

Gabriela dos Santos Ribeiro

POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NA SECRETARIA DE ESTADO DE  
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO GOVERNO DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS: Uma análise da gestão e dos programas executados nos anos de 2013 e  
2014

Belo Horizonte

2015

Gabriela dos Santos Ribeiro

POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NA SECRETARIA DE ESTADO DE  
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO GOVERNO DO ESTADO DE  
MINAS GERAIS: Uma análise da gestão e dos programas executados nos anos de 2013 e  
2014

Monografia apresentada ao Curso Superior de  
Administração Pública da Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro, como requisito para obtenção do  
título de Bacharel em Administração Pública.  
Área de concentração: Administração Pública  
Orientador: Ágnez Lélis Saraiva

Belo Horizonte

2015

Gabriela dos Santos Ribeiro

Política de Qualificação Profissional na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de Minas Gerais: uma análise da gestão e dos programas executados nos anos de 2013 e 2014.

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso 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.

*Aprovada na Banca Examinadora*



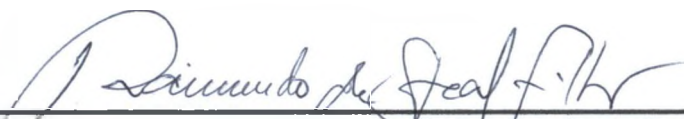
---

Ágnez Lélis Saraiva, orientador, Fundação João Pinheiro



---

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro



---

Raimundo de Sousa Leal Filho, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 16 de novembro de 2015

## **AGRADECIMENTOS**

Para conclusão desse trabalho foi fundamental o apoio familiar. Em especial agradeço aos meus pais, pela oportunidade que me proporcionaram de poder me dedicar aos estudos e por sempre celebrarem minhas conquistas como se fossem suas.

Ao Rayner, pela paciência e compreensão da necessidade de dedicação a esse trabalho, por dividir os melhores e piores momentos e por me fazer feliz.

Ao meu orientador Ágnez Saraiva, pelos anos de ensinamento dentro e fora de sala e pela dedicação e carinho que me fizeram admirar ainda mais o seu trabalho.

Aos companheiros que me acompanham e me ajudam na SEDESE, em especial o Eduardo e o Bruno.

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

E finalmente, aos meus amigos do 29 CSAP, pela cumplicidade construída ao longo destes quatro anos. Especialmente Amanda, Ana Marina, Bruna, Camila, Felipe Campos, Izabella, Laura, Mariana, Raquel e Raed.

(...)  
*A beleza  
de um único  
momento  
vale a pena  
de todos os  
sofrimentos.*

Rubem Alves

## RESUMO

O crescimento econômico brasileiro, característico do início dos anos 2000, bem como as constantes modificações tecnológicas contemporâneas que alteraram o cenário global, estimulou o aumento significativo de debates relacionados à reduzida disponibilidade de trabalho qualificado no território nacional. Desse modo, desafios inéditos precisavam ser superados, dentre eles estava a questão dos recursos humanos. Considerando esse contexto e a busca por uma melhor compreensão sobre a política de qualificação profissional, esta pesquisa objetiva analisar a situação recente dessa última no governo do Estado de Minas Gerais a partir dos programas de formação executados nos anos de 2013 e 2014 pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – PNQ e Pronatec Trabalhador - e identificar a sua trajetória, resultados e os desafios a ser superados. Procurou-se então responder a seguinte questão: em que medida as políticas de qualificação profissional ofertadas e desenvolvidas pela Sedese/MG cumpriram as metas propostas e atenderam as demandas colocadas pelas gestões locais e instituições locais públicas ou privadas do Estado de Minas Gerais para os anos de 2013 e 2014? Com o intuito de responder a essa questão, por meio de uma pesquisa documental, bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e uma estratégia metodológica de obtenção e examinação de dados quantitativos, os programas mencionados foram analisados dentro da ótica do ciclo de políticas, assim como a gestão praticada, os resultados produzidos, as metas alcançadas e desafios encontrados. Diversos problemas na execução em ambos programas foram notados. Muitas falhas foram diagnosticadas, principalmente, quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação pouco expressivos ou inexistentes, assim como a cobertura dos programas aos municípios mineiros, que precisa melhorar. Por fim, tentou-se apontar algumas direções e sugestões de melhoria para que as políticas públicas de qualificação social e profissional possam avançar em Minas Gerais.

Palavras-chave: política pública de qualificação profissional, ciclo de políticas públicas, execução, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social.

## ABSTRACT

The Brazilian economic growth, early characteristics of the 2000s and the constant contemporary technological changes that have altered the global scene, stimulated significant increase in debates related to the reduced availability of skilled labor in the country. New challenges had to be overcome, among them was the issue of human resources. Given this context and the search for a better understanding of the professional qualification policy, this research aims to analyze the recent situation of this policy in the government of Minas Gerais from training programs in the years 2013 and 2014 by the Secretary of State Labour and Social Development - PNQ and Pronatec Worker - and identify their career, achievements and challenges to be overcome. And so the central question is: to what extent the professional qualification policies offered and developed by Sedese/MG met the goals proposed and met the demands raised by local administrations and public or private locations in the Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado Minas Gerais institutions for years 2013 and 2014? In order to answer this question through a documentary research, literature, semi-structured interviews and a methodological strategy for obtaining and examination of quantitative data, these programs were analyzed from the standpoint of the policy cycle, as well as practiced management, the results produced, the goals achieved and challenges encountered. Several problems in implementing both programs were noted. Many failures have been diagnosed mainly on the mechanisms of monitoring and evaluation little expressive or non-existent, as well as the coverage of programs to municipalities miners, who need to improve. Finally, were placed some directions and suggestions for improvement for public policies for social and professional qualification can move forward in Minas Gerais.

Key-words: professional qualification public policy, policy cycle, execution, Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - Competências e atribuições dos órgãos envolvidos no Pronatec.....	57
Figura 2 - Mapa de municípios atendidos pelo Planteq em Minas Gerais 2013.....	74
Figura 3 - Planilha de Acompanhamento de Frequência DET - aba detalhamento turma.....	77
Figura 4 - Planilha de Acompanhamento de Frequência 2014 – aba relatório.....	77

### GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do Planteq em Minas Gerais 2013.....	93
Gráfico 2 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do Planseq em Minas Gerais 2013.....	95
Gráfico 3 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do PNQ em Minas Gerais 2013.....	95
Gráfico 4 - Total de municípios demandantes de qualificação profissional e total de municípios contratados para o Planteq e Planseq em Minas Gerais 2013.....	96
Gráfico 5 - Número de vagas demandadas e vagas atendidas no âmbito do PNQ 2013 e do Pronatec Trabalhador 2014 em Minas Gerais.....	97
Gráfico 6 - Comparativo entre número de municípios demandantes de qualificação profissional e municípios atendidos pelo PNQ e Pronatec Trabalhador em 2013 Minas Gerais.....	98

### TABELAS

Tabela 1 - Obrigações do FAT - exercícios de 2009 a 2013.....	71
---------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CBO - Cadastro Brasileiro de Ocupações  
Cefet - Centro Federal de Educação Tecnológica  
Ceter - Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda  
Cfesp - Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNC - Confederação Nacional do Comércio  
CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
Codefat - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador Gestor  
CPPT - Centro Público de Promoção do Trabalho  
CR/88 - Constituição da República de 1988  
Daps - Diretoria de Apoio à Participação Social  
DET - Diretoria de Educação para o Trabalho  
DGR - Diretoria de Geração de Renda  
Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DPE - Diretoria de Política de Emprego  
EPT - Educação Profissional e Tecnológica  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FIC - Formação Inicial e Continuada  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC - Ministério da Educação  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG - Organização Não Governamental  
Parc - Parceria Nacional e Regional  
PEA - População Economicamente Ativa  
Planfor - Plano Nacional de Formação Profissional  
Planseq - Plano Setorial de Qualificação  
Planteq - Plano Territorial de Qualificação

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental  
Proesq - Projeto Especial de Qualificação  
Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
Sede - Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico  
Sedese - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social  
Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes  
Sesc - Serviço Social do Comércio  
Sescoop - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo  
Sesi - Serviço Social da Indústria  
Sest - Serviço Social de Transportes  
Setec - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação  
Sgat - Superintendências de Gestão do Atendimento ao Trabalhador  
Siconv - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse  
Sistec - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica  
SPTE - Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego  
SPTER - Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda  
SPPE - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego  
Subte - Subsecretaria de Trabalho e Emprego  
UAT - Unidade de Atendimento ao Trabalhador

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 A POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	16
<b>2.1 O que é a política de qualificação profissional?</b> .....	16
<b>2.2 O ciclo de políticas públicas</b> .....	19
<b>2.3 Ciclo de políticas públicas aplicado à qualificação profissional</b> .....	26
<b>2.4 Política de qualificação profissional sob as ópticas do desenvolvimento econômico, social, educacional e do trabalho</b> .....	32
2.4.1 Os níveis de escolaridade e a educação brasileira .....	32
2.4.2 Economia e trabalho .....	35
2.4.3 Social .....	37
<b>2.5 Política Pública de qualificação profissional no Brasil e em Minas Gerais</b> .....	38
2.5.1 As políticas de mercado de trabalho e o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda .....	38
2.5.2 Trajetória da política de qualificação profissional no Brasil .....	45
2.5.2.1 Qualificação como via de retorno ao emprego .....	50
2.5.2.2 Qualificação como política ativa: a implementação do Planfor .....	51
2.5.2.3 Qualificação como direito e política pública: a implementação do PNQ .....	53
2.5.2.4 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego .....	55
2.5.3 Trajetória da política de qualificação profissional em Minas Gerais .....	58
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	64
<b>4 O PNQ E O PRONATEC TRABALHADOR: ANÁLISE DE DADOS</b> .....	66
<b>4.1 A Sedese e a política qualificação profissional</b> .....	67
<b>4.2 O PNQ e o Pronatec Trabalhador</b> .....	69
4.2.1 Formulação do Planteq e Planseq .....	69
4.2.2 Processo de implementação do Planteq e do Planseq .....	75
4.2.3 Monitoramento e Avaliação do Planteq e Planseq .....	82
4.2.4 Formulação do Pronatec Trabalhador .....	85
4.2.5 Implementação do Pronatec Trabalhador .....	88

4.2.6 Monitoramento e avaliação Pronatec Trabalhador.....	90
<b>4.3 Metas e resultados do PNQ e do Pronatec Trabalhador .....</b>	<b>91</b>
<b>4.4 Problemas, desafios e aspectos relevantes do PNQ e Pronatec Trabalhador .....</b>	<b>98</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	109
APÊNDICE .....	114
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – entrevista Sedese (MG).....	114
ANEXOS.....	115
ANEXO A - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DEMANDA – MERCADO AUTÔNOMO.....	115
ANEXO B - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DEMANDA - MERCADO FORMAL .....	117
ANEXO C - FORMULÁRIO DE SUPERVISÃO <i>IN LOCO</i> DOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO .....	118
ANEXO D - FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO .....	120
ANEXO E - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DEMANDA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PRONATEC TRABALHADOR 2014 .....	123

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 2000 teve como característica marcante um contexto favorável de crescimento econômico no Brasil. Com isso, nos últimos 10 anos houve uma acentuação significativa de debates a respeito da reduzida oferta de mão de obra qualificada no território nacional. Ou seja, nesse sentido, a disponibilidade de trabalho qualificado em proporção suficiente para assegurar a manutenção nos níveis de crescimento tornou-se temática central de discussões econômicas e sociais.

O Brasil apresenta pontos problemáticos a serem resolvidos e a questão dos recursos humanos é um deles, principalmente quando se procura alcançar maior eficiência produtiva e crescimento sustentado no médio e no longo prazos. A qualidade da mão de obra está vinculada tanto a incorporação de habilidades profissionais e técnicas por parte do trabalhador, quanto a educação formal (NASCIMENTO; GUSSO; MACIENTE, 2012). E a partir de 2012, tornou-se sucessiva a veiculação de notícias e reportagens por iniciativa da mídia contextualizando que o Brasil passava por um “apagão” de mão de obra qualificada, marcado pela crise de escassez desse tipo de força de trabalho. Tal “apagão” poderia comprometer a competitividade do país frente às concorrências internacionais e a produtividade das empresas nacionais, bem como os planos de desenvolvimento econômico do país.

A superação de várias crises e as significativas modificações tecnológicas contemporâneas alteraram o cenário global, e além de proporcionarem caminhos que apontam para novos horizontes, impôs desafios inéditos que precisam ser superados. Assim, justamente nessa dimensão, o Brasil precisa enfrentar um desafio. Para potencializar a capacidade inovativa do seu setor produtivo nacional, tornar-se mais competitivo e, principalmente, enraizar a diminuição das desigualdades, do número de cidadãos em situação de vulnerabilidade e o aumento da inclusão social, o país deve suprir-se de recursos humanos de qualidade. Nesse sentido, dentro do *holl* de políticas que visam contribuir para a organização e melhor funcionamento do mercado de trabalho, a política de qualificação profissional iniciou seu processo de estruturação e é cada vez mais cobrada por resultados que de fato promovam impactos sociais e produtivos. Ou seja, as ideias de (re)qualificação profissional e aprendizado contínuo ganharam maior ênfase.

Diante desse contexto e da busca por uma melhor compreensão sobre a política de formação profissional no Brasil e em Minas Gerais com foco para a sua configuração recente, delimitou-se como tema deste trabalho a análise das políticas de qualificação social e

profissionais desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese) do governo do Estado de Minas Gerais nos anos de 2013 e 2014, seu modelo de gestão, a identificação e a análise dos principais desafios para o alcance de seus objetivos. Sendo assim, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos e a partir da sua organização procurou-se responder a seguinte questão problema: em que medida as políticas de qualificação profissional ofertadas e desenvolvidas pela Sedese/MG cumpriram as metas propostas e atenderam as demandas colocadas pelas gestões locais e instituições locais públicas ou privadas do Estado de Minas Gerais para os anos de 2013 e 2014?

Além desta primeira seção que introduz o texto, a segunda seção desse trabalho destacou o embasamento teórico. Ressaltou a definição do conceito da política e suas influências envolvendo a formação de capital humano; explicitou os ciclos de políticas públicas e sua aplicação no âmbito das políticas de qualificação; apontou as correlações e os impactos da política sob a ótica socioeconômica e educacional; e descreveu a evolução e trajetória da qualificação profissional no Brasil e em Minas Gerais. Finalizado o levantamento e o estabelecimento desse embasamento teórico, tal marco subsidiará a análise dos programas do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), ou seja, Plano Territorial de Qualificação (Planteq) e Plano Setorial de Qualificação (Planseq) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) modalidade Trabalhador executados em 2013 e 2014 no âmbito da Sedese/MG, bem como sua gestão, sob responsabilidade da mesma secretaria.

A metodologia da pesquisa que orientou o presente trabalho foi apresentada na sua terceira seção. Baseada em enfoques quantitativos, a partir do tratamento de dados coletados dentro da própria Sedese e que apontavam o desempenho do PNQ e Pronatec Trabalhador, e qualitativos, com base em documentação interna ao órgão e em entrevistas semiestruturadas com colaboradores que trabalharam ou ainda lidam com a política de qualificação profissional na secretaria, a estratégia metodológica de obtenção e análise de dados foi configurada.

Na sua quarta seção foi apresentada as análises dos dados da pesquisa. Nesta seção foi identificada a estrutura organizacional da Sedese, o processo de execução das políticas de qualificação, dando ênfase na sua centralização da gestão dos referidos programas. Tal capítulo procurou explorar e compilar percepções de servidores da área via entrevistas compondo a análise documental, bem como analisar os dados coletados dos programas de formação profissional em 2013 e 2014 e levantar, ao final, os problemas, os desafios e os aspectos relevantes quanto aos programas e a gestão dos mesmos, desenvolvida pela referida

secretaria. E, ao final, as considerações a que se chegou este trabalho foram colocadas, a título de conclusão.

Portanto, o objetivo geral desta monografia é analisar a situação recente da política de qualificação profissional do governo do Estado de Minas Gerais a partir dos programas de formação executados nos anos de 2013 e 2014 pela Sedese/MG – PNQ e Pronatec Trabalhador e identificar a sua trajetória, resultados e os desafios a ser superados. E para que esse último seja atingido, este trabalho propõe como objetivos específicos: (i) produzir um balanço sobre a literatura de qualificação profissional, buscando identificar como ela trata a formação com desenvolvimento do mercado de trabalho e econômico; (ii) apresentar a trajetória das políticas de qualificação social e profissionais no estado de Minas Gerais e no Brasil; (iii) caracterizar o modelo de qualificação profissional adotado pelo governo do Estado de Minas Gerais nos anos de 2013 e 2014; (iv) identificar o processo de desenvolvimento dos programas de qualificação profissional PNQ e Pronatec (Trabalhador) pelo governo do estado de Minas Gerais ao longo dos anos de 2013 e 2014 e por último (v) avaliar os principais resultados, as metas alcançadas e os desafios enfrentados durante a execução dos programas de qualificação profissional PNQ e Pronatec (Trabalhador).

## **2 A POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – REFERENCIAL TEÓRICO**

O capítulo inicial se propõe em primeiro lugar a contextualizar o campo de estudo deste trabalho. Serão apresentados, o conceito de qualificação profissional, como também o de capital humano, definição essa que se tornou base da política pública de qualificação profissional, por se tratar de uma das principais concepções que auxiliou o entendimento e o embasamento das noções que se têm da formação profissional. Em segundo momento, a noção de política pública aplicada ao ciclo de políticas públicas será detalhada, afinal tais compreensões são fundamentais para a análise da política de qualificação executada pela Sedese em 2013 e 2014.

Logo após, a discussão seguinte pretende ressaltar as relações e os possíveis impactos da qualificação nas áreas da educação, da economia e do trabalho, assim como no panorama social. Passados os conceitos básicos, é preciso compreender como as políticas públicas de formação profissional começaram a fazer parte da agenda brasileira. Para tanto, buscou-se apresentar o histórico, os aspectos relevantes da trajetória da política de qualificação no Brasil e em Minas Gerais e o cenário recente da mesma, envolvendo o PNQ e o Pronatec Trabalhador, programas foco do presente estudo. Mas antes disso, os marcos teóricos que envolvem as políticas de mercado de trabalho existentes e onde a qualificação se localiza nesse universo serão colocados.

A partir desse primeiro capítulo, será possível compreender o contexto em que se enquadram as políticas de qualificação profissional, isto é, a sua introdução no Brasil, suas potencialidades e limites, o sistema de políticas públicas no qual elas se inserem e a situação atual em que se configura.

### **2.1 O que é a política de qualificação profissional?**

Nesta seção procurou-se determinar o conceito de qualificação profissional, considerando que se trata de um elemento central para este trabalho. Em primeiro lugar, é válido ressaltar que existem diversos conceitos e concepções para a qualificação. Cada um deles adequado ao seu tempo e as suas circunstâncias. Sendo assim, pretende-se apenas listar algumas conceituações teóricas de maior relevância para o desencadeamento deste trabalho e não apresentar todas existentes.

A primeira definição é ampla e parte da seguinte conceituação para qualificação profissional, “[...] conjunto de conhecimentos teóricos e práticos necessários para atuar em determinada ocupação profissional” (DEDECCA; PRONI, 2006 *apud* MENDONÇA, 2008, p.32). Uma outra perspectiva conceitual que se aproxima da citada acima, afirma a sua função enquanto política pública. E resumidamente, por política pública entende-se “[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.26). Portanto, essa última conceituação de formação profissional é proveniente de uma ação do Estado e também orientada por objetivos sociais para o cidadão. Tal concepção é apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

[...] como direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente para homens e mulheres. Define-se Qualificação Social e Profissional como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a vida e o trabalho das pessoas. (MTE, 2003, p. 24).

De maneira breve é preciso diferenciar a educação formal da educação para o trabalho (qualificação profissional). Conforme a abordagem de Mendonça (2008) referenciada por Alonso (2012), a primeira pode ser compreendida como um ensino preparatório para uma esfera ampla de atuação no mercado e na sociedade. Entretanto, a qualificação profissional certamente detém características muito mais específicas quanto à utilidade dos conhecimentos adquiridos, uma vez que é um ensino voltado para uma formação profissional específica<sup>1</sup>.

Finalizado o destaque para alguns conceitos de qualificação, introduz-se aqui a necessidade de selecionar na literatura esclarecimentos quanto a Teoria do Capital Humano, que discorre sobre um dos princípios base da política de qualificação profissional. Introdutoriamente, quando há aumento no acúmulo de capital humano, no caso adquirido, graças à formação profissional disponibilizada pelo PNQ e pelo Pronatec, programas foco de análise desse trabalho monográfico e que serão melhor detalhados em seções seguintes, ocorre um crescimento potencial na produtividade de certo indivíduo. Dessa maneira, esse mesmo trabalhador terá mais chances de transitar de uma vaga de emprego para outra, passando a ser uma operação menos árdua, e assim incrementará suas capacidades e habilidades para trabalhar e alcançar performances satisfatórias.

---

<sup>1</sup>A exemplo disso, pode ser um ensino voltado para o trabalho dentro de uma organização específica.

Desde os primórdios da história, o capital humano vem sendo moldado de acordo com as necessidades de cada período. Com o surgimento do capitalismo e do mercado, em especial o de trabalho, houve a introdução das linhas de montagem nas grandes organizações produtivas, o capital humano passou a ter uma importância um pouco maior, pois tratava-se de uma sociedade baseada na exploração do trabalho em larga escala. E nesta sociedade, quanto mais recursos pessoais e qualificação, melhores as chances do trabalhador ter uma remuneração melhor e se manter no mercado de trabalho. A partir daí, a teoria foi estudada principalmente pelos economistas Theodore W. Schultz, Frederick H. Harbison e Ronald G. Ehrenberg. Conforme a compilação da Teoria do Capital Humano por Ehrenberg e Smith (2000), exposta em Mendonça (2008), o último cita algumas implicações do modelo na política e na sociedade. A seguir, o presente trabalho pretende apresentar as suas implicações e não desenvolver o raciocínio exposto para se chegar a elas.

Segundo o debate dos autores e partindo da lógica do investimento, a Teoria do Capital Humano consegue esclarecer boa parte do funcionamento das escolhas das pessoas. Sob essa perspectiva, a educação de um indivíduo é tratada como um investimento. Por isso, várias decisões sobre a oferta de mão de obra não envolvem somente salários correntes ou condições de trabalho, há outros elementos a serem considerados. Nessa lógica, reconhece-se que os trabalhadores assumem três tipos basilares de investimentos: educação e profissionalização; migração e busca por novos empregos. Tais investimentos são chamados de capital humano, expressão que conceitua os trabalhadores como incorporadores de habilitações que podem ser “alugadas” aos empregadores (EHRENBURG; SMITH, 2000 *apud* MENDONÇA, 2008).

Sendo assim, as pessoas esperam retornos a partir do empenho colocado nos investimentos executados, através de salários e melhores benefícios; melhores condições de trabalho; e ganhos de qualidade de vida. Com isso, espera-se que os custos atrelados ao capital humano sejam compensados. A título de exemplo de custos, os mais comuns são: pagamento por curso e custos de transportes e mudanças (MENDONÇA, 2008).

A qualificação também pode ser compreendida como uma das maneiras de reduzir a desigualdade. Como preconizado pela Teoria do Capital Humano, quanto maior a escolaridade do indivíduo, maiores são as chances de inserção no mercado de trabalho. Afinal, atualmente a educação traz consigo uma vinculação direta com a ascensão social e, para o trabalho, ela é vista como forma de promover maior equidade social e menores discrepâncias na acirrada luta por espaço no mercado de trabalho (DIEESE, 1998 *apud* MOURÃO, 2009).

Ademais, deve-se levar em conta que os programas de qualificação profissional não geram empregos diretamente, mas buscam diminuir os níveis de desemprego, uma vez que ao ampliar tal qualificação do trabalhador viabiliza aos desempregados o acesso a postos de trabalho disponíveis que seriam inacessíveis na ausência do treinamento. Dessa maneira, as qualificações se enquadram em uma tentativa de acrescentar capital humano à força de trabalho (OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007).

Portanto, a qualidade da força de trabalho depende não apenas de educação formal, mas também da aquisição de habilidades técnicas e profissionais por parte do trabalhador (NASCIMENTO; GUSSO, MACIENTE, 2012). Entende-se assim, que as políticas de qualificação profissional têm como tarefa envolver os seguintes pontos, “[...] instruir conteúdos técnicos e conduzir o trabalhador a oportunidades de aquisição de competências, de forma a aumentar seu capital humano.” (MOREIRA, 2013, p.27). Para então esclarecer o funcionamento das políticas públicas envolvidas no ciclo de implementação de políticas públicas, a seguinte seção faz-se necessária.

## **2.2 O ciclo de políticas públicas**

Uma vez esclarecido, na seção anterior, o conceito de qualificação profissional, enquanto política pública pretende-se agora destacar mais uma definição dessa última, conforme a concepção de Rua (1998), e explorar a estruturação do ciclo de políticas públicas.

As políticas públicas (*policies*) decorrem da atividade política que se dedica à tentativa de atender demandas encaminhadas pelos atores sociais, assim como aquelas requisições desenvolvidas pelos próprios agentes que compõe o sistema público. Dessa maneira, “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.” (RUA, 1998, p.1).

Consonante com a classificação de Rua (1998) existem três tipos de demandas: as demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas. As demandas novas são provenientes do surgimento de novos problemas políticos ou novos atores. Entende-se por novos problemas aqueles que antes não existiam de fato, a exemplo temos os OGMs (transgênicos) e a AIDS, ou existiam apenas como “estado de coisas”, afinal não chegavam a forçar o sistema e se manifestar como problemas políticos requisitando solução (questão ambiental), ou seja, eram vistos como algo “natural” ou impossível de ser mudado. Os novos atores são aqueles que já existiam anteriormente, entretanto não eram organizados; a partir do

momento que passam a se organizar objetivando pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos.

As demandas que manifestam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, uma vez que já foram processadas pelo sistema político, mas não tiveram solução eficaz, são classificadas como demandas recorrentes. Conseqüentemente, estão sempre retornando ao debate político e, eventualmente, a agenda governamental. Por fim, a terceira e última demanda são as reprimidas, aquelas constituídas por problemas não admitidos na agenda governamental, ou por não terem sido reconhecidos como tais nem pelos governantes, nem pela sociedade.

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas, ou *policy cycle*. Apesar de existirem várias versões que dispõem sobre a visualização do ciclo, o presente trabalho restringiu o modelo à quatro fases: (i) formação de agenda, (ii) formulação das alternativas, (iii) implementação, (iv) monitoramento e avaliação. É válido considerar que as fases comuns à maioria das propostas de divisão do ciclo são a formulação, a implementação e o controle dos impactos das políticas (FREY, 2000).

Inúmeros problemas que provocam impactos sociais são percebidos e delimitados pelos atores sociais e agentes do sistema público. Entretanto, o que é relevante ao analista de políticas públicas “[...] é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns ‘*policy issues*’<sup>2</sup> vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ‘*policy cycle*’.” (FREY, 2000, p. 227). E conforme Windhoff-Héritier (1987 *apud* FREY, 2000) os problemas só se transformam em problemas de ‘*policy*’ a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo.

Paralelamente, como destacado por Rua e Romanini (2013, p. 60)

um tema, assunto, ou questão só se torna um problema político quando é reconhecido como tal, pelas autoridades públicas. Ao ser reconhecido como um problema político, uma questão ou demanda torna-se, nos termos da Abordagem Sistêmica, um *input*, que pressiona o sistema político, podendo ser incluído a agenda governamental.

---

<sup>2</sup> Partindo da concepção Frey (2000), os *policy issues* são considerados elementos do curso de um conflito, bem como de coalizão no ambiente administrativo e político. Ou, objetivamente, são aqueles problemas políticos. Complementarmente, um *policy issue* pode ser diagnosticado tanto por certos agrupamentos sociais, quanto por políticos ou pela própria gestão pública. E com o suporte da divulgação midiática um problema específico é capaz de conquistar prioridade e valor político.

Os *inputs* são os insumos oriundos do ambiente e têm a capacidade de adentrarem no sistema político. Constituem tanto em demandas - a exemplo, reivindicações de bens e serviços, educação, transportes - como em apoio - obediência e o cumprimento de leis e regulamentos, disposição para pagar tributos e para prestar serviços, como o serviço militar.

A partir da definição de agenda como sendo uma “[...] lista de prioridades, inicialmente estabelecidas pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 61), tem-se que na primeira fase, de sua formação é deliberada a inserção ou não de um tema na pauta política atual. Por outra forma, é discutido se o determinado tema deve ser adiado ou, então, excluído para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação (FREY, 2000).

Kingdon (1984) em Rua e Romanini (2013) aponta que as agendas políticas não são todas da mesma natureza, havendo variações quanto ao escopo e aos atores envolvidos. Três agendas são diferenciadas: (a) agenda sistêmica ou não governamental ou agenda de estado, se refere a uma listagem de problemas políticos que afligem não apenas ao governo, como também distintos atores políticos e sociais - sendo mais ampla que a agenda governamental - como o terrorismo, tráfico de drogas e abastecimento de água e energia; (b) agenda de governo ou governamental, agrupa um conjunto de problemas políticos que serão foco central de um governo específico, seu arranjo é diretamente influenciado pelos projetos políticos e partidários daquele governo e da ideologia; e a (c) agenda de decisão, é aquela lista de problemas que é enviada à tomada de decisão pelos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Inicia-se então a segunda fase do ciclo de políticas públicas, a formulação de alternativas de solução. De acordo com Schattschneider (1960, *apud* SECCHI, 2010, p.37) “[...] a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e escolha dos conflitos aloca poder.” E ainda, Rua (1998, p.7) afirma que,

[...] é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator.

Ou seja, em função da existência de preferências e das expectativas de resultado referente a cada alternativa na solução de certo problema, os atores ou tomadores de decisão firmam pactos e alianças entre si, para então entrar em disputa. Lógicas persuasivas se fazem presente, assim como negociações, barganhas, coalizões de interesse, “[...] intercâmbio, que significa a troca de favores. [...] Quando nem a persuasão nem o intercâmbio funcionam, há atores que se utilizam de ameaças. As ameaças podem se referir à imposição de danos ou prejuízos ou à suspensão de favores e benefícios.” (RUA, 1998, p. 8).

Tomando como base o Modelo Incremental (LINDBLOM, 1959 *apud* RUA; ROMANINI, 2013), tem-se que nessa fase os tomadores de decisão formalizam escolhas a partir da comparação de apenas algumas alternativas, capazes de produzir certa mudança tendo em vista as políticas existentes. Isto é, a melhor decisão passa a ser aquela que oferece alguma mudança e não a que maximiza valores e objetivos dos tomadores de decisão. Entende-se que o processo decisório não precisa incorporar grandes modificações no contexto já existente e buscar soluções graduais.

Esse modelo ainda determina que os tomadores de decisão dedicam-se a diagnosticar previamente os limites que encontrarão ao longo da escolha de alternativas. Tais limitações são impostas pelas relações de poder e pelo horizonte histórico em que eles atuam. Sendo assim, por mais adequada que seja a fundamentação teórica de certa alternativa dentro do processo de formulação, toda decisão política envolve relação de poder.

Por fim, na segunda etapa de construção de alternativas são elaborados métodos, programas, estratégias, ou ações que poderão atingir os objetivos estabelecidos. Levando em consideração o contexto da tomada de decisões, não é garantido que a decisão seja convertida em ação ou que a demanda originária do processo seja efetivamente satisfeita. Uma decisão política faz referência a um conjunto de intenções a cerca da solução de um problema definidas através de dispositivos legais como resoluções e decretos. Ou melhor, “[...] não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação.” (RUA, 1998, p. 14).

Antes de entrar na fase de implementação pretende-se agora destacar que a alocação de recursos no ciclo de políticas públicas se trata de um processo contínuo, não limitado a uma fase exclusiva. Afinal, as decisões do presente ficam restritas e, na maioria dos casos, condicionadas a pactuação de recursos no passado recente, seja pelo governo ainda em exercício ou por gestões anteriores. Logo, apenas uma pequena proporção de recursos é disponibilizada para destinação em novas soluções (políticas públicas). Complementarmente, na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo

como objetivo comum a obtenção de um montante - o maior possível - de recursos para a sua respectiva área política (RUA; ROMANINI, 2013).

A terceira fase consiste na implementação das políticas públicas. Segundo Rua (1998, p. 13) “[...] pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas.” Isto é, compreende os procedimentos necessários para transportar uma política do papel para a prática, fazê-la funcionar efetivamente. Além disso, é um processo que procura operacionalizar decisões básicas dispostas em instrumentos legais incluindo assim um conjunto de eventos que serão realizados após o estabelecimento das diretrizes de uma política pública, que englobam tanto o custo para geri-la, quanto seus impactos sobre pessoas e eventos.

Algumas das pré-condições essenciais para uma implementação perfeita são: (i) aporte suficiente de recursos e disposição de tempo hábil; (ii) a relação de causa de determinado problema e efeito da solução respectiva deve balizar a política que será implementada, ainda assim, tal relação precisa ser direta; (iii) espera-se completo entendimento e concordância quanto aos objetivos a serem atingidos; (iv) existência de somente uma agência implementadora, não dependente de outras agências para seu sucesso e comunicação. E, finalmente espera-se que além de clara e bem definida, que a (v) coordenação seja perfeita entre os diversos elementos envolvidos no programa (RUA, 1998).

Existem dois principais modelos estudados no campo da Ciência Política que discorrem sobre diferentes maneiras de realizar a implementação de políticas públicas. São eles: o modelo *Top-Down* e o *Bottom-Up*. O objetivo do presente trabalho não é discutir com profundidade ambos modelos, mas apenas apresentar suas características principais, de forma resumida e destacar diferenças percebidas entre si.

O modelo *Top-Down* tem um enfoque para a “implementação programada”, no qual a implementação só é inaugurada, a partir de uma decisão do governo central - lideranças políticas - que delimita tanto os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis em busca da produção de resultados programados, quanto a relação entre os objetivos da política pública. Conforme essa concepção, cabe apenas aos burocratas – “implementadores”, “organizações, agências ou agentes implementadores” - a implementação, que têm seu poder de decisão restrito aos aspectos operacionais sempre se mantendo fiel aos objetivos primários da política (*policy*). Assim sendo, a implementação não representa uma fase crítica ou preocupante para as lideranças, afinal ela foi previamente acordada, os mesmos seriam cuidadosos apenas com a formulação de políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

Resumidamente, esse modelo afirma que a influência das ações dos implementadores nos produtos das políticas é baixa e que existe uma relação causal direta entre as políticas públicas e seus efeitos.

O modelo *Bottom-Up* surgiu a partir de vários questionamentos e críticas de estudiosos à propostas do modelo *Top-Down*. Tais figuras passaram a discordar da concepção de definição de política pública concentrada no topo da estrutura política e a declinar sobre o fato dos executores precisarem seguir minuciosamente seus objetivos. Desse modo, o *Bottom-Up*

[...] em vez de configurar a mera execução despolitizada e técnica de decisões oriundas do topo do sistema político, a implementação consiste em um conjunto de estratégias criadas pela burocracia de nível de rua para a resolução de problemas cotidianos. Nesse sentido, os burocratas de âmbito local são os principais atores na entrega dos produtos de uma política pública (RUA, ROMANINI, 2013, p. 97).

Isto é, a *policy* seria composta por diversos atores espalhados pela base da sociedade, englobando atores da sociedade e a própria sociedade civil. Conforme Lipsky (1980 *apud* RUA; ROMANINI, 2013) afirma, os burocratas locais dominam muito mais os problemas reais da população pelo fato de estarem mais próximos às distintas realidades - denominados “*street level bureaucracy*” ou “burocracia de nível de rua” - do que os tomadores de decisão concentrados na parte superior do sistema político. Para exemplificar, os burocratas locais são os policiais, médicos, professores, etc.

Essa abordagem de implementação sustenta a seguinte lógica: a partir das ações de uma rede de atores de um campo temático de política pública que almejam sanar problemas cotidianos, e dos resultados satisfatórios alcançados por tais ações, elas passam a ser institucionalizadas e gradativamente são encaminhadas às camadas mais centrais da estrutura política hierárquica - Estado atuando em momento posterior à coletividade. Após esses processos caminha-se para a transformação em política pública.

Complementarmente aos dois modelos, Berman (1980) trabalha com a abordagem de macro e micro implementação. Macro enquanto governo federal central, no qual as políticas são descritas em planos de projeto e está relacionada ao desenho e aos instrumentos que estruturam políticas abrangentes, envolvendo a legislação, os programas nacionais, sistemáticas de financiamento, as políticas gerais de capacitação, os padrões e as normas de relacionamento entre os entes federativos. E, micro é quando, em resposta às ações do governo, as organizações locais planejam e realizam suas próprias políticas internas, além disso, refere-se às maneiras pelas quais as políticas são implementadas “na ponta de linha”.

Este momento da implementação das políticas públicas envolve as maneiras pelas quais a implementação dos instrumentos, normas e mudanças previstas em uma determinada política diretiva interagem com o contexto específico das unidades de atendimento, sejam elas escolas, postos de saúde, penitenciárias, etc (BERMAN, 1980).

A última fase do *policy cycle* é o monitoramento e avaliação. “A avaliação deve verificar o cumprimento dos objetivos e validar ininterruptamente o valor social incorporado à consecução desses objetivos.” (MOKATE, 2002 *apud* RUA; ROMANINI, 2013, p. 106). Outra definição de avaliação foi colocada por Rua e Romanini (2013, p.110)

[...] exame sistemático de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre seu conteúdo, sua estrutura, seu processo, seus produtos, sua qualidade, efeitos e/ou seus impactos.

Sob a perspectiva da gestão das políticas públicas, a avaliação pode ter lugar de destaque, uma vez que é capaz de auxiliar na identificação do problema, no diagnóstico e levantamento de demanda, no planejamento, na elaboração de intervenção, no acompanhamento de uma implementação e na incorporação de possíveis ajustes. Portanto, ela não pertence unicamente ao momento posterior e final da implementação de uma política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

Sendo assim, caso os objetivos do programa tenham sido almeçados, a avaliação pode levar à suspensão ou ao fim do *policy cycle*. Se não, há iniciação de um novo ciclo, com começo de uma nova fase de percepção e definição e há elaboração de um novo programa político ou modificação do programa anterior. Levando isso em consideração, a fase da avaliação merece destaque, afinal ela é vital para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000).

Todavia, os desafios são uma realidade recorrente na avaliação de políticas públicas. Em primeiro lugar, está a limitação vinculada às fontes de informação, por exemplo, os registros administrativos, cujos dados que são criados não atendem ao que a avaliação necessita esclarecer. Ou então, dados dos beneficiários da política que em alguns casos não são totalmente confiáveis ou precisos o suficiente. Dessa maneira, o avaliador precisa conviver com essas brechas e tentar vencê-las. Outro fator que precisa ser superado e que precisa converter-se em boa prática, é tornar a avaliação um processo contínuo. Isto é, ela precisa ser capaz de diagnosticar alterações de contexto no decorrer do tempo, de maneira a realimentar e atualizar as inúmeras políticas, com seus respectivos programas e projetos. Por fim, Rua e Romanini (2013, p. 108) propõem também que “[...] é necessário abrir

possibilidade da avaliação de políticas públicas orientada para inovação, ou seja, é uma avaliação baseada na reprodução de simulações para um levantamento de estratégias e expor linhas de ação que é elaborada em momento anterior à formulação.”

Nesse sentido, o monitoramento se diferencia da avaliação, por ser composto por um procedimento contínuo de conferência de processos, produtos e impactos das ações executadas. Levando isso em consideração, os produtos da avaliação possuem um caráter mais profundo (relatórios complexos e densos), uma vez que o monitoramento precisa lidar com respostas à demandas em um curto espaço de tempo (sumários de dados parciais), afinal suas entregas subsidiam decisões capazes de mudar a condução das políticas, programas e projetos. Então, “[...] é o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos (preliminares, intermediários e finais) de uma intervenção, com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, a depender do alcance do monitoramento, efetividade.” (RUA, ROMANINI, 2013, p. 111).

Concluído o detalhamento da organização e operacionalização do ciclo de políticas públicas, agora cabe destacar o funcionamento do ciclo empregado à política de qualificação profissional, tema da próxima seção.

### **2.3 Ciclo de políticas públicas aplicado à qualificação profissional**

O modelo idealizado de ciclo de vida de políticas públicas apresentado anteriormente é uma referência conceitual para ilustrar como sua estruturação é planejada e como esse processo envolve interação de muitos agentes, com distintos interesses. Dessa maneira, pretende-se agora fazer um levantamento dos elementos fundamentais que compõe as fases do ciclo, no âmbito da qualificação profissional desde seu surgimento no cenário nacional.

A partir do século XX inicia-se o processo de reestruturação produtiva da economia global, que apontou alguns desenhos de políticas públicas fundamentais para uma agenda pública e social brasileira, dentre elas está a qualificação profissional. A revolução tecnológica em curso ou Nova Matriz Tecnológica favoreceu a crescente importância atribuída à formação e à qualificação profissional. Assim, as empresas passaram a demandar um trabalhador mais qualificado, multifuncional e que buscasse uma formação contínua, em virtude das rápidas modernizações tecnológicas. Ou seja, percebeu-se então que se tratava de

uma questão estrutural, relacionada à mudanças no paradigma produtivo (nova matriz tecnológica), com fortes reflexos no mercado de trabalho (NEGROMONTE, 2011).

Para produzir aumento da competitividade das empresas brasileiras era essencial para além das inovações tecnológicas, dos novos processos organizacionais e gerenciais, e do aumento da eficiência, que as empresas possuíssem trabalhadores com escolaridade básica completa, com uma formação educacional voltada para as novas habilidades necessárias ao novo padrão de produção flexível. Porém, tratavam-se de duas carências à época e que até os dias atuais configuram-se como lacunas no cenário de trabalho e emprego brasileiro. Ou seja, a exigência cada vez maior de cumprimento ao pré-requisito da escolaridade mínima faz emergir barreiras à entrada no mercado de trabalho e a escassez de mão de obra qualificada ainda é um desafio não superado (SOUZA, 2002).

Conforme a verificação de Souza (2002), em nível mundial tem-se que os empregos na era da globalização perdem centralidade e que novos requisitos profissionais e educacionais são exigidos para o trabalhador. A formação e a qualificação profissional, por este motivo, passaram a ser itens importantes nas agendas dos governos. Ademais, articuladas para a produção de políticas públicas de emprego e renda e, também, voltadas para a (re)inserção e manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

De acordo com o contexto histórico apresentado, outro autor complementa a reflexão introduzindo uma perspectiva inédita para a conjuntura da época. A mesma, pela primeira vez inseriu a seguinte ideia: proporcionar ao trabalhador empoderamento individual para incrementar suas condições de trabalho e qualidade de vida. Afinal,

[...] a discussão sobre educação e qualificação ganhou destaque, pois atribuiu-se única e exclusivamente ao indivíduo a capacidade de usar das qualidades adquiridas. Neste aspecto, esta sintonia atinge tanto lideranças dos empresários, do governo, dos trabalhadores como também, na fala dos próprios trabalhadores, que incorporaram na sua trajetória de vida no trabalho a responsabilidade derivada dos seus atributos. Se antes as vantagens do país é que eram ressaltadas, agora, são as vantagens do indivíduo. (CASTIONI, 1999, p.3).

De acordo com essa repercussão de priorização política, a essencialidade da qualificação profissional para a vida do trabalhador brasileiro foi incorporada à grandes campanhas na mídia privada e pública. Ações de comunicação, principalmente vinculadas a um programa anterior ao PNQ, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) - ambos serão melhor discutidos em seção posterior - foram produzidas em larga escala (CASTIONI, 1999).

Perez (1998) inserido na abordagem referencial de Castioni (1999) ressalta que a estrutura assumida pelos programas de qualificação profissional, o desenvolvimento e a disposição dos processos burocráticos da área e o interesse crescente por parte da sociedade a respeito da política “[...] seria terreno fértil para por em prática as formulações desta corrente.” (PEREZ, 1998 *apud* CASTIONI, 1999, p. 8).

Portanto, a qualificação profissional surge como alternativa e solução técnica viável e factível e passou a figurar, com certa facilidade, nas agendas governamentais. Afinal, é válido ressaltar que, a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digerer” inovações a seu próprio tempo e estilo. Além disso, para combater também a má distribuição de renda na sociedade e ofertar às camadas menos favorecidas as vias de inclusão produtiva, a qualificação profissional surge como alternativa e instrumento intermediário para a melhoria dessa condição. Adiante será destacado com mais detalhamento em que contexto e de que maneira a política de qualificação profissional foi inserida na agenda governamental e desenvolvida no Brasil e, em especial, Minas Gerais.

Desta forma, aulas para a formação profissional do trabalhador surgem como solução, desde que sejam capazes de consolidar os conteúdos dos cursos de qualificação com as metodologias adequadas às necessidades do trabalhador e das empresas, articulando tanto a educação profissional como os conteúdos dos referidos cursos. Além disso, ao longo do período de formulação de propostas, a elaboração de diagnósticos é essencial para a compreensão do público-alvo que a política pretenderá atender, mapeando sua localização de maneira a retratá-los de modo mais amplo e detalhado quanto possível (MDS, 2013). Sendo assim, para essa política em questão focaliza-se, fundamentalmente, aqueles trabalhadores em situação de fragilidade, em especial, os desempregados.

Em geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para políticas públicas, empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Para desenvolver programas<sup>3</sup> no campo da qualificação profissional, por exemplo, é preciso conhecer não apenas o perfil da População Economicamente Ativa (PEA),

---

<sup>3</sup> Souza (2006 *apud* FINKLER; DELL'AGLIO, 2013, p.126) esclarece o que são programas, a partir da seguinte passagem, “as políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente) com o objetivo de garantir direitos de cidadania, especialmente aqueles assegurados constitucionalmente, voltando-se para a solução de problemas da sociedade. Após desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas e projetos.” Ver: FINKLER, Lirene; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. Barbaroi, Santa Cruz do Sul, n. 38, 2013. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-65782013000100008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782013000100008&lng=pt&nrm=iso)>.

como também a Movimentação de Empregos Formais, o Índice de Gini, a Taxa de Analfabetismo, a Escolaridade Média da população de 25 anos ou mais, a Proporção de Investimento em Qualificação Profissional, a Taxa de Desemprego e de Desocupação, o Grau de Informalidade, a trajetória do Produto Interno Bruto, dentre outros. Ou seja, na seleção de alternativas programáticas idealizadas para atender à questão pública apontada na agenda e elege prioridades de intervenção, é necessário dispor de indicadores que operacionalizem os critérios técnicos e políticos definidos (MDS, 2013).

O momento da implementação, sob a ótica da política de qualificação profissional, inclui a programação de atividades; o planejamento prévio de recursos financeiros com definição da forma em que este recurso será disponibilizado, se por meio de repasses operacionalizados através de convênios e termos de cooperação ou não, para delinear claramente, por exemplo, se haverá contratação de entidade executora de cursos de qualificação ou realização de campanhas de marketing para a divulgação da política (ALONSO, 2012).

Ademais, essa fase envolve a alocação de recursos humanos como, professores dos cursos, gestores dos contratos de qualificação, atendentes das unidades do Sine responsáveis por encaminhar o trabalhador tanto para cursos de formação profissional, quanto para vagas de emprego ao término da qualificação. Além disso, deve haver a verificação de qual pasta governamental ou instância colegiada é a responsável por formular, executar, monitorar e avaliar as políticas de capacitação profissional, bem como quais serão as responsabilidades e competências de cada Ministério envolvido com as mesmas; a interlocução com atores estratégicos<sup>4</sup> e o manejo dos mecanismos que assegurem a governabilidade das atividades e correção de trajetórias, caso se identifiquem obstáculos ou surpresas não antecipadas (MDS, 2013).

Para complementar a implementação das políticas e, posteriormente, para gestão, quando elas entrarem em plena operação, indicadores são essenciais viabilizando o acompanhamento regular das ações programadas, da previsão e alocação do gasto à produção dos serviços e aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização da política. Para a realidade da política de qualificação, são sugeridos indicadores ou informativos contendo dados, como os apresentados a seguir: número de alunos concluintes dos cursos, taxa de evasão e custo de formação por aluno. Ou seja, esses indicadores pretendem estruturar os processos formais de monitoramento da política.

---

<sup>4</sup> Configuram-se como atores estratégicos as instituições empregadoras, as entidades executoras dos cursos, os sindicatos e a sociedade.

Processos de antecipação da implementação de políticas com seus respectivos programas, por parte dos técnicos de alto escalão, acabam produzindo efeitos negativos, uma vez que a colaboração de atores locais envolvidos com a temática diariamente não são levadas em conta. Desse modo, a configuração dos processos e das rotinas é construída desconsiderando as reais necessidades e realidades locais onde o programa será executado. Nesse sentido, sistemáticas como essa deixam de lado “[...] as dificuldades de articulação e colaboração dos três níveis de governo ou de pastas sociais em uma mesma esfera e das diferenças de capacidade de gestão e de controle social pelo país afora.” (MDS, 2013, p.8).

Além disso, tal movimentação desconsidera um dos fatores centrais no ciclo das políticas públicas que podem ser julgados essenciais na sua fase inicial, isto é, a heterogeneidade socioeconômica da população demandante pela referida política. Quando esse fato acontece, os formuladores tratam os seus beneficiários como um único público-alvo, para o qual se deve disponibilizar um mesmo conjunto de serviços, de Norte a Sul, do centro à periferia das cidades, sem observar peculiaridades e variações importantes para o seu êxito (MDS, 2013).

E por último tem-se a avaliação e o monitoramento que “[...] são termos cunhados para designar procedimentos técnicos formais de acompanhamento de programas, focados na análise da eficiência, eficácia e efetividade, visando ao aprimoramento da ação pública.” (COHEN; FRANCO, 2000 *apud* MDS, 2013, p.37). Como mencionado anteriormente, a avaliação procura tanto verificar os impactos desejados e indesejados, quanto confrontar resultados esperados com resultados alcançados. Castioni (1999, p.7) ressalta que “[...] a avaliação deve verificar o quão compatíveis são os princípios que dão sustentação a implementação de tal política.” Trata-se também de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não da política, como pode ser entendido abaixo

A avaliação de programas é um empreendimento técnico-científico de uso de métodos da pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público, ao longo do seu “ciclo de vida”, da sua concepção ao usufruto dos produtos e serviços por ele disponibilizado, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade última de informar as necessidades de aprimoramento de suas ações, de modo a contribuir, juntamente com outros programas, na melhoria das condições sociais da população. (MDS, 2013, p. 42).

A avaliação dos resultados e dos impactos pode requerer emprego de entrevistas com agentes institucionais. No caso da política de qualificação, entrevistas com gestores das entidades executoras dos cursos, gestores e representantes do órgão público

responsável pela política, por exemplo, do Ministério do Trabalho e Emprego e das secretarias de estado; grupos de discussão com beneficiários dos programas, ou seja, aquelas alunos que frequentaram regularmente o curso de formação; pesquisas amostrais, ou estudos comparativos de casos. Para finalizar, espera-se que as avaliações das políticas de qualificação não sejam realizadas de forma pontual, isoladas ou sem ligação com a formação de agenda dos governos, afinal experiências passadas, lições aprendidas e percepções das políticas de qualificação profissional anteriores são relevantes e deverão ser aproveitadas. (ALONSO, 2012).

Há que se considerar que não é tradição no Estado brasileiro produzir avaliações de suas políticas e, conseqüentemente, os movimentos de inovação nos procedimentos e critérios avaliativos são mínimos. E contrapondo a lógica exposta acima, tem-se observado que os processos de avaliação nos vários Estados da Federação costumam ficar restritos à fórmula de entrevista com o aluno egresso para captar suas percepções do curso. Ou seja, pouco se tem praticado pesquisas focalizando o impacto social produzido pelo programa de qualificação. (CASTIONI, 1999).

Espera-se dos indicadores de monitoramento atualizações frequentes e tempestividade apropriada à tomada de decisão. Além disso, indicadores relevantes, exclusivos e em conformidade com as especificidades da política, bem como sensíveis às ações programadas são ideais e adequados para concluir se a política está sendo implantada de acordo com o planejado, para viabilizar alternativas com o objetivo de corrigir problemas inesperados, desvios de rota ou reprogramar atividades. Para tanto, a disponibilidade de dados continuamente atualizados nos cadastros e registros administrados pelos gestores e operadores envolvidos na política são importantes. Na qualificação profissional, por exemplo, caso um gestor precisar entender porque a taxa de abandono de alunos em cursos de formação em dada localidade ou em uma instituição está aumentando, talvez ele consiga alguma interpretação em seu próprio sistema de monitoramento (MDS, 2013).

Complementarmente às pesquisas estatísticas oficiais, com base nos registros administrativos de programas que atendem uma vasta proporção populacional, a criação de indicadores de contexto ou mesmo de monitoramento se torna viável. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE para a qualificação profissional é um exemplo de concentração de dados (MDS, 2013).

A matriz de indicadores de monitoramento deveria ser composta também por indicadores de qualidade das entregas ou satisfação dos beneficiários, eficiência, produtividade na prestação dos serviços e também de cobertura de público-alvo. Para políticas

de qualificação profissional, por exemplo, com base nos registros próprios e internos, além dos indicadores destacados anteriormente como número de alunos concluintes dos cursos, taxa de evasão e custo de formação por aluno, é possível delimitar outros indicadores como número de alunos matriculados, número médio de alunos formados por entidade executora dos cursos, número de qualificados inseridos no mercado de trabalho, taxa de frequência ou abandono de qualificandos. Portanto, “um sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes.” (MDS, 2013, p. 29).

O esclarecimento feito acima, quanto ao ciclo de políticas públicas praticado sob a ótica da qualificação profissional, é essencial para uma melhor compreensão das motivações e razões que fizeram tal política entrar nas programações governamentais. E no capítulo de análise do PNQ e do Pronatec, programas-foco desse trabalho monográfico, o ciclo de políticas públicas será examinado especificamente, quando aplicado a ambos.

Para melhor compreender a dimensão da política de qualificação profissional, a seção seguinte pretende destacar as conexões e impactos que a formação produz no âmbito educacional, social econômico e do trabalho.

## **2.4 Política de qualificação profissional sob as ópticas do desenvolvimento econômico, social, educacional e do trabalho**

Esclarecida a reflexão anterior sobre qualificação profissional, enquanto política pública e como ela se insere no ciclo de políticas públicas, essa seção buscará ressaltar as principais correlações e impactos da formação profissional na perspectiva da educação, da economia e do trabalho e, por fim, no panorama social. A educação como direito do cidadão, desenvolvimento econômico, melhores perspectivas de trabalho e inclusão social são aspectos adjacentes à política de qualificação e que ela procura contribuir para a efetividade de cada um, porém por si só ela não garante tal contexto necessitando suporte de outras políticas, como será visto a seguir.

### **2.4.1 Os níveis de escolaridade e a educação brasileira**

Tomando como base a relação escolaridade e qualificação profissional e também seus desencadeamentos e impactos, o presente trabalho utilizou como embasamento

inicial a obra “Qualificação profissional e mercado de trabalho: reflexões e ensaios metodológicos construídos a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego” produzida pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e publicada em 2011<sup>5</sup>.

Em primeiro lugar, os estudos apontam para a relevância da escolaridade complementar à qualificação para a incorporação de trabalhadores à PEA e a absorção dessas pessoas no universo de ocupados, dimensões fundamentais do mercado de trabalho. Com isso, foram detectados dois fenômenos: (i) a ampliação do tempo de vida dedicado aos estudos, tanto com o adiamento da conclusão da vida escolar, quanto pelo retorno às salas de aula daqueles que haviam suspenso a formação; e (ii) o envelhecimento e contínuo decréscimo dos indivíduos menos instruídos, estes cada vez mais identificados com um segmento etário mais avançado (DIEESE, 2011). Antes de avançar e para a melhor compreensão, o conceito de PEA será detalhado abaixo

A população economicamente ativa (PEA) representa a força de trabalho, ou seja, a população que está de alguma forma inserida no mercado de trabalho, seja em situação de ocupação ou desocupação. Nesse sentido, a PEA é composta por pessoas com dez anos ou mais de idade, que foram classificadas como ocupadas ou desocupadas. Ou seja, a PEA inclui tanto as pessoas que estão trabalhando, quanto pessoas que estão procurando emprego. (FJP, 2012 *apud* OBSERVATÓRIO DO TRABALHO, 2012, p.43).

A partir do esclarecimento sobre o que se trata a População Economicamente Ativa, outros dois conceitos inéditos foram introduzidos: desocupado e ocupado. A título de alinhamento, em primeiro lugar, por desocupado entende-se como aqueles indivíduos que não estavam trabalhando, mas que mesmo assim, em um espaço de tempo recente, estavam em busca de uma vaga de emprego no mercado de trabalho (IBGE, 2007 *apud* DICIONÁRIO DO MERCADO DE TRABALHO, 2012). Já os ocupados são aqueles

[...] indivíduos com dez anos ou mais de idade que exercem algum tipo de trabalho remunerado. Incluem-se, ainda, como ocupadas as pessoas que não

---

<sup>5</sup> A partir do debate sobre a dessincronia entre qualificações demandadas e oferecidas no mercado de trabalho nacional, bem como o desequilíbrio e as desigualdades que orientaram a disponibilidade e absorção produtiva dos trabalhadores brasileiros, o Dieese produziu vários estudos sobre as relações entre qualificação e mercado de trabalho, quatro deles foram apresentados na forma de capítulos da obra “Qualificação profissional e mercado de trabalho: reflexões e ensaios metodológicos construídos a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego” publicada em 2011. A instituição realizou entre 2008 e 2009 os estudos e tomaram como base os resultados da Pesquisa de Emprego e Desemprego de seis regiões metropolitanas (Porto Alegre, Salvador, São Paulo, Belo Horizonte, Recife) incluindo o Distrito Federal, sob diferentes aspectos para responder a distintos questionamentos que compõem o mosaico temático da qualificação profissional no Brasil urbano atual.

exercem trabalho remunerado, mas que estão afastadas por motivo de férias, licença, greve, etc. A taxa de ocupação representa o percentual de pessoas ocupadas em relação à população economicamente ativa (PEA) (FJP, 2012 *apud* DICIONÁRIO DO MERCADO DE TRABALHO, 2012, p.40).

Além disso, configura-se no contexto histórico recente movimentos de saída daqueles com menor nível de instrução ou escolaridade do mercado de trabalho. Uma das motivações que contribuiu para o alcance de tal quadro é a falta de oportunidades de trabalho para estes indivíduos. Conforme o Dieese (2011), ao longo de 1998 e 2003, as restrições encontradas para inserção no mercado de trabalho aos cidadãos menos escolarizados, refletiram no prolongamento do tempo de procura por emprego dos indivíduos com este perfil, em especial, aqueles com até o ensino fundamental incompleto.

A partir da mesma base de dados do referente estudo, os requisitos de qualificação exigidos no momento da contratação do trabalhador puderam ser discutidos pelo Dieese. Fundamentados em uma aproximação razoável dos requerimentos, foram levantadas três exigências ou três dimensões constituintes da política de qualificação profissional: **escolaridade**, realização de cursos de qualificação e experiência profissional. Quando a escolaridade é levada em consideração e avaliada, confirma-se que a apresentação de comprovante ou domínio de conteúdo de determinado grau acadêmico foi requerido para mais da metade dos ocupados. Outro resultado colocado pelo Dieese foi que

um ano a mais de estudo aumenta o rendimento do trabalho em 6% e qualificar-se profissionalmente amplia o rendimento em proporção bem próxima à educação formal (5%), mostrando que os ocupados que passam por essa experiência, mantido tudo mais constante, recebem mais do que os que não o fizeram. (DIEESE, 2011, p. 17).

Isto é, a conjuntura de crescente restrição à entrada ou permanência no mercado de trabalho dos segmentos menos instruídos, reafirma a necessidade de políticas públicas orientadas, principalmente, para a educação (em especial, elevação de escolaridade) em conformidade com a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra neste segmento. Estando a evolução da real necessidade da demanda de trabalho diretamente relacionada com o grau de escolarização dos trabalhadores.

Diante disso, não se trata apenas de oferecer ao trabalhador um curso que possa sanar sua defasagem em relação às tecnologias recentes adotadas nas empresas, mas sim de dar-lhe condições de suprir a falta de conhecimentos de base que não possui e que não são supridos com um curso de qualificação. Portanto a questão passa por repensar a própria política educacional de forma ampla, dando condições aos trabalhadores de entrarem

e se manterem no mercado por um longo prazo. (MORETTO, 2007 *apud* NEGROMONTE, 2011, p. 76).

Como observado na passagem acima, a problemática educacional está contida no bojo dos problemas estruturais das agendas governamentais com complexa capacidade resolutiva e com uma relação forte com a política de qualificação profissional. Na seção que está por vir, as relações de cunho econômico e da área do trabalho serão expostas em diálogo com a política analisada por esse trabalho monográfico.

#### **2.4.2 Economia e trabalho**

Retomando e destacando brevemente, a primeira correlação entre economia e trabalho, a política de qualificação está vinculada a lógica de adicionar capital humano à força de trabalho. Afinal é uma das políticas, dentre as pertencentes ao Sistema Público de Emprego Brasileiro<sup>6</sup>, capazes contribuir para a redução dos índices de desemprego, na medida em que, ao maximizar a oferta de cursos de formação profissional proporciona acesso aos desempregados a postos de trabalho vagos que não seriam acessíveis na ausência do treinamento. Desse modo, a qualificação profissional subsidia a produtividade do trabalho, mediante o aumento de capital humano, já que a capacidade de produção da mão de obra é determinante para o produto de um país.

Retoma-se aqui o estudo desenvolvido e publicado em 2011 pelo Dieese. Além de levantar a relação entre escolaridade e qualificação profissional, as informações analisadas apontam que, predominantemente, os trabalhadores arcam com os custos de sua capacitação - transporte e alimentação, por exemplo. Concomitantemente, as perspectivas e esperanças, em relação ao mercado de trabalho, compõem o centro mobilizador dessas iniciativas, uma vez que partiam, em especial, dos indivíduos que desejavam se inserir ou se manter no mercado formal de trabalho. “De fato, as taxas mais elevadas de formação em qualificação profissional eram encontradas entre os desempregados e os ocupados, sendo que esses índices chegavam a 52,0% e 40,1%, respectivamente.” (DIEESE, 2011, p. 12).

Há que se destacar que a execução de políticas de qualificação contribui, consideravelmente, para o aumento da competitividade das empresas e cooperativas; do auxílio à construção de ambientes favoráveis de negócios e atrativo aos investimentos

---

<sup>6</sup> Em seções seguintes o Sistema Público de Emprego será rapidamente descrito, por não ser o foco do presente trabalho.

produtivos; da sustentabilidade do fomento; da capacidade de inovação das empresas e dos arranjos produtivos locais, de forma a potencializar a inclusão produtiva do indivíduo (VALADARES, 2008). E ademais, “[...] há um crescente consenso de que programas de treinamento providos pelo setor público podem melhorar as perspectivas de emprego dos economicamente desfavorecidos.” (LALONDE, 1995; BLOOM, 1984 *apud* OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007, p. 354).

Sendo assim, a qualificação profissional não é geradora de emprego por si só, porém ela está, fundamentalmente, ligada às condições de trabalho configurando-se como fração relevante para a penetração, permanência ou saída do empregado no mercado de trabalho (LIMA, 2007 *apud* MENDONÇA, 2008). Além disso, trata-se de uma política que pode ser interpretada para além do fato de ser um requisito do “posto de trabalho”, sendo também entendida como uma política de crescimento para elevação da produtividade e da competitividade da economia brasileira. Neste caso, considera-se que quanto maior for o nível de formação ou qualificação de um indivíduo, maior será o valor agregado nas suas habilidades para desenvolvimento profissional (ROSANDISKI, 2006, *apud* MENDONÇA, 2008).

Dando continuidade a análise da literatura que trata dos fatores que influenciam os efeitos das políticas de qualificação profissional quanto à inclusão produtiva do trabalhador e aos incrementos econômicos, Negromonte (2011) salienta que

Além de se constituir como uma ação essencial na atual economia globalizada, oferecendo condições aos trabalhadores de acompanharem as mudanças tecnológicas cada vez mais constantes, a qualificação pode ser usada como ferramenta estratégica para se pensar a abertura de novas empresas, desenvolver outros ramos de negócios, potencializar cadeias produtivas locais e proporcionar condições de geração de renda para trabalhadores autônomos. Dessa forma, há que se pensar em formas para se trabalhar nos gargalos que permeiam sua consecução e implementação. (NEGROMONTE, 2011, p. 75).

Logo a qualificação é uma parte estruturante das relações de trabalho, entendida como instrumento de desenvolvimento conjunto dos envolvidos no mercado de trabalho (empregado e empregador). E, por fim, para manter seu caráter social, essa política pública 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. Tal abordagem social será melhor explorada na próxima seção.

### 2.4.3 Social

Valadares (2008) destaca que as ações de qualificação são capazes de intervir consideravelmente no desenvolvimento social de um público marginalizado. E, além disso, contribuir para a redução da violência nas áreas urbanas e rurais com a inclusão produtiva de uma boa parte dos excluídos ou precariamente inseridos no mercado formal de trabalho. À vista disso,

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. (MENDONÇA, 2008, p.61).

Em paralelo com as influências da escolaridade na política de qualificação, tem-se que “[...] crianças cujos pais têm maior acesso à educação de qualidade tendem a adquirir maior escolaridade ao longo da vida” (MINAS GERAIS, 2007, *apud* MENDONÇA, 2008, p.68). Por conseguinte, a aplicação da qualificação como instrumento de inclusão social favoreceria a ampliação da participação ativa dos trabalhadores melhores instruídos no planejamento familiar, contribuindo num ciclo virtuoso para a ruptura da pobreza intergeracional. Ou seja, exemplificando, a partir de um pai instruído que passou por uma qualificação profissional, o filho adquiriu melhor escolaridade e, com isso, o neto tenderá a ter uma maior escolaridade também e assim por diante.

A questão social, sob a ótica da política de qualificação, é vista mais como uma das formas de empoderamento do trabalhador, transformando-o em um protagonista capaz de tornar-se mais competitivo no mercado de trabalho. Isto porque terá melhores propostas de salário e capacidade de transitar entre empregos com mais facilidade, do que como um recurso para relações de trabalho coletivas. Para tanto, pode-se entender a qualificação como social, na medida em que ela tem como seu conteúdo o empoderamento social do trabalhador e tem como sua missão dar ao trabalhador a capacidade de auferir renda por conta própria, emancipando-o de assistências sociais. 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.

Enfim, esta seção objetivou evidenciar a qualificação como ferramenta diretamente influenciada pelo cenário e alcances das políticas educacionais do país e útil para

estimular o potencial produtivo da economia e as oportunidades na área do trabalho e perspectivas de melhoria social.

## **2.5 Política Pública de qualificação profissional no Brasil e em Minas Gerais**

A presente seção objetiva esclarecer a trajetória das políticas de qualificação social e profissional no Brasil e em Minas Gerais. Inicialmente, serão explicitadas as abordagens teóricas sobre as políticas de mercado de trabalho existentes que compõem o sistema público de emprego, a inserção da qualificação profissional nesse universo, bem como um breve resgate histórico do desenvolvimento desse sistema no Brasil e no mundo. Posteriormente, um resgate histórico do surgimento e da estruturação da qualificação profissional no país e em Minas Gerais será feito, ou seja, destacar a evolução das políticas de qualificação é também objetivo dessa seção.

### **2.5.1 As políticas de mercado de trabalho e o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda**

Conforme a abordagem de Negromonte (2011), as políticas de mercado de trabalho possuem como propósitos básicos: assegurar benefícios que preservem o trabalhador em situação de desemprego, auxiliar o funcionamento do mercado e dar suporte ao trabalhador a ocupar uma nova posição. Não estão compreendidas mudanças nas legislações trabalhistas e medidas que visam potencializar ou minimizar a demanda por mão de obra, por exemplo, o salário mínimo. Para estabelecer conceitualmente, tais políticas são definidas como “[...] aquele conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de empregos) ou indireta (formação profissional).” (RAMOS, 2003, p.15).

Com o objetivo de complementar a reflexão, Moretto (2007) faz uma distinção entre as políticas de mercado de trabalho e as políticas de emprego. Conforme suas considerações, as “políticas de emprego” detêm um significado mais amplo que as primeiras, uma vez que são voltadas para a criação de novos postos de trabalho. “As políticas de emprego são entendidas como desdobramentos das políticas de desenvolvimento regional e de estímulos a certos ramos de atividade prioritários, assim como do perfil do gasto público em áreas prioritárias [...]” (MORETTO, 2007, p.10).

Há que se destacar também o caráter fundamental do alinhamento que as políticas de emprego devem possuir com o modelo de desenvolvimento executado no país. Afinal, tais políticas compõem essencialmente os instrumentos que influenciam as decisões sobre investimento e ocupação da capacidade produtiva, decisões que, em última instância, definem o nível de emprego na economia (MORETTO, 2007).

As políticas de mercado de trabalho, por sua vez, abrangem um leque bem menor de alternativas. Embora possuam posição secundária em relação à política de emprego,

[...] as políticas de mercado de trabalho têm um papel importante para organizar o mercado de trabalho fazendo com que o desemprego seja baixo e de pouca duração, tornando-se uma situação mais suportável para os indivíduos e para a sociedade, particularmente por meio do programa de seguro-desemprego. (MORETTO, 2007, p. 11).

Moretto (2007) aponta que as políticas de mercado de trabalho são capazes de contribuir para a diminuição do nível de desemprego, no entanto essa redução é limitada pelo nível das atividades econômicas, fator externo ao mercado de trabalho. A efetividade dessas políticas é comprometida por sua alta dependência às políticas de emprego. Ou seja, caso não ocorra recuperação econômica em determinado país que leve ao desenvolvimento possibilitando tanto a geração de novas vagas de emprego, quanto à inclusão social será extremamente complexo minimizar as taxas elevadas de desemprego daquela nação.

Ramos (2003)<sup>7</sup> também aborda essa relação de dependência entre ambas políticas

Nesse sentido, as Políticas de Mercado de Trabalho supõem, implicitamente, que os problemas do desemprego estão gerados no mercado de trabalho. Em outros termos, existem vagas mas, por algum motivo, as mesmas não são preenchidas e/ou o tempo requerido para serem ocupadas é longo, gerando desemprego. Se não existem vagas, a potencialidade das Políticas de Mercado de Trabalho em diminuir o desemprego será reduzida dramaticamente. (RAMOS, 2003, p. 26).

As políticas de mercado de trabalho são divididas em passivas e ativas. As primeiras incluem medidas para diminuir a oferta de trabalho, por exemplo, através da aposentadoria antecipada ou para tornar mais tolerável a condição de desempregado, via transferência de benefícios financeiros aos assalariados desempregados. No entanto, as

---

<sup>7</sup> Para Ramos, as Políticas de Mercado de Trabalho são intituladas Políticas de Emprego (em uma visão mais restrita). De acordo com a categorização de Moretto, as Políticas de Emprego são consideradas por Ramos, como uma visão mais abrangente do termo Políticas de Emprego. No caso dessa dissertação, escolhemos por adotar a distinção feita por Moretto a respeito das “políticas de emprego” e das “políticas de mercado de trabalho”.

políticas de mercado de trabalho ativas caracterizam-se por um conjunto de ações que buscam elevar o nível de emprego, atuando sobre o contingente de trabalhadores. Por não ser propósito central do presente trabalho, as políticas passivas serão estudadas de forma mais simplificada.

Dentre o *holl* de políticas passivas tem-se como a principal e a mais importante em termos de recursos, o seguro-desemprego. Foi criado com o intuito de proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego, ou seja, trata-se de um benefício oferecido no período de transição entre um emprego e outro. Entretanto, o seguro-desemprego, ao longo do seu período de formação, não foi pensado para atender sociedades nas quais o desemprego atingia grandes contingentes populacionais e fosse duradouro. Ademais se trata de uma política que já foi alvo de críticas ao declararem que a mesma estimulava o comodismo nos desempregados, bem como os tornava relutantes no momento de reinserção no mercado de trabalho.

Mas ao mesmo tempo, a política de seguro-desemprego também despertou pontos de vistas à favor como colocado por Chahad (2009 *apud* BALESTRO; MARINHO; WALTER, 2011, p. 204) que destaca que tal “[...] benefício acaba servindo como um incentivo ao trabalho autônomo. Dessa forma, a ajuda do benefício possuiria maior impacto sobre micro empreendimentos do que sobre o consumo diretamente”. Um fator notório é que o seguro é um benefício universal ao trabalhador formal e deve proteger a força de trabalho como um todo.

A extensão dos ciclos escolares e a concessão de aposentadorias precocemente são outras políticas identificadas como passivas. A primeira possui como objetivo estender o tempo de permanência dos jovens no sistema escolar para produzir impactos diretos ou indiretos no desemprego. Além de reduzir temporariamente o volume da força de trabalho, a política ainda colabora para aumentar a escolaridade dos jovens, bem como potencializar suas chances de conquistar uma vaga de emprego, raciocínio esse que se complementa às discussões sobre educação e qualificação profissional da seção 2.4.1 do presente trabalho (RAMOS, 2003).

Já a aposentadoria precoce está inserida na seguinte lógica: determinado cidadão, em função da sua idade e formação, pode encontrar barreiras no momento de reinserção no mercado de trabalho. Nesse sentido, com o intuito de ser menos oneroso ao Estado, que não precisará pagar o seguro-desemprego por longos períodos, principalmente quando esse auxílio financeiro está vinculado à cursos de qualificação profissional, a antecipação da aposentadoria seria estimulada. Entretanto, é essencial destacar que sua

aplicação perdeu forças nos últimos anos e atualmente não é bem vista, em função por exemplo das pressões demográficas de envelhecimento dos cidadãos (NEGROMONTE, 2011).

Partindo agora para as políticas de mercado de trabalho ativas tem-se a qualificação profissional, a intermediação, o apoio aos micro e pequenos empreendimentos, a distribuição de subsídios diretos ou indiretos à contratação de um grupo profissional com particulares problemas de desemprego e, por fim, a criação direta de empregos no setor público.

Conforme, Ramos (2003, p.18) a qualificação profissional, foco do presente trabalho, “[...] é uma Política Ativa dado que se parte da suposição que ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam suas chances de encontrar emprego (se estava desempregado) ou de não perder o que já possui (se estava empregado).” Como aponta o mesmo autor, esta talvez seja a política mais popular nos países desenvolvidos, como o é no Brasil.

Outra política que merece destaque dentre as políticas ativas é a intermediação. Ela consiste em realizar levantamento constante das vagas de emprego disponíveis no mercado, delimitando o perfil do candidato ideal para as empresas, bem como seus respectivos salários, auxílios e benefícios e, em paralelo, os perfis dos indivíduos em busca de oportunidades de trabalho também são traçados, com informações sobre escolaridade, experiências profissionais, cursos e expectativas profissionais. Gerencia-se, então, o banco de dados que integra as informações de ambos, trabalhadores e empresas, de forma a compatibilizar os recursos humanos requeridos e os disponíveis. Desse modo, esse serviço busca minimizar a assimetria informacional presente entre as empresas ofertantes de vagas no mercado e os trabalhadores em busca dessas vagas.

Ademais, Ricca (1983) em Moretto (2007) destaca uma particularidade

Se a política de intermediação estiver direcionada para satisfazer às necessidades das empresas, as atividades de seleção serão mais acentuadas, desenvolvendo-se as ações de prospecção e assessoria às empresas. Por outro lado, se a colocação estiver direcionada como a principal medida de ajuda aos trabalhadores desempregados ou desfavorecidos, então passa a ser um instrumento para persuadir ou obrigar os empregadores a contratar esses trabalhadores. Esse direcionamento pode, no entanto, ter um caráter conjuntural, mudando de acordo com as especificidades de cada momento. (RICCA, 1983 *apud* MORETTO, 2007, p.201).

Em terceiro lugar tem-se o apoio a micro e pequenos empreendimentos como outra política ativa. Ela se justifica pelos seguintes fatos: (i) as micro e pequenas empresas são

as que mais empregam em relação às grandes empresas, ou seja, potencializar seu desenvolvimento impacta indiretamente a geração de empregos e (ii) tratam-se de empresas que enfrentam dificuldades em surgir e sobreviver no mercado. Através de “ações, que vão desde crédito dirigido até ao apoio para o desenvolvimento tecnológico, design, identificação de novos canais de comercialização, etc.” (RAMOS, 2003, p. 19).

Ainda dentro das políticas ativas, existe a política de subsídios que fornece, de forma direta ou indireta, benefícios à contratação de um grupo populacional com particulares problemas de desemprego. O governo pode instigar a contratação desses trabalhadores fornecendo certos incentivos às empresas, como por exemplo, isenção ou redução de impostos, o que torna a contratação de integrantes desse grupo<sup>8</sup> algo atrativo.

E por fim, a criação direta de empregos pelo setor público, que ocorre via da contratação de pessoal para trabalhar em obras e serviços públicos. No passado, essa política era frequentemente utilizada pelos países, entretanto entrou em desuso e só é utilizada em casos emergenciais.

Explicados tais conceitos, cabe perpassar resumidamente, sobre a dinâmica de criação e estruturação do sistema público de emprego no mundo e no Brasil. As políticas para o mercado de trabalho como são conhecidas hoje estão ainda um pouco distantes de se constituírem verdadeiras garantias de inclusão produtiva e social para os trabalhadores, possuem um corpo que teve o início de sua construção há dois séculos.

Negromonte (2011) aponta que tanto o nascimento dos sistemas públicos de emprego, quanto das políticas de mercado de trabalho estão diretamente vinculadas ao desenvolvimento do capitalismo industrial. O marco inaugural para a implantação de um serviço público de emprego nas nações desenvolvidas foi o surgimento da classe operária, em conjunto com a grande empresa industrial.

O marco do movimento trabalhista ocorreu em 1919, com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A organização surgiu principalmente, a partir do grande poder de influência dos partidos políticos de esquerda à época, da ordenação social dos sindicatos e do reconhecimento das nações desenvolvidas de que o trabalho deveria ser tratado como condição determinante para o desenvolvimento econômico e social das populações. Nesse mesmo período ocorre a Convenção nº 88 da OIT, que se estabeleceu como marco do desenvolvimento do serviço público de emprego no mundo, fazendo com que o

---

<sup>8</sup> Como jovens, mulheres e pessoas com necessidades especiais.

mesmo adquirisse um formato mais completo, com diretrizes para sua organização e delimitação dos seus objetivos e funções. Como bem coloca Moretto (2007, p. 200)

A Convenção nº 88 da OIT, estabelece como funções do serviço público de emprego: a seleção e colocação de trabalhadores; a facilitação da mobilidade geográfica e profissional; a coleta e análise de dados sobre o mercado de trabalho; a cooperação na administração do seguro-desemprego; e a assistência no planejamento econômico e social.

Agora sob a perspectiva do Brasil, o processo de implantação e consolidação das políticas de mercado de trabalho se deu tardiamente, uma vez que acompanhou o próprio desenvolvimento tardio do capitalismo e do mercado de trabalho brasileiro. A título de exemplo, somente em 1975 que as primeiras políticas de mercado de trabalho ativas foram inseridas no país, isso em função das determinações firmadas na Convenção nº 88, sendo essas responsáveis pela formação do Sistema Nacional de Emprego (Sine). O objetivo desse último era “[...] prover serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho.” (AZEREDO, 2006 *apud* VALADARES, 2008, p. 27).

Há que se destacar que durante a história do país, ações políticas pontuais foram tomadas com o intuito de sanar problemas específicos da economia ou das relações do mercado de trabalho, sendo essenciais para a construção de uma trajetória do que hoje é denominado Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER).

Como ressalta Valadares (2008), o SPTER antes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não era estável e mesmo com a disponibilização de benefícios que possuíam uma fonte de financiamento clara, seu alcance era ainda muito limitado. Ao longo das décadas de 60 e 70, as políticas predominantes eram as passivas, geralmente operavam no sentido de indenizar o trabalhador demitido. Ademais,

As primeiras políticas ativas de mercado de trabalho surgiram no Brasil em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estas foram responsáveis pela constituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. (VALADARES, 2008, p. 27).

Foi então o artigo 239 da CR/88 que definiu fontes estáveis de financiamento do seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho. Com isso, a sistematização de um programa de suporte ao trabalhador brasileiro foi possível, por meio de políticas mais

estruturadas. E em 1990, que o SPTER foi de fato consolidado, uma vez que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi criado e proporcionou a oferta de um dilatado conjunto de políticas de mercado de trabalho que iam além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego.

A estrutura do SPTER é pautada por “[...] instrumentos que busquem garantir de forma ampla o direito ao emprego, através da integração das políticas públicas voltadas para a promoção do trabalho, emprego e renda.” (VALADARES, 2008, p. 28). A qualificação profissional se apresenta como umas das políticas públicas com uma das principais funções e está dentre as ações mais tradicionais do sistema, acompanhada pelo seguro desemprego, a intermediação de mão de obra e a orientação profissional.

Ou seja, para atender o caso brasileiro observou-se que era preciso ampliar as atribuições já existentes para além das funções tradicionais do sistema de emprego, com o objetivo de responder às peculiaridades da organização do mercado no país. Essa concepção se preocupa com porções da população que se encontram em estado de vulnerabilidade ou que estejam excluídos do mercado de trabalho. Como destaca Moretto (2007), a concepção do SPTER

[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão de obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas. (MTE, 2005 *apud* MORETTO, 2007, p. 239).

Portanto, o SPTER pode ser capaz de colaborar significativamente com a estruturação e o desempenho do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que maior celeridade será conferida ao ajuste entre as informações relativas às ofertas de vagas no mercado e os trabalhadores em busca dessas vagas, potencializando a transparência do mercado de trabalho. Além disso, o período de permanência na situação de desemprego será diminuído e o seguro-desemprego proporciona uma transição adequada para o novo posto de trabalho. Entretanto,

[...] o sistema é parte de um todo mais amplo e a efetividade de suas ações na direção de um mercado de trabalho mais estruturado e com melhor funcionamento depende de outras políticas e instituições terem no emprego a sua centralidade. (MORETTO, 2007, p. 235).

Finalizada a compreensão da política de qualificação profissional no SPTER, a seguinte seção foi estruturada para apresentar o percurso histórico de estruturação da política aqui em questão no cenário brasileiro e mineiro.

### **2.5.2 Trajetória da política de qualificação profissional no Brasil**

Em primeiro lugar, antes de iniciar um breve resgate histórico sobre as políticas de qualificação executadas no Brasil ao longo do século XX, é necessário destacar que as ações iniciais e formais de formação profissional no Brasil são referentes aos primeiros séculos de colonização, durante o período escravocrata. A partir do momento em que as atividades artesanais, de manufatura e demais atividades que demandavam esforço físico e manual passaram a predominar entre a mão de obra escrava elas foram classificadas como ações desqualificadas, levando ao fortalecimento do preconceito. No período escravocrata iniciou-se o processo de categorização do trabalho conforme características manuais ou intelectuais influenciando a construção e o desenvolvimento do complexo educacional nacional e, também, atuando diretamente sobre a maneira como a qualificação profissional se “enraizou” no Brasil (LIMA, 2004)<sup>9</sup>.

É interessante salientar que a primeira iniciativa estruturada por parte do Estado brasileiro em atuar na área de qualificação profissional foi o Decreto nº 7.566. Esse dispositivo legal foi publicado em 1909 durante o governo de Nilo Peçanha e aplicado a nível federal. O decreto determinava a criação de uma rede constituída de dezenove escolas, uma em cada unidade da federação (excluindo o Rio Grande do Sul e o Distrito Federal). Tais escolas foram denominadas de Escolas de Aprendizes Artífices e seu objetivo central era a formação de operários e contramestres, tendo como base o ensino prático e de conhecimentos técnicos. Oficinas de trabalho manual ou de mecânica eram realizadas nas instituições, de acordo com as demandas locais das indústrias. Dessa forma, o governo inaugurou uma rede federal que resultou nas Escolas Técnicas, atualmente transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Por fim, as Escolas de Aprendizes Artífices foram a mais importante base para o desenvolvimento do ensino profissional no Brasil.

A criação do Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (Cfesp), no estado de São Paulo, configura-se como mais uma importante experiência para a construção de conhecimento e progresso da educação profissional no Brasil. Ao longo da República

---

<sup>9</sup> Esta seção tem como referência principal Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (2004).

Velha (1889-1930), o centro foi inaugurado, “[...] se constituiu no embrião do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), criado em 1942” (LIMA, 2004, p.61) e o ponto de partida para a composição dos sistemas de formação profissional. O Cfesp era uma organização complexa, na qual as empresas ferroviárias conveniadas contribuíam financeiramente, de acordo com número de empregados, enquanto o governo estadual auxiliava com professores de educação geral e equipamentos especializados (MANFREDI, 2002, *apud* LIMA, 2004).

Sendo assim, tanto as Escolas de Aprendizes Artífices embrião dos atuais Cefets, quanto os Cfesps foram capazes de desenvolver toda a base pedagógica e ideológica específica da qualificação profissional.

A década de 30 foi marcada pela inauguração de uma nova etapa para o Brasil, em função do seu desenvolvimento social e econômico e pelas rápidas transformações dessas estruturas. Tudo isso devido à elevação de Getúlio Vargas ao poder. O novo presidente tinha como foco de atuação a industrialização, sendo assim o país deixou de ser uma economia baseada na produção agrária para a exportação para constituir-se como uma economia industrial. Entretanto, o atraso industrial ainda era uma marca brasileira.

Outra dificuldade enfrentada pelo governo à época girava em torno da questão educacional. Os resultados quantitativos e qualitativos do sistema educacional não eram dos mais animadores e recebiam duras críticas, afinal o Brasil caminhava rumo à efetiva industrialização. Aproximadamente 80% dos brasileiros eram analfabetos em uma população de trinta milhões de habitantes. Mesmo nos estados mais desenvolvidos os sistemas de ensino eram precários e exigiam iniciativas mais estruturadas e duradouras em prol de sua ampliação e democratização. Sendo indispensável uma educação mais voltada para as reais necessidades da esfera produtiva (FOGAÇA, 1990 *apud* LIMA, 2004).

Desse modo, Vargas cria o Ministério da Educação e Saúde Pública com o intuito de centralizar a burocracia do aparelho escolar e potencializar o poder central sobre o ensino. Todos os órgãos que atuavam no campo educacional e que, até então, se encontravam dispersos em outras unidades administrativas, compreendendo o sistema federal das Escolas de Aprendizes Artífices, foram transferidos para esse Ministério. A partir de 1930, estruturou-se um sistema educacional com redes específicas de ensino primário e médio, obedecendo às mesmas normas emanadas do governo federal (LIMA, 2004).

O desenvolvimento da indústria nacional com a aceleração do processo de industrialização e a incorporação de novas tecnologias, somados a urbanização e a utilização da mão de obra rural nas indústrias, tornaram obrigatória a criação de mecanismos que

garantissem a qualificação dos trabalhadores para ocuparem os novos postos de trabalho criados. Isto é, era preciso qualificar os trabalhadores para atender às novas exigências e habilidades demandadas pelo setor produtivo. A educação profissional torna-se um elemento estratégico para o desenvolvimento industrial. Assim, no princípio da década de 40, tem início a estruturação de um sistema privado que visava atender às necessidades imediatas de preparação de mão de obra para os setores da indústria e do comércio, os quais se encontravam em plena expansão.

Conseqüentemente foram criados em 1942 o Senai e em 1943 o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), serviços esses focados em formar profissionais especializados para atender as demandas do mercado emergente. Eles eram financiados por contribuições dos estabelecimentos industriais e comerciais respectivamente, e construídos sob a liderança da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC). Tanto o Senai, quanto o Senac estavam subordinados ao Ministério da Educação e Saúde, que tinha a incumbência de traçar as diretrizes pedagógicas e exercer a fiscalização de suas atuações. A regulamentação dos cursos estava prevista nas Leis Orgânicas de Ensino Industrial e Comercial. Então, iniciava a institucionalização de um sistema nacional de aprendizagem, que atualmente é formado por diversas instituições<sup>10</sup>, denominado de Sistema S.

Complementarmente, os cursos oferecidos pelo Senai e Senac refletiam os princípios tayloristas de organização e de controle dos processos de trabalho, sendo assim a formação dos trabalhadores era voltada para o exercício de funções específicas e os mesmos eram perfeitamente ajustados ao seu posto de trabalho. A proposta curricular era predominantemente prática, sem maiores preocupações com a formação teórica, já que os cursos deveriam atender prioritariamente as demandas das organizações que os financiavam.

Há que se destacar que em paralelo ao Sistema S, na Era Vargas tentou-se estabelecer um sistema público de formação profissional que possuía cursos de nível médio dirigidos para a formação de técnicos especializados em diferentes setores da economia como: técnico-agrícola, técnico-comercial, técnico-industrial, entre outros. Esses cursos não viabilizavam acesso direto ao nível superior e ofertavam um ensino considerado de segunda classe, por ser dirigido para o atendimento dos segmentos sociais menos favorecidos. Ademais, “as escolas técnicas que foram surgindo (federais, estaduais e municipais) cumprem

---

<sup>10</sup> Senai, Senac, Sesi (Serviço Social da Indústria), Sesc (Serviço Social do Comércio), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes), Sest (Serviço Social de Transportes), SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

hoje um papel muito importante, pois enquanto o Sistema S forma operários especializados, as primeiras formam quadros técnicos de nível médio para a indústria, o comércio e o setor agropecuário.” (ALONSO, 2012, p. 36).

Fazendo um balanço a respeito das transformações educacionais trazidas pelo governo de Vargas conclui-se que elas realçam e reforçam as diferenças das classes sociais brasileiras. Afinal, vinculados ao trabalho manual e operacional, os cursos de qualificação profissional eram ofertados aos menos favorecidos financeiramente, enquanto aos bem nascidos eram oferecidos a educação geral e as possibilidades de acesso ao nível superior, formando as elites que exerceriam o trabalho intelectual. Com isso, tal marca histórica propaga até os dias atuais, um certo tipo de preconceito referente à qualificação profissional, por estar associada ao trabalho manual. E, ainda com o ensino das escolas técnicas, esse aspecto ainda não foi superado. (POCHMANN, 1998).

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024/1961) foi criada e uma das suas funções era superar essa lógica dualista baseada na diferenciação das classes sociais. A lei estabelecia a igualdade plena entre os dois ramos do ensino médio (educação geral e os cursos profissionalizantes). Dessa maneira, dois ramos do ensino médio diferenciados passaram a coexistir, incluídos no mesmo arcabouço. Entretanto, como aponta Brandão (2002) referenciada em Lima (2004), tal lei em conjunto com outras medidas não foram capazes de transformar a lógica do sistema. A definição dos alunos entre os ramos técnico e acadêmico continuou a se pautar na origem de classe, mantendo o caráter seletivo e classista da escola.

Em seguida, tem-se a ditadura militar em 1964. Devido às incongruências e desalinhamentos do sistema educacional brasileiro com as demandas do mercado de trabalho, o governo militar optou por reestruturar todo o sistema educacional vigente buscando vinculá-lo a um papel estratégico. Diante disso, a nova função central da educação, sob a visão militar, deveria ser formar recursos humanos demandados pelas atividades produtivas em expansão e diversificação.

Havia então a necessidade de se elaborar uma estrutura que diminuísse a procura pelo ensino superior e garantisse uma qualificação profissional já ao final do ensino médio. Sendo assim, a medida mais significativa que convergiu nessa direção foi a promulgação da Lei nº 5.692/1971, que instaurou a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário. Ao final da adolescência e ao passarem pela qualificação forçada, os jovens se tornavam aptos a entrarem para o mercado de trabalho. E tendo em vista a Teoria do Capital Humano, anteriormente discutida nesse trabalho,

[...] essa proposta atribuiu à educação um caráter utilitário, procurando adequá-la às metas econômicas. Desta forma, foram priorizados os conteúdos específicos de preparação para o trabalho, em detrimento do espaço para a educação geral, vista como veículo de difusão de concepções ideológicas contrárias ao projeto sócio-político e econômico vigente. (FOGAÇA, 1990, p.228 *apud* LIMA, 2004, p.70).

Entretanto, em 1982 a profissionalização compulsória e universal foi revogada pela publicação da Lei nº 7.044/1982, que acabou reinaugurando a antiga distinção entre ensino geral e ensino profissionalizante, isto é, retomou-se legalmente a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro. A rejeição de parte dos usuários e o caráter obrigatório da profissionalização fez com que tal molde de ensino não vingasse. E apenas poucas escolas, além das técnicas já existentes conseguiram se adaptar e oferecer de fato habilitações profissionais.

Simultaneamente ao sistema regular de ensino, o Sistema S passou por uma expansão nas entidades, em especial o Senai. Além disso, como a estratégia de desenvolvimento era centrada nos grandes projetos nacionais requisitava-se a formação de mão de obra em massa. Nesse contexto, cursos ministrados por entidades do sistema S, escolas técnicas da rede federal e demais instituições de ensino de qualificação profissional tinham como essência: (i) o treinamento acelerado e imediato dos trabalhadores, (ii) cursos eram de curta duração e (iii) tinham conteúdo reduzido, prático e operacional.

Ainda no período ditatorial, a Lei nº 6.296/1975 veio como estímulo à formação profissional, por fornecer incentivos financeiros para as organizações que desenvolvessem suas próprias iniciativas de qualificação profissional. O propósito do governo com essa lei era que as empresas promovessem as ações de qualificação direcionadas para as peculiaridades do posto de trabalho, restando aos sistemas formais de educação profissional a formação mais ampla, como a aprendizagem ou a habilitação.

Mesmo com as reformas nos sistemas de educação e formação profissional ao longo do período militar, suas performances ainda deixaram muito a desejar,<sup>11</sup> afinal não foram capazes de responder as necessidades dos trabalhadores e empregadores com qualidade e alcance demandado. Felizmente, o país durante o governo militar conseguiu expandir economicamente migrando de uma economia agroexportadora para uma das dez maiores economias industriais do mundo. E “[...] o dinamismo do processo de industrialização mostrou-se capaz de proporcionar uma expansão do mercado de trabalho e a absorção de

---

<sup>11</sup> Baixo nível de escolaridade e qualificação profissional.

grandes contingentes de mão de obra no setor secundário, inclusive dos segmentos de menor escolaridade.” (LIMA, 2004, p. 73).

Superado o período autoritário da ditadura militar, as décadas de 80 e 90 foram marcadas pela reestruturação produtiva que cada vez mais se fazia presente no cenário brasileiro. Desse modo, surgiram demandas inéditas em relação à qualificação profissional, uma vez que o país passava por um novo contexto histórico caracterizado pela Nova Matriz Tecnológica e pela utilização de novos princípios de organização do trabalho.

Há que se destacar que as políticas de qualificação profissional tornaram-se uma das principais políticas do SPTER do Brasil, bem como nos países desenvolvidos. Mas, nas últimas duas décadas seu papel tem passado por alterações no sistema público de emprego. Como a qualificação pode ser percebida como um ponto de intersecção, não sendo exclusivamente do mundo do trabalho, nem exclusiva da educação, a mesma possui diversas abordagens. Sendo assim, conforme as abordagens de Valadares (2008) e Alonso (2012), nas próximas seções serão expostas três concepções principais que a política de qualificação profissional assumiu no sistema público de emprego brasileiro, sobretudo a partir dos anos 90 até duas décadas depois. E em seguida, um último programa ofertado em nível nacional será introduzido e compõe até hoje o cenário da qualificação profissional brasileira.

### **2.5.2.1 Qualificação como via de retorno ao emprego**

A primeira formulação direcionada à qualificação profissional está ligada a origem do seguro-desemprego no Brasil. Essa última política foi instaurada apenas em 1986 e em 1988, ficou reconhecida como direito social com a atual CR/88. Porém, somente após quatro anos, sua instituição ocorreu por meio de lei, Lei nº 7.988/1990, que regulamentava o artigo da Constituição que estabelecia o programa de seguro desemprego, determinando que o auxílio ao trabalhador poderia ser promovido por sua reciclagem profissional. Além disso, essa mesma lei instituiu o FAT, já mencionado em seção anterior, e seu conselho gestor o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

Em segundo lugar, tem-se a Lei nº 8.900 de 1994, publicada quando Itamar Franco era presidente. Esta Lei foi capaz de expandir o escopo das iniciativas de qualificação profissional ao definir o auxílio aos trabalhadores poderia estar vinculado à ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Ainda nessa época, para o âmbito nacional dois programas de formação conviviam mutuamente, sendo eles: “Reciclagem profissional” e “Qualificação, treinamento e formação profissional”.

O primeiro, “Reciclagem Profissional” estava vinculado às ações de seguro-desemprego e intermediação de mão de obra. O segundo, “Qualificação, Treinamento e Formação de mão de obra”, era vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego desde 1970, buscava acelerar a formação profissional da mão de obra para atender ao crescimento econômico. Os dois programas estavam sendo executados por secretarias distintas, embora eles estivessem interligados. Essa situação perdurou até 1995. Só então a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) assumiu a execução, a coordenação e a supervisão de todas as ações de qualificação profissional. (VALADARES, 2008, p. 31).

Com a centralização apontada acima, a racionalização das atividades de qualificação foram oportunizadas, a metodologia e os objetivos foram sistematizados e, por fim, o percentual de atendidos foi ampliado, que passaram a totalizar 3% dos trabalhadores beneficiários do seguro desemprego. Em função do avançar do tempo, essa política ativa sofreu modificações e alterações na lei, até que em 1988, aqueles integrantes devidamente matriculados nos cursos de qualificação profissional passariam a receber uma bolsa auxílio. Ou seja, essa concepção de qualificação profissional procurava fornecer ao trabalhador condições para se reinserir no mercado de trabalho (ALONSO, 2012).

#### **2.5.2.2 Qualificação como política ativa: a implementação do Planfor**

A partir de 1996 até 2002, essa segunda concepção destacou como essencial a necessidade de qualificar grande parte PEA, para conseguir atender às demandas por mão de obra qualificada provenientes do mercado de trabalho. Para incrementar a competitividade nacional era preciso adotar uma estratégia que aumentasse consideravelmente o número de pessoas qualificadas.

A década de 1990 foi marcada por uma crise econômico-social, na qual tanto o desemprego estrutural, quanto o conjuntural se fizeram presentes. O primeiro desemprego se deve à incorporação das novas tecnologias que diminuiu o número de empregos, afinal ocorreu a modernização dos processos produtivos. Somando-se a isso, a recessão econômica levou ao desemprego conjuntural. Valadares (2008) traz que

Neste contexto as políticas de qualificação adquiriram grande importância, em razão do acúmulo de capital humano ser visto como um fator que potencializaria a empregabilidade. A preocupação com esta questão era uma constante em função da concepção de que estas políticas poderiam ser a solução para a crise vivenciada que elevava as taxas de desemprego. (VALADARES, 2008, p. 32).

Nesse sentido, as políticas de qualificação profissional foram evidenciadas, sendo consideradas uma solução promissora para esta crise de desemprego. E, pela primeira vez, uma política estruturada de qualificação surgiu em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, o plano foi elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e era apoiado pelos recursos do FAT<sup>12</sup>. Seu objetivo principal era qualificar no mínimo 20% da PEA anualmente.

Objetivando descentralizar a implementação do Plano e salientar uma concepção participativa, o Planfor utilizou dois mecanismos de gestão:

[...] os Planos Estaduais de Qualificação (Peqs), que permitiam que parte do programa fosse gerido em âmbito estadual; e as Parcerias Nacionais e Regionais (Parcs), em que organismos privados ou públicos desenvolviam projetos de âmbito nacional ou estadual, sujeitos à aprovação do FAT. (VALADARES, 2008, p. 34).

Tal prática descentralizada permitiu o acesso de todos os Estados brasileiros ao Plano, desde que via formação de convênios com as Secretarias Estaduais dos Governos, relativas a operação na área<sup>13</sup>. Como peculiaridade do Planfor, o mesmo não exigia requisito algum quanto ao nível de escolaridade aos interessados em participar dos cursos de formação, fator cobrado, no entanto pelo Sistema S, sendo assim o Plano tinha como missão se tornar mais acessível à população mais vulnerável socialmente.

Pela primeira vez houve a introdução nas políticas de mercado de trabalho a preocupação com determinadas parcelas marginalizadas ou vulneráveis socialmente da população brasileira. Afinal, o Planfor determinou como público-alvo “[...] trabalhadores desempregados, formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens em busca do primeiro emprego, mulheres, portadores de deficiência, dentre outros” (NEGROMONTE, 2008, p. 56).

Por fim, apesar de representar um marco para a política de qualificação profissional no Brasil por apresentar uma ampla difusão, entre 1996 e 2002 diversas entidades

---

<sup>12</sup> À época possuía uma grande capacidade de financiamento estimulando a operacionalizar das políticas de qualificação.

<sup>13</sup> Nos Estados as pastas que gerenciavam tais convênios eram vinculadas a secretarias de trabalho, emprego ou ação social.

sem fins lucrativos, dentre elas o Sistema S e Centrais Sindicais, foram financiadas pelos recursos repassados aos Estados, o Planfor mostrou-se frágil em diversas dimensões. Suas incongruências ocorreram, em função, por exemplo, (i) da ausência de integração com as demais políticas do SPTER; (ii) da priorização relativa dos segmentos da sociedade com maiores dificuldades de se inserirem no mercado de trabalho; (iii) do favorecimento de certas entidades executores dos cursos; (iv) da baixa qualidade pedagógica executada nas formações; (v) da ausência de monitoramento e avaliação para a aplicação de ações corretivas em tempo real; (vi) do baixo nível de transparência quanto a distribuição dos recursos; (vii) de irregularidades encontradas nas prestações de contas. Assim, em 2003 foi substituído pelo PNQ (LIMA, 2007 *apud* ALONSO, 2012).

### **2.5.2.3 Qualificação como direito e política pública: a implementação do PNQ**

Conforme aponta Valadares (2008), durante a década de 90 debates

[...] principalmente na arena sindical, contribuíram para a construção de uma nova concepção a respeito da qualificação. De acordo com esta, a qualificação teria dimensões de política pública, e com tal deveria ser um direito assegurado ao trabalhador, no auxílio a inserção no mercado de trabalho. (VALADARES, 2008, p. 36).

Com essa nova concepção a respeito da qualificação profissional no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mais precisamente em 2003, foi instituído o PNQ, através da resolução nº 333 do Codefat. O Plano encontra-se em operação até hoje e é um dos focos do presente trabalho, em conjunto com o Pronatec que será detalhado na próxima seção.

A partir da fala de Andrade (2010) percebe-se que o estabelecimento do novo plano preocupa-se em consertar os erros identificados ao longo da execução do Planfor, uma vez que

[...] ampliou o monitoramento e controle, e introduziu nova metodologia: com maior carga horária, outros conteúdos pedagógicos e certificação profissional, além de acentuar a focalização nos mais vulneráveis e buscar maior integração e articulação com as outras políticas vinculadas ao trabalho, renda e educação. (ANDRADE, 2010, p. 111).

As premissas destacadas acima foram delineadas pelo princípio da democratização, assegurando tanto uma gestão participativa, quanto uma igualdade no acesso à política. As mesmas tiveram como ideal basilar o fato da articulação entre políticas, especialmente as de trabalho e emprego serem capazes de potencializar os níveis de inserção

no mercado de trabalho. Uma articulação essencial envolve as políticas educacionais, que além de auxiliarem o resgate do direito a educação, respondem à escolaridade, um importante requisito social e do mercado de trabalho. Mais uma integração interessante seria das políticas para o desenvolvimento, sobretudo local, uma vez que proporciona maior participação dos públicos mais vulneráveis e usufruam os resultados dos arranjos produtivos locais. Ademais, tais premissas legitimam e vão de encontro com as principais correlações e impactos da formação profissional na perspectiva da educação, da economia, do trabalho e social discutidos em seção anterior desse trabalho monográfico (VALADARES, 2008).

O Plano tem como objetivo central planejar, articular e financiar a execução de ações de qualificação, de certificação e orientação profissionais, sincronizadas com as políticas de emprego, educação e desenvolvimento socioeconômico. Além disso, era constituído por três eixos de atuação: os Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional ou chamados *Planteqs*, referentes às demandas de qualificação dos estados, municípios e consórcios intermunicipais; os Projetos Especiais de Qualificação ou *Proesqs*, para o desenvolvimento de metodologias na educação profissional; e os Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional ou *Planseqs*, vinculados às demandas dos processos de desenvolvimento regional e local. Todos os três são realizados por meio de convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores, responsável legal do arranjo institucional do território, e o MTE (ANDRADE, 2010).

O Planfor e o PNQ apresentam pontos divergentes quanto às suas concepções. Em primeiro lugar, para além da visão de treinamento direcionado ao mercado de trabalho ou para a profissionalização focada no incremento das habilidades técnicas, práticas essas típicas do Planfor, o PNQ foi definido como instrumento de promoção de desenvolvimento social<sup>14</sup>.

O Planfor possuía como objetivo principal capacitar o cidadão para encarar o desafio da modificação tecnológica e das frequentes demandas de habilidades por parte das organizações ofertantes de emprego. Entretanto, o PNQ tenta esclarecer para o trabalhador, a partir da apresentação das novas formas de geração de renda e os caminhos para a emancipação, “o que é o trabalho na sociedade moderna” (SILVA, 2006 *apud* ANDRADE,

---

<sup>14</sup> Pretendendo intensificar a inclusão produtiva e social do indivíduo, o PNQ preocupa-se em formar trabalhadores-cidadãos. Ou seja, para além de uma dimensão de qualificação apenas profissional, passa a considerar uma abordagem social. A partir da legislação que regulamenta o programa esse fato fica nítido, afinal ela determina que os cursos devem oferecer obrigatoriamente matérias relacionadas à saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, informação e orientação sobre competências profissionais, dentre outros (ALONSO, 2012).

2010, p. 111). Ou seja, no intuito de se firmar como um fator de concepção para a construção social.

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).

Apesar da nova concepção trazida pelo plano criado em 2003, o PNQ, conter resultados qualitativos positivos, em termos numéricos, sua performance é definida como fraca, exibindo uma brusca queda de recursos, quando comparado com o programa anterior, Planfor. “Por exemplo, em 2007 os recursos do FAT utilizados nas atividades de formação foram quase 93% inferiores ao seu máximo de 2001.” (Ramos, 2009, p. 43). O mesmo autor ressalta no artigo que uma das várias razões possíveis para a redução de recursos é a limitação de recursos na esfera federal, antes mesmo de chegar aos estados e municípios. Isso tem indicação para a redução da relevância desse tipo de política em que, diante de uma economia aquecida têm se dado menor importância à qualificação (RAMOS, 2009).

Finaliza-se aqui as três concepções que a política de qualificação profissional assumiu no SPTER brasileiro, principalmente a partir da década de 1990. E introduz-se a seguir outro programa de grande importância e influência para a composição do cenário de formação profissional que foi criado no início dos anos 2000.

#### **2.5.2.4 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego**

Instituído em 2011 pela Lei nº 12.513, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) visa ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica à população brasileira. O programa criado ainda no primeiro ano de mandato da presidente Dilma Rousseff fica sob coordenação do Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Seus recursos são provenientes do orçamento do MEC, do MDS, do FAT, do Sistema S e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (ALONSO, 2012).

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 12.513, o novo programa tem como objetivos:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;
- VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. (BRASIL, 2011).

Conforme o artigo 2º da Lei nº 12.513/2011, os públicos-alvo prioritários do Pronatec são estudantes do ensino médio da rede pública, estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, trabalhadores, e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Ademais, a mesma lei, em seu artigo 5º, considera como modalidades de educação profissional e tecnológica tanto aqueles cursos de formação inicial e continuada (Fic) ou qualificação profissional que têm como carga horária mínima 160 horas-aula (ou dois meses), quanto os de educação profissional técnica de nível médio com uma carga horária de pelo menos 800 horas-aula (ou um ano). É preciso destacar que as instituições do Sistema S, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as escolas estaduais, distritais e municipais de Ensino Profissional e Tecnológico e instituições privadas, todas devidamente habilitadas pelo MEC, devem oferecer diversos cursos de qualificação profissional gratuitos no âmbito do programa, sendo todos financiados pelo governo federal (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com o instrumento legal sancionado em 2011, em seu artigo 4º, o Pronatec ofertará bolsas-formação para estudantes e trabalhadores, sendo que os critérios e requisitos de priorização para a disponibilização das mesmas são de responsabilidade do Poder Executivo. Por meio das bolsas-formação são oferecidos cursos gratuitos<sup>15</sup>, estando incluído, por exemplo, as mensalidades, os custeios de material didático e um auxílio para alimentação e transporte durante a realização dos cursos. Existem duas modalidades de bolsas: a Bolsa-Formação Trabalhador que ofertará cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, beneficiários do seguro-desemprego e dos programas federais de

---

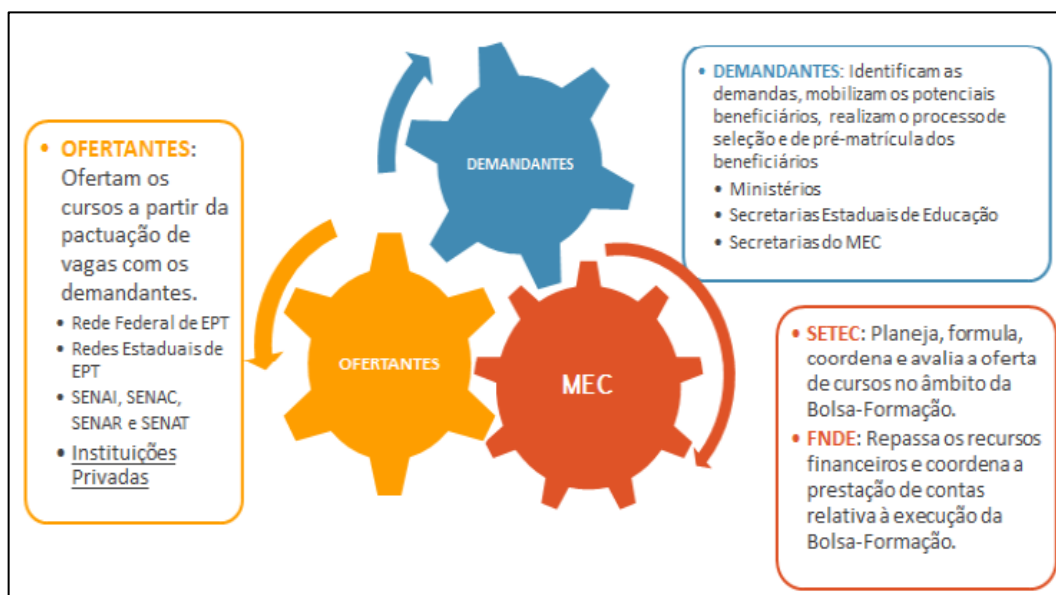
<sup>15</sup> Os valores da bolsa-formação correspondem ao custo total do curso por estudante.

transferência; e a Bolsa-Formação Estudante que ofertará cursos técnicos para estudantes de nível médio das redes públicas. (BRASIL, 2011).

É interessante considerar também que existem diversas modalidades de Pronatec, mas aquelas atendidas pelo MTE são apenas o Pronatec Trabalhador, Pronatec Seguro-Desemprego, Pronatec Aprendizagem, Pronatec Certific, Pronatec Projovem Trabalhador. Já ao MDS, tem-se por exemplo o Pronatec Brasil Sem Miséria (MEC, 2013).

A FIG. 1 ressalta de maneira breve a distribuição das atribuições que envolvem os demandantes dos cursos no âmbito do programa, os ofertantes que irão executar os cursos e o Ministério da Educação como coordenador do Pronatec e suas áreas vinculadas que lidam com o programa, como a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec)<sup>16</sup> e o Funda Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>17</sup>.

Figura 1 - Competências e atribuições dos órgãos envolvidos no Pronatec



Fonte: MINAS GERAIS, 2014, p. 3.

Por fim, o Pronatec foi apresentado pela atual presidenta como sendo a maior reforma do sistema de educação profissional já realizada no Brasil. Seu orçamento robusto era justificado pela intenção de alcançar as metas firmadas, com 8 milhões de alunos inscritos até o final de 2014. Isto é, a baixa qualificação do trabalhador brasileiro foi colocada como uma

<sup>16</sup> Para maiores informações, visitar sítio eletrônico <<http://portal.mec.gov.br/setec-secretaria-de-educacao-profissional-e-tecnologica/apresentacao>>.

<sup>17</sup> Para maiores informações visitar sítio eletrônico <<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>>.

das grandes prioridades da agenda governamental. Além disso, como comparativo, o que se observa é uma certa continuidade desarticulada de programas como PNQ e Pronatec. Enquanto, o Plano Nacional de Qualificação Profissional está sob a responsabilidade do MTE, as ações do Pronatec, por sua vez, são geridas pelo MEC e pelo MDS. Desse modo, MEC e MTE acabam empreendendo esforços em políticas públicas bastante semelhantes, produzindo um contexto de duplicidade de programas e até quem sabe mau aproveitamento de recursos públicos (CAMPOS, 2012 *apud* ALONSO, 2012).

### **2.5.3 Trajetória da política de qualificação profissional em Minas Gerais**

Essa seção se justifica no intuito de melhor compreender como a estrutura da política de qualificação profissional no Estado de Minas Gerais foi se formando e como ela se configura nos dias atuais. Assim, pretende-se esclarecer o desenho da política ao longo dos anos e a partir daí compreender como ela esta posta hoje.

Como colocado anteriormente, foi apenas em 1995 que se instituiu uma política de qualificação profissional articulada nacionalmente. A partir de então, o Estado de Minas Gerais passou a atuar como executor do Planfor (VALADARES, 2008).

Conforme Oliveira e Rios-Neto (2007)<sup>18</sup> colocam, entre os anos de 1996 a 2000, pretendeu-se determinar de que maneira o Planfor em Minas Gerais foi capaz de interferir na redução do nível e da duração do desemprego dos seus participantes. Com isso, os resultados apontam que o impacto foi positivo para o total da amostra, reduzindo o número e a duração dos episódios de desemprego. Entretanto, os efeitos variam com o grau de desfavorecimento no mercado de trabalho, definido pela condição de desemprego no momento do curso. E os impactos estimados foram melhores para os que não enfrentavam esta barreira no mercado de trabalho. Ou seja, para os desempregados no momento do curso, a participação no mesmo não teve efeito positivo significativo em termos de geração e manutenção do trabalho (OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007).

A partir de 2003, o Planfor foi extinto e o Plano Nacional de Qualificação entrou em vigor em Minas Gerais com uma duração que permanece até hoje. No âmbito da Sedese, o PNQ passou a ser implementado por meio, principalmente, dos Planteqs e de

---

<sup>18</sup> O artigo apresenta uma análise que se baseia no estudo experimental de uma amostra de egressos do treinamento do Planfor na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que constitui o grupo de tratamento, incorporando informações sobre a evolução de um grupo de controle, desde dezembro de 1996 até dezembro de 2000, permitindo a avaliação da duração do impacto dos cursos sobre o desemprego em Minas Gerais.

Planseqs. Sobre o Planseq, trata-se de um instrumento complementar aos Planteqs, uma vez que são

[...] orientados ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais. Caracterizam-se como um espaço de integração entre políticas de desenvolvimento e emprego (em particular intermediação de mão de obra, qualificação social e profissional e certificação profissional), em articulação direta com oportunidades concretas de ocupação nos novos empregos gerados, observando, quando pertinente, questões de inclusão social. (DUARTE, 2007, p. 47).

É válido destacar que os cursos do Planteq, por essência, são desenvolvidos conforme as demandas por qualificação encaminhadas à Sedese e ao Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda (Ceter) por instituições ligadas ao SPTER, como as Comissões Municipais de Emprego (onde existem), Prefeituras Municipais, Postos de atendimento do Sine e Diretorias Regionais da Sedese (outras instituições e organizações da sociedade civil também podem requisitar cursos, o que é incomum). São priorizados os cursos que estejam em regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); que possuam infraestrutura para políticas públicas de trabalho, como Comissões Municipais de Emprego, Postos de Atendimento do Sine, Centros Públicos de Promoção do Trabalho (CPPT's), Unidade de Atendimento ao Trabalhador - UAT, bem como cidades sede de Diretorias Regionais (DUARTE, 2007). Ademais,

[...] os cursos são submetidos a outros critérios como a coerência com a vocação econômica local, adequação com as vagas captadas pelos postos do SINE, a previsão de novos investimentos, parcerias para qualificação profissional, assim como cursos que conferem maior diferencial ao trabalhador para sua inserção no mercado de trabalho. (DUARTE, 2007, p. 48).

Os procedimentos de levantamento de demanda do Planseq e Proesq<sup>19</sup> fogem à construção estadual em primeira instância, sendo de competência do MTE, a partir dos convênios especiais, implementar estes planos.

Em Minas Gerais, as propostas do PNQ foram posicionadas junto aos objetivos do Estado para assim entender como o mesmo poderia usar a política de qualificação para atingir a uma estratégia maior internamente. Em 2006, os principais atores envolvidos na política de qualificação desenvolvida pela Sedese, quais sejam, Subsecretaria de Trabalho,

---

<sup>19</sup> No estudo de caso não houve Proesq sendo implementado em Minas Gerais.

Emprego e Renda<sup>20</sup>, a Superintendência de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda<sup>21</sup> e o Ceter/MG participaram da elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

O PPAG configura-se como um instrumento que normatiza o planejamento da administração pública de quatro anos consecutivos e sua elaboração é alinhada com os Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado (PMDIs)<sup>22</sup> de 2007-2023 e 2011-2030, bem como o próximo que virá 2016-2028. Com isso, ele organiza as ações do governo em programas cada um com uma definição de órgão responsável, prazos, metas, estimativa de custos e indicadores. O PPAG então procurou “[...] sistematizar conceitos, diretrizes e orientações para formulação, planejamento, monitoramento, avaliação, e divulgação das ações e funções a serem desenvolvidas, representando assim o marco normativo das políticas de Trabalho, Emprego e Renda” em Minas Gerais (VALADARES, 2008, p. 74).

Assim como o PNQ, o PMDI também trata a qualificação como ferramenta útil tanto para suprir as carências de regiões socioeconomicamente vulneráveis, quanto para estimular o potencial produtivo de regiões que possam desenvolver economicamente o estado de Minas como um todo.

Desse modo, foi o PPAG 2008-2011 que alinhou as políticas de qualificação profissional executadas no estado e de competência da Sedese com seus objetivos estratégicos. Afinal, o entendimento do estado perpassar pela ideia 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 *apud* MENDONÇA, 2008, p. 68)

À época, por exemplo, havia o Usina Mineira do Trabalho, inserido no projeto estruturador Travessia, e que buscava promover a inclusão social e produtiva da população, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional em localidades onde existia concentração de pobreza. Além disso, outra ação a Qualificação Social e Profissional do trabalhador foi estruturada visando qualificar e requalificar o trabalhador de modo a contribuir para sua inserção no mercado de trabalho, com recursos do convênio com o MTE, via FAT. É preciso considerar que outros órgãos e instituições dentro do Estado de Minas Gerais também

---

<sup>20</sup> Esta era a configuração institucional à época, hoje a subsecretaria recebe o nome de Subsecretaria de Trabalho e Emprego – Subte.

<sup>21</sup> Esta era a configuração institucional à época, hoje a superintendência recebe o nome de Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego – SPTE.

<sup>22</sup> Pode-se considerar que o PMDI representa atualmente a instância máxima dos objetivos, missões e valores do governo mineiro.

desenvolveram, no período, ações em conformidade com o SPTER relacionadas com as políticas de formação profissional. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Defesa Social via projeto estruturador de atendimento às medidas socioeducativas procurava romper com o a evolução da criminalidade entre os jovens por meio de qualificação profissional, bem como prestando auxílio para inserção ou reinserção no sistema educacional (VALADARES, 2008).

Para o PPAG mais recente, 2012-2015 a qualificação profissional executada pela Sedese ganhou programa exclusivo de nome Educação Profissional para Inserção no Mundo do Trabalho composto por três ações: (i) educação profissional de execução direta com projetos de qualificação elaborados e executados diretamente pela secretaria, a partir de um corpo de técnicos apropriado e capacitado; (ii) educação profissional de execução indireta, com contratação de entidades ou instituições de ensino via PNQ por exemplo, e (iii) elevação de escolaridade que tem como finalidade “elevar a escolaridade do trabalhador, inclusive do trabalhador do campo, para que ele possa absorver, com maior aprendizado e entendimento, novos conhecimentos técnicos de uma profissão, bem como atender às exigências de empregadores por escolaridade formal” (MINAS GERAIS, 2015, p. 339). A partir da articulação de parcerias com instituições de educação essa ação se operacionaliza. Já as duas primeiras visam

[...] potencializar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho por meio de sua qualificação em competências específicas de acordo com as demandas por profissionais qualificados apresentadas por empresas ou segmentos econômicos e [...] aumentar suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho por meio de sua capacitação em competências básicas. (MINAS GERAIS, 2015, p. 338).

Por fim, a inserção do Pronatec no cenário da qualificação profissional na Sedese foi iniciada com a modalidade Pronatec Seguro-Desemprego<sup>23</sup>, e apenas em 2014 a modalidade Pronatec Trabalhador chegou ao estado. Afinal, somente em 2014, o MTE lançou o Pronatec Trabalhador, e, em parceria com a Sedese de Minas Gerais, no intuito de disponibilizar cerca de 20.000 vagas para os trabalhadores mineiros nas unidades do Sine. O público beneficiário do Pronatec Trabalhador, foco da presente pesquisa, são os trabalhadores,

---

<sup>23</sup> É uma modalidade de demandas que atende trabalhadores requerentes do Seguro-Desemprego. Todavia, essa modalidade não tem turma exclusiva e sim, prioridade, na efetivação da matrícula de qualquer turma a ser realizada no município.

sendo o tipo de demanda compartilhada<sup>24</sup>, isto, é, atende ao público beneficiário juntamente com públicos de outras modalidades<sup>25</sup>. A título de exemplo,

[...] uma turma do tipo compartilhada com 20 vagas pode ter uma vaga destinada ao Pronatec Trabalhador e as outras distribuídas entre outras modalidades que possuem demanda compartilhada, tais como Pronatec Brasil Sem Miséria, Copa, Exército, etc. Na demanda compartilhada, o prazo para início das aulas é de, no mínimo, 25 dias e, no máximo, 90 dias após a data de publicação da turma. (MINAS GERAIS, 2014).

Resumidamente, é válido considerar as competências do MTE, da Sedese e das unidades do Sine quanto à operacionalização do Pronatec Trabalhador. O primeiro é responsável por mapear as demandas dos estados e municípios, e disponibilizar as vagas dos cursos nas unidades e instituições de ensino ofertantes, além de prestar o devido apoio técnico. Já a Sedese, mais especificamente sua Subsecretaria de Trabalho e Emprego (Subte), tem como atribuição fazer o pré-cadastro dos coordenadores das unidades do Sine no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) e prestar o devido suporte à realização das atividades, além de fazer a repactuação das vagas, caso seja necessário. E quanto à unidade do Sine é responsável pelo cadastro do coordenador e dos atendentes no Sistec. A unidade também tem como competência ofertar os cursos aos trabalhadores que demandarem serviços do Sine, fazer a pré-matrícula dos trabalhadores nos cursos, informar ao trabalhador em qual instituição fazer a matrícula e acompanhar o andamento da mesma (MINAS GERAIS, 2014).

Até aqui, este trabalho tratou de estabelecer um marco teórico e conceitual para o surgimento da política pública de qualificação profissional. As teorias apresentadas nesse capítulo, juntamente com o ciclo de políticas públicas da qualificação profissional e suas influências nas diversas áreas temáticas, ambos explicados em seção anterior, servirão de base para entender o cenário recente da política de formação em Minas Gerais, a partir dos seus programas executados - no caso, em especial, o PNQ e o Pronatec - em determinado período de tempo, e visões dos gestores estaduais que lidaram com os mesmos. Dessa maneira, espera-se assim criar um quadro comparativo da literatura com a atuação do estado.

---

<sup>24</sup> Além da demanda compartilhada, também existem as demandas exclusiva e preferencial. Para maiores informações, ver nota informativa do MEC 08/2013 de 31 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.ifro.edu.br/site/wp-content/uploads/2013/05/Nota-Informativa.pdf>>.

<sup>25</sup> Algumas modalidades de PRONATEC já foram destacadas anteriormente nesse trabalho, mas existem também: Pronatec Viver Sem Limite, Pronatec Copa, Pronatec Mulheres Mil vinculados à Secretaria de Direitos Humanos, ao Ministério do Turismo e ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respectivamente.

A qualificação profissional 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. Ademais, o conteúdo do que será ensinado em uma qualificação deve superar os temas técnicos e operacionais e, também, ensinar valores intrínsecos ao trabalho e a cidadania, como a cultura organizacional e aqueles empregados por movimentos sociais, respectivamente. Nesse sentido, 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.

Entende-se, portanto, que as políticas públicas de qualificação profissional, em sua forma mais completa, devem abranger ambos os aspectos mencionados: instruir conteúdos técnicos e conduzir o trabalhador a oportunidades de aquisição de competências, de forma a aumentar seu capital humano. E a qualificação para manter seu caráter social, objetivando atingir uma maior efetividade, deve se comprometer com indicadores sociais e educacionais, além dos econômicos. O próximo capítulo explicará a metodologia desse trabalho. A execução do PNQ e Pronatec Trabalhador na Sedese será aprofundada em capítulo posterior, bem como os resultados produzidos.

### 3 METODOLOGIA

Com base no objetivo deste trabalho - analisar a situação recente da política de qualificação profissional do governo do Estado de Minas Gerais a partir dos programas de formação executados nos anos de 2013 e 2014 pela Sedese/MG – PNQ e Pronatec Trabalhador e identificar a sua trajetória, resultados e os desafios a ser superados - o tipo de pesquisa realizado corresponde, de acordo com a classificação de Gil (2008), à pesquisa exploratória. O emprego deste método para desenvolvimento da análise objetiva “[...] proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado [...]” (GIL, 2008, p. 27). Em relação a este último aspecto, uma das motivações para a realização desta investigação é, justamente, o volume restrito de discussões acerca do tema específico, em especial quando apenas Minas Gerais é considerada, justificando mais uma vez o emprego da pesquisa exploratória.

O delineamento da pesquisa, na fase de construção do seu marco teórico, consistiu numa revisão acerca das temáticas da qualificação profissional, do capital humano, do ciclo de políticas públicas, das políticas de mercado de trabalho e do sistema público de trabalho, emprego e renda. Para esta pesquisa bibliográfica foram consultadas, também, publicações do MDS, MTE e Dieese.

A pesquisa documental foi um importante procedimento para a coleta de dados. A legislação que regulamenta o PNQ e o Pronatec amplamente consultadas. Gil (2008) aponta como objeto da pesquisa documental aqueles materiais que não foram analisados - documentos com informações primárias - e aqueles que receberam algum tipo de análise.

O material utilizado partiu de registros institucionais, que foram obtidos por meio de material interno da Diretoria de Educação para o Trabalho (DET) e da Subte, tanto para melhor detalharem os processos envolvidos na execução do PNQ e do Pronatec Trabalhador, quanto para esclarecerem a gestão praticada pela secretaria. Atores da área de qualificação profissional que lidaram com esses dois programas dentro da Sedese foram entrevistados.

A partir de bases de dados internas e compiladas pela própria DET, a seleção de informações sobre as demandas levantadas e atendidas no PNQ e no Pronatec Trabalhador e o desempenho dos dois programas em 2013 e 2014 foi possível.

Ou seja, resumindo, este trabalho adotou como estratégia metodológica a obtenção e análise de dados de natureza qualitativa e quantitativa, levando em consideração as

características do objeto em estudo. Em relação às técnicas da documentação buscada para análise, utilizou-se a direta, constituída através de entrevistas semiestruturadas com os atores da área de qualificação profissional do governo do estado de Minas Gerais. Utilizou-se, também, a documentação indireta, por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Além disso, com a pesquisa quantitativa pretendeu-se analisar documentos primários internos e criados pela Sedese em 2013-2014 que fornecerá dados com relação a performance e os resultados alcançados pelos programas de formação.

Nesse sentido, com o objetivo de estudar a realidade de Minas Gerais, quanto ao atendimento das demandas locais, a gestão e a efetivação de ações de qualificações sociais e profissionais implementadas pelo Sedese foram feitas, para coleta de informações e dados qualitativos, entrevistas semiestruturadas e pessoais com 3 gestores que estão na área de Educação Profissional da secretaria há mais tempo e que trabalharam na coordenação do setor no período de 2013 e 2014, bem como 3 técnicos que lidaram com a operacionalização dos Planseqs, Planteqs e Pronatec Trabalhador à época. O roteiro da entrevista encontra-se no apêndice A. Não houve necessidade de rigidez nas perguntas, dado que o que se procurou obter foram descrições e opiniões próprias um pouco mais precisas sobre a execução, da gestão, do monitoramento e avaliação de projetos de qualificação, ou seja, suas correlações com o ciclo de políticas públicas. Ademais, universo da pesquisa é censitário, ou seja, todos os gestores envolvidos com os dois programas selecionados.

Além da pesquisa qualitativa, a quantitativa buscará dados primários provenientes da própria secretaria para analisar os resultados dos programas finalizados dentro dos anos de 2013-2014. Nesse sentido, foram analisadas as planilhas com relação das demandas municipais levantadas para os Planseqs, Planteqs e Pronatec Trabalhador e as planilhas com informações finais após execução e finalização dos cursos do PNQ para discutir se as metas acordadas contratualmente foram alcançadas e se tais programas acompanharam ou não as necessidades municipais identificadas. No caso do Pronatec Trabalhador, uma vez que a execução é descentralizada às instituições ofertantes dos cursos, não cabendo à Sedese acompanhar isso, os resultados de finalização dos cursos não serão analisados, tal processo será melhor explorado e explicado no próximo capítulo. Por fim, é preciso considerar também que apenas o MTE fornece acesso aos resultados de execução das turmas, porém ele não foi concedido.

#### 4 O PNQ E O PRONATEC TRABALHADOR: ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo faz-se uma análise do Plano Nacional de Qualificação e do Pronatec modalidade Trabalhador, bem como a gestão dos dois sob responsabilidade da Sedese, para além daquilo que foi previsto em documentos e dados oficiais. Para tanto, este capítulo estará todo embasado em dados quantitativos internos fornecidos pelos colaboradores da área fim de qualificação, qualitativos e informações concedidas pelos próprios gestores e técnicos que lidam ou já lidaram em algum momento com a política de qualificação profissional na secretaria, através de entrevistas. Assim, todo o conteúdo aqui descrito pode ser assumido como a visão efetiva do governo do Estado de Minas Gerais quanto ao PNQ e ao Pronatec-Trabalhador, já que os mesmos dependem fundamentalmente de como estas pessoas o entendem e o executam.

Foram entrevistados quatro colaboradores da atual DET, envolvendo 3 (três) técnicos e 1 (um) gestor, bem como um ex-superintendente da Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego (SPTE) e um ex-diretor da Diretoria de Formação Profissional do Trabalhador, setor este pertencente à antiga Sete de Minas Gerais.

O questionário básico para todos os entrevistados tinha caráter semiestruturado e na medida em que os mesmos 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 e técnicos sobre (i) o papel da política de qualificação profissional; (ii) a forma de execução dessa política em 2013 e 2014 na Sedese envolvendo sua aplicabilidade ao ciclo de políticas públicas, desde o levantamento de demandas para sua operacionalização, até o monitoramento e controle; (iii) o balanço quanto aos resultados alcançados e, por fim, (iv) os aspectos relevantes e virtuosos e aspectos problemáticos e entraves do PNQ e do Pronatec Trabalhador.

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 aos programas do PNQ executados em 2013 e 2014 e ao Pronatec-Trabalhador, do mesmo período.

Este capítulo se encontra dividido em quatro partes. Num primeiro momento faz-se um resgate da estrutura organizacional da Sedese e da localização da política de

qualificação, no âmbito institucional. A segunda parte explica e analisa os programas do PNQ e o Pronatec-Trabalhador nos anos de 2013 e 2014, com foco no processo de levantamento de demanda de municípios por cursos e a gestão desses programas por parte da Sedese. Na terceira parte, em conjunto com as percepções dos entrevistados, a perspectiva quantitativa do trabalho monográfico será colocada. Afinal, o desempenho da política será destacado entre 2013 e 2014, sendo válido colocar que, tal universo temporal foi selecionado, uma vez que o controle mais rigoroso dos dados passou a ser executado a partir de 2013 na Sedese/MG, contexto que não ocorria anteriormente, já que os mesmos eram fragmentados e pouco concisos.

Por fim, a última parte desse capítulo ressalta os pontos problemáticos e desafios que a execução dessa política tem enfrentado, bem como seus aspectos relevantes e significativos para a evolução da mesma.

#### **4.1 A Sedese e a política qualificação profissional**

Esta seção se propõe a melhor compreender o atual arranjo organizacional da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais, bem como onde a política de qualificação profissional está localizada institucionalmente. Entretanto, a pasta de trabalho e emprego só foi incorporada à Sedese em dezembro de 2013 com o Decreto nº 46.409, já que anteriormente existia uma secretaria exclusiva para tal pasta, a Sete (MINAS GERAIS, 2013a).

Em janeiro de 2011 a Lei Delegada nº180 foi publicada no Diário Oficial e dispunha sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. O capítulo XX definia a composição da Sete que deveria ser estruturada com um gabinete, quatro assessorias, uma auditoria setorial, um observatório do trabalho e cinco superintendências, sendo que uma delas concentrava exclusivamente a política de qualificação profissional, de nome Superintendência de Formação e Qualificação para o Trabalho. Essa última possuía três diretorias, a Diretoria de Formação Profissional do Trabalhador, a Diretoria de Formação Profissional Complementar do Trabalhador; e a Diretoria de Orientação para o Trabalho (MINAS GERAIS, 2011b).

A partir do Decreto nº 45.737 de 21 de setembro de 2011 ficou esclarecida qual seria a finalidade da Superintendência de Formação e Qualificação para o Trabalho responsável por coordenar e elaborar programas, projetos e ações relativos à educação e à

orientação para o trabalho, bem como estabelecer parcerias para o desenvolvimento da política pública do trabalho. Com a realização da reforma administrativa no governo de Minas Gerais, no final do ano de 2013, a Sete foi extinta e incorporada à SEDESE (MINAS GERAIS, 2011a).

Dessa forma, a pasta de trabalho e emprego ficou concentrada em uma das subsecretarias da Sedese, a Subte, constituída pela Superintendência de Gestão do Atendimento ao Trabalhador (Sgat), responsável por gerir a estrutura das unidades de atendimento ao trabalhador, e a Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego (SPTE), responsável por planejar, formular e coordenar estratégias e ações para implantação das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, bem como promover a inclusão social e autonomia do cidadão mineiro. Especificamente, a SPTE possui quatro diretorias vinculadas, a saber: Diretoria de Política de Emprego (DPE); Diretoria de Educação para o Trabalho (DET); Diretoria de Geração de Renda (DGR); e Diretoria de Apoio à Participação Social (Daps) (MAGALHÃES, et al. 2015).

Nesse contexto, coube à DET se responsabilizar pela política de qualificação profissional e dentre as suas atribuições, definidas no artigo 42º do Decreto nº 46.576 de agosto de 2014. Resumidamente tem-se que elaborar, coordenar e executar projetos no âmbito da educação profissional e da promoção de parcerias institucionais para a promoção da inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Além disso, executar ações de elevação da escolaridade, competências para o trabalho e qualificação técnica dos trabalhadores de forma integrada conforme a demanda do cidadão (MAGALHÃES, et al. 2015). A respeito da transição de secretarias o entrevistado A destacou o seguinte comentário

A estrutura de trabalho passa a ter menos espaço organizacional. A pasta de trabalho foi incorporada à de desenvolvimento social, órgão mais forte e com maior orçamento. Mesmo com isso, a lógica de execução de qualificações foi mantida e a concentração da política em apenas uma diretoria não reduziu as frentes de atuação. Muito pelo contrário, a equipe agora tem melhores condições de exercer um trabalho mais detalhado e de qualidade, acho que por exemplo os levantamentos de demanda têm melhorado e estão mais apurados. (ENTREVISTADO A).

Sendo assim, a partir das declarações e explicações dos entrevistados foi observado que tal mudança da estrutura com redução da pasta de trabalho e emprego no espaço organizacional, bem como a nova localização das políticas de qualificação na Sedese não impactaram diretamente na redução da relevância dessa última ou retração do seu escopo. Afinal, a migração do *status* de superintendência para o de uma diretoria exclusiva tornou o

trabalho, em prol da formação profissional, mais unificado, pautado por uma postura de articulação e serviço intersetorial. Dessa forma, com a DET houve uma maior preocupação com os limites da política e uma focalização para o encaminhamento dos formandos ao mercado de trabalho. A seção seguinte buscará detalhar o funcionamento dos programas do PNQ fazendo uma correlação direta com o ciclo de políticas públicas.

## **4.2 O PNQ e o Pronatec Trabalhador**

A partir do esclarecimento a respeito das disposições institucionais da política de qualificação profissional na pasta de trabalho e emprego, cabe então procurar entender, à luz das principais fases do ciclo de políticas públicas, como funcionou o PNQ em Minas Gerais para o ano de 2013, afinal em 2014 não houve renovação ou oficialização de novos convênios no âmbito do programa. Ademais, o Planteq e o Planseq são duas ações do PNQ e para efeitos de pesquisa ambos são instrumentos que servirão como base na análise do programa. É preciso ressaltar que não houve execução dos chamados Proesqs vinculados à pasta de trabalho e emprego do governo de Minas Gerais nos últimos anos.

Pretende-se destacar também inicialmente como ocorreu a fase de formulação do Pronatec Trabalhador, uma das modalidades ofertadas pelo MTE, no ambiente da Subte/Sedese, passando pelas estratégias de implementação do programa e pelo controle das ações. E por último, para completar o *policy cycle*, o monitoramento e a avaliação. Todo o processo de análise do ciclo de políticas públicas aplicado ao PNQ e ao Pronatec Trabalhador, no âmbito da Sedese, será apresentado levando em consideração as informações fornecidas pelos entrevistados que trabalham ou já trabalharam diretamente com a política de qualificação profissional, assim como suas percepções, críticas e questionamentos.

### **4.2.1 Formulação do Planteq e Planseq**

Os Planteqs e Planseqs são gerenciados principalmente por secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes que tenham responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional, como é o caso da Subsecretaria de Trabalho e Emprego da Sedese no Estado de Minas Gerais (MOREIRA, 2013).

Dessa maneira, o Planteq por meio de um convênio plurianual (2012-2017) com o governo federal foi renovado no Estado de Minas Gerais, sendo que sua publicação

ocorreu em dezembro de 2012 e sua execução foi iniciada em 2013. Nesta época, a gestão do convênio ficava sob responsabilidade da antiga Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego. Porém, em 2014 com a incorporação da Sete à Sedese, a gestão do referido programa migrou para a Subte. Sendo assim, o convênio foi firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Sete de Minas Gerais (MTE, 2012a).

Quanto ao objetivo do convênio, uma vez que efetivamente firmado pretendia estabelecer uma cooperação técnica e financeira mútua para execução de ações de qualificação profissional de maneira integrada às demais ações do Sine e do Programa do Seguro-Desemprego (MTE, 2012a). Objetivo esse divergente ao primeiro convênio Planteq que chegou ao estado, com vigência entre 2006-2011, e não considerava a qualificação como ação exclusiva (MOREIRA, 2013).

No âmbito do Planseq foram estabelecidos dois convênios com o governo federal com vigência para um ano, sendo que suas publicações ocorreram no final de dezembro de 2012 e as execuções foram iniciadas em 2013. Assim como ocorreu para o Planteq, a gestão dos dois ficou vinculada em primeiro momento à Sete, em seguida à Subte e ambos foram firmados entre o MTE e a Sete de Minas Gerais. É válido destacar novamente o caráter complementar do Planseq, como mencionado por Duarte (2007) no primeiro capítulo, uma vez que suas demandas não puderam ser planejadas e atendidas pelo Planteq, desse modo tratam-se de demandas emergenciais, estruturantes ou relativas a um setor específico (MTE, 2012b).

Os dois convênios acima relatados tinham como objetivo estabelecer cooperação técnica e financeira mútua para a execução de ações do Planseq, sendo um deles voltado apenas para o setor de serviços e outro para o de serviços e indústria no âmbito. Ou seja, os mesmos foram destinados a atender determinados setores da atividade econômica, desde que os mesmos apresentassem características que justificassem o investimento. Outro fator que diverge ao Planteq é o fato desses convênios serem provenientes de emendas parlamentares propostas por deputados federais à época (MTE, 2012a; MTE, 2012b). E conforme Windhoff-Héritier (1987 *apud* FREY, 2000) os problemas vinculados aos setores de serviço e indústria, só se transformam em problemas de *'policy'* a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo.

O Planteq e o Planseq são sustentados por recursos do FAT, que além de financiar ações de qualificação profissional disponibiliza recursos para ações de assistência ao trabalhador, como pagamento de benefícios, como o seguro-desemprego e abono salarial

(BRASIL, 1990). Contudo, no âmbito do PNQ, ano a ano a quantidade de convênios de qualificação vem decrescendo, uma das causas é o redirecionamento para a realização de qualificação e requalificação profissional no âmbito do Pronatec, com orçamento do MEC (MTE, 2014). Tal fato pode ser observado na Tabela 1 abaixo

Tabela 1 - Obrigações do FAT em milhões de reais- exercícios de 2009 a 2013

Obrigações	Exercício				
	2009	2010	2011	2012	2013
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.466,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0
Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7
Qualificação profissional	154,0	144,8	75,5	58,4	6,6
Intermediação de Emprego	93,0	70,1	95,4	141,0	117,2
Outras Despesas	356,5	328,5	389,4	331,5	373,0
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>27.738,9</b>	<b>29.747,7</b>	<b>34.733,7</b>	<b>40.481,1</b>	<b>47.057,5</b>

Fonte: SIAFI *apud* MTE, 2014. Elaboração própria.

Ainda conforme a Tabela 1 é possível identificar aumentos significativos, entre 2009 e 2013, nos gastos com pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial. Tais incrementos podem ser justificados pela rotatividade de mão de obra no Brasil, bem como crescimento de trabalhadores com carteira de trabalho assinada no mercado de trabalho (MTE, 2014).

De acordo com o Relatório de Gestão do FAT - exercício 2013 (2014), naquele ano, nenhum novo instrumento de convênio dentro do PNQ foi assinado no território nacional e para Minas Gerais esse quadro é estendido também a 2014. Desse modo, o presente trabalho analisará apenas o Planteq e os Planseqs executados no ano de 2013, afinal em 2014 não houve formalização de novo convênio. Todos os entrevistados reconheceram que há um movimento de redução dos orçamentos autorizados nos últimos anos para o PNQ.

Ainda com relação à alocação de recursos do PNQ, a teoria apresentada por Rua e Romanini (2013) propõe que contextos de escassez de recursos financeiros favorece o estreitamento de relações de parcerias setoriais. Nesse sentido, entende-se que os dispositivos legais que garantem e obrigam o repasse de recursos, por meio dos convênios entre o MTE e a Sedese, acabam favorecendo a indução da cumplicidade entre os dois órgãos, afinal há um cenário de crescente diminuição de aporte de capital orçamentário para esse programa e ambos almejam o mesmo objetivo, que é a execução de ações de qualificação profissional concretando um maior montante de recursos para a potencialização do impacto social da política.

Partindo para a formulação de agenda dos programas do PNQ e trazendo o conceito de Rua (1998) já referenciado neste trabalho, pode-se dizer que a agenda decisional forma-se sobre as demandas por cursos de qualificação existentes nos diversos municípios do Estado. Com isso, para a formulação de agenda configura-se um conflito em torno de alguns atores políticos, em especial, os técnicos e as autoridades estaduais e municipais. Cada um possui um interesse e suas motivações específicas para a alocação dos recursos em um determinado tipo de curso e em um determinado município.

Além disso, os problemas centrais que procuravam ser solucionados pelas ações do Planteq e do Planseq giravam principalmente em torno do desemprego nas localidades que demandavam cursos, bem como a dificuldade de inserção ou reinserção no mercado de trabalho e permanência nesse último por parte da população local (MINAS GERAIS, 2013b). Com isso, a lógica de formulação de alternativas, destacada por Windhoff-Héritier (1987 *apud* FREY, 2000) no primeiro capítulo, a esses problemas foi pautada nos planos pela manifestação de preferência de diversos atores e suas capacidades de afetar os dois programas, sejam eles os atores locais que mapeavam as demandas, os técnicos e gestores da secretaria que apuravam as demandas ou, por exemplo, os políticos com alto poder de influência sob a tomada de decisão. As modificações do planejamento das ações foram constantes tanto para o Planteq, quanto para o Planseq e as recorrentes influências políticas poderão ser observadas nas explicações que virão a seguir. Desse modo, mesmo certa alternativa possuindo fundamentações técnicas e teóricas claras toda decisão política envolve relação de poder.

Com base nas explicações dos entrevistados e referente ao levantamento de demandas do Planteq executado em 2013, à época a Sete coletou com unidades do Sine, prefeituras municipais e diretorias regionais espalhadas no território mineiro as demandas por cursos de qualificação identificadas nas localidades, principalmente a partir de demandas de empresas interessadas em empregar cidadãos. Todo esse processo foi feito via formulários enviados previamente aos atores locais (anexos A e B). Além disso, havia uma preocupação por parte dos técnicos da Diretoria de Formação Profissional do Trabalhador, responsáveis por esse processo, em priorizar os municípios mais vulneráveis socialmente e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Entretanto, por interferências políticas, as demandas foram reestruturadas e com isso, os técnicos buscaram pulverizar o atendimento do programa para o máximo de municípios mineiros, ao invés de concentrar um número maior de cursos em determinada região.

Já para os Planseqs executados em 2013, as demandas apresentadas pelos parlamentares que motivaram as propostas de qualificação foram definidas em conformidade com o saldo positivo de empregos formais produzidos pelo Caged<sup>26</sup>, um dado oficial elaborado pelo MTE. Ou seja, os municípios selecionados estavam admitindo mais trabalhadores do que desligando, gerando então postos de trabalho nas áreas do mercado em que cursos relativos seriam ofertados (MTE, 2009).

É válido considerar que tais demandas por cursos de qualificação profissional levantadas para os dois planos do PNQ nas localidades mineiras, tratam-se de demandas correntes, como colocado por Rua (1998). Afinal não se configuram problemas inéditos ou novos às políticas públicas, pois já foram diagnosticados pela administração pública em momento anterior. Ademais, o desemprego, as barreiras de inserção, reinserção e dificuldades de permanência no mercado de trabalho, bem como a reduzida quantidade e disponibilidade de trabalhadores qualificados para atuarem nas áreas que solicitaram demandas por formação profissional são problemas que não foram reprimidos pela esfera pública, e sim aceitos na agenda governamental.

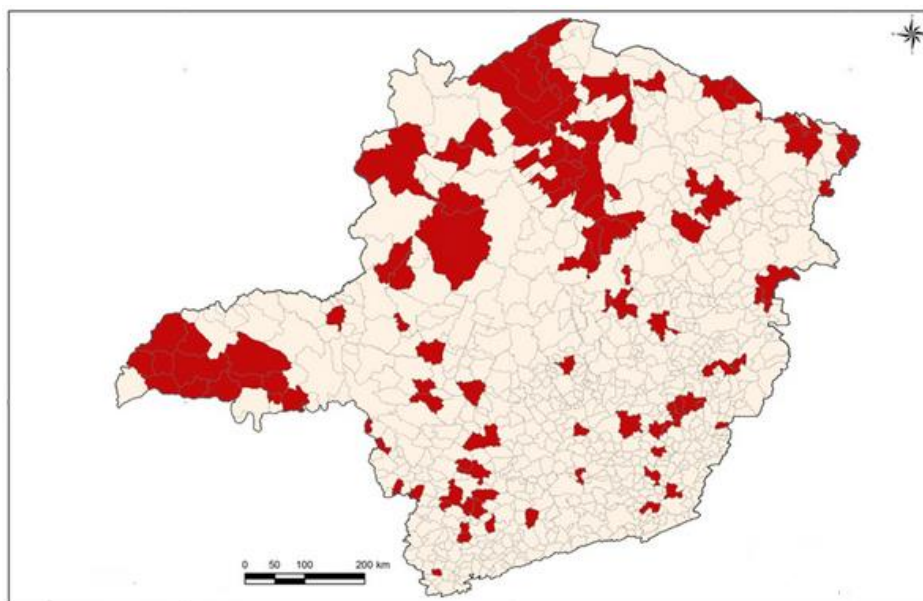
Assim sendo, foi unânime entre os entrevistados que na fase de planejamento das ações de ambos os programas um grande número de alterações ocorreram, principalmente na relação de municípios selecionados e seus respectivos cursos. A partir da demanda<sup>27</sup>, os municípios de ambos os programas foram reduzidos e alterados de 265 para 121, sendo que no Planteq haviam 245 localidades demandantes e passaram para 104 e nos Planseqs de 20 passaram para 17 municípios atendidos. Considerando as 4.250 vagas demandadas, 3.940 foram contratadas. E para melhor compreender a distribuição dos municípios atendidos no âmbito do Planseq em Minas Gerais, por exemplo, segue Figura 2

---

<sup>26</sup> Esse saldo de emprego se refere ao comportamento do emprego, ou seja, quantos trabalhadores assalariados foram admitidos e quantos foram desligados, sendo que o saldo é o resultado dos admitidos menos os desligados. O saldo pode ser positivo ou negativo quando mais trabalhadores foram desligados do que admitidos e assim tem-se perda de postos de trabalho. Para maiores detalhes sobre o saldo, ver <[http://www3.mte.gov.br/casa\\_japao/caged\\_historico.asp](http://www3.mte.gov.br/casa_japao/caged_historico.asp)>.

<sup>27</sup> Os dados referentes às demandas recebidas (municípios, vagas solicitadas para cursos) no âmbito do Planteq e do Planseq foram obtidos a partir de banco de dados compilado pela DET/Sedese e fornecidos à essa pesquisa.

Figura 2 - Mapa de municípios atendidos pelo Planteq em Minas Gerais 2013



Legenda: 104 municípios mineiros foram atendidos pelo Planteq executado em 2013.  
Fonte: OBSERVATÓRIO DO TRABALHO, 2012.

A definição do desenho final dos programas ocorria primeiro com a elaboração de um plano de trabalho, também conhecido como projeto básico, que continha o detalhamento da implementação do projeto, incluindo seu objetivo geral, as premissas básicas a serem seguidas pela entidade que ministrará os cursos, os municípios a serem atendidos com os cursos respectivos, o orçamento de custos, bem como os recursos financeiros requeridos (MTE, 2007). Dessa maneira, as instituições executoras interessadas elaboravam uma proposta técnica embasada no plano de trabalho, que era analisada e, por meio de um contrato específico, as entidades firmavam a prestação de serviço e eram contratadas pela Sete, à época. Portanto, o desenho final do Planteq e do Planseq era concluído no contrato, que segundo os entrevistados, tal documento legal ainda apresentava divergências em relação ao projeto básico, geralmente relacionadas aos tipos de cursos a serem desenvolvidos nas localidades. O processo de contratação será detalhado na próxima subseção que trata da implementação dos planos.

Com isso, de acordo com a fala dos entrevistados, antes do início das ações contratuais e após a seleção dos municípios dispostos no plano de trabalho, foram contatados os articuladores locais, em suma, prefeitos, secretários municipais, coordenadores do Sine, representantes das empresas demandantes e das diretorias regionais da Sete. Nas chamadas “reuniões de ata”, esses atores, em conjunto com a entidade executora contratada e um representante da Sete, apuravam os cursos levantados pela demanda e definiam quais seriam

ministrados. Além disso, durante tal momento, estabelecia-se também o local de realização das aulas, a justificativa de realização, o público beneficiário, a carga horária, período de divulgação, inscrição e execução dos cursos (SPTE, 2014).

Para concluir a formulação do Planteq e Planseq Minas Gerais executados em 2013, é preciso destacar os atores envolvidos nesse processo ou *stakeholders*. De acordo com a Resolução nº 679 de 2011 do Codefat, o MTE assume a responsabilidade enquanto concedente dos convênios e aprovador final dos planos de trabalho; a Sete no período ou a atual Sedese é a instituição conveniente dos convênios e encarregada de elaborar os planos de trabalho; por último as Comissões ou Conselhos Estaduais de Trabalho, Emprego e Renda analisam, aprovam e homologam os planos de trabalho; articulam e acompanham as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada (CODEFAT, 2011). Para o caso específico mineiro essas atribuições são exercidas pelo Ceter<sup>28</sup>. Sendo assim, uma vez aprovados no Ceter, os projetos básicos são apresentados ao MTE em sua secretaria específica, para análise técnica e elaboração dos convênios, que garantem o repasse de recursos para suas execuções.

#### **4.2.2 Processo de implementação do Planteq e do Planseq**

Nesse processo, as fases de formulação e implementação se confundem, uma vez que, como apontado pelos entrevistados, são permitidas alterações nos planos de trabalho inicialmente aprovados pelo Ministério concedente e nos contratos de prestação de serviço. Todo o processo que se dá após a definição final de municípios e de cursos será tratado como parte da fase de implementação.

Rua (1998) revelou que na fase de implementação que as disposições legais – resoluções e contratos - do PNQ, contidas no “papel” são transportadas para a realidade do cidadão e seu funcionamento é viabilizado. Nesse sentido, a presente etapa procurou, no âmbito do Planteq e do Planseq, operacionalizar os processos para a execução dos cursos de qualificação, desde as “reuniões de ata”, divulgação das turmas dos cursos, até a finalização do cronograma didático para certificação dos alunos concluintes.

---

<sup>28</sup> Na Sedese, a Subte, por meio da SPTE, é responsável pelo acompanhamento das diretrizes do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda - Ceter/MG. “Dentre as suas atividades está a sensibilização dos atores sociais para a importância da política de trabalho, emprego e renda, motivando-os para a participação nos Conselhos Municipais de Trabalho e promovendo a sua capacitação.” (MINAS GERAIS, 2012, p.2).

Para melhor compreender a gestão do Planteq e do Planseq, existe uma relação de documentos que devem ser disponibilizados no sistema de gestão e informação do MTE, o “Mais Emprego”, concomitantemente com a realização das atividades previstas, para controle das ações. Entre eles, podem ser citados o cronograma de ações, o cadastro de professores, a assinatura diária dos educandos em sala de aula e a assinatura dos alunos referente ao recebimento do material didático, de lanche e vale-transporte, todos sob responsabilidade da executora. Enquanto à Diretoria de Formação Profissional do Trabalhador, na época, cabia a inserção no sistema dos municípios e cursos selecionados, atualmente tal competência é vinculada a DET/Sedese (SPTE, 2014). Antes do início da execução dos cursos, 3 entrevistados ressaltaram que a Sete ofereceu treinamentos às entidades executoras para aprenderem a alimentá-lo.

No âmbito da Sete, o acompanhamento dos cursos de qualificação acontece em sua maioria à distância. A articulação é realizada exclusivamente entre gestores e fiscais de contrato e entidade executora, que deve exigir da executora a comprovação da execução dos cursos por meio da inserção dos documentos já mencionados no sistema do MTE e do cumprimento das disposições contratuais. Todos os entrevistados destacaram que internamente e para além do “Mais Emprego”, utilizava-se outro instrumento de gestão, uma planilha de “Acompanhamento de Frequência”, no qual o técnico responsável pelo contrato compilava as listas de frequência e lançava turma à turma a presença e ausência dos alunos. Na última aba dessa mesma planilha produzia-se um relatório simples contendo informações quantitativas que dimensionavam a carga horária contratada e executada, o número de educandos evadidos, de turmas canceladas e a execução financeira com as parcelas de pagamento da entidade executora. Um dos pré-requisitos para o pagamento da entidade era a realização de certo percentual de carga horária de cursos. As figuras 1 e 2 permitem uma breve visualização da estruturação da planilha de “Acompanhamento de Frequência”.

Figura 3 – Planilha de Acompanhamento de Frequência DET 2014 – aba detalhamento turma

PLANTEQ	Contrato nº 029/2013		Carga Horária (h):		100		Descontos											
Entidade:	FUNVALE	Período	Início	Fim	Concluintes		19		Evasão		0		-					
Turma	2990		24/11/2014	19/12/2014	Inscritos a mais		1		Meta não atingida		0		-					
Curso	Costureiro à Máquina na Confeção em Série	Educandos Contratad	20		Valor a pagar													
Município:	Ataleia	Educandos Inscritos	21															
Valor da Turma	R\$ 11.000,00																	
Observações			Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado	Domingo	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado	Domingo	Segunda	Terça
PROGRAMAÇÃO			24/11/2014	25/11/2014	26/11/2014	27/11/2014	28/11/2014	29/11/2014	30/11/2014	01/12/2014	02/12/2014	03/12/2014	04/12/2014	05/12/2014	06/12/2014	07/12/2014	08/12/2014	09/12/2014
Nome do Instrutor			CH/DIA	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00			5,00	5,00	5,00	5,00	5,00			
NOME DO ALUNO	EXECUÇÃO CH/DIA		5,00	5,00	5,00	5,00	5,00			5,00	5,00	5,00	5,00	5,00				
Adriana Ambrosio da Costa			P	P	P	P	P			P	P	P	P	P				P
Adriana Martins Ribeiro de Souza			P	P	P	P	P			P	P	P	P	P				P
Camila Maria Barbosa Ambrosio			P	P	P	P	P			P	P	P	P	P				P
Claudia Candida Souza Alves			P	P	P	P	P			P	P	P	P	P				P

Fonte: Diretoria de Educação para o Trabalho – Sedese (Arquivos internos).

Figura 4 – Planilha de Acompanhamento de Frequência 2014 – aba relatório

Informações Gerais			
Modalidade	Contrato		
Número do Contrato/Convênio	029/2013		
Entidade Executora	FUNVALE		
Informações da Execução			
Carga Horária Contratada	1000		
Carga Horária Executada	804		
Alunos Contratados	200		
Alunos Matriculados	206		
Alunos Inscritos acima do contratado	8		
Meta não atingida	45		
Alunos Concluintes	150		
Alunos Evadidos	0		
Informações do Pagamento			
Valor inicial do contrato/convênio	R\$	110.000,00	
Desconto de Meta Não Atingida	R\$	22.000,00	
Desconto de Evasão	R\$	-	
Desconto por multa	R\$	-	
Termo Aditivo			
Valor Total das Turmas	R\$	88.000,00	
Status do Pagamento			
Número de Parcelas	Valor Parcela	Valor Pago	Data
1ª Parcela	R\$ 22.000,00		
2ª Parcela	R\$ 27.500,00		
3ª Parcela	R\$ 33.000,00		
4ª Parcela	R\$ 5.500,00		
Pagamento Único	R\$ -	R\$ -	

Fonte: Diretoria de Educação para o Trabalho – Sedese (Arquivos internos).

De acordo com o entrevistado C, “havia uma preocupação em formalizar e unificar as planilhas de acompanhamento das turmas, porém não eram institucionalizadas” (ENTREVISTADO C). Neste sentido, verifica-se que a preocupação em torná-las uma ferramenta padrão e central existia e era proveniente dos servidores que lidavam com a gestão das qualificações profissionais, porém não era prioridade dos tomadores de decisão. O entrevistado E complementa o fato colocando que “a planilha de acompanhamento era muito básica, assim havia uma gestão deficiente e rasa, uma vez que a gestão dos vários aspectos processuais e burocráticos envolvidos na execução do contrato exigia quase a totalidade do tempo dos técnicos e dos gestores envolvidos”. (ENTREVISTADO E).

Alguns dos elementos contratuais que exigiam conferência por parte da secretaria, ocupando pessoal com tarefas operacionais por um extenso período eram: (1) fichas de matrícula de todos os educandos; (2) lista de recebimento de material didático assinada por todos os educandos; (3) listas de entrega de Kit aluno (lápiz, caderno, borracha, régua) e Equipamento de Proteção Individual (quando necessário para o curso); (4) listas de presença assinadas diariamente pelos educandos; (5) listas de recebimento de lanche assinadas diariamente pelos educandos; (6) lista de recebimento de vale transporte assinadas diariamente pelos educandos; (7) lista de dispensa de vale transporte e (8) lista de entrega de certificados (SPTE, 2014.).

O primeiro capítulo deste trabalho monográfico ressaltou em uma das seções o caráter social da política de qualificação profissional, afinal a mesma deve se comprometer também com indicadores sociais para além dos econômicos. Dessa maneira, os servidores entrevistados concordaram que a política de qualificação profissional ainda tem muito no que se reinventar tanto em seus reais impactos sociais, quanto em seus mecanismos técnicos de acompanhamento. E o “Mais Emprego” constitui-se como fator de constante reclamação. O sistema é uma plataforma complexa e de acesso bastante burocrático, o que embarga as redefinições das ações e alteração do escopo junto ao MTE. A fala do entrevistado C revela que “o sistema é de difícil acesso e o MTE encontra-se bastante fechado para proposição de mudanças”. O entrevistado B ressalta que “é um sistema muito engessado e qualquer alteração precisava de aprovação pelo MTE” (ENTREVISTADO B). Portanto, trata-se de um sistema que não acompanha as peculiaridades da execução desse tipo de política, uma vez que mudanças de municípios ou de cursos é uma realidade recorrente.

Como a execução de cada contrato de prestação de serviço, tanto aqueles do Planteq quanto do Planseq, é vinculada a um convênio federal, cabe ressaltar aqui outro sistema utilizado na gestão, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

(Siconv)<sup>29</sup> que concentra informações desde a formalização da proposta de convênio até a prestação de contas final. O sistema é de iniciativa do governo federal e aqueles convênios vinculados à pasta de trabalho e emprego são fiscalizados pelo MTE via Siconv. Por meio dele é possível realizar a alimentação de dados dos convênios, a prestação de contas do gasto dos repasses e a qualificação da execução através de pareceres (MINAS GERAIS, 2012b).

Partindo agora para a execução do Planteq e do Planseq, tanto para o caso da Sete, quanto para a Sedese na contratação das entidades executoras dos cursos de qualificação social e profissional preza-se pela observância da Lei 8.666/93, sendo que as entidades devem ser contratadas, a partir de processo de contratação específico, qualidade pedagógica, experiência com o tema/população e preço (MTE, 2013). Os cursos a serem ofertados deveriam seguir e ser montados a partir da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), que descreve e ordena as ocupações agregando informações referentes à natureza da força de trabalho e ao conteúdo do trabalho. Ademais, para os casos de contratação por dispensa, como ocorreu para todas as entidades que executaram as qualificações referentes aos dois planos em 2013 na Sete, o processo de seleção deve ser encaminhado para avaliação pelo Ceter, que deve verificar se foram atendidos os requisitos mínimos de qualificação técnica e capacidade de execução.

O processo de contratação da entidade executora dos cursos foi um dos mais criticados pelos entrevistados e apresenta falhas. Em primeiro lugar, a contratação era realizada por dispensa de licitação, contribuindo para abrir a decisão à discricionariedade – quando não à arbitrariedade, configurando-se como um instrumento frágil e suscetível à interferências dos atores políticos. Não havia uma ampla divulgação da oportunidade de contratação e conseqüentemente a concorrência entre entidades era branda. A limitação de recursos disponíveis para a contratação das instituições acabou influenciando as tomadas de decisão para seleção das entidades, uma vez que na maioria das vezes prevaleciam as propostas técnico-orçamentárias de menor preço. É preciso destacar que houveram entidades que exerceram com qualidade a função que lhes foi repassada, entretanto como coloca o entrevistado A

[...] geralmente contratava-se entidades executoras que não tinham expertise, pois as mais bem preparadas pedagogicamente e metodologicamente não se interessavam em participar do processo licitatório devido ao preço, como aquelas que compunham o Sistema S. Assim, era preciso monitorar a

---

<sup>29</sup> O Siconv mantém registro de todos os convênios firmados pelo poder executivo da Administração Pública Federal. Para maiores informações, visitar sítio eletrônico: <<http://dados.gov.br/dataset/siconv>>.

entidade de perto e acompanhar os aspectos básicos contratuais para evitar irregularidades, já que o convênio te exigia o devido comprimento do uso do recurso público. (ENTREVISTADO A).

Além disso, alguns entrevistados adicionaram à questão da capacidade técnica das instituições contratadas o seguinte fato, os cursos eram muito pulverizados e as entidades executoras eram contratadas de forma esporádica, geralmente tratavam-se de Organizações Não Governamentais (ONGs). O entrevistado C destaca esse fato ao colocar que “[...] geralmente, essas entidades que não detinham corpo técnico específico para lidar com a variedade de temas a serem contemplados pelos cursos, sendo necessário contratar pessoal à cada projeto.” (ENTREVISTADO C).

Atrelado à essa questão da competência técnica da entidade executora interferir no andamento da execução, foi acrescentado pelos entrevistados que como certas instituições detinham uma baixa capacidade de resposta e de correção do escopo do projeto, cabia a Sete manter uma fiscalização constante sob critérios contratuais. A respeito dessa ocorrência, Rua (1998) considera como essencial na fase de execução a minimização das possibilidades de desvios do objetivo da política – qualificar um número específico de indivíduos, ou seja, cabia a Sete acompanhar atentamente as instituições executoras e garantir que o entendimento das mesmas quanto aos objetivos a serem atingidos estavam claros. Assim, infelizmente a secretaria não conseguia avançar no aprimoramento dos mecanismos de gestão para o que de fato era favorável, interessante e proveitoso controlar. “Como, por exemplo, a parte pedagógica e metodológica dos cursos observando a qualidade do que era ensinado, a capacidade de absorção do conteúdo e o nível de interesse dos alunos.” (ENTREVISTADO B).

Em função dos procedimentos que precisavam ser realizados para um entidade executora iniciar suas ações, o tempo de contratação era bastante extenso, fato que alterava diretamente no que era levantado de demanda, tanto na seleção de cursos, quanto de municípios. Afinal, “[...] gastava-se de seis meses a um ano para formalizar contratação entre a secretaria e o ente executor da qualificação, o que acabava alterando o perfil da demanda.” (ENTREVISTADO D). Outro entrevistado ressaltou, “como o mercado é dinâmico, certas localidades já não tinham mais as mesmas necessidades, determinadas empresas já não precisavam mais dos cursos requisitados no primeiro momento.” (ENTREVISTADO A).

Posto isto, caso as mudanças para a incorporação de novos municípios ou cursos não eram atendidas, o poder de impacto econômico, de inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, proporcionando inclusão produtiva, geração de renda e até o abandono

da condição de vulnerabilidade dos qualificados pelos planos, no âmbito local, era minimizado. Ou seja, para que houvesse de fato a melhoria das perspectivas de emprego dos economicamente desfavorecidos em certa localidade, como salientado por Lalonde (1995) e Bloom (1984) referenciados em Oliveira e Rios-Neto (2007) no capítulo inicial desse trabalho monográfico, a partir de um curso de qualificação profissional as formações deveriam estar condizentes com as peculiaridades locais

Conforme, art. 5º da mesma resolução do Codefat nº 679/2011, as ações de qualificação oferecidas no Planteq e Planseq possuíam uma carga horária média de 200 horas para assegurar a qualidade pedagógica das mesmas. O programa dos cursos deveria contemplar um mínimo de 30% de aulas práticas e, portanto, um máximo de 70% de aulas teóricas (CODEFAT, 2011).

Além disso, de acordo com a fala dos entrevistados e de disposição legal contratual, dois tipos de material didático eram disponibilizados para cada curso. Um material era referente ao conteúdo básico e fornecido pelo próprio MTE. O material referente aos conteúdos específicos e aquele utilizado nas aulas práticas era elaborado pela entidade executora contratada e aprovado antes do início das aulas pela Sete (SPTE, 2014).

Os entrevistados relataram que como a Sete não possuía em sua equipe, profissionais específicos das áreas de cada curso de qualificação, a mencionada aprovação do material didático era realizada com dificuldade e acabava se resumindo a uma mera verificação de cumprimento das exigências do MTE. O entrevistado D pondera também que “nunca houve preocupação ou reforço técnico da equipe pra aprimorar a avaliação do material didático” (ENTREVISTADO D). Mesmo com a contratação de pedagogos para compor a equipe que lidava com o gerenciamento das qualificações profissionais, os mesmos não sabiam revisar esse material com propriedade.

Antes de avançar para os processos que envolveram o monitoramento e a avaliação dos programas do PNQ, tema que será destrinchado a seguir, pode-se concluir que segundo Berman (1980), a implementação descrita nessa seção pode ser definida, predominantemente, de macro implementação. Pois, o Planteq e o Planseq estão inseridos em uma concepção de política nacional ligada ao governo federal e precisam seguir as determinações gerais dos convênios respectivos. Entretanto, é preciso considerar que as justificativas para a realização dos contratos e execução das qualificações são feitas, conforme as peculiaridades locais identificadas nas demandas de nível municipal.

### 4.2.3 Monitoramento e Avaliação do Planteq e Planseq

A última fase do *policy cycle* é o monitoramento e avaliação, e como visto anteriormente, a Sete era responsável pela gestão da execução, atualmente cabe à Subte tal competência em caso de fechamento de convênio; o Sine responsável pelos processos de cadastramento dos trabalhadores no sistema “Mais Emprego” e pelo suporte às entidades executoras no momento de intermediação de mão de obra. Por fim, o MTE responsável pelo monitoramento e supervisão das ações.

Por monitoramento entende-se como aquele procedimento contínuo de conferência de processos, produtos e impactos das ações executadas internamente (RUA; ROMANINI, 2013). A Sete utilizava a “Planilha de Acompanhamento de Frequência”, documento interno citada em seção anterior, também para monitorar a evolução das turmas, observando o número de matriculados nos cursos e evadidos que abandonaram a formação e não tinham direito à certificação.

Depois da execução de determinada carga horária e como colocado pelos entrevistados, a equipe da Sete tinha permissão para realizar a supervisão *in loco* ou por telefone com os instrutores dos cursos das entidades executoras. Essa supervisão objetivava verificar se a implementação do curso estava conforme os critérios exigidos em contrato, como por exemplo, situação das listas de presença, as condições do material didático e das instalações físicas e, de acordo com as resoluções elaboradas pelo MTE. Tais informações eram coletadas via formulário (anexo C). No entanto, em função da indisponibilidade de agenda dos representantes da secretaria e, principalmente, das limitações de recursos para diárias de viagens, as supervisões por telefone acabaram apresentando uma frequência ligeiramente superior do que as presenciais, de acordo com a fala dos entrevistados.

A partir das supervisões, algumas irregularidades poderiam ser identificadas. Caso elas fossem de fato diagnosticadas, “um relatório de ocorrências era produzido pelo técnico da Sete, a instituição era notificada, advertida e, eventualmente, se a anormalidade permanecesse a entidade executora era descontada e multada.” (ENTREVISTADO D). Dessa forma, tal monitoramento aproximado das questões contratuais permitia a rápida identificação pela secretaria de incongruências e adaptação tempestiva pelas instituições executoras, para que o desvio do objetivo da política não permanecesse e que os objetivos contratuais fossem contemplados (MDS, 2013).

O grande tempo despendido no acompanhamento dos requisitos contratuais pelos técnicos e gestores também acabou impactando o monitoramento dos planos pós-

execução. Após a finalização dos cursos “não foi criada uma sistemática de monitoramento sobre inserção dos qualificados no mercado de trabalho.” (ENTREVISTADO A). Tanto no âmbito do Planteq, quanto do Planseq a secretaria não elaborou uma estratégia de acompanhamento do percurso profissional dos cursistas que receberam certificação, para verificar se os mesmos foram encaminhados a uma vaga de emprego pelo Sine e se de fato conquistaram um espaço no mercado de trabalho. Ou seja, a operacionalização do processo de intermediação de mão de obra dependia (i) da iniciativa dos Sines, na figura dos seus coordenadores, (ii) da articulação com os empregadores locais demandantes ou não das qualificações e, principalmente, (iii) da comunicação entre o Sine e a entidade executora capaz de anunciar a finalização dos cursos e encaminhar os egressos à entrevistas de emprego, já que “a secretaria não exigia nenhum retorno das informações sobre os qualificados encaminhados” (ENTREVISTADO E).

Moretto (2007) aponta que as políticas de mercado de trabalho são capazes de contribuir para a diminuição do nível de desemprego, porém se tratando das políticas de qualificação profissional aqui analisadas, elas não garantiram a inserção ou reinserção dos cursistas concluintes em uma vaga de emprego. E conforme colocado pelo estudo do MDS (2013) espera-se que em um monitoramento adequado de políticas públicas indicadores relevantes sejam construídos e que os dados estejam constantemente atualizados. Entretanto, mais uma vez foi ressaltado que a grande dedicação à observação dos técnicos aos requisitos processuais do contrato limitaram a construção de um monitoramento qualitativo dos dados capaz de auxiliar e embasar as tomadas de decisão, e a atualização das informações. Nesse sentido, “[...] certas Planilhas de Acompanhamento de Frequência não estão totalmente preenchidas até hoje, principalmente as informações da aba que compila todas as informações a de Relatório.” (ENTREVISTADO B).

Ou seja, o monitoramento realizado pela secretaria não forneceu informações capazes de identificar e tratar dados de qualidade, por exemplo, os indicadores apontados pelo MDS (2013). Como número de alunos matriculados e concluintes, número de qualificados inseridos no mercado de trabalho, taxa de frequência ou abandono de qualificandos, bem como as motivações das evasões a partir da supervisão *in loco*. Portanto, todos os entrevistados salientaram que apenas parte do processo de qualificação profissional era realizada, pois a intermediação de mão de obra não era prioritária, mesmo sendo essencial para o alcance do objetivo da política.

Quanto aos mecanismos de avaliação do Planteq e Planseq 2013, no momento de realização das supervisões também eram aplicados formulários de avaliação do curso aos

alunos encontrado no anexo D. A partir dele o cursista analisava as instalações físicas onde as aulas eram executadas, o material, os auxílios recebidos e a didática dos professores. No entanto, uma vez que a avaliação dos alunos é realizada durante a execução do curso ou logo após seu término, o educando ainda não teve tempo suficiente para verificar a eficácia do curso, pois ainda não pôde encontrar emprego em decorrência do curso.

Como apontado pelos entrevistados, a compilação das respostas colhidas nas avaliações foi feita apenas para algumas poucas turmas, conseqüentemente

Não houve tratamento dos dados ou análise qualitativa dos mesmos. Além disso, inexistia equipe capacitada para viabilizar a tabulação deles, elaborar gráficos e relatórios. [...] A aplicação da avaliação era feita apenas para cumprimento contratual, sem retroalimentação da ação para a Sedese. (ENTREVISTADO C).

Nesse sentido, como observado na fala anterior mais uma vez o gerenciamento dos inúmeros requisitos contratuais ao longo da execução influenciou e comprometeu análises qualitativas dos resultados da política. Alguns entrevistados colocaram como inexistente a fase de monitoramento e a avaliação dos dois planos, uma vez que tratamento de dados importantes, como o nível de satisfação com o curso, inserção dos qualificados no mercado de trabalho não foi viabilizado.

E como apontado por Alonso (2012) a avaliação dos resultados e dos impactos pode requerer emprego de entrevistas com agentes institucionais. Porém, para o caso do Planteq e do Planseq houve apenas a aplicação de um formulário aos alunos, no momento da supervisão, não envolvendo uma troca de informações mais aprofundada entre colaboradores da secretaria e cursistas com possíveis entrevistas.

Portanto, o formato da qualificação profissional no âmbito do SPTER mineiro, sob a ótica do PNQ, se estrutura como executor de dois grandes planos, Planteq e Planseq. Afinal os Proesqs não foram efetuados em Minas Gerais. E em seguida passou a incorporar em seu portfólio de programas, o Pronatec que será analisado a seguir. Até então ambos apresentam objetivos e forma de operacionalização específica, mas todos organizados, em tese, para estarem em consonância com as políticas públicas de trabalho, emprego e renda do país.

Finalizada a análise do ciclo de políticas públicas aplicada ao Planteq e ao Planseq firmados em 2013, a próxima seção ressaltará a mesma temática, só que para o Pronatec Trabalhador iniciado em 2014.

#### 4.2.4 Formulação do Pronatec Trabalhador

Até 2013, a Sete atuava apenas dentro do Pronatec Seguro-Desemprego, encaminhando os trabalhadores inscritos no Sine e beneficiários do seguro-desemprego para os cursos focados nesse público que são oferecidos pelas entidades executoras do Pronatec, em especial o Sistema S (MINAS GERAIS, 2014). “E para esse mesmo período o MTE não descentralizava para as secretarias de estado a competência de levantar as demandas”. (ENTREVISTADO F).

A modalidade Pronatec Trabalhador começou a ser executada pela Subte, na atual estrutura da Sedese em 2014, a partir da parceria firmada com o MTE. Tal parceria buscou ampliar o papel da subsecretaria para que a mesma pudesse ser responsável pela articulação e compilação do levantamento de demanda. Dessa forma, em função da inconsistência dos dados e informações à respeito do Pronatec Seguro-Desemprego, bem como com a introdução da nova atribuição da Sedese no âmbito do Pronatec, o presente trabalho limitará sua análise à modalidade Pronatec Trabalhador 2014.

Como já mencionado no primeiro capítulo, o objetivo do Pronatec, resumidamente, consiste em ampliar e diversificar a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país e democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos. Quanto aos recursos, o Pronatec não segue a mesma lógica de formalização de convênios, como no PNQ. O FNDE, enquanto autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC detém como competência efetuar a transferência de recursos apenas correspondente aos valores da Bolsa-Formação, que custeia todas as despesas relacionadas ao curso por estudante, às instituições de ensino ofertantes dos cursos (MEC, 2014). E como bem colocado pelo entrevistado

O MEC faz um termo de adesão com as unidades ofertantes, não se trata de um contrato ou convênio com o Estado. Desse modo, o recurso é direcionado somente às entidades executoras e nenhuma fonte financeira é repassada à Sedese. A aplicação de tal termo agiliza e reduz o tempo de prestação de contas por parte das instituições de ensino, ou seja, é um instrumento que possui menos entraves e burocracia. (ENTREVISTADO A).

Diferentemente do arranjo do PNQ, as secretarias de Estado não gerenciam e controlam via contratos de prestação de serviço de qualificação a execução do Pronatec. A Sedese, por exemplo, participa de apenas uma parte da execução, compilando o levantamento das demandas por cursos e realizando as pré-matrículas dos alunos no Sistec, ou seja, as etapas iniciais do ciclo de vida do programa (RUA, 1998). Com base nas informações cedidas

pelos entrevistados, no final de 2013, a Sedese em consulta aos Sines e às Diretoriais Regionais solicitou, por meio de formulários (anexo E), que os mesmos coletassem junto as empresas interessadas e que possuíam CNPJ as suas demandas por qualificação. Superada essa coleta, as instituições de ensino verificaram quais cursos tinham possibilidade de ofertar e, então, consolidou-se entre os parceiros demandantes e ofertantes a pactuação das vagas. Entretanto, como colocado pelos entrevistados, em 2013 esse processo foi desorganizado e sem grande articulação ou intermediação da Sedese, no sentido de viabilizar uma interlocução clara entre demandantes e ofertantes. Ademais, como apontado por um entrevistado “faltou e, ainda falta, uma articulação bem definida com as empresas por parte da Sedese, falta uma relação cotidiana com as mesmas. Falta capilarizar essa articulação de demanda para atender todos os municípios” (ENTREVISTADO E).

O MEC homologou a pactuação das vagas em 2014, autorizou a oferta dos cursos e definiu o desenho final do programa. Porém, certos entrevistados questionaram que os critérios de seleção das demandas pelo Ministério da Educação foram pouco claros e mal definidos, percepção essa que persiste até hoje na homologação 2015. Conforme dados internos compilados e fornecidos pela DET, no âmbito do Pronatec Trabalhador, 686 municípios demandaram 29.772 vagas, sendo que 327 municípios foram atendidos com homologação de 19.819 vagas.

No período de planejamento das ações e delimitação da demanda, outra divergência pode ser destacada, em relação ao Planteq e Planseq 2013. Não se fez presente no Pronatec Trabalhador um grande número de alterações vinculadas a relação de municípios e cursos, uma vez que “tudo que é levantado de demanda é enviado para a apuração e escolha do MEC” (ENTREVISTADO A), sem grandes interferências políticas. Com base nos destaques para as peculiaridades identificadas na fase de formação de agenda, Rua (1998) e Windhoff-Héritier (1987 *apud* FREY, 2000) referenciados no primeiro capítulo destacam a recorrência de conflito entre certos atores políticos, no âmbito do Pronatec Trabalhador. Os interesses de empresas localizadas no cenário municipal são colocados com o levantamento de demanda, bem como a capacidade de oferta de cursos das instituições executoras das qualificações, mas no final das contas as determinações do MEC quanto às definições das demandas que serão atendidas predominam, por ser o órgão central organizador do programa.

É válido considerar que “apenas em 2014 que o levantamento de demandas passou a ser mais estruturado e vultoso, na Sedese para a pactuação dos cursos a serem oferecidos em 2015” (ENTREVISTADO F). Em 2014, foi firmada uma parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), pois ela detém um banco de

dados atualizados de empresas de pequeno, médio e grande porte a serem consultadas no momento de levantamento de demanda. O objetivo dessa parceria é potencializar o alcance do Pronatec Trabalhador a todos os municípios e atender ao máximo o território mineiro. É válido apresentar que, “a partir de um processo de levantamento de demanda mais estruturado, em 2015 Minas Gerais foi o Estado que teve o maior número de demandas aprovadas no Pronatec.” (ENTREVISTADO F).

Complementarmente, também para melhor estruturar a competência da Sedese quanto ao Pronatec Trabalhador, um documento interno da DET - fluxograma de parceria Sede e Sedese - foi elaborado em 2014, a fim de delimitar e esclarecer as atribuições de cada ator para incrementar a performance do levantamento de demanda e da realização de pré-matrícula. Os principais atores são (i) a Sede, detentora das informações referentes aos parceiros demandantes de qualificação, responsável pela consolidação final das demandas diagnosticadas em um Mapa de Demandas Identificadas e pela comunicação com as empresas informando-as quais cursos solicitados foram homologados e quais Sines as procurarão para operacionalizar o encaminhamento dos qualificados; (ii) o MEC que delibera quais cursos serão homologados; (iii) as Instituições de Ensino que informam quais cursos daqueles demandados elas têm condições de ofertar e realizam a matrícula dos alunos; (iv) os Sines responsáveis tanto pela matrícula dos cidadãos nos cursos, quanto por aproximar o contato com as empresas demandantes para viabilizar a colocação do qualificado no mercado de trabalho; (v) as Empresas encarregadas de preencherem formulário com demandas por qualificação, realizar visitas às instituições de ensino para estimular os alunos quanto à possibilidade de serem empregados e selecionarem e contratarem aqueles alunos encaminhados pelo Sine e que concluíram a qualificação; e por último a Sedese, na figura da DET e com o apoio da DPE intermediam e dão suporte a todo o processo de levantamento de demanda e formalizam as pré-matrículas.

Como destacado na passagem antecedente, a partir da melhor definição das atribuições de cada ator, a coordenação se aperfeiçoa com o tempo e torna-se mais clara, o entendimento quanto aos processos sob responsabilidade de cada ator fica cada vez mais completo e então, potencializa-se a ocorrência de uma implementação da política próxima a perfeição, como colocado por Rua (1998). Essa fase será melhor explorada na seção a seguir.

Há que se destacar também, assim como no PNQ e apontado por Rua e Romanini (2013), que a aproximação das relações entre diferentes ministérios e secretarias de Estado pode ser configurada na fase de formulação do Pronatec Trabalhador, uma vez que todas as instituições almejam um mesmo objetivo comum - proporcionar formações

profissionais aos cidadãos. Apesar de não apresentarem um alto nível de detalhamento de atribuições, as portarias e resoluções que organizam a sistematização do programa induzem a intersectorialidade, a execução colaborativa entre tais instituições e o firmamento de parcerias, como, por exemplo, a estabelecida entre Sedese e Sede com a metodologia proposta em 2015. Assim, mais atores e órgãos passaram a ser envolvidos nessa rede de colaboração identificada no Estado de Minas Gerais. E, como ressaltado no capítulo inicial pelo MEC (2013), as diversas modalidades de Pronatec encontram-se vinculada a distintos ministério que estabelecem cumplicidades com outras instituições.

Outro ponto a ser considerado é o caráter corrente das demandas do Pronatec Trabalhador, assim como aquelas relativas ao PNQ (RUA, 1998). Para os municípios mineiros o problema da reduzida oferta de cursos de qualificação profissional aos trabalhadores e as poucas oportunidades educacionais disponíveis aos indivíduos não se configura como um problema inédito e que já passou pelo reconhecimento dos gestores públicos.

Foi unânime entre os entrevistados que o papel da Sedese é muito pequeno dentro do Pronatec Trabalhador, limitado aos processos que compõem a fase de formulação da política e que ainda está em fase de construção e melhoramento. O entrevistado F destacou que “esse período de aprimoramento é vivido não somente pela própria secretaria, como também pelo MEC.” (ENTREVISTADO F). Por último, a partir da publicação periódica de portarias informativas o MEC procura melhor alimentar os atores envolvidos no programa com esclarecimentos e maior detalhamento das ações e como ressaltado pelo entrevistado, “o Ministério, ano a ano, procura incorporar à política as boas práticas que foram satisfatórias e que produziram bons resultados durante a execução” (ENTREVISTADO E).

#### **4.2.5 Implementação do Pronatec Trabalhador**

Superada a homologação das vagas, assim como a realização das pré-matrículas e matrículas dos educandos, inicia-se então a execução dos cursos pelas instituições de ensino, sejam elas entidades públicas ou privadas. Normalmente, essas instituições já ofertam os cursos para os quais se disponibilizaram a ministrar do âmbito do Pronatec Trabalhador e detém qualidade técnica previamente aprovada pelo Conselho de Educação<sup>30</sup> do seu Estado. Conforme o entrevistado

---

<sup>30</sup> <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>

Mesmo sem o envolvimento de contratação de instituição executora, há morosidade no processo de homologação das vagas dos cursos, fato que acaba incomodando os parceiros demandantes que necessitam que suas vagas de emprego sejam ocupadas e os parceiros ofertantes à espera do curso a ser planejado. (ENTREVISTADO A).

Mais um ponto que diverge ao PNQ, que tem seus cursos definidos de acordo com a CBO, consiste no fato que para o Pronatec, as entidades ofertantes da modalidade Trabalhador devem seguir o Guia Pronatec de cursos FIC<sup>31</sup>. Sendo assim, a programação da formação, sua abordagem pedagógica e metodológica deve acompanhar as descrições sobre o curso ali dispostas. O guia é atualizado constantemente no intuito de acompanhar a dinamicidade do mercado e possui 13 eixos tecnológicos, sendo que dentro de cada um deles estão as opções de cursos relacionadas.

Cabe aqui ressaltar que a gestão da execução das turmas espalhadas pelos inúmeros cursos homologados fica sob responsabilidade da Setec que compõe o MEC, sem a participação da Sedese, uma vez que a atuação da mesma se limita à fase inicial de formulação da política. Um dos entrevistados pontuou que

A Setec conta com um corpo de pessoal bastante limitado para operacionalizar a gestão de um programa tão complexo. Nesse sentido, eu diria que o MEC mantém uma forma de gestão mal definida e que ainda está sendo instituída, após 4 (quatro) anos de criação do Pronatec. (ENTREVISTADO D).

Isto é, a fase de implementação do Pronatec, como propõe o MDS (2013) envolve a alocação de recursos humanos como, professores dos cursos das instituições ofertantes e colaboradores do MEC responsáveis pela execução da política. Ademais, nessa mesma etapa é verificada qual pasta governamental encarregada de formular, executar, monitorar e avaliar o Pronatec, e para o caso em questão é o MEC. Sendo ele responsável por fazer as devidas adaptações na trajetória da implementação.

Portanto, a única gestão que a Sedese está envolvida faz referência ao levantamento de demanda. Para o Pronatec Trabalhador executado em 2014 ainda não existiam ferramentas unificadas e institucionalizadas, apenas planilhas simples que compilavam as demandas das empresas recebidas via formulários. E o tipo de implementação identificada é a macro (BERMAN, 1980). Afinal, o Pronatec está ligado ao plano federal que distribui a política pelos Estados para viabilizar uma execução pulverizada capaz de interiorizar e democratizar a oferta de cursos de qualificação profissional.

---

<sup>31</sup> Para maior detalhamento, o guia pode ser consultado no portal eletrônico: <<http://pronatec.mec.gov.br/fic/apresentacao.php>>.

A seguinte seção pretende explicar com mais detalhes a última fase do *policy cycle* inserido no contexto do Pronatec Trabalhador executado em 2014.

#### 4.2.6 Monitoramento e avaliação Pronatec Trabalhador

Segundo a fala dos entrevistados, a Sedese por ter seu papel restrito ao levantamento de demanda e a realização das pré-matrículas, não tinha capacidade de viabilizar iniciativas de monitoramento ou avaliação de resultados de uma execução que não estava sob sua alçada. E, além disso, “[...] não possuía acesso ao sistema que concentrava todos os dados e informações sobre os *status* dos cursos, estágio dos alunos, por exemplo, se estavam matriculados, ou se iniciaram o curso e os alcances do programa” (ENTREVISTADO C), o *Business Intelligence* (BI)<sup>32</sup> Sistec do MTE. Desse modo, como apontado pelo MDS (2013), a matriz de indicadores de monitoramento deveria ser concebida pelo MTE e seus indicadores específicos alimentados por dados atuais e com frequência.

Ademais, quanto a avaliação um entrevistado comentou que “o MEC possui uma equipe de avaliadores com perfil de auditoria, que vão às entidades ofertantes fazer vistorias sem prévio aviso.” (ENTREVISTADO A). O objetivo das visitas era conferir as apostilas dos alunos, entrevistar alguns cursistas para captar suas impressões quanto ao curso, e analisar a situação física dos espaços.

Desse modo, o MEC escolheu universalizar, descentralizar e capilarizar uma ação em prol do acompanhamento e do monitoramento. A fala do entrevistado E retrata esse contexto de maneira clara

O ministério não tem expertise de gestão para acompanhar tudo, com isso não consegue cobrar entregas como, por exemplo, o aluno formado, diagnosticar aqueles cursistas que evadem para suspender o fornecimento de bolsa formação. São numerosos os casos de parceiros ofertantes que continuam recebendo auxílio bolsa-formação de alunos evadidos, por um controle ineficiente do MEC. E por último, outra entrega que não é de fato cobrada, são os alunos colocados no mercado de trabalho. (ENTREVISTADO A).

Considerando o MEC como órgão central e responsável pelo andamento do Pronatec e pela operacionalização de avaliações no intuito de verificar resultados indesejados ou satisfatórios, como destacado por Castionini (1999), tem-se que os estudos de

---

<sup>32</sup> Plataforma que compila dados da execução de todas as modalidades do Pronatec. Seu acesso é restrito à certos colaboradores Ofertantes e Demandantes do PRONATEC Bolsa-Formação previamente cadastrados pelo MEC. Ver: < <http://bisistec.mec.gov.br/>>.

monitoramento e avaliação apresentados até hoje ficam restritos à ponderações quantitativas, como quais Estados mais levantaram demandas para pactuação e homologação. Enquanto as apurações de impacto social, como número de cursistas que receberam Bolsa-Formação do tipo FIC ocupam atualmente um posto de trabalho. “E até mesmo faltam retornos aos próprios Estados quanto ao detalhamento do programa no seu território e o desempenho alcançado.” (ENTREVISTADO F).

Portanto, todos os entrevistados destacaram as diferentes óticas de organização e desenvolvimento das duas políticas de qualificação centrais do estudo desse trabalho monográfico. A partir das percepções desses servidores que já lidaram ou lidam diretamente com a formação profissional até hoje, tem-se que o Pronatec Trabalhador rompeu no Estado de Minas Gerais com um paradigma de execução de qualificação há anos sendo operado, no qual “[...] a Sete controlava e fiscalizava em moldes burocráticos as entidades executoras” (ENTREVISTADO B). Assim, o Pronatec Trabalhador tira tal vinculação estática e burocrática e espalha *locus* de poder entre os parceiros e atores que compõem o programa. Entretanto, esses *stakeholders* precisam organizar seus mecanismos de comunicação para garantir resultados positivos, afinal trata-se de uma política descentralizada.

Finalizado o destaque para a aplicação do ciclo de políticas públicas sob as óticas do PNQ e do Pronatec modalidade Trabalhador, cabe à próxima seção destacar o desempenho da execução dos dois no Estado de Minas Gerais.

### **4.3 Metas e resultados do PNQ e do Pronatec Trabalhador**

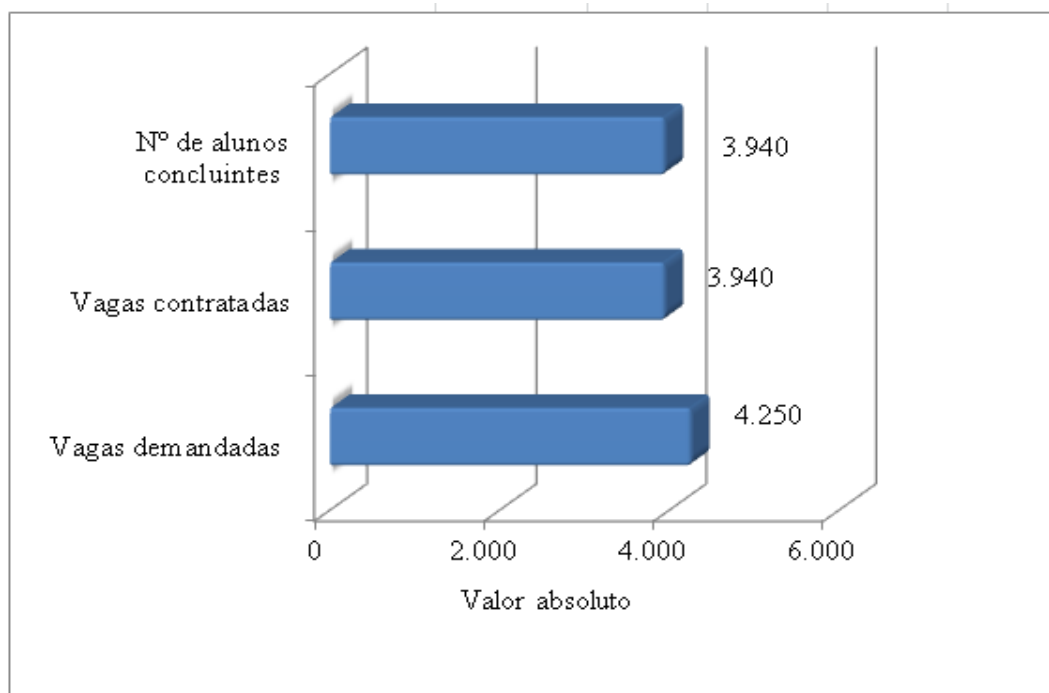
Introduz-se agora a análise quantitativa dos dados primários. Os mesmos são internos à Sedese, embasaram todos os balanços ressaltados nessa seção e foram coletados, compilados e fornecidos pelos colaboradores da DET relativos (i) às demandas por cursos de formação profissional levantadas nos municípios, ou seja, referente ao período de planejamento e definição do desenho final das ações da fase de formulação de ambas as políticas, PNQ 2013 e Pronatec Trabalhador 2014; (ii) à taxa de cobertura dos programas no Estado de Minas Gerais e (iii) aos resultados obtidos com a finalização da execução das qualificações pelas entidades contratadas no âmbito do Planseq e do Planteq. Afinal, como já mencionado nesse trabalho, a Sedese não possui como competência acompanhar a execução do Pronatec, e devido a restrição de acesso aos dados relativos às conclusões dos cursos, a análise dos resultados alcançados fica comprometida. Aqueles dados relativos ao

levantamento de demanda de ambos os programas foram consolidados a partir dos formulários localizados nos anexos deste trabalho, como colocado em seção anterior desse mesmo capítulo.

Esta seção pretende comparar o levantamento de demanda frente às metas propostas e as alcançadas pelo Planteq e Planseq executados em 2013. Em primeiro lugar, conforme o Gráfico 1 elaborado, a partir do banco de dados interno fornecido pelos técnicos da DET e consulta aos diversos termos de convênios e de contratos, é possível observar que aproximadamente 93% das demandas levantadas, majoritariamente pelos Sines e diretorias regionais foram atendidas pelos contratos que compunham o convênio com o Governo Federal do Planteq. Ou seja, 310 vagas solicitadas por demandas não foram contempladas pelo programa. Mas mesmo assim, é preciso ressaltar o dilema que viveu a Sete e agora a Sedese, uma vez que até 2013 a primeira veio recebendo ano a ano uma proporção de recursos para o PNQ, cada vez mais reduzida e aquém do necessário para atender todas as requisições de cursos de qualificação. Sendo assim, “a Secretaria acabava não respondendo tais solicitações por completo e frustrando as expectativas dos atores locais demandantes” (ENTREVISTADO A). Até que em 2014 o aporte de recursos foi suspenso definitivamente e nenhum novo convênio foi assinado dentro do PNQ.

Ou seja, a restrição de aporte financeiro acaba por comprometer o processo de implementação da política de qualificação do PNQ (RUA, 1998). Afinal umas das pré-condições vitais para se atingir sua “perfeição” é a disponibilidade suficiente de recurso dentro de um tempo hábil.

Gráfico 1 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do Planteq em Minas Gerais 2013



Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos).  
Elaboração própria.

Ainda no mesmo Gráfico 1, observa-se que a totalidade do número de cidadãos a serem qualificados acordados nos contratos foi de fato executado, 3.940 cursistas concluíram as formações e foram certificados. É válido destacar que, de acordo com as disposições contratuais exigidas pelo PNQ, é permitida a tolerância de evasão em até 20% dos alunos, ou seja, a meta contratual faz referência à 80% dos alunos contratados (SPTE, 2014). Desse modo, para o Planteq executado em 2013, a meta contratual total foi atingida e também superada em 788 educandos qualificados.

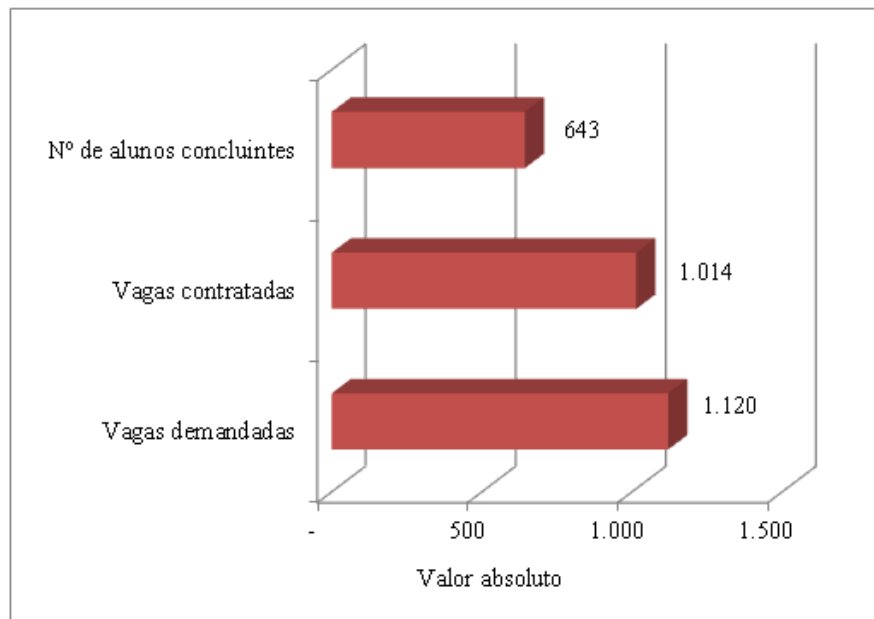
Complementarmente, com relação a meta estabelecida pelo convênio do Planteq e em consulta ao seu termo de convênio respectivo - documento interno, determinou-se como meta a qualificação de 1.916 alunos. A partir dos resultados destacados, também no Gráfico 1, houve superação da meta e ela ainda foi dobrada. Conforme os entrevistados, tal contexto apenas foi atingido por iniciativa dos gestores e técnicos da referida secretaria, que buscaram aproveitar ao máximo o recurso disponibilizado pelo MTE no intuito de ofertar o maior número possível de cursos e atender mais trabalhadores. Nesse sentido, conforme explicado pelos entrevistados, certos custos foram reduzidos para alterar o valor final dos orçamentos contratuais e atender uma proporção maior de cidadãos, foi citado como exemplo, mudanças no valor da hora/aula.

Agora introduzindo as análises do Planseq e a partir do Gráfico 2, é possível observar que a porcentagem de atendimento às demandas também foi alta como no Planteq, cerca de 91% das demandas compiladas foram de fato abarcadas contratualmente. Lembrando que os contratos firmados pela Sete dentro desse plano foram provenientes de projetos parlamentares como ressaltado em seção anterior, no qual as demandas identificadas tinham interferências políticas, mas eram ao menos justificadas pelo saldo de emprego do Caged à época.

Agora passando para as metas contratuais, as mesmas disposições legais relativas a permissão de evasão de 20% dos alunos se aplicam aos contratos do Planseq também (SPTE, 2014). A partir do Gráfico 2 abaixo e a consulta dos termos de contratos – documentação interna, considera-se que a meta contratual total de, aproximadamente 811 alunos não foi atingida, havendo quebra de meta, ficaram então faltando 168 cursistas concluintes para que ela fosse alcançada. De acordo com os levantamentos dos entrevistados, o principal fator que influenciou o não atendimento dessa meta foram as evasões, porém não se soube ao certo as motivações delas. O desconhecimento das fundamentações de tais evasões poderia ter sido mais bem apurado na fase de monitoramento do plano, afinal como afirma o MDS (2013), uma matriz de indicadores completa e atualizada mapeia-se com maior cautela a satisfação dos beneficiários de determinada política, no caso a qualificação profissional ofertada.

Consequentemente, as metas estipuladas para os convênios do Planseq dispostas nos termos de convênio respectivos não foram alcançadas. A meta total dos convênios era de 890 alunos certificados, porém o resultado executado ficou 27,7% abaixo da meta. Portanto, os resultados do Planseq tiveram uma proporção de execução inferior ao Planteq, enquanto neste último a execução foi de 100% do que foi proposto contratualmente, para o Planseq somente 63% foi realizado do contratado.

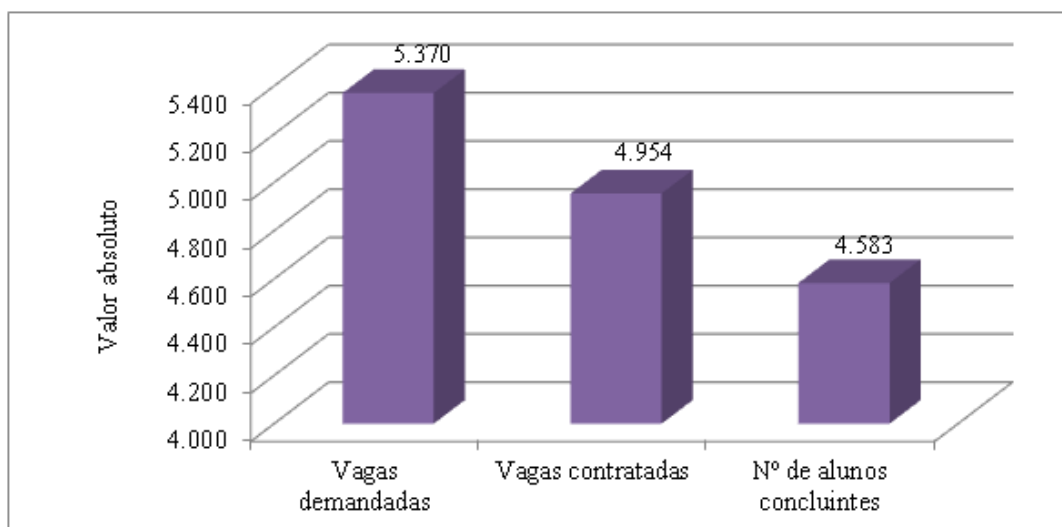
Gráfico 2 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do Planseq em Minas Gerais 2013



Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos).  
Elaboração própria.

O Gráfico 3 reúne as informações totais do PNQ executado em Minas Gerais em 2013. Desse modo, das 5.370 vagas demandadas para o Planteq e Planseq, cerca de 93% foram atendidas por contratos de prestação de serviço com entidades executoras, representando um resultado satisfatório. E aproximadamente 85% do número de vagas demandadas culminaram em alunos que concluíram cursos de qualificação.

Gráfico 3 - Comparativo entre vagas demandadas, contratadas e alunos concluintes do PNQ em Minas Gerais 2013

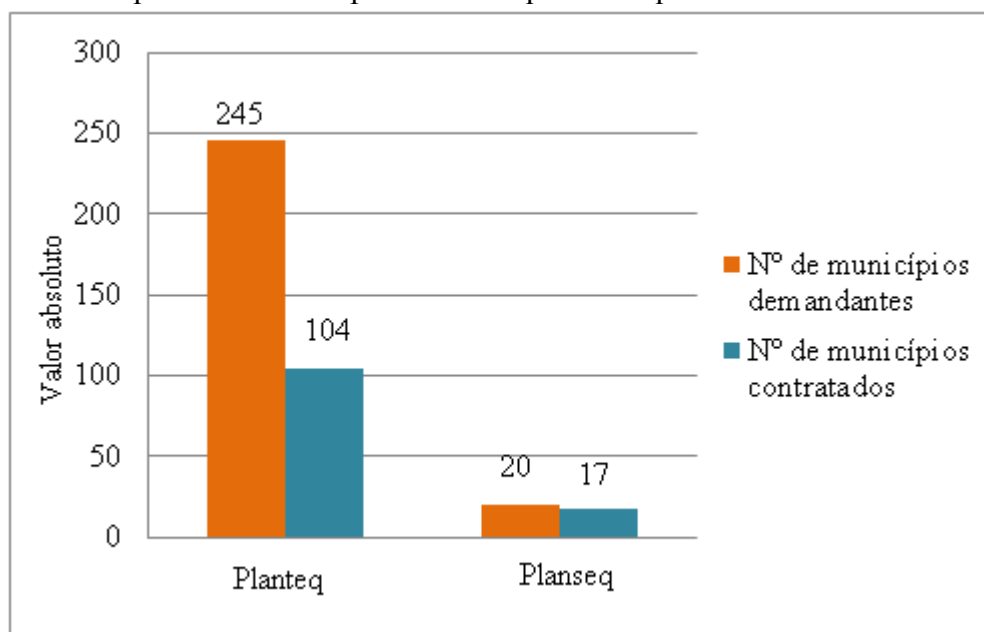


Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos). Elaboração própria.

Como pode ser percebido no Gráfico 4 a seguir, dentre os 265 municípios que levantaram demandas e enviaram à Sete, somente 121 foram incluídos na execução do plano<sup>33</sup>, ou seja, menos da metade. E ainda, esses 121 municípios representam cerca de 15% do total de municípios do Estado de Minas Gerais. Este fato revela que o PNQ de 2013 pode ser considerado uma política com baixo alcance e capilaridade. “Quando a dimensão do atendimento da demanda é comparada ao Pronatec, o PNQ tem uma abrangência sutil aos municípios mineiros” (ENTREVISTADO D).

Ou seja, a análise dos dados internos à DET e dos termos de convênio e contratos, pode indicar que o PNQ, sendo executado por uma secretaria voltada especialmente à geração de emprego e renda, não recebe recursos suficientes para atender as reais necessidades dos ambientes locais. Considerando que Minas Gerais detém uma PEA de 9.939.731 de pessoas, segundo Censo IBGE (2010), o entrevistado A coloca, “[...] uma vez que o PNQ possui uma baixa execução, sendo capaz de formar em média de 3.000 a 6.000 cursistas, seu impacto social produzido é não é tão amplo.”

Gráfico 4 - Total de municípios demandantes de qualificação profissional e total de municípios contratados para o Planteq e Planseq em Minas Gerais 2013



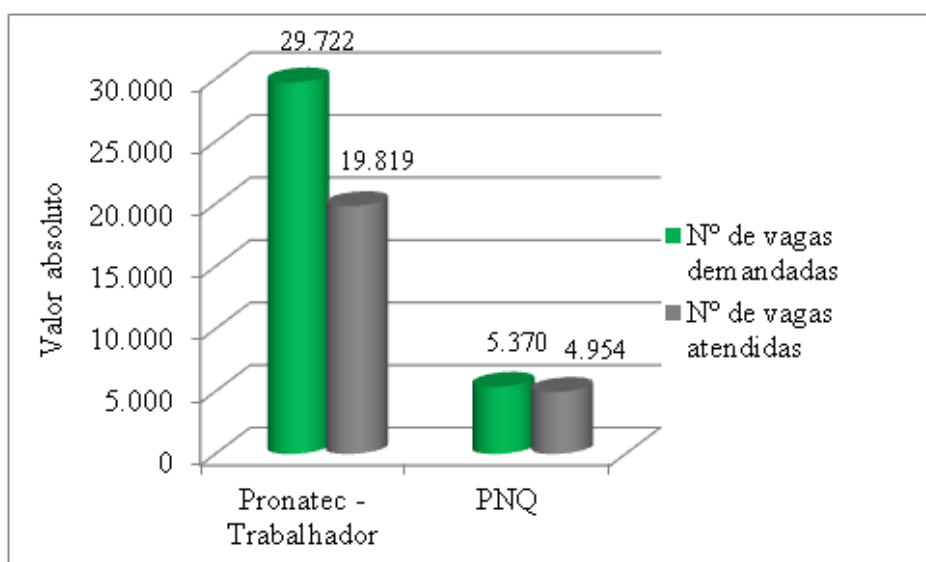
Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos).  
Elaboração própria.

Colocada então a proporção da cobertura do PNQ em 2013, o Gráfico 5 abaixo pretende ressaltar a escala do Pronatec Trabalhador em contraponto a do PNQ, uma vez que o

<sup>33</sup> Conforme informação disponível no termo de convênio do Planseq e do Planteq – documentação interna Sedese.

número de vagas demandadas e o número de vagas atendidas de ambos os programas são dispostos lado a lado. Com relação ao Pronatec Trabalhador executado em 2014 e a partir de banco de dados internos da Sedese, o número de vagas demandadas para cursos FIC foi cinco vezes superior às vagas no âmbito do PNQ operacionalizado em 2013. Além disso, percentualmente como já colocado nessa seção, 92% das vagas demandadas foram atendidas com a contratação de entidades executoras no PNQ. Em contrapartida no Pronatec Trabalhador somente 66,8% das vagas solicitadas foram homologadas, mas a proporção de oportunidades em cursos de qualificação oferecidas por esse último não deve ser desconsiderada.

Gráfico 5 - Número de vagas demandadas e vagas atendidas no âmbito do PNQ 2013 e do Pronatec Trabalhador 2014 em Minas Gerais



Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos).  
Elaboração própria.

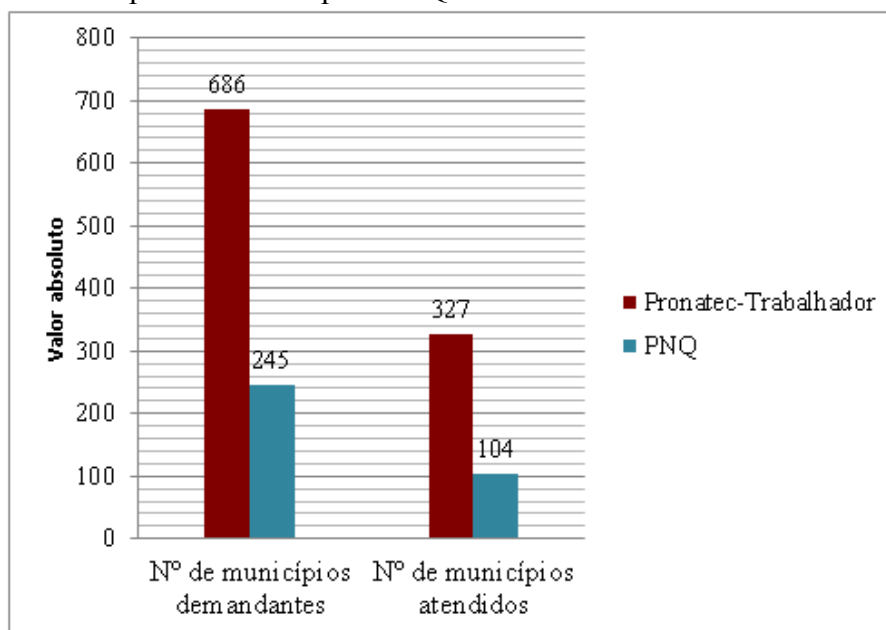
Há que se considerar um fato quanto ao contexto de consolidação de demanda para o PNQ e para o Pronatec Trabalhador. Conforme o entrevistado E,

[...] devido ao histórico de diminuição de repasse de recursos para a execução do PNQ, a Sete à época teve que lidar com demandas por cursos superiores à capacidade de atendimento do programa. Por outro lado com o Pronatec Trabalhador felizmente não vivenciamos essa situação. Afinal tudo que é coleta de demanda é consolidado e repassado para aprovação e homologação do MEC. (ENTREVISTADO E).

Ainda seguindo a mesma linha comparativa, o sexto gráfico deixa claro a superioridade na difusão do Pronatec Trabalhador pelo Estado de Minas Gerais, em relação ao PNQ. Em primeiro lugar, 80,4% dos municípios mineiros, identificados e compilados pela

DET via formulário (anexo E) preenchido por empresas locais, levantaram demandas por cursos de formação no Pronatec Trabalhador, enquanto apenas 38,3% dos municípios enviaram para o PNQ, lembrando que a seleção dos mesmos sofreu influências políticas no período, enquanto no Pronatec tal situação não ocorreu.

Gráfico 6 - Comparativo entre número de municípios demandantes de qualificação profissional e municípios atendidos pelo PNQ e Pronatec Trabalhador em 2013 Minas Gerais



Fonte: Diretoria de Educação para Trabalho – Sedese. (Arquivos internos).  
Elaboração própria.

Por fim, com o Gráfico 6 percebe-se também uma grande redução no número de municípios atendidos pelo Pronatec Trabalhador. Assim, 441 localidades não foram incluídas na homologação dos cursos realizada pelo MEC, representando mais da metade dos municípios do Estado de Minas Gerais, que contém critérios de seleção incertos e pouco claros, como destacado pelos entrevistados em seção anterior deste mesmo capítulo.

A seguinte seção irá resumidamente pontuar os principais e mais recorrentes problemas, obstáculos e pontos relevantes dos programas do PNQ e do Pronatec Trabalhador.

#### 4.4 Problemas, desafios e aspectos relevantes do PNQ e Pronatec Trabalhador

Será feito um esforço de síntese dos principais entraves, desafios, bem como dos pontos relevantes identificados com a análise dos dois programas. É preciso lembrar que

um dos principais enfoques desta seção será a gestão realizada pela Sedese no âmbito do PNQ executado em 2013 e do Pronatec Trabalhador em 2014.

Em primeiro lugar, as ações de qualificação social e profissional, no âmbito da Sedese, têm sua performance anualmente comprometida, em função da limitação do principal e mais volumoso recurso, aquele proveniente do FAT e destinado ao PNQ. É preciso considerar que, apenas até o final de 2012 e início de 2013 que os programas que buscavam aliar iniciativas de formação profissional com desenvolvimento sustentável local e eram financiados por recursos do tesouro estadual funcionaram, sendo capazes de suplementar as execuções de cursos bancados com orçamento do governo federal. “A partir daí o desempenho e o alcance da política de qualificação em Minas Gerais ficou comprometido.” (ENTREVISTADO A). Conforme a visão dos técnicos e gestores entrevistados, a introdução do Pronatec Trabalhador no portfólio da secretaria pretende retomar e ampliar o poder de impacto da formação profissional, para que a política não fique comprometida e o problema de restrição financeira seja superado.

Como já colocado em seção anterior e no contexto do PNQ, o cenário que se configurava era que a secretaria possuía informações de dados primários e pretensões de empreendimentos sobre demandas de cursos para preencher, porém o recurso era escasso e não se conseguia atender à todas. O levantamento de demandas ainda se constitui como um dos pontos mais críticos do planejamento, uma vez que está sujeito às interferências políticas que, geralmente, não são embasadas por um efetivo estudo das reais necessidades e potencialidades da demanda. Sendo, então, “um momento frágil da formulação.” (ENTREVISTADO E). Ademais, o problema da demanda por qualificação ser superior que a capacidade de oferta do PNQ 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 ou os impactos e resultados da sua implementação.

No processo de execução das ações de qualificação, a escolha dos cursos parte das demandas encaminhadas pelo município, seja pela prefeitura ou Sines caso existam no município em conformidade com a capacidade técnica da entidade em ministrar as aulas. Alguns entrevistados acreditam que o município não dispõe de informações para elaborar as demandas por cursos de qualificação, não conseguem entender e diagnosticar as necessidades locais, não compreendem as prioridades de curso para sua cidade, incluindo também “[...] os empresários solicitantes que têm dificuldades em visualizar as reais competências e

capacidades a serem exigidas dos trabalhadores e que impactarão seu empreendimento.” (ENTREVISTADO D).

O mercado informal não deve ser excluído do momento de mapeamento de demandas, já que se trata de um eixo muito importante e em expansão no Brasil. E como ressalta Valadares (2008), a execução de políticas de qualificação contribui para o incremento dos arranjos produtivos locais. Por isso, embora o SPTER deva ter como foco o mercado formal, ele não pode desconsiderar o informal. A economia solidária é uma das formas de se desenvolver atividades, auto gerenciadas, no mercado informal. Esse mesmo quadro é identificado no levantamento de demandas do Pronatec Trabalhador, que apenas consolida demandas a partir de um CNPJ, ou seja, exigindo a comprovação de formalidade do empreendimento.

Ainda em relação ao processo de levantamento de demanda do PNQ, foi apontado por todos os entrevistados que ações nunca foram pensadas com afincamento no sentido de fornecer *feedbacks* aos solicitantes das qualificações, sejam eles Sines, prefeituras ou empresários. Desse modo, “[...] expectativas são despertadas nos atores locais, que ficam de seis meses a um ano, tempo de contratação da entidade executora, sem receberem uma resposta informando se sua demanda será contemplada ou não.” (ENTREVISTADO C). Tais atores só tinham respostas sobre os potenciais cursos a serem ofertados no seu município ou em algum próximo, a partir da iniciativa própria em entrar em contato com os colaboradores da área de qualificação profissional.

Tendo em vista a dispensa de licitação, foi apontada a necessidade de se estabelecer critérios transparentes para a seleção de entidades executoras, bem como ampliação de critérios mais técnicos, como a consideração do trabalho pedagógico que executam. Afinal, certos entrevistados queixaram de contratações, em que houve favorecimento de executoras, por exemplo, pelo fato de serem mais antigas.

A reunião para início da execução ou as chamadas “reuniões de ata” são pouco aproveitadas. Na maioria das ocasiões, o encontro acaba se limitando ao repasse de informações que esclareçam os procedimentos de formalização da contratação e de acompanhamento dos critérios contratuais. Aspectos relevantes para a inclusão produtiva do trabalhador, como a articulação das ações de qualificação com outras ações do SPTER, com a escolarização formal, a colocação no mercado de trabalho e o desenvolvimento sustentável local, acabam não sendo abordados. Com isso, os diversos aspectos, problematizados neste trabalho, importantes para a efetiva inclusão produtiva do trabalhador, “[...] acabam sendo

relegados a um segundo plano, uma vez que a duração do encontro permita abordar apenas aspectos formais da execução das ações de qualificação.” (ENTREVISTADO B).

A orientação e a supervisão das entidades executoras ainda abordam apenas as questões formais necessárias à execução das ações de qualificação. Iniciativas no intuito de potencializar a inserção do qualificado no mercado de trabalho são muito isoladas. Por exemplo, “[...] como a realização de parcerias com investimentos privados ou coletivos, capazes de absorver o trabalhador.” (ENTREVISTADO E).

O monitoramento e a avaliação das ações de qualificação ainda têm se mostrado pouco estruturado. No âmbito da Sedese, inexistente um acompanhamento sistematizado dos indicadores, como número de cursistas certificados encaminhados para o Sine, ou inseridos no mercado de trabalho. Os atores envolvidos na área fim que foram entrevistados apontam, principalmente, para a necessidade de acompanhamento dos egressos para auferir os impactos reais da qualificação para o trabalhador. Com base na fala do entrevistado B isso fica claro “é por meio do acompanhamento dos egressos que temos o retorno se o nosso trabalho deu certo.” (ENTREVISTADO B). Embora seja utilizado formas concretas de acompanhamento digital dos cursos e turmas, como o sistema “Mais Emprego”, análises qualitativas das informações ali concentradas não foram estruturadas.

Finalizada a execução dos cursos, fica a cargo da entidade executora e dos Sines respectivos buscar utilizar esses dados para auxiliar o trabalhador a se inserir no mercado de trabalho. “A responsabilidade da executora ou do Sine, também não é um consenso entre os atores.” (ENTREVISTADO D). Certos entrevistados acreditam que a própria Sedese deveria fortalecer essa ação e orientar os egressos. Entretanto, alguns ponderam que mesmo essa atribuição não sendo de responsabilidade da entidade, de acordo com resolução própria, a Sedese poderia incentivar na instituição tal atribuição, por ser a entidade o “braço” do governo do Estado na execução das ações de qualificação. Outros acreditam que por estar a entidade mais próxima do aluno, dever-se-ia criar instrumentos que vinculem de forma mais coercitiva, o encaminhamento do educando ao Sine, pela executora.

Com relação a figura dos Sines, um dos pontos destacados pelos gestores e técnicos é a corrente falta de interlocução com os mesmos, visto internamente como uma política que se fragilizou no decorrer do tempo. Isso ocorre pelo fato de que o levantamento de demandas é uma das únicas etapas cuja responsabilização pelo Sine é clara. Apesar disso, “a escolha dos cursos de qualificação e número de turmas a serem ofertados é marcada por interesses políticos, fazendo com que muitas vezes os cursos não estejam de acordo com as

demandas locais reais.” (ENTREVISTADO A). Ao ser questionado se o PNQ atingiu os objetivos a que se propunha, o entrevistado C declarou que

[...] o objetivo é a geração de emprego. A qualificação é alcançada, mas a empregabilidade é ainda muito baixa após o curso, por “n” motivos. O principal é a falta de interlocução com o Sine. Outro motivo são os muitos interesses políticos em torno da escolha dos cursos e quantidade de turmas que fazem com que muitas vezes os cursos estejam em descompasso com as especificidades e demandas municipais. (ENTREVISTADO C).

A formulação, execução, monitoramento e avaliação 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 e como colocado por Rua (1998) uma implementação perfeita depende diretamente de tempo suficiente. O monitoramento ainda não foi instituído plenamente, havendo supervisão durante os cursos, com objetivos contratuais, e têm sido pouco 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. “Institucionalizar a avaliação seria um avanço para que resultados adequados ou não aos objetivos do programa sejam colocados em análise.” (ENTREVISTADO E). Para tal, é imprescindível a criação de processos gerenciais que assegurem a avaliação como parte rotineira do processo da qualificação profissional. Entre os *stakeholders* desse programa, a mensuração dos índices alcançados importa diretamente apenas aos órgãos públicos executores. Portanto, a institucionalização da avaliação se dará somente a partir de apoio e esforços internos.

Segundo Moretto (2007), enquanto a intermediação de mão de obra e o seguro desemprego são serviços disponibilizados aos trabalhadores, “a política de qualificação cuida da mudança do cidadão” (ENTREVISTADO D). Nesse sentido, a disponibilidade de dados em Minas Gerais que tratam exclusivamente dos cidadãos que requisitam qualificações ou que já passaram por certa formação profissional identificando o *status* em que estão, se desempregados, se empregados ou se aderiram à algum trabalho autônomo, ainda é pontual e irrisório. Como afirma o entrevistado D

o máximo que possuímos atualmente é o nível de escolaridade dos cidadãos mineiros. Faltam indicadores que retratem a massa trabalhadora do estado. Que número representa um profissional qualificado? (ENTREVISTADO D).

Quando o custo e o benefício do PNQ são colocados em análise fica claro que o programa deve ser urgentemente repensado e suas lacunas solucionadas. Afinal, o PNQ

enquanto política de geração de emprego e renda custa ao governo federal aproximadamente R\$ 6 milhões por ano e não proporciona aos seus egressos oportunidades diretas de geração de emprego e renda. E como vivenciado atualmente pela Sedese, até o ano de 2015 as contratações de entidades que executaram e finalizaram suas qualificações em 2013, por esse trabalho analisadas, ainda pertencem ao cotidiano da DET em função de procedimentos burocráticos que até hoje precisam ser realizados, como por exemplo, a prestação de contas. Como aponta o entrevistado D

[...] foram feitos cursos de três meses de duração em 2013, porém a prestação de contas é muito extensa e dura até os dias de hoje, sendo que estamos em 2015. Nesse sentido, é preciso três anos de trabalho para formar um número muito inexpressivo de trabalhadores para o mercado, sem garantia de inserção.(ENTREVISTADO D).

Por fim, é interessante ressaltar um aspecto relevante, os gestores mineiros usam o capital humano como parte da aplicabilidade do PNQ na sociedade (MENDONÇA, 2008). Com o maior acúmulo de capital humano, adquirido em função da qualificação promovida pelo Planteq e pelo Planseq, 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.

Agora no campo do Pronatec Trabalhador observa-se uma “[...] falta de clareza quanto às atribuições dos atores envolvidos.” (ENTREVISTADO F) Apesar de haver uma regulamentação editada das atribuições de cada ator da política, a norma possui várias lacunas e é pouco detalhada. Com o objetivo de potencializar a oferta de cursos mais alinhados às demandas do mercado de trabalho local e melhor definir as contribuições de cada parceiro com pactuação de responsabilidade, a Sedese em Outubro de 2015 lançou uma metodologia de gestão em parceria com outros órgãos do governo do Estado de Minas Gerais, como por exemplo, a Sede, já mencionada em outra seção. A partir desse contexto fica claro que a sistemática de organização do Pronatec é bem distinta à do PNQ, uma vez que as contratações inexistem e as articulações são prioritárias.

Desse modo, a iniciativa mencionada acima procurará “[...] organizar a governança do programa no Estado, de modo a mobilizar e situacionar os atores operantes”

(ENTREVISTADO F), tanto antes da execução do programa, com o levantamento de demanda e realização das pré-matrículas, quanto com a finalização dos cursos observando aqueles alunos certificados que podem ser encaminhados à vagas de emprego captadas pelo Sine. Mas para que essa metodologia proporcione resultados satisfatórios e esteja alinhada com os objetivos de programa, discussões periódicas acerca do andamento do programa devem ocorrer para que as devidas adaptações sejam feitas.

Como colocado por dois entrevistados, A e E, foi verificada lentidão no repasse de recursos de auxílio às instituições ofertantes do Pronatec Trabalhador, bem como no oferecimento de vale-transporte e vale-alimentação abaixo do valor necessário para viabilizar a participação dos beneficiários da Bolsa-Formação Trabalhador nos cursos. Tais fatores são capazes de afetar diretamente o nível de evasão, ou seja, “garantir a busca por custeios dos gastos do estudante é sempre determinante e de grande influência nos resultados da execução da política.” (ENTREVISTADO A) Mesmo essa não sendo uma ação que compete à Sedese operar ou solucionar, seu desempenho produz efeitos no número de qualificados que concluíram o curso e na inserção de trabalhadores no mercado de trabalho.

A grande dimensão do Pronatec, pensando na totalidade de modalidades existentes e disponíveis para o acesso à educação profissional e tecnológica, acabou por comprometer a capacidade de gestão do MEC para acompanhar o programa. Ou como destacado por alguns entrevistados o referido Ministério não consegue cobrar as entregas das instituições de ensino, como o aluno formado e o aluno no mercado de trabalho.

Como recorrentemente colocado em entrevista pelos colaboradores da área fim, os fatores políticos promoveram fortes interferências no desenho da formulação do Planteq e do Planseq 2013. No âmbito do Pronatec isso não é muito diferente, mas “a proporção da influência política é menor.” (ENTREVISTADO F). Como no levantamento de demanda é exigida comprovação do CNPJ por parte da organização demandante, determinadas prefeituras municipais acabam consolidando e enviando suas demandas, tal situação pode conter traços políticos envolvidos, como também a solicitação por cursos de formação pode retratar com precisão a real carência da localidade.

Não se sabe com exatidão e grande detalhamento os resultados do Pronatec Trabalhador para Minas Gerais em 2014, tanto em função do MEC, que não disponibilizou os frutos da execução dos cursos destacado por modalidade do programa, quanto em função do acesso aos dados de execução ser limitado. A secretaria articula canais para viabilizar tal permissão de entrada no BI Sistec, no intuito de avaliar se a atuação da Sedese no momento inicial da política gerou frutos positivos ao trabalhador mineiro.

Com a nova metodologia proposta e em fase de teste destacada acima, pretende-se vincular a realização das pré-matrículas dos alunos ao Sine, para que a secretaria tenha acesso às informações dos egressos e acompanhe mais de perto a trajetória desses indivíduos. A partir disso, é perceptível que o órgão passa por um momento de preparação e teste do Pronatec Trabalhador. Como colocado pelo entrevistado E, “apesar do papel da Sedese ser breve ao longo do ciclo dessa política, ele ainda está sendo construído e as iniciativas quanto à sua estruturação estão sendo pensadas” com a intenção de superar (i) os velhos problemas burocráticos vividos com a execução das qualificações via contratos de prestação de serviço do PNQ e Planfor, (ii) a realização de práticas meramente fiscalizadoras e (iii) os desafios encontrados no processo de intermediação dos qualificados e inseri-los no mercado de trabalho.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou aprofundar sobre a temática das políticas públicas de qualificação profissional em Minas Gerais e no Brasil. No primeiro momento, o marco teórico, histórico e conceitual foi analisado e relacionado com a Teoria do Capital Humano mencionada em Mendonça (2008), a partir de Ehrenberg e Smith (2000), com o objetivo de proporcionar melhor compreensão sobre o tema. A partir da estruturação e esclarecimento do ciclo de políticas públicas com base em conceitos aplicados, principalmente por Rua (1998) e Rua e Romanini (2013), procurou-se detalhar os componentes principais pertencentes às fases do ciclo para o caso específico da política da qualificação profissional.

Em seguida, as perspectivas sociais, educacionais, econômicas e do mercado de trabalho foram realçadas para que seus vários impactos ou relações diretas e indiretas com a qualificação profissional fossem colocadas. Isso posto, com um enfoque teórico baseado em Ramos (2003), Moretto (2007), por exemplo, as políticas de mercado de trabalho foram explicitadas, de maneira a localizar dentro desse universo as políticas de formação profissional. Além disso, o percurso percorrido para a constituição do sistema público de trabalho, emprego e renda nacional foi descrito de maneira breve.

Outro ponto relevante salientado neste trabalho foi o resgate da trajetória das políticas de qualificação profissional no Brasil e, especialmente, em Minas Gerais. Desse modo, foi destacado aspectos relevantes, desde a criação e os seus “primeiros passos” em território nacional, seu marco principal de estímulo ao desenvolvimento da educação profissional no país, com a intensificação do processo de industrialização durante o governo Vargas e a criação das primeiras instituições do Sistema S, até a configuração do quadro atual da política em Minas Gerais, retomando os diversos programas e iniciativas realizadas no governo estadual pela pasta de trabalho e emprego. Tal resgate histórico também permitiu o apontamento de algumas das dificuldades e preconceitos que marcam a qualificação profissional na sociedade brasileira, desde a sua origem até os dias atuais. Estas, em grande medida, estão vinculados às atividades e tarefas manuais e de menor prestígio do que as profissões universitárias. Mesmo com o ensino das escolas técnicas, essa característica ainda não foi totalmente superada, como apontou os estudos.

Com isso, foi feita uma análise da configuração recente da política de qualificação profissional em Minas Gerais, a partir dos programas de formação executados em 2013 e 2014 pela Sedese, sendo eles o PNQ e Pronatec Trabalhador, e a gestão respectiva de

ambos no órgão. Analisou-se também a operacionalização dos dois programas dentro do ciclo de políticas públicas, seus resultados produzidos, metas alcançadas e desafios encontrados.

A partir disso, os principais e mais recorrentes erros foram colocados em foco, assim como os acertos. Notou-se graves problemas na execução desses dois programas federais. Muitas falhas foram diagnosticadas, principalmente, quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação pouco expressivos ou inexistentes, que são essenciais para o aprimoramento da política, tanto em nível estadual, quanto nacional servindo como instrumentos estratégicos de apoio à decisão. Fatores esses que comprometem o aprimoramento da política de formação profissional. Por fim, tentou-se apontar algumas direções e sugestões de melhoria para que as políticas públicas de qualificação social e profissional possam avançar em Minas Gerais.

Com o foco do olhar sobre as políticas executadas por Minas Gerais, foi observado no Estado uma desarticulação e baixa integração da qualificação profissional com as políticas do SPTER, mesmo após assumirem papel de destaque dentro do sistema a partir das transformações no paradigma produtivo, e também com as políticas de cunho educacional, social e econômico. Quanto as de cunho educacional, em especial, há uma grande quantidade de indivíduos desempregados com baixa qualificação e que ainda não possuem os requisitos, por exemplo, de escolaridade mínima exigidos, configurando-se como mais uma barreira para o ingresso no mercado de trabalho.

Foi identificada também, a insuficiente conexão entre os programas voltados para a qualificação profissional dos trabalhadores em outras iniciativas governamentais. Nesse sentido, continuam sendo criados programas de qualificação em diferentes ministérios, sem que, contudo, a política de qualificação se perceba como um conjunto coerentemente estruturado. A definição pouco clara e insuficiente dos papéis e atribuições de cada um dos ministério envolvidos com ações de qualificação, bem como as secretarias estaduais vinculadas, compromete o potencial da execução de programas como o Pronatec, por exemplo.

Diagnosticou-se então a falta de alcance a todos os trabalhadores mineiros com um número relativamente pequeno de indivíduos atendidos pelos programas, a incipiente oferta de serviços para todos os municípios, o pouco impacto social capaz de provocar a geração de renda, com a entrada no mercado de trabalho daqueles que finalizaram o curso de qualificação e, conseqüente, saída dos patamares de vulnerabilidade.

Com o cenário apresentado, é importante solucionar, com certa atenção, os inúmeros empecilhos envolvidos na execução e implementação das políticas de qualificação

no país e em Minas Gerais. O monitoramento reduzido precisa para além do seu caráter operacional, essencial ao acompanhamento das turmas e alunos, conter uma atuação mais estratégica e qualitativa. A avaliação deve apresentar uma frequência contínua e consistente viabilizando estudos comparativos quanto à utilização de recursos, percentual de contemplação das demandas municipais levantadas, proporção das evasões dos cursos dos programas, resultados alcançados, encaminhamento dos alunos certificados às vagas de emprego e observância à trajetória profissional daqueles egressos, no intuito de verificar o nível de relevância da política em sua vida. Além disso, caminhos para o estreitamento das relações entre as políticas de qualificação e a esfera privada se fazem valiosos visando, por exemplo, a oficialização de parcerias para auxiliar a colocação dos qualificandos no mercado de trabalho e potencializar a inserção produtiva.

Ainda é preciso avançar no tratamento dos dados capazes de fornecer repostas sobre a mão de obra qualificada. Mecanismos inseridos nos programas poderiam ser pensados para fornecer tranquilidade e certa garantia aos alunos de indicação a uma vaga de emprego, para minimizar as taxas de evasão e potencializar o impacto social. Assim os trabalhadores terão maior persistência em finalizar o caminho da qualificação e os empregadores possuirão uma fonte de busca de produtividade composta por bons profissionais.

Portanto, é válido considerar então que embora resultados sejam insatisfatórios e haja dificuldades quanto às restrições financeiras, à implementação e a operacionalização dos dois programas tenham sido identificadas, a política de qualificação ainda detém na conjuntura atual brasileira fundamental relevância. Um primeiro ponto seria que diante da economia nacional e internacional globalizada faz-se vital o papel dessa política, enquanto canal fornecido aos trabalhadores para acompanharem as correntes alterações tecnológicas. Ademais, trata-se de uma política capaz de estimular o desenvolvimento local, ao ser utilizada como fonte de conhecimento estratégico para a abertura de novas empresas ou geração de renda aos trabalhadores autônomos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Leonardo Aguilar Ferreira. **Políticas públicas de qualificação social e profissional no Brasil: Evolução, cenário atual e principais desafios**. 2012. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

ANDRADE, Lucas Silva Borges. **As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além de seu caráter compensatório**. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

BALESTRO, Moisés Villamil; MARINHO, Danilo Nolasco Cortes; WALTER, Maria Inez Machado Telles. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. **Rev. Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 2, p. 185-208, ago. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922011000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 nov. 2015.

BERMAN, Paul. **Thinking about programed and adaptative implementation: matching strategies to situations**. In: INGRAM, H. M.; MANN, D. Why Policies succeed or fail. London: Sage, 1980.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm)>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm)>. Acesso: 25 set 2015.

CASTIONI, Remi. **Avaliação de políticas públicas: modelos e usos da avaliação de impacto em programas de formação profissional**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., 1999. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999, p. 881-904.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – CODEFAT. Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa Seguro-Desemprego. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 out. 2011. p. 131-139.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Qualificação profissional e mercado de trabalho:** reflexões e ensaios metodológicos construídos a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego. São Paulo, 2011.

DUARTE, Juliano Pimentel. **Monitoramento e avaliação de políticas sociais:** necessidade, desafios e condições para implementação na Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda/SEDESE-MG. 2007. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

FINKLER, Lirene; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 38, 2013. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-65782013000100008&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-65782013000100008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 out. 2015.

FJP. **Apresentação da Base de Dados.** Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED – Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

FREY, K. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2015.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação e emprego no Brasil:** uma avaliação dos resultados do Planfor. Tese (mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís: 2004.

MAGALHÃES, Bruno Dias et al. **Gestão de Portfólio no setor público:** uma experiência das políticas de Trabalho e Emprego no âmbito do governo do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. *Anais...* Brasília, DF, 2015.

MEC. **Apresentação Pronatec Execução Ofertantes.** Brasília, SETEC, DF, 25 nov. 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/JOSE/Downloads/Pronatec-execucaoOfertantes-25-11-13%20v3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JOSE/Downloads/Pronatec-execucaoOfertantes-25-11-13%20v3%20(1).pdf)>. Acesso em: 25 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2, de 6 de março de 2014. estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2014.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina:** apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/302>>. Acesso em: 24 ago. 2015

MENDONÇA, Igor Coura. **A política pública de qualificação social e profissional: uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ em MG.** 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.737, de 21 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego. Diário do Executivo Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 22 dez. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Lei Delegada nº180, de 20 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Diário do Executivo Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 21 jan. 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Trabalho (Org.). **Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda (CMTER): orientações como instituir o CMTER.** Belo Horizonte: Sedese, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/images/stories/subte/Manual20CMTER20alt20jun202014.compressed.pdf>>. Acesso em: 25 out 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.409, de 30 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a estrutura orgânica dos órgãos e entidades do Poder Executivo que menciona. Diário do Executivo Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 31 dez. 2013a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado Trabalho e Emprego (Org.). **Projeto Básico nº9: PNQ modalidade PLANTEQ.** Belo Horizonte, Sete, 2013b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Org.). **Manual de Atendimento PRONATEC.** Belo Horizonte: Sedese, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Org.). **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 - exercício 2015.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, 2015.

MOREIRA, Clara Oyamaguchi Pinheiro de Araujo. **O programa de Qualificação Profissional da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais: o caso do Planteq 2012.** 2013. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

MORETTO, Amilton José. **O sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada.** Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

MTE. **Plano Nacional de Qualificação: PNQ, 2003-2007.** Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56 p. Disponível em: <[http://www.oei.es/etp/plano\\_nacional\\_qualificacao\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/etp/plano_nacional_qualificacao_brasil.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Apresentação SIGAE PNQ.** Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Setorial de Qualificação:** orientações para elaboração de projetos e audiências públicas. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Minuta do Convênio Plurianual.** Celebrado entre MTE e o governo do Estado de Minas Gerais, por Intermédio da Secretaria de Trabalho e Emprego, objetivando a execução de ações de qualificação profissional no âmbito do PNQ, por meio da modalidade PLANTEQ. Brasília, DF, 28 dez. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Minuta do Convênio Plurianual.** Celebrado entre MTE e o governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Trabalho e Emprego, objetivando a execução de ações de qualificação profissional no âmbito do PNQ, por meio da modalidade PLANSEQ (Emenda Parlamentar). Brasília, DF, 28 dez. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Guia de orientações para entidades privadas sem fins lucrativos na execução de convênios.** Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814B74A055014BA2E8AB7E594B/GUIA%20D E%20ORIENTA%C3%87%C3%95ES%20-%20VOL%20I%20-%20ENTIDADES%20PRIVADAS.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Fat exercício de 2013.** Brasília: MTE, CGFAT, 2014. 103 p. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/images/Documentos/FAT/RelatorioGestao/2013.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; GUSSO, D. A.; MACIENTE, A. N. Breves notas sobre escassez de mão de obra, educação e produtividade do trabalho. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, v. 23, p. 7-15, 2012.

NEGROMONTE, Jussara Silva. **A construção do sistema público de trabalho, emprego e renda:** a experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais. 2011. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

OBSERVATÓRIO DO TRABALHO. **Dicionário do mercado de trabalho: guia prático para os gestores da Sete.** Belo Horizonte, fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Apresentação Portfólio Superintendência de Formação e Qualificação para o Trabalho.** Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto Camilo de; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Uma avaliação experimental dos impactos da política de qualificação profissional no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.61, n.3, p.353-378, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 ago. 2015.

POCHMANN, Marcio. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil.** Ensaio FEE, Porto Alegre, v.19, n.1, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. **Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. Emprego, trabalho e políticas públicas.** Júnior Macambira e Liana Maria Frota Cardeal

(Orgs.). - Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. **Políticas de geração de emprego e renda:** justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Texto para Discussão nº 277. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2003.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política:** tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas.** Conceitos e Teorias, Brasília: IGEPP, v.1, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2015.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v.15, n.6, p. 33-60, 2011.

SOUZA, Antonio Ricardo. Políticas públicas, políticas de formação profissional e de emprego e renda, no Brasil: uma agenda pública de debates. **Revista de estudos sociais**, Mato Grosso, v.4, n.7. 2002. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/res/article/view/181/171>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias – sociedade e políticas públicas**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍTICAS DE TRABALHO E EMPREGO. **Modelo de Contrato de Prestação de Serviços SPTE.** Belo Horizonte, 2014.

VALADARES, Lara Farah. **Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional:** subsídios para aplicação em Minas Gerais. 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – entrevista Sedese (MG)

Apresentação e explicação dos objetivos da pesquisa. Solicitar que a entrevista seja gravada.

Nome:

Cargo:

Idade:

Situação Funcional:

Tempo de serviço no estado:

Tempo em que trabalha ou trabalhou com a política de qualificação profissional:

- 1 - Qual o papel da qualificação profissional na estrutura da SEDESE em 2013 e 2014?
- 2 - Qual o papel dos programas PNQ e Pronatec Trabalhador na estrutura da qualificação profissional do governo do Estado?
- 3 - Como foram definidas as localidades e os cursos dos dois programas?
- 4 - Como eram feitos o balanço das demandas para programação dos referidos programas de qualificação profissional?
- 5 - Como era definida a programação de cursos dos referidos programas?
- 6 - De onde vinham os recursos financeiros para os programas?
- 7 - Como era feita a gestão dos referidos programas?
- 8 - Foram definidos instrumentos de monitoramento e de controle ao longo da execução? E após? Quais? Como?
- 9 - Como era obtidos o *feedback* dos cursos executados em relação aos demandantes e dos cursistas?
- 10 - Como era feita a execução dos programas PNQ e Pronatec Trabalhador pela SEDESE?
- 11 - Em que medida a execução estava adequada ao que foi planejado? Quais eram as principais mudanças ou quais eram as mais recorrentes?
- 12 - Como era controlado ou monitorado a qualidade dos cursos?
- 13 - Em relação aos resultados dos cursos dos referidos programas:
  - A - Todos os cursos programados foram executados? Por quê?
  - B - Havia reclamações ou queixas dos demandantes quanto aos cursos, vagas ofertadas, qualidade dos cursos, adequação ao perfil das cidades?
- 14 - Como era monitorado a cobertura, o acesso e a evasão dos cursos?
- 15 - Faça um balanço dos dois programas:
  - A - aspectos relevantes e virtuosos:
  - B - aspectos problemáticos e entraves:
- 16- Escreva algum comentário sobre os referidos programas:



5. Descrever os resultados esperados com a execução da ação demandada, e seus impactos no mercado de trabalho.

\_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2013

\_\_\_\_\_  
Assinatura

Favor remeter o formulário, após preenchido, para o e-mail: [eduardo.santos@trabalho.mg.gov.br](mailto:eduardo.santos@trabalho.mg.gov.br)  
Informar o envio no telefone (31) 3916-9116

## ANEXO B - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DEMANDA - MERCADO FORMAL

 <b>GOVERNO DE MINAS</b> TRABALHO E EMPREGO		<b>LEVANTAMENTO DE DEMANDA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL</b>					
<b>IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA/INSTITUIÇÃO</b>							
Nome da empresa:				CNPJ:			
Rua/ Nº.:				Bairro:			
Cidade:				CEP:			
Telefone de contato: ( )				Fax: ( )			
Celular: ( )				E-mail:			
_____ Nome completo do responsável / empresa				_____ Assinatura do (a) entrevistador (a)		____ / ____ / ____ Data do preenchimento	
<b>IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA POR TRABALHADOR QUALIFICADO</b>							
1. Ocupação demandada/curso	2. Município de realização do curso:	3. Nº de postos a serem contratados pela empresa	4. Mês de contratação pela empresa	5. Funções a serem desempenhadas na empresa	6. Pré-requisitos da função	7. Horas de treinamento	8. Haverá qual contrapartida
Total							
<b>IDENTIFICAÇÃO DO (A) ENTREVISTADOR (A)</b>							
Nome completo do (a) entrevistador (a):				Telefone de contato: ( )			
_____ Órgão entrevistador:				____ / ____ / ____ Data da entrevista		_____ Assinatura do (a) entrevistador (a)	
<b>ATENÇÃO:</b> A empresa demandante deverá participar do processo de inscrição dos candidatos ao curso de capacitação, para garantir que as informações sobre a profissão, tais como o salário e condições de trabalho sejam devidamente esclarecidas aos interessados. Com isso, espera-se que o investimento em qualificação profissional seja efetivo e que sejam matriculadas e capacitadas somente aquelas pessoas que realmente se disponham a ocupar o posto na empresa. Ressaltamos que a empresa mantém a sua autonomia em seu processo seletivo para contratar ou não os trabalhadores qualificados e certificados.							
Favor remeter o Formulário preenchido para Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego - SETE Rodovia Prefeito Américo Gianetti S/N - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG CEP 31630-900 Tel.: (31) 3916- 9121 e (31) 3916-9111 e-mail: jussara.negromonte@trabalho.mg.gov.br							

ANEXO C - FORMULÁRIO DE SUPERVISÃO *IN LOCO* DOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO



**GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Superintendência de Políticas de Trabalho e Emprego**  
**Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social**

Formulário de Supervisão *in loco* dos cursos de qualificação – 2014

Informações Gerais		
Data da Supervisão:	Horário:	
Supervisor:	Assinatura:	
Unidade: SEDESE/SUBTE/SPTE/DET	Cargo:	MASP/Matricula:

Identificação do Programa	
<input type="checkbox"/> Execução Direta. Qual: _____	<input type="checkbox"/> Articulação / Parceria. Qual: _____

Programação do Curso			
Nome da Entidade Executora / SIGLA:			
Nº do contrato:	Nº da Turma:	Nº de Educandos	
		Contratados:	Matriculados:
Curso:			
Endereço do local do curso:			
Bairro:		Município:	
Ponto de Referência:			
Período de realização (início e término):		Horário do curso:	
Número de Alunos Presentes em Sala de Aula no Momento da Supervisão (colher assinatura em lista anexa): _____			

Verificação pelo Supervisor	Sim	Não
1. O curso está em execução?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. O endereço / local conferem com a programação do curso informada acima?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. A data de início e término do curso conferem com a programação informada acima?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Existe Cartaz em local visível identificando o programa, nome do curso, horário e período de realização, carga horária, entidade executora, nome do instrutor e logomarca? <b>(VERIFICAR SE ESTÁ EXPOSTO O NÚMERO DO LIG-MINAS: 155)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. A lista de presença está em sala de aula? <b>(verificar)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. As listas estão digitadas, em ordem alfabética e com as logomarcas? <b>(verificar)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. O material didático utilizado possui boa qualidade de impressão? <b>(verificar)</b> (Ex: livros, apostilas, xerox) <b>Caso marque não, recolher um material para que seja verificado se é o material aprovado.</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Informações Fornecidas pelos Educandos</b>	Sim	Não
1. Foi cobrada alguma taxa para participar deste curso?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. O material didático foi entregue gratuitamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. O material didático foi entregue a partir do início do curso, ou seja, <b><u>no primeiro dia do curso?</u></b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Todos receberam o material didático?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. O material de consumo, equipamentos e/ou ferramentas estão em quantidade e na qualidade suficientes para execução do curso?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Para os cursos que necessitam E.P.I (Equipamento de Proteção Individual), os mesmos foram distribuídos (um para cada educando?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Há o fornecimento diário de lanche? <b>(cursos de até 06h, um lanche / cursos de 08h dois lanches e almoço).</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. A lista de presença é assinada diariamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Está sendo oferecido algum transporte para quem mora a mais de 2 km do local do curso? <b>(O transporte poderá ser oferecido pela prefeitura, desde que não haja custo ao educando)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Os educandos que não precisam de transporte assinaram a lista de dispensa do mesmo? (uma lista de dispensa para todo o curso)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Há o cumprimento do horário de aula previsto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. As instalações físicas são apropriadas para execução do curso? (higiene e limpeza dos banheiros, sala de aula, mesas, cadeiras, dentre outros)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. A turma recebeu informações quanto ao recebimento do certificado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Comentários adicionais (Utilize este espaço para o registro sobre aspectos positivos e relevantes encontrados, bem como, para outros que necessitem aprimoramento):**

## ANEXO D - FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO

Prezado Aluno,

É com o intuito de atender às suas necessidades como um aluno que busca trabalho digno, e, para que possamos oferecer cursos com qualidade, a fim de melhorar cada vez mais o ensino profissionalizante no Estado de Minas Gerais, que a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - Sedese realiza esta pesquisa, e através de sua opinião, poderemos visualizar a eficácia dos cursos que lhe oferecemos. Portanto, solicitamos que você responda às perguntas a seguir com bastante atenção:

**Nome do curso:** \_\_\_\_\_

**Município:** \_\_\_\_\_

**Ano:** \_\_\_\_\_

**1) você tem idade:**

entre 16 e 18 anos

entre 41 e 50 anos

entre 19 e 30 anos

acima de 51 anos

entre 31 e 40 anos

**2) Como você soube do curso?**

internet

jornal ou panfletos

amigos, parentes ou vizinhos

ouviu no rádio

SINE/CEPER

Associação ou Cooperativa

Prefeitura

Sindicato

Outros.

Quais? \_\_\_\_\_

**3) você se inscreveu neste curso:**

- porque ele é gratuito e você estava parado
- para complementar a renda da família
- porque pretende conseguir um emprego
- porque pretende ter uma formação técnica
- porque espera melhorar seu conhecimento na área, pois, já trabalhou no ramo
- porque pretende trabalhar por conta própria
- Outros

**4) Como você avalia a entidade que está ministrando o curso?**

- ótima  boa  regular  ruim

**5) Como você avalia o seu instrutor?**

Em relação à pontualidade e frequência

- ótimo  bom  regular  ruim

Em relação ao domínio do conteúdo dado no curso

- ótimo  bom  regular  ruim

Em relação à didática e capacidade de transmitir o conteúdo

- ótimo  bom  regular  ruim

**6) Como você avalia a apostila:**

- ótima  boa  regular  ruim

**7) Na sua opinião o que você está aprendendo nas aulas práticas e teóricas pode ajudar de que forma em uma profissão?**

- Muito
- Razoavelmente
- Pouco
- Nada

**8) como você avalia o lanche que lhe é oferecido diariamente?**

- ótimo  bom  regular  ruim

**9) Como você avalia a estrutura da sala de aula e os equipamentos?**

- ótimo  bom  regular  ruim

Observações:

Fique a vontade para entrar em contato conosco:

Eduardo Mendes Bernardes Santos  
Diretor de Educação para o Trabalho  
(31) 3916-9116

<http://www.social.mg.gov.br/fale-conosco.html>

## ANEXO E - FORMULÁRIO DE LEVANTAMENTO DE DEMANDA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PRONATEC TRABALHADOR 2014

<b>LEVANTAMENTO DE DEMANDA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL</b>							
<b>IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA/INSTITUIÇÃO:</b>							
Nome da empresa:				CNPJ:			
Rua/ Nº:				Bairro:			
Cidade:				CEP:			
Telefone de contato: ( )			Fax: ( )				
Celular: ( )			E-mail:				
Nome completo do responsável / empresa				<div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center;"> <div style="margin-right: 20px;">/</div> <div style="margin-right: 20px;">/</div> </div> Data de Preenchimento			
<b>ATENÇÃO: OS CAMPOS QUE CONTÉM ASTERISCO SÃO DE PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO.</b>							
<b>RECOMENDA-SE QUE O PREENCHIMENTO DOS CAMPOS 01 E 02 SEJA REALIZADO COM BASE NO GUIA FIC. CASO O CURSO NÃO SEJA COMPATÍVEL COM O GUIA FIC, SERÁ NECESSÁRIO QUE A SEDESE PROCEDA SOLICITAÇÃO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E ENTIDADE OFERTANTE, EXIGINDO PRAZO MAIOR PARA INÍCIO DO CURSO.</b>							
<b>OBS.: RESSALTAMOS QUE A EMPRESA MANTÉM A SUA AUTONOMIA EM SEU PROCESSO SELETIVO PARA CONTRATAR OU NÃO OS TRABALHADORES QUALIFICADOS E CERTIFICADOS.</b>							
<b>IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA POR TRABALHADOR QUALIFICADO</b>							
1. Qual é o curso de qualificação profissional demandado? *	2. Em qual Eixo Tecnológico o curso se insere? (de acordo com o guia FIC) *	3. Município de realização do curso: *	4. Qual o motivo da demanda? *	5. Número de trabalhadores a serem qualificados *	6. Funções a serem desempenhadas na empresa	7. Existem pré-requisitos exigidos para exercer a função?	8. Observações
Favor remeter o Formulário preenchido para Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE Rodovia Prefeito Américo Gianetti S/N - Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - MG CEP 31630-900 Tel.: (31) 9210-2179 e (31) 3916-9116 e-mail: eduardo.santos@social.mg.gov.br							

