

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: LIMITES E
DIFICULDADES DO PLANTEQ**

MARIA JOSÉ ROSSETTI

**MARINGÁ
2012**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: LIMITES E
DIFICULDADES DO PLANTEQ**

MARIA JOSÉ ROSSETTI

**MARINGÁ
2012**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: LIMITES E
DIFICULDADES DO PLANTEQ**

Dissertação apresentada por MARIA JOSÉ ROSSETTI, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração:
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Orientadora: Prof^(a). Dr^(a): ANA LÚCIA RODRIGUES

**MARINGÁ
2012**

Rossetti, Maria José

Plano Nacional de Qualificação: limites e dificuldades do PlanTeQ / Maria José Rossetti. – 2012.

138f : il.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação Profissional em Políticas Públicas, 2012.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Rodrigues, Departamento de Ciências Sociais.

1. Políticas públicas. 2. Qualificação profissional. 3. Plano Nacional de Qualificação. I. Título.

CDD - 320.981

MARIA JOSÉ ROSSETTI

PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – LIMITES E DIFICULDADES DO
PLANTEQ

Aprovada em 19 de outubro de 2012.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Ana Lucia Rodrigues
Orientadora
UEM



Prof. Dr. Paulo Cesar Seron
Membro
UEM



Prof. Dr. Roberto Leme Batista
Membro
UNESPAR

DEDICATÓRIA

*Aos meus amores
Severo, companheiro de
muitos anos, Carol e
Matheus, meus filhos, por
tudo!
Sobretudo por
acreditar nesse projeto e
...pela paciência.*

AGRADECIMENTOS

O meu muito obrigada:

Ao meu companheiro de muitos anos, Severo, por me dar força em iniciar essa caminhada e por tentar compreender os momentos em que estive totalmente envolvida com os estudos no intuito de cumprir com os prazos estabelecidos.

À Carolina e ao Matheus, meus amados filhos, por entenderem a ausência da mãe.

A eles tenho certeza de que agradecer é muito pouco, devo um pedido de desculpas diante dos muitos momentos de ausência.

Ao Sr Governador do Estado do Paraná, Sr Roberto Requião, por possibilitar esse aprendizado aos servidores públicos.

Ao Carlos Manuel, Presidente do IPARDES à época do início deste curso, órgão ao qual tenho a honra de pertencer, e que autorizou o meu ingresso nesse programa de mestrado.

Ao Luiz Claudio Romanelli, Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária, por ter acreditado em mim, me nomeando para a função de coordenadora da equipe da Divisão de Qualificação Profissional, a qual me proporcionou um aprendizado ímpar.

Agradeço aos Professores do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, pelos ensinamentos que possibilitaram a construção deste trabalho.

À minha orientadora, Ana Lúcia, por toda a compreensão.

Aos Professores da banca, em especial ao Professor Roberto Leme Batista, por ter lido o trabalho e pelas contribuições que muito me ajudaram.

À Elietti, pelo carinho, por ter aberto as portas da Secretaria para mim e por todos os ensinamentos que extrapolam os limites do “trabalho”.

Ao Paulinho Delgado, que não me deixou desistir e me mostrou um caminho possível.

Aos colegas de equipe que atuam na política de qualificação profissional; Bonato, Roberto, Flávia, Sirley, Tatiana, Alessandro, Rubens e

Rosa. Em especial ao Bonato, que é “dos antigos” na qualificação. E à Lu, que apesar de não ser da equipe nos dá o norte nas ações de qualificação em Economia Solidária.

À Elô e à Sônia, que fizeram parte da equipe da DQP e compartilharam comigo o sucesso e as angústias da operacionalização da política pública de qualificação.

À Maria Regina, que tão gentilmente leu desde o primeiro esboço do que seria essa dissertação.

A Rosane Lara pelas palavras de incentivo que me tocaram profundamente e deram força nesse caminhar.

Aos 29 novos amigos da primeira turma de mestrado profissional da Universidade Estadual de Maringá, pela convivência agradável e pelo crescimento intelectual que construímos juntos nesse período.

Aos amigos que direta ou indiretamente me ajudaram nessa construção e aos que entenderam a minha ausência, não os nomino porque não gostaria de cometer uma injustiça omitindo algum deles.

ROSSETTI, Maria José. **PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO: LIMITES E DIFICULDADES DO PLANTEQ**. 138 f. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: RODRIGUES, Ana Lúcia. Maringá, 2012.

RESUMO

Este trabalho se propõe a investigar como a política pública de qualificação profissional está estruturada no Estado do Paraná, e os desafios impostos pelas regras estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que se apresentam para a operacionalização e implantação do Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ), que faz parte do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), plano de qualificação criado pelo governo Lula em 2003, que têm a sua gestão no Ministério do Trabalho Emprego (MTE) e que utiliza recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a execução das ações de qualificação. Será apresentado estudo conceitual sobre qualificação, as origens das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, origens, concepções princípios e modalidades do Plano Nacional de Qualificação e finalmente será abordado a execução do PlanTeQ/2010, trazendo as dificuldades e limites em sua operacionalização. Nas considerações finais, será apresentado além das considerações acerca dos limites e dificuldades encontradas na execução do PlanTeQ/2010, sugestão de operacionalização da política pública de qualificação social e profissional.

Palavras-chave: Qualificação, Política Pública, Plano Nacional de Qualificação, PlanTeQ.

ROSSETTI, Maria Jose. **NATIONAL QUALIFYING PLAN: LIMITS AND DIFFICULTIES OF PLANTEQ**. 138 f. Dissertation of Masters in Public Policy – University of Maringá. Advisor: RODRIGUES, Ana Lucia. Maringá, 2012.

ABSTRAT

This study aims to investigate how public policy qualification is structured in the State of Paraná, and the challenges imposed by the rules established by the Ministry of Labour and Employment (MTE), which are presented for the operationalization and implementation of the Territorial Plan Qualification (PlanTeQ), part of the National qualification (PNQ), qualification plan created by the president Lula in 2003, which have their management in the Ministry of Labour Employment (MTE), which uses funds from the Fund for Workers (FAT) for the execution of actions qualifying. Conceptual study will be presented about qualification, the origins of public policies on labor, employment and income, origins, concepts principles and procedures of the National Qualification will be discussed and finally the implementation of PlanTeQ/2010, showing difficulties and limits on its operation. Finally, will be presented considerations about the limits, the difficulties in implementing the PlanTeQ/2010 and suggestion operationalization of public policy for social and professional qualification.

Keywords: Qualification, Public Policy, National Qualification Plan, PlanTeQ.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE QUALIFICAÇÃO, SEGUNDO FONTE E PÚBLICO PRIORITÁRIO - PLANTEQ/PR 2010	92
TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DA PEA, DA PIA E DOS OCUPADOS QUE RECEBEM ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO COMO RENDIMENTO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS SEGUNDO GRAU DE ESCOLARIDADE - PARANÁ - 2009	92
TABELA 3 - FONTE DE RECURSOS, PÚBLICO PRIORITÁRIO E NÚMERO DE TRABALHADORES SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE CONSTA NO PLANEJAMENTO - PLANTEQ/2010.....	94
TABELA 4 - ENTIDADES E NÚMERO DE TRABALHADORES A SEREM QUALIFICADOS - PLANTEQ 2010	103
TABELA 5 - RECURSOS DO FAT REPASSADOS AO PARANÁ, PARA EXECUÇÃO DO PLANTEQ, DE 2004 A 2010	108

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – OS NÍVEIS DE POLÍTICAS DE EMPREGO.....	41
QUADRO 2 – PROPORÇÃO DE RECURSOS E OFERTA DE VAGAS PARA AS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	78

SIGLAS

AT:	Agência do Trabalhador
BASA:	Banco da Amazônia
BB:	Banco do Brasil S/A
BBDTVM:	Administradora de Ativos e Distribuidores de Títulos e Valores Mobiliários
BNB:	Banco do Nordeste S/A
BNDES:	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento
CODEFAT:	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CADIN:	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAGED:	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO:	Classificação Brasileira de Ocupações
CEF:	Caixa Econômica Federal
CET:	Conselho Estadual do Trabalho
CLT:	Consolidação das Leis do Trabalho
CMT:	Conselho Municipal do Trabalho
CNE:	Conselho Nacional de Educação
CNPJ:	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
DIEESE:	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DQP:	Departamento de Qualificação Profissional
DQP/SETS:	Divisão de Qualificação Profissional da Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária
DRTS:	Delegacias Regionais de Trabalho
EAD:	Ensino à Distância
ER:	Escritório Regional
FAD:	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT:	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS:	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP:	Financiadora de Estudos e Projetos

FONSET:	Fórum Nacional de Secretários do Trabalho
FUNTEL:	Fundação do Ensino Técnico de Londrina
IFPR:	Instituto Federal do Paraná
IPARDES:	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA:	Fundação Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL:	Mercado Comum do Sul
MTE:	Ministério do Trabalho e Emprego
ONG:	Organização não Governamental
OSCIP:	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PANFLOR:	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PASEP:	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PEA:	População Economicamente Ativa
PIA:	População em Idade Ativa
PIS:	Programa de Integração Social
PlanSeQ:	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ:	Plano Territorial de Qualificação
PNQ:	Plano Nacional de Qualificação
PPA:	Plano Pluri Anual
PROEPS:	Centro de Ensino Profissionalizante
ProEsQs:	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER:	Programa de Geração de Emprego e Renda Rural
PRONAF:	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC:	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT:	Plano de Trabalho
QSP:	Qualificação Social e Profissional
RAIS:	Relação Anual de Informações Sociais
SEAP/Paraná:	Secretaria de Estado da Administração e Previdência
SEBRAE:	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC:	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI:	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR:	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT:	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC:	Serviço Social do Comércio

SESI:	Serviço Social da Indústria
SEST:	Serviço Social do Transporte
SETS:	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
SFC/CGU:	Secretaria Federal de Controle/ Corregedoria-Geral da União
SIAFI:	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGAE:	Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego
SINE:	Sistema Nacional de Emprego
SPTER:	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPPE:	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STN:	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU:	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS ...	25
2.1	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	25
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
2.3	POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL	50
3	PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO	56
3.1	ORIGENS	56
3.2	CONCEPÇÕES E PRINCÍPIOS NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ) 64	
3.3	MODALIDADES DO PNQ.....	75
3.3.1	Grupo I.....	75
3.3.1.1	PlanTeQs	75
3.3.1.2	PlanSeQs	78
3.3.1.3	Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego, Qualificação à Distância e Passaporte Qualificação	82
3.3.2	Grupo II.....	83
3.3.2.1	ProEsQs	83
3.3.2.2	Convênios de Gestão e Apoio	84
3.3.3	Grupo III.....	85
3.3.3.1	Certificação Profissional.....	85
4	PLANTEQ	87
4.1	PLANEJAMENTO	87
4.2	EXECUÇÃO.....	98
4.3	PRESTAÇÃO DE CONTAS	112
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118
7	ANEXOS.....	124
7.1	ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA	124

7.2	ANEXO II – AS DIMENSÕES DO PNQ.....	127
7.3	ANEXO III – RESOLUÇÃO 560/2007- CODEFAT – Art. 3º.....	129
7.4	ANEXO IV – RESOLUÇÃO Nº575/2008 - CODEFAT – ART 17, 18 E 22.	131
7.5	ANEXO V – INSTRUMENTO DE SUPERVISÃO.....	134

1 INTRODUÇÃO

Um dos esforços do Estado para corrigir ou minimizar os problemas decorrentes da desigualdade social e econômica, que mais que todas vitimam a parcela da população que vive na pobreza, se dá por meio da implantação de políticas públicas. No caso das políticas públicas relativas ao mercado de trabalho, e em particular as políticas públicas de qualificação profissional, partir do pressuposto de que o elevar da qualificação aumenta as chances de encontrar um trabalho, de não perder o que já se tem ou de melhorar a remuneração recebida, não tem se mostrado como garantia do atendimento adequado das necessidades. Rocha (2003) define a pobreza como sendo o não atendimento às necessidades. Afirma que os sintomas da pobreza são desnutrição, baixa escolaridade, falta de acesso a serviços básicos, desemprego e marginalidade. Segundo a autora, a pobreza se divide em absoluta e relativa. A primeira se caracteriza pelo não atendimento às necessidades básicas e a segunda define as necessidades básicas em função do modo de vida da maioria da sociedade em questão. Assim, é necessário minimamente definir que necessidades são essas e qual o nível de atendimento que poderá ser considerado adequado.

Nesse sentido, em que medida as políticas de emprego e renda e em particular as de qualificação de mão de obra podem contribuir para – se não resolver todas as questões relacionadas à exclusão de uma parcela da população do mercado de trabalho – minimizar esses entraves, promovendo a inserção econômica dos indivíduos no mundo do trabalho ao tempo em que promovem a inclusão social?

Entretanto, as políticas públicas são uma forma de regular ou de intervir na sociedade; são ações orquestradas pelo Estado, direcionadas para um determinado público, que articula atores com variados interesses e expectativas e assim se constitui em um jogo de interesses com estreita ligação com os processos econômicos, políticos e sociais. Portanto, a construção de uma determinada política pública se dá a partir da organização de setores ou grupos em articulação com o Estado.

Importa destacar que a política pública de emprego e renda tem forte e direta dependência das estratégias de desenvolvimento econômico adotado no território, afetando diretamente os níveis e a qualidade do emprego.

As questões relacionadas à qualificação têm sido apontadas como determinantes para o desenvolvimento de uma região muito em função dos trabalhadores não acompanharem a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo, com isso os critérios de acesso e permanência no emprego sofrem, ou sofreriam, alterações.

As mudanças que ocorreram no modo de produção, o modelo de desenvolvimento econômico adotado, assim como os pressupostos políticos ideológicos, têm estreita ligação com as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social e ao acesso da população às políticas públicas como saúde, educação e trabalho.

Nesse contexto, em que os fatos e as circunstâncias mudam rapidamente, muito em função dos canais por onde circulam as informações, uma significativa parte dos empresários tem preocupação permanente com a aprendizagem, que é tida por eles como necessária para a própria subsistência num mercado mais e mais competitivo. Entretanto, a qualificação do trabalhador deve atender às necessidades e ao desenvolvimento individual de cada um antes de atender as demandas da produção que necessita de mão de obra qualificada. Não obstante, diante dessas constantes mudanças e adequações, o que se coloca é a necessidade frequente de qualificação e requalificação dos trabalhadores.

Diante dos desafios enfrentados no mundo do trabalho no que se refere à adaptação dos trabalhadores às novas tecnologias, nas quais a exigência por novos conhecimentos passa a ser cada vez mais intensa, para que o trabalhador se adapte a essas novas demandas, muito além de uma qualificação tardia, importa uma educação integral (formação intelectual, técnica e cultural) que possibilite ao trabalhador se adaptar a essa nova realidade. Todavia, as discussões sobre o investimento público na educação não consideram que a formação do conjunto dos brasileiros deve ser priorizada para qualificar, de fato, os trabalhadores em condições de construir igualdade quanto às oportunidades no mercado de trabalho. Assim, não se investe em

educação pública de qualidade, abandonando a qualidade à educação básica privada. O Estado injeta recursos na qualificação, atendendo a uma parcela mínima da população que não teve acesso à educação, e muitas vezes não atinge o objetivo de proporcionar a inclusão social e econômica do trabalhador, resultando assim o atendimento pontual de alguns segmentos econômicos e não de pessoas.

Sim, urge o incentivo por parte dos empresários e do Estado na qualificação do trabalhador, mas esse movimento tem que evoluir no sentido da qualificação, enquanto política pública, chegar de forma contínua e ao tempo das necessidades dos trabalhadores, além de adquirir caráter universal.

Por outro lado, esse movimento no mercado de trabalho traz a necessidade de mudanças e adequações nas políticas públicas na área da educação profissional da qualificação.

Considerando esses pressupostos iniciais, o principal problema que se coloca nesse trabalho é o de verificar como a política pública de qualificação profissional está estruturada no Estado do Paraná, dependente do Governo Federal; e os desafios impostos pelas regras postas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a operacionalização e implantação do Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ)¹, que faz parte do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado pelo governo Lula em 2003, gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e que para a execução das ações de qualificação utiliza recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Na esfera estadual, o poder público no Paraná, utilizando recursos federais destinados à Política Pública de Qualificação, tem se ocupado em ofertar cursos de qualificação profissional em diversas áreas do conhecimento – em municípios com perfis diversificados –, com o objetivo de promover a inserção econômica e a inclusão social dos trabalhadores. Nesse sentido, faz-se necessário investigar se a metodologia adotada é eficaz a estes variados perfis de municípios nos quais os cursos se inserem: o que se ergue como um dos objetivos dessa pesquisa.

Sendo assim, este trabalho pretende investigar como está estruturada

¹ Uma das modalidades do PNQ. As modalidades do PNQ estão descritas no Capítulo 2.

a política pública de qualificação profissional, afeta ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), focalizando o PlanTeQ; e como se efetiva sua implantação frente aos desafios de operacionalização, bem como qual a avaliação dos gestores e técnicos (envolvidos com o processo de gestão e operacionalização) quanto à eficácia dessa política pública enquanto instrumento de inserção econômica (através do trabalho) ao mesmo tempo em que promove a inclusão social dos trabalhadores.

A metodologia utilizada para o alcance dos resultados propostos nesse trabalho se compõe de revisão bibliográfica, levantamento documental junto às fontes primárias, constituídas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia solidária (SETS) e realização de entrevistas roteirizadas (Anexo I) realizadas com os seguintes atores:

- Gestores e técnicos federais, estaduais e municipais que atuam com as políticas de qualificação profissional;
- Membros do Conselho Estadual/Municipal do Trabalho, representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

A realização das entrevistas na esfera pública federal buscou apreender os limites e as dificuldades na gestão, na elaboração das normas operacionais e na implantação das políticas de qualificação por parte dos estados federados e municípios.

As entrevistas realizadas com gestores e técnicos da esfera estadual tiveram o objetivo de, por um lado, apreender os limites/dificuldades na implantação da política de qualificação e saber como se dá a interlocução com a ponta, neste caso, as Agências do Trabalhador e, por outro, conhecer a dinâmica de negociação junto ao governo federal dos recursos do FAT, além de apreender o processo de planejamento e execução das ações de qualificação nos municípios.

Na esfera municipal, as entrevistas tiveram como foco os limites e dificuldades na implantação da política de qualificação. Nesse caso o foco das entrevistas foi a implantação da política de qualificação e o compromisso da

inserção de um percentual dos trabalhadores qualificados no mundo do trabalho.

A formulação das questões a serem realizadas pode ser considerada um dos pontos mais delicados da pesquisa, pois se consolidou a preocupação, conforme Bourdieu *apud* Boni e Quaresma, 2005,

Quanto à formulação das questões o pesquisador deve ter cuidado para não elaborar perguntas absurdas, arbitrarias, ambíguas, deslocadas ou tendenciosas. As perguntas devem ser feitas levando em conta a sequencia do pensamento do pesquisado, ou seja, procurando dar continuidade na conversação, conduzindo a entrevista com um certo sentido lógico para o entrevistado. Para se obter uma narrativa natural muitas vezes não é interessante fazer uma pergunta direta, mas sim fazer com que o pesquisado relembre parte de sua vida. Para tanto o pesquisador pode muito bem ir suscitando a memória do pesquisado. (BONI e QUARESMA, 2005, p. 72).

Em todas as entrevistas realizadas, além da investigação acerca da gestão, da concepção, da implantação e da operacionalização da política de qualificação, buscou-se, através da experiência dos entrevistados, investigar na concepção e experiência de cada entrevistado, propostas de modelos ideais de políticas de qualificação. Utilizou-se a técnica de *entrevista aberta*, por melhor atender os objetivos da pesquisa.

As formas de entrevistas mais utilizadas em Ciências Sociais são: a entrevista estruturada, semi-estruturada, aberta, entrevistas com grupos focais, história de vida e também a entrevista projetiva. Ao discorrermos sobre eles tentaremos identificar, na medida do possível, quais as vantagens e as desvantagens destes tipos de entrevistas. Mesmo sabendo de antemão que a escolha de quaisquer técnicas de coleta de dados depende particularmente da adequação ao problema da pesquisa. BONI e QUARESMA, p. 72, 2005.

O roteiro das entrevistas é dividido basicamente em três partes. A primeira é formada por questões que visam obter as informações básicas do entrevistado, é composto pelas informações de idade, sexo, formação, vínculo empregatício, tempo de trabalho na área pública e na de qualificação.

A segunda parte do questionário é formada por questões comuns a todos os entrevistados e faz parte do rol de questões relativas às dificuldades enfrentadas nas várias fases de gestão e implantação da política pública aqui estudada. A terceira parte é composta por questões específicas de cada público.

As perguntas foram realizadas por meio de um formulário estruturado que, de um lado, teve por objetivo verificar junto aos técnicos e gestores estaduais os entraves e dificuldades no planejamento e na operacionalização do PNQ e, de outro, as dificuldades de acompanhamento e avaliação por parte dos gestores e técnicos federais e estaduais e dos conselheiros, componentes dos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho.

Além disso, esse trabalho sistematizou o conjunto de informações levantadas por meio de Estágio Supervisionado e no próprio desempenho da função em que atua essa pesquisadora na Coordenação da equipe de Qualificação Profissional da Secretaria do Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná, durante o ano anterior a realização desse relatório.

A metodologia adotada primou pelo critério científico. Assim, o trabalho proposto alia a busca do entendimento da realidade, alicerçado na consistência teórica e nos dados empíricos.

Quanto à realização de entrevistas científicas, Bourdieu apud Boni e Quaresma (2005) fazem algumas sugestões. Primeiramente sugerem que a escolha do método não deve ser rígida, mas sim rigorosa. O autor afirma que para que a pesquisa seja boa, é necessário fazer boas escolhas com relação às pessoas que serão entrevistadas e, que o fato do pesquisador já conhecer as pessoas é um ponto positivo. O autor afirma que se existe algum tipo de proximidade social entre entrevistados e entrevistador, a entrevista tem maiores chances de sucesso, pois as pessoas ficam mais à vontade e sentem segurança em colaborar.

Os mesmos autores Goldemberq apud Boni e Quaresma (2005), afirmam que para que a entrevista seja bem sucedida é necessário que seja estabelecida uma relação de confiança e que, durante a sua realização, a atmosfera seja amistosa.

Assim, a realização de entrevistas é uma etapa importante da pesquisa e para que tenha um bom aproveitamento é necessário que o pesquisador tome alguns cuidados, como na escolha dos entrevistados. É necessário ainda que o entrevistador tenha sensibilidade para conduzir a entrevista para não constranger o entrevistado para além de um roteiro que apreenda a realidade objeto da pesquisa.

Para alcançar os objetivos propostos o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo realiza uma revisão do conceito da qualificação, abordando as políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil e finalmente a Política de Formação Profissional. Ao conceito de qualificação são atribuídas diferentes concepções: ora a qualificação é vista ligada ao posto de trabalho com a valorização do treinamento técnico operacional, do domínio do conhecimento técnico; ora é vista como a capacidade de resolver situações problemáticas do dia a dia e da capacidade do trabalhador em tomar decisões e assumir responsabilidades.

O segundo capítulo traz e discute o Plano Nacional de Qualificação suas origens, concepções e princípios e as modalidades em que este é realizado, ou seja, o PlanTeQ, o PlanSeQ, o ProEsQ, Convênio de Gestão e de Certificação Profissional. Trazendo as Resoluções do Codefat que norteiam a operacionalização do PNQ.

O terceiro capítulo traz e discute a execução do PlanTeQ/2010, apresenta as fases de implantação – planejamento, execução e prestação de contas, trazendo as dificuldades e limites em implantar o PlanTeQ. Esse capítulo, em conjunto com os demais conteúdos, proporcionará a possibilidade de desenvolver as considerações finais e a formulação de proposta na área de estudo.

2 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

É crescente a importância dada à qualificação da mão de obra pelos mais variados atores sociais. Tal importância surge principalmente em função da transformação no sistema produtivo, que passa a incorporar novas tecnologias ao seu processo de produção. Com isso há a necessidade de qualificar o trabalhador tanto para exercer novas funções, recentemente criadas, como para a adaptação ao novo padrão de organização do mercado de trabalho.

Entender o conceito de qualificação é importante, pois expressa diferentes visões de desenvolvimento socioeconômico e que interferem nas concepções de diferentes projetos de educação profissional e de políticas públicas de qualificação. Nesse sentido, o pleno entendimento do conceito de qualificação (impactando nas diferentes formas de implementar as políticas públicas) é importante não apenas para o entendimento da concepção das políticas de qualificação, mas também do referencial que motiva os programas e planos de tais políticas de qualificação, bem como as de educação profissional. A educação profissional deve se fundamentar no trabalho enquanto categoria construída socialmente, visando a uma qualificação que não busque a satisfação de interesses do mercado que proporcione somente a aquisição de habilidades operacionais, a qualificação deve buscar a superação desse modelo e transportar o trabalhador para o saber pensar. Assim, vejamos como alguns dos estudiosos apreendem o significado da qualificação.

Na área das ciências sociais, os estudiosos têm como certo que a qualificação² está associada ao modo e às relações de produção que se estabelecem em uma determinada sociedade.

Assim, para entender o que é qualificação profissional é necessário

² Neste trabalho, o conceito de qualificação está voltado à qualificação para o trabalho.

algumas colocações prévias, visto ser a qualificação uma construção que está ligada ao processo de desenvolvimento com estreita ligação com outras áreas do conhecimento. Segundo Manfredi,

À noção de qualificação têm sido atribuídas várias conotações, estando associadas ao vasto repertório da produção teórica nacional e estrangeira, com projetos no campo das ciências sociais (notadamente, da sociologia, da economia e da educação), desde os anos 1950 e 1960. As diferentes concepções de qualificação são construídas mantendo vínculos com as noções de trabalho, produção social, desenvolvimento socioeconômico (com projetos e proposições de desenvolvimento), educação e formação profissional. São representações sociais que expressam visões e interesses distintos quando referidas aos diferentes grupos sociais e fazem parte do processo histórico de disputa de hegemonia político-ideológica (MANFREDI, 2007, *in* Saul e Freitas, org, p. 11).

Inicialmente a autora resgata a construção do termo qualificação sob a perspectiva da economia da educação e da sociologia do trabalho. Fazendo uma distinção entre a noção de qualificação como sinônimo de preparação de capital humano, e as que têm como foco a produção e a organização do trabalhador.

A primeira concepção tem suas origens associadas à necessidade de planejamento dos investimentos estatais, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, com vistas à adequação entre as demandas ocupacionais e educacionais. Surgiu a partir dos estudos de Frederic H. Harbison e Theodore Schultz³ e da Teoria do Capital Humano⁴, por sua vez baseada na importância

³ Theodore William Schultz (1902–1998). Recebeu o Prêmio de Ciências Econômicas por seu trabalho sobre desenvolvimento econômico, centrado na economia agrícola. Analisou o papel da agricultura na economia e seu trabalho teve profundas repercussões nas políticas de industrialização de vários países. No pós-guerra, Schultz pesquisou a rápida recuperação da Alemanha e do Japão, comparando a situação desses países à do Reino Unido, onde o racionamento de alimentos continuou por muito tempo depois da guerra. Concluiu que a velocidade de recuperação se devia às características da população (saúde e educação). Segundo ele, a educação torna as pessoas produtivas e a boa atenção à saúde aumenta o retorno do investimento em educação. Assim, introduziu a ideia de "capital educacional" relacionando-o especificamente aos investimentos em educação. O seu estudo foi a base da Teoria do Capital humano, posteriormente

das habilidades e experiências das pessoas nos processos de modernização das organizações. Na visão desses estudiosos, o fundamental para a formação do capital humano é a instrução e o processo de aquisição do conhecimento.

Essa concepção de qualificação influencia as políticas educacionais destinadas à criação dos sistemas de formação profissional, idealizados a partir das demandas e das necessidades técnicas e organizacionais dos setores mais organizados do capital. A preparação de mão de obra especializada para atender ao mercado de trabalho formal foi a princípio que motivou a criação dos sistemas de formação profissional. Ainda segundo Manfredi (2007),

No plano macrosocietário, essa concepção de qualificação gerou uma série de políticas educacionais voltadas para a criação de sistemas de formação profissional estreitamente vinculadas às demandas e necessidades técnico-organizativas dos setores mais organizados do capital. A história dos sistemas de formação profissional no Brasil enquadra-se dentro dessa lógica de qualificação entendida como preparação de mão de obra especializada (ou semi-especializada), para fazer frente as demandas técnico-organizacionais do mercado de trabalho formal⁵. (MANFREDI, 2007, in Saul e Freitas, org, p. 13).

Portanto, para Manfredi (2007), os autores adeptos a essa linha estão voltados ao “desenvolvimento econômico, crescimento e diversificação do mercado formal de trabalho e sua relação com os sistemas de educação escolar” (MANFREDI, 2007, p. 14).

Muitos técnicos e pesquisadores construíram indicadores socioeconômicos associando dados estatísticos de escolaridade e de desenvolvimento econômico, de crescimento e diversificação do trabalho

desenvolvida por Gary Becker, e inspirou um grande número de trabalhos sobre o desenvolvimento, nos anos 1980, motivando investimentos no ensino técnico e vocacional.

⁴ É a capacidade de conhecimentos, competências e atributos dos indivíduos influenciarem na capacidade de realizar trabalho de modo a produzir valor econômico. São os atributos adquiridos por um trabalhador por meio da educação e da experiência.

⁵ Ver a respeito, MANFREDI, Silvia Maria. **Educação Profissional no Brasil e CUNHA Luiz Antonio. O ensino profissional na erradicação do industrialismo.** São Paulo; Editora UNESP, Brasília: Flacso, 2000.

formal, utilizando-os como parâmetros de avaliação e planejamento das políticas educacionais dos países do 3º mundo, através das Agências Multilaterais.

A noção de qualificação com foco na produção e na organização do trabalhador, ainda segundo Manfredi (2007), se divide no modelo taylorista e fordista⁶ e no modelo de competências. No primeiro caso, a qualificação está ligada tão somente ao posto de trabalho, (contrapondo a noção de qualificação como o resultado de um produto sociocultural), nesse caso a qualificação é entendida como uma construção individualizada com foco no treinamento técnico-operacional específico de uma determinada tarefa/função.

Nesse aspecto, a qualificação é entendida como uma conquista individualizada, sendo assim, para ocupar um determinado posto/função é necessária a aquisição de conhecimentos técnicos científicos, além do

⁶ Taylorismo, conjunto de teorias voltadas para o aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor. Abrange um sistema de normas voltadas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção, incluindo propostas de pagamento pelo desempenho do operário (prêmios e remuneração extras conforme o número de peças produzidas).

O sistema foi muito aplicado nas medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, pois procura automatizar seus movimentos.

Fordismo, conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias-primas, mas até os transportes de seus produtos. Para reduzir os custos, a produção deveria ser em massa, e dotada de tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade de cada trabalhador. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas. Os princípios do Fordismo foram amplamente difundidos não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o mundo, tornando-se uma das bases da organização do processo de produção nas indústrias durante muito tempo, e, embora de maneira modificada, mantendo-se até hoje em muitos países. In *Novíssimo Dicionário de Economia. Organização e supervisão* de PAULO SANDRONI, Ed Nova Fronteira, 1999.

processo de conhecimentos e de experiências acumuladas ao longo da trajetória escolar e laboral.

Nesse modelo, existe uma valorização da educação formal, atribuindo a ela o acesso a posições hierarquizadas, desse modo, encobre outros mecanismos de ascensão profissional (sejam eles mecanismos sociais ou organizacionais) através dos quais se dá o acesso e a permanência no mercado de trabalho formal. Na verdade a valorização da educação formal, associada à supervalorização do conhecimento técnico científico, ocorre apenas aparentemente, pois, na realidade, esta é exigência apenas para os níveis ocupacionais mais altos das organizações e se contrapõe a desvalorização/valorização do conhecimento adquirido com a prática do trabalho. Alguns autores afirmam que ao considerar ascensão ou permanência no mercado de trabalho tão somente ao fato de uma maior escolaridade do indivíduo é responsabilizá-lo pelo sucesso ou fracasso profissional, como se outras questões tais como o contexto histórico e os reflexos socioeconômicos não interferissem no movimento do mundo do trabalho. Batista (2009) afirma que “responsabilizar o indivíduo por seus eventuais êxitos ou fracassos pessoais, é um recurso ideológico vulgar”.

Manfredi (2007) analisa a educação escolar nos seguintes termos:

A educação escolar hierarquizada em níveis (fundamental, médio e superior), constituindo a base para diferentes patamares de qualificação, numa graduação desde a menos qualificada até aquela altamente especializada, significa, no âmbito dessa concepção de qualificação, muito mais um mecanismo de legitimação das diferenças entre os vários níveis hierárquicos de especialização, criados a partir do mundo do trabalho, do que na maioria dos casos, um canal de acesso aos diferentes sistemas de status profissional. Nessa concepção, portanto, o grau de escolaridade formal constitui um dos ingredientes do processo, cuja valorização varia de acordo com o setor econômico e da história particular de cada formação social (MANFREDI, 2007 p. 17).

Manfredi distingue, portanto, a qualificação de um lado como preparo para o capital humano e de outro a produção e organização do trabalhador. A qualificação ligada à produção e organização do trabalhador se divide em

taylorista e fordista e em modelo de competências.

A constante busca por maior acumulação de capital, no cenário mundial, é marcada pela progressiva superação desse modelo que se tornou hegemônico até o final dos anos 1980, passando a ser substituído por uma noção de qualificação através da qual fosse possível construir novos critérios de acesso e permanência no emprego, surge aí o modelo de competências.

Batista e Alves (2010), fazem uma análise da noção de competências, a partir do deslocamento do conceito de qualificação para o de competências no contexto da política neoliberal, os autores afirmam que ao analisar o neoliberalismo, ficam claras as desvantagens desse modelo, uma vez que evidenciam o aumento das desigualdades sociais com a pauperização da pobreza nos países mais pobres e o aumento da mesma nos países em desenvolvimento.

Segundo os autores, uma das características da era neoliberal, diz respeito à mundialização do capital, que consiste em um fenômeno de concentração do capital nas últimas décadas que tomou dimensões internacionais, e com isso ocorre o processo de reestruturação produtiva e suas muitas e complexas consequências para o mundo do trabalho.

A mundialização do capital impõe uma ideologia na qual uma educação básica de qualidade é fundamental para a formação profissional dos indivíduos, ocorre nesse sentido, ou melhor, ganha importância a visão segundo a qual haveria uma centralidade na educação.

Segundo os mesmos autores, a noção de competência “surge no espaço da fábrica no contexto da reestruturação produtiva, mas dissemina-se para a totalidade social”, o uso da noção de competência difere de um local para outro, ora diz respeito aos saberes específicos de uma função, um posto de trabalho, ora diz respeito ao caráter genérico.

Para Zarifian, *apud* Dubar (1999), há uma ruptura do taylorismo com a chegada da noção de competência. Esse fato é justificado com as características atribuídas a cada um, no taylorismo há uma forte ligação do trabalhador ao posto de trabalho, a qualificação é atribuída às características do posto e o trabalho e no modelo da competência é a competência de um indivíduo, é a capacidade do trabalhador em tomar decisões e assumir

responsabilidades diante das novas situações que surgem no dia a dia no ambiente do trabalho.

Para esse autor, a passagem do modelo de qualificação para o de competência é acompanhado por algumas mudanças que se combinam entre si, a saber:

- *novas normas de recrutamento* privilegiam o "nível de diploma" em detrimento de qualquer outro critério, provocando freqüentes desclassificações na contratação e acentuando as dificuldades de inserção dos "baixos níveis";
- *uma valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado* de carreira acarreta novas práticas de entrevistas anuais, de fichários, porta-fólios e "balanços de competência";
- *novos critérios de avaliação* valorizam essas "competências de terceira dimensão" (CNAM 1991) que não são habilidades manuais nem conhecimentos técnicos, mas antes qualidades pessoais e relacionais: responsabilidade, autonomia, trabalho em equipe... De fato, elas são referidas à "mobilização" (*commitment*) em prol da empresa, a qual é, cada vez mais, considerada como condição para a eficiência;
- a instigação à *formação contínua* constitui uma peça-chave nesse "novo dispositivo da mobilização" que é a formação, freqüentemente representada como "inovadora", criada pela própria empresa, em relação estreita com sua estratégia e cuja meta primeira é a de transformar as identidades salariais (LASTREE, 1989);
- o *desabono*, direto ou indireto, dos *antigos sistemas de classificação*, fundados nos "níveis de qualificação" oriundos das negociações coletivas, e a multiplicação de fórmulas de individualização dos salários (abonos, principalmente...), de acordos de empresas ligando a carreira ao desempenho e à formação (cf. Cap 2000 na siderurgia), e de experimentações de novas *filieres* de mobilidade horizontal permitindo a manutenção no emprego. (DUBAR, 1999).

Hirata *apud* Manfredi (2007), afirma que a noção de qualificação ancorada nos postos de trabalho, em função dos novos modelos de produção e gerenciamento foi substituída pela noção de competência. Assim, as novas formas de organização do trabalho e do modo de produção⁷, que na realidade

⁷ Apenas para pontuar algumas dessas mudanças podemos citar o aumento da informalidade, do desemprego, do subemprego, do trabalho em tempo parcial, em tempo limitado ou por tarefa, subcontratação e terceirização, o assalariamento no setor de serviços, trabalho temporário e trabalho informal entre outras além do fato das mudanças serem acompanhadas por poucos benefícios, falta de proteção legal e de representação coletiva.

se colocam como novas exigências do mercado de trabalho estão associadas a novos modelos de qualificação:

Nos parece óbvio imaginar que a uma mudança de paradigmas da organização da produção e do trabalho devam corresponder novas exigências de formação e preparo técnico-científico, ou mesmo atitudinal, para atuar nos novos contextos de trabalho. Dito em outras palavras, mudanças nos processos de organização e gestão do trabalho modificam os conteúdos e os requisitos de qualificação. Contudo, a definição de perfis profissionais baseados em rol de competências (na maior parte das vezes definidas de modo genérico, universal), a nosso ver, indicam uma outra maneira de categorizar tarefas e atribuições que fazem parte da divisão do trabalho, comportando uma fluidização dos códigos sociais preexistentes que demarcavam as relações entre saberes técnicos, know-how prático, especialização profissional, cargos, carreira e salários, aumentando assim a possibilidade de adoção por parte de empregadores de mecanismos mais idiossincráticos e unilaterais na definição do enquadramento profissional e dos critérios de mobilidade ocupacional dentro da empresa (MANFREDI, 2007, p. 20).

Para Pochmann (2001) o que explica as mudanças na organização do trabalho são estratégias que os empresários adotam para aumentar a competitividade e a produtividade, que se traduzem em maiores exigências na contratação de trabalhadores, passando a exigir trabalhadores com habilidades adicionais, trabalhadores com capacidade para exercer variadas funções. “A adoção de novas estratégias de competitividade e produtividade, representada por uma nova conduta empresarial, seria um dos principais fatores das mudanças na organização do trabalho” (POCHMANN, 2001, p. 44).

Hirata (1994) afirma que o novo modelo surge do “discurso empresarial nos últimos dez anos e retomada em seguida por economistas na França” (HIRATA, 1994, p. 132). Esse modelo difere do modelo taylorista. Hirata afirma que

[...] contrastam fortemente com aquelas relacionadas com a lógica taylorista de remuneração, de definição dos postos de trabalho e de competências: trata-se da capacidade de pensar, de decidir, de ter iniciativa e responsabilidade, de fabricar e

consertar, de administrar a produção e a qualidade a partir da linha, isto é, ser simultaneamente operário de produção e de manutenção, inspetor de qualidade e engenheiro. (HIRATA, 1994, p. 130).

Estudiosos como Manfredi (2007) e Ferretti (1999) sustentam que o modelo de competências (sob a ótica da empresa) tem suas bases na reconstrução da hegemonia do capital onde a qualificação passa a ter a função de integrar a classe trabalhadora aos novos modelos de produção e gestão do capitalismo, ao mesmo tempo em que “tem o efeito de enfraquecer a força de trabalho nas disputas com o empregador” (FERRETTI, 1997, p. 260). Ainda segundo o mesmo autor, “uma formação profissional que se pautar no modelo de competências pode representar um revés para os trabalhadores ao enfraquecer seu poder de barganha e negociação” (FERRETTI, 1997, p. 265). Manfredi (2007) sustenta que o modelo de qualificação pautado nas competências faz parte da lógica que orienta a estratégia de recomposição das relações entre capital e trabalho, portanto, tem conotações político-ideológicas e culturais e mais:

[...] tal modelo está se configurando como um campo de dominação simbólica, não facilmente perceptível, que pretende remodelar o imaginário político-ideológico dos trabalhadores, visando desconstruir os laços de solidariedade e combatividade de classe impondo um novo modelo centrado no individualismo, no conformismo, na responsabilidade individual da formação profissional, no estranhamento das ações coletivas e na supervalorização do contrato individual (em contraposição ao contrato coletivo de trabalho). Trata-se, portanto, de ressaltar que determinados conceitos possuem conotações valorativas e simbólicas, não neutras, e que operam num campo simbólico de disputa ideológica entre capital e trabalho (MANFREDI, 2007, p. 22).

Nesse modelo, a qualificação significa não apenas a valorização do saber individual e coletivo do trabalho, não apenas o saber-fazer, o domínio do conhecimento técnico, mas o saber ser, a capacidade de resolver as situações problemáticas que surgem na produção, no dia a dia de trabalho.

Autores franceses na década de 1950, com forte influência do modelo

Taylorista, desenvolveram o conceito de qualificação sob a ótica da sociologia do trabalho. Dessa forma, distinguem duas correntes – duas formas através das quais explicam e fazem a análise do que é a qualificação – a corrente essencialista e a relativista. Essa forma de conceber a qualificação passa a ser substituída mais tarde, já no contexto da produção flexível, pelo conceito de competência.

A corrente essencialista ou substancialista diz respeito à abordagem que considera apenas o posto de trabalho e a qualificação do indivíduo. Segundo Tartuce (2004), Friedmann, precursor dessa linha de pensamento, considera que:

[...] a qualificação está profundamente relacionada com a complexidade do trabalho, com o seu grau de dificuldade, e com os conhecimentos necessários para realizá-las. Ela é inversamente proporcional a divisão do trabalho e a facilidade da tarefa: quanto mais dividido um trabalho e, portanto, mais simples para ser efetuado, menos qualificado ele será. O parcelamento das tarefas acaba sendo, portanto, o fator preponderante para explicar a degradação da qualificação, pois essas tarefas não exigem aprendizagem, portanto, não propiciam um trabalho qualificado. (TARTUCE, 2010, p. 90)

Em oposição a essa abordagem se encontra a abordagem relativista. Ferretti (2004) apresenta uma descrição que traduz as diferenças entre as duas concepções:

Faz parte do debate a distinção entre a concepção “essencialista” e “relativista” de qualificação profissional. A primeira, a que já nos referimos anteriormente, é contraditada por aqueles que se recusam a olhar a qualificação da perspectiva estreita da adequação/readequação entre, de um lado, progresso técnico, mudanças no conteúdo e no processo de trabalho, qualificações do posto de trabalho e, de outro, a qualificação do trabalhador, especialmente quando os dois últimos termos são reduzidos, respectivamente, a um rol de tarefas e a uma lista de atributos pessoais. Os que criticam o ponto de vista “essencialista” adotam a concepção que denominam de “relativista”, em que “a qualificação resulta das relações sociais entre classes dentro e fora da empresa, que se

traduzem em um sistema de codificação social – qualificações – que organiza o sistema de remuneração do trabalho” (Lope Peña & Martín Artiles, 1992, p. 3). Tal concepção, a começar por Naville (1956), é defendida por vários autores franceses (por exemplo: Dadoy, 1984; Paradeise, 1987; Rolle, 1989), mas não apenas por eles (Villavicencio, 1992, por exemplo), com diferentes nuances (FERRETTI, 2004, p. 413).

Em outras palavras, na concepção relativista a dimensão social se expressa através de uma complexa interação – de um lado entre fatos econômicos, psicológicos, demográficos e culturais, e de outro – a socialização entre indivíduos seja no campo familiar, religioso ou mesmo dentro da organização. A qualificação combina, portanto, as relações dentro das organizações bem como, de uma forma mais ampla, na sociedade como um todo. Nesse sentido a qualificação é uma construção social e como tal está sujeita a representações e classificações (associação de determinada qualificação a determinados grupos), esses mecanismos acabam por incluir ou excluir os indivíduos, através de características que permitem ou não o acesso a uma posição/função na organização.

Ferretti (2004) coloca que há discordância não só entre os estudiosos defensores das duas correntes como também no interior de cada uma delas. Afirma que “entre os essencialistas a tese de Freyssenet⁸ sobre a qualificação/desqualificação da força de trabalho, publicada em 1974, entra em choque com a de Touraine” (FERRETTI, 2004, p. 414). Já para os relativistas, as diferenças são em função de uns entenderem que as relações sociais são relações entre as classes e outros entendem que são relações entre grupos. A

⁸ Segundo tradução de Helena Hirata, não há um movimento generalizado de desqualificação ou um movimento de aumento geral da qualificação, mas um movimento contraditório de *desqualificação do trabalho de alguns pela “superqualificação” do trabalho de outros*, isto é, uma polarização das qualificações requeridas que resulta de uma forma particular de divisão do trabalho, que se caracteriza por uma modificação da repartição social da “inteligência” da produção. Uma parte dessa “inteligência” é “incorporada” às máquinas e a outra parte é distribuída entre um grande número de trabalhadores, graças à atividade de um número restrito de pessoas encarregadas da tarefa (impossível) de pensar previamente a totalidade do processo de trabalho, descobrindo e possuindo o domínio do conjunto dos parâmetros. Hirata, 1989, disponível em <http://freysenet.com/files/%20A%20divisao%20capita%20do%20trabalho.pdf>, acesso em 14/01/2012.

justificativa para aqueles que entendem as relações sob a perspectiva da classe encobrem o caráter heterogêneo no interior das mesmas, não reconhecendo interesses coletivos ou individuais em seu interior. Os estudiosos que defendem as relações sociais como relações entre as classes criticam os que defendem as relações sociais entre os grupos por dar tanta importância aos interesses grupais e individuais em seu interior, deixando para um segundo plano a determinação de classe.

Ferreti (2004) ao se referir a Villavicencio⁹ afirma que este considera muito difícil chegar a um conceito de qualificação, que esta tem que ser entendida como uma teoria em constante construção, pois o conceito de qualificação nada mais é que a articulação de variados elementos no contexto das relações dos trabalhadores com a tecnologia e do resultado das formas coletivas de produzir. A qualificação centrada na educação, segundo o mesmo autor, parece visar ao que Villavicencio chama de dimensão aleatória do trabalho que para esse estudioso são elementos que não fazem parte do trabalho em si, mas fazem parte das características do trabalho flexível.

Resumidamente, a visão essencialista ou substancialista, representada primeiramente pelos estudos de Friedmann, que os desenvolve na década de 1940, cuja análise considera não só a qualidade e o tempo de formação necessários para desempenhá-lo, mas acaba por estudar mais profundamente os saberes e o saber-fazer exigidos por um determinado tipo de trabalho, privilegiando o conteúdo do trabalho e os saberes exigidos. Dultra e Bastos (2009) conceituam a qualificação desse estudioso como “uma noção atrelada às características objetivas das rotinas de trabalho, relativas a um posto ou cargo, onde estão em jogo tarefas e atribuições, vinculando-se, portanto, à aprendizagem no trabalho ou a um tipo de conhecimento que está na base da ocupação”. (DULTRA *et* BASTOS, 2009, p. 30)

Já a corrente relativista, representada pela linha de pensamento de

⁹ Segundo Ferretti (2004), a qualificação para Villavicencio, “não pode ser compreendida como uma construção teórica acabada, mas, sobretudo, como um conceito explicativo da articulação de diferentes elementos no contexto de relações de trabalho, capaz de dar conta das regulações técnicas que ocorrem na relação dos trabalhadores com a tecnologia e das regulações sociais que produzem os diferentes atores da produção que resultam nas formas coletivas de produzir. (Villavicencio, 1992, p. 1) (FERRETTI, 2004, p. 414).

Naville, que desenvolve seus estudos na década de 1950, amplia essa visão e não concebe a qualificação apenas como a aplicação da técnica em desenvolver uma atividade laboral e do conteúdo do trabalho, mas como um processo e um produto social. Considera a qualificação como fruto das relações e das tensões entre capital e trabalho de um lado e por outro os fatores socioculturais que influenciam a sociedade a incluir ou excluir os indivíduos nas mais variadas situações e vivências. As reflexões de Naville foram fruto das observações realizadas na França, onde a automação estava sendo iniciada no modo de produção. Portanto, as suas considerações estão muito relacionadas àquele momento histórico.

O autor considera a qualificação dependente do tempo e do espaço, assim cada sociedade terá seus próprios critérios para definir e julgar o que é um trabalho qualificado.

Kuenzer *apud* Dultra *et* Bastos (2009) defende a tese de Marx e Engels de que

[...] é no processo produtivo que o homem se educa. Ou seja, mergulhado nas relações de produção, ele enfrenta um processo contraditório em que estão presentes e em confronto momentos de educação e de deseducação, de qualificação e desqualificação e, portanto, de humanização e de desumanização.

Entretanto, o processo de produção, do saber, como lembra a autora, é social e historicamente determinado, resultando de relações sociais que os homens, em sua prática de trabalho, estabelecem entre si (DULTRA *et* BASTOS, 2009, p. 29).

Nesse sentido, o processo de produção do conhecimento é realizado com a interação entre os indivíduos, nas suas mais variadas formas de convivência e de atividade. Sendo assim, é através das relações sociais que os indivíduos aprendem, compreendem, e transformam a realidade ao seu redor ao mesmo tempo em que se transformam.

Os modelos essencialista e relativista foram desenvolvidos segundo observações da realidade francesa, com diferenças marcantes a outras realidades a exemplo do Brasil. Tartuce (2002) afirma:

[...] a qualificação varia no tempo e no espaço, mesmo dentro do “modo de regulação fordista”, ela possuía conotações diferentes conforme o lugar: vimos que a existência de um sistema de qualificações codificado em uma grade de classificações profissionais que hierarquiza os indivíduos por meio de postos de trabalho e ao nível dos ramos profissionais é uma característica tipicamente francesa, o que, aliás, faz com que o conceito de qualificação tenha uma relevância que não se lhe dá para além das fronteiras da França. (TARTUCE, 2002, p. 188).

Para Batista (2011), como forma de responder à crise do capital, que se instaurou na economia mundial nos anos 1970 e 1980, após 20 anos de crescimento verificado depois da Segunda Guerra, o capital desenvolveu uma série de novas experiências com tentativas de retornar ao momento anterior que foi de grande acumulação de capital. Primeiramente a reestruturação capitalista, no âmbito do qual se desenvolve o complexo de reestruturação produtiva com as experiências de flexibilização na qual a mais importante é, segundo esse autor, o toyotismo.

Salienta que a ofensiva do capital teve efetivos reflexos nas esferas políticas e ideológicas. Na esfera política, no âmbito do Estado, ocorreu também uma reestruturação política, consolidando o Estado neoliberal ao tempo do desenvolvimento do processo da reestruturação produtiva com o desenvolvimento dos princípios organizacionais do toyotismo, que tem uma configuração em modelo de gestão onde o que se coloca como uma das características principais é o envolvimento total do trabalhador no ambiente fabril, um novo disciplinamento social que acaba por alterar a subjetividade operária, tudo em prol unicamente do capital e do mercado.

Ao analisar sob o aspecto ideológico, o autor coloca que é necessário fazê-lo sob o aspecto neoliberal e também do toyotismo, é necessário verificar como o movimento da reestruturação capitalista ocorreu na produção e na política, mas também na ideologia e na cultura.

O autor utiliza o conceito de toyotismo em sentido amplo e afirma que “Os princípios de organização e gestão da produção e do trabalho toyotista, seus conceitos e ideologia estão disseminados por outras técnicas de administração flexível do capital e também em legislações, especialmente a

educacional.” (BATISTA, 2011, p. 28)

Assim, o conceito de qualificação apresenta estreita ligação com processos de desenvolvimento social e econômico podendo influir nas relações sociais, na concepção dos programas e projetos das políticas públicas da educação profissional e de qualificação e influenciando diretamente a operacionalização das políticas de qualificação.

Fica evidente a importância da qualificação na sociedade atual e que esta deve estar associada a uma política pública consistente, através da qual possa assegurar a inserção e a permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho em empregos de qualidade dentro do conceito de trabalho decente¹⁰, ao tempo em que continue o processo de desenvolvimento.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa sociedade desigual e hierarquizada, a problemática social deve ser enfrentada no campo das Políticas Públicas, por meio de ações aí engendradas. Tomamos o conceito adotado por Vilela (2007) que por sua vez utiliza a definição de políticas públicas elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que as entende como

Um conjunto de programas e ações de Estado, em geral de forma continuada no tempo, que têm como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e a desigualdade. Tais necessidades e direitos surgem do processo histórico de cada sociedade específica. Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca atender às demandas por maior igualdade – seja de oportunidade ou de resultados – entre os indivíduos. Além disso, também objetiva garantir segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, entre as quais

¹⁰ O conceito de trabalho decente foi introduzido pela Organização Internacional do Trabalho no final dos anos 1990 e é definido como a garantia de oportunidades de emprego em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade a todas as pessoas.

podemos citar: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria devido a fatores externos, que independem da vontade individual; posição vulnerável no ciclo vital do ser humano (crianças e idosos, por exemplo); ou situações de risco como em caso de acidentes (invalidez por acidente). (IPEA, 2002, p. 1).

As políticas públicas podem ser classificadas de diferentes formas, Secchi (2010), apresenta uma tipologia desenvolvida por Lowi (1964) baseada no critério dos impactos esperados. Segundo esse critério existem quatro tipos de políticas públicas:

- a. Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto tanto na esfera pública como privada (são as regras para o mercado financeiro, as leis e códigos de ética em assuntos como proibição do fumo);
- b. Políticas distributivas: geram benefícios para alguns grupos e os custos são distribuídos por toda a sociedade/contribuintes (gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos);
- c. Políticas redistributivas: concedem benefícios a algumas categorias com custos concentrados em outras categorias (transferências, isenções, cotas raciais para universidades, benefícios sociais para o trabalhador);
- d. Políticas constitutivas: definem as regras legais dos poderes, ou seja, são as políticas que definem as competências, jurisdições, regras de disputas políticas para a elaboração de políticas públicas (regras do sistema político, regras de participação da sociedade civil em decisões públicas) (SECCHI, 2010, p. 17-18).

Segundo Barbosa e Moretto (1998), as políticas públicas se dividem em ativas, passivas, macroeconômicas, estruturais e de proteção social. A tipificação proposta a seguir serve também às políticas públicas afetas ao mercado de trabalho, sendo assim, para esse estudo é importante o seu entendimento:

Políticas passivas	Seguro-desemprego, aposentadoria antecipada e incentivo à permanência do jovem no sistema escolar.
Políticas ativas	Criação de emprego público, redução da jornada de trabalho, subsídios a contratações do setor privado, oferta de crédito às microempresas, formação profissional e intermediação de mão de obra.
Políticas macroeconômicas	Definem o nível de juros, o câmbio, as medidas comerciais, o nível de gasto público e ações setoriais para a indústria e a agricultura.
Políticas estruturais	Sistemas de negociações coletivas; mudanças na estrutura de impostos sobre a propriedade e a renda (lucros e salários).
Políticas de proteção social	Saúde, previdência e assistência social.

QUADRO 1 – OS NÍVEIS DE POLÍTICAS DE EMPREGO

FONTE: BARBOSA E MORETTO (1998, P.23)

Segundo Ramos (1997) e Azeredo e Ramos (1995), as políticas ativas e passivas são afetas das políticas de emprego, as outras, ainda que o nível de emprego seja determinado pelo desempenho das políticas macro, a literatura não as considera como políticas de emprego.

As políticas passivas têm por objetivo tornar mais amena a vida dos desempregados, por meio de assistência financeira, ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. A forma de efetivá-las é, por exemplo, por meio do seguro desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria e redução da jornada de trabalho. A forma mais importante das políticas passivas é o seguro desemprego¹¹.

Contrariamente, as políticas ativas têm por objetivo elevar a demanda de trabalho. Segundo Azeredo e Ramos, a forma mais comum de se efetivar as políticas ativas são o aumento dos empregos públicos, abrir frentes de trabalho, a formação e reciclagem profissional, as políticas de intermediação de mão de obra e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto, como por exemplo, o apoio às micro e pequenas empresas. (AZEREDO *et* RAMOS, p. 95, 1995)

¹¹ Segundo Azeredo e Ramos 1995, o termo “seguro” é suscetível a críticas pois um sistema de assistência ao desempregado com a denominação de “seguro implica que: o financiamento (tanto do empregador como do empregado) seja sobre o salário; as condições de acesso têm como restrição um número mínimo de cotizações; o valor do benefício ao desempregado é determinado pelo salário sobre o qual foram feitas as cotizações; e a duração do benefício é função da duração das cotizações. Na prática essas características não são atendidas e o sistema do seguro desemprego possui uma lógica assistencialista (a contribuição financeira provém de fundos públicos ou parafiscais, o mínimo a ser recebido depende sempre do número de cotizações ou do salário sobre o qual inicia a contribuição, etc. (AZEREDO *et* RAMOS, 1995, p. 95).

A primeira iniciativa institucional de regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho no Brasil se deu com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada através do Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943, durante o Governo de Getúlio Vargas à época do Estado Novo. A CLT unificou toda a legislação trabalhista até então existente no Brasil. Entretanto, a criação da CLT não se constituiu uma política de proteção ao trabalhador, assim, as primeiras iniciativas de implantação de políticas de proteção ao trabalhador, datam da década de 1960 (IPEA, 2006).

É importante dizer que a Constituição de 1946 estabeleceu a sua assistência como direito do trabalhador desempregado. Entretanto, a primeira ação do Estado no sentido de criar um seguro para o trabalhador desempregado foi em 1965, com a Lei 4.923/65, que cria o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)¹² e instituiu um plano de assistência a ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Para estar apto a receber o benefício o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa.

Essa modalidade de benefício foi substituída no ano seguinte através da Lei de nº 5.107/66 que criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do FAD foram transferidos para o FGTS. No início, o FGTS era concedido apenas aos trabalhadores desligados em dispensas coletivas (se tivessem sido desligados pelo menos 50 empregados em um período de 60 dias), o auxílio-desemprego só era outorgado após apuração da Delegacia Regional do Trabalho.

O FGTS tinha por objetivo diminuir o ônus de dispensa dos trabalhadores na medida em que os empregadores tinham que pagar indenizações volumosas quando da demissão sem justa causa.

Com o objetivo de formar um patrimônio individual para o trabalhador e

¹² Foi criado como instrumento de acompanhamento e de fiscalização do processo de admissão e de dispensa de trabalhadores regidos pela CLT, com o objetivo de assistir os desempregados e de apoiar medidas contra o desemprego. O CAGED é um Registro Administrativo, e, inicialmente, objetivou gerir e controlar a concessão do auxílio-desemprego. A partir de 1986, passou a ser utilizado como suporte ao pagamento do seguro desemprego e, mais recentemente, tornou-se, também, um relevante instrumento à reciclagem profissional e à recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e, ainda, um importante subsídio para a fiscalização. (MTE, acesso em 18/01/2012, disponível em www.mte.gov.br).

estímulo a poupança, foi criado em 1970 o Programa de Integração Social – PIS (destinados aos trabalhadores da iniciativa privada) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público – PASEP (destinado aos servidores públicos). Esses fundos tinham por objetivo a formação de patrimônio para o trabalhador e de estímulo à poupança interna, os recursos seriam destinados a projetos de desenvolvimento. Os fundos eram administrados pela Caixa Econômica Federal e a administração das contas individuais era de responsabilidade do Banco do Brasil.

Em 1975 houve a unificação dos fundos PIS e PASEP. A vantagem que o trabalhador teve com a instituição desse fundo foi o abono salarial (um salário anual para os que tinham carteira de trabalho assinada). Segundo Azeredo e Ramos (1995)

A principal justificativa utilizada para a instituição destes programas sustentava-se na necessidade de assegurar o cumprimento do dispositivo da Constituição, vigente à época, que tratava da integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, incluindo a sua participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão das empresas. Os objetivos do PIS/PASEP, no que diz respeito ao trabalhador, não chegaram a ser cumpridos. Um balanço realizado em 1987 por Azeredo mostra que o patrimônio individual acumulado, após 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independente do seu nível de renda. O único benefício significativo oferecido era uma pequena complementação de renda aos trabalhadores com salários até cinco mínimos, por meio do pagamento do abono salarial, no valor de um salário mínimo anual. Por outro lado, o PIS/PASEP cumpriu o seu papel de fundo de desenvolvimento, ao constituir-se em uma importante fonte de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento. (BNDES). (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 103)

A definição clássica do que é um serviço público de emprego se ampara na Convenção Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de número 88, realizada em 1948 que recomenda aos países signatários a criação de um serviço público e gratuito de emprego. O Brasil acata a recomendação e cria, através do Decreto de Nº 76.403/1975, o Serviço Nacional de Emprego (SINE), ficando sob a gestão do Ministério do Trabalho e

Emprego.

No artigo 3º da Lei que cria o SINE constam os seguintes objetivos:

- I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional;
- II – implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;
- III – identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;
- IV – propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego;
- V – prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos;
- VI – fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações;
- VII – estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

O financiamento do SINE ocorreu com recursos do FAD e sua estrutura foi compartilhada entre o MTE e as Secretarias Estaduais de Trabalho. BORGES *apud* CONSTANT (2010) ¹³ cita três fases desde a implantação do SINE:

- De 1975 a 1982 – implantação e expansão;
- De 1983 a 1992 – descontinuidade das políticas;
- A partir de 1993 – valoração do SINE enquanto instrumento de política pública de emprego.

Em 1986, através do Decreto-Lei de nº 2.284, o Governo Federal instituiu o seguro-desemprego, com o objetivo de assegurar assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em função de dispensa sem justa causa ou por paralisação total ou parcial das empresas

¹³ Para maiores detalhes ver CONSTANT, Caroline Ferreira, Políticas Públicas de Trabalho e renda: Um estudo sobre as práticas de gestão da política de qualificação profissional no estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, 2010.

empregadoras. No mesmo ano, o seguro-desemprego foi regulamentado, através do Decreto de Número 92.608. O Seguro Desemprego desde o início ficou sob a gestão do Ministério do Trabalho. Segundo pesquisa realizada pelo IPEA (2006), os recursos para custeio do seguro desemprego, segundo o decreto de sua criação, seriam provenientes do FAD, entretanto, no primeiro ano o seguro desemprego foi custeado com recursos do Orçamento Geral da União. Segundo a mesma pesquisa:

Previa-se a criação de uma comissão tripartite (com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários), a coordenação do Ministério do Trabalho, para elaborar uma proposta de financiamento do seguro, com recursos de contribuições da União, dos empregadores e dos empregados, nos moldes existentes nos países desenvolvidos, tal que estivesse em condições de produzir efeitos a partir de 1987. Tal comissão, no entanto nunca chegou a se reunir, e parte dos custos passou a ser coberta com recursos originários do Tesouro Nacional, além das receitas provenientes da contribuição sindical e da colocação de títulos públicos no mercado (IPEA, 2006, p. 11).

Com a promulgação da Constituição em 1988, as fontes de recursos para o financiamento do seguro-desemprego foram asseguradas. Seu Artigo 239 das Disposições Gerais estabelece que a arrecadação do PIS/PASEP seria redirecionada¹⁴, passando a financiar os programas do seguro-desemprego e o abono salarial, e pelo menos 40% do total arrecadado em programas de desenvolvimento econômico através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1990 foi promulgada a Lei 7.998/90, que além de regulamentar o Programa do Seguro Desemprego, também criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Programa do Seguro Desemprego têm por objetivos a assistência ao trabalhador desempregado além de auxiliar os trabalhadores na

¹⁴ As cotas individuais do PIS/PASEP foram mantidas, por serem consideradas direito adquirido dos seus participantes, se encerrou o fluxo de entrada de novos recursos das contribuições.

busca de um novo emprego, promovendo, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. Tem como uma das suas mais importantes funções elaborar diretrizes para o destino dos recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social, propor sugestões para melhorar a legislação referente às políticas, além do controle social da execução dessas políticas (análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados e a fiscalização da administração do FAT).

O FAT é um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE, que se destina a custear o Programa do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

As ações que se destacam na área de emprego com recursos oriundos do FAT estão ligadas a dois programas:

1. Programa do Seguro-Desemprego (pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego);
2. Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352/91 (incorporando, entre outros, Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar– PRONAF).

Os Programas de Geração de Emprego e Renda oportunizam crédito e capacitação principalmente aos micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia. Os recursos extraorçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A – BB, Banco do Nordeste S/A – BNB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Banco da Amazônia – BASA,

Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP).

O FAT financia também programas para micro e pequenos empresários, voltados para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística, obras de infraestrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país), com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

O Programa do Seguro-Desemprego¹⁵ é responsável pelas seguintes políticas de emprego:

1. Benefício do seguro-desemprego: assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;
2. Intermediação de mão de obra: objetiva a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;
3. Qualificação social e profissional: objetiva a qualificação social e profissional de trabalhadores, certificação e orientação profissional, com prioridade para as pessoas com dificuldades de inserção no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade. As ações de qualificação profissional são operacionalizadas através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

A criação do FAT foi um marco nos programas de apoio e proteção do trabalhador, pois com os recursos desse fundo foi possível custear uma série de programas com o objetivo de apoiar e assistir o trabalhador desempregado, além de criar as condições necessárias para integrar os programas afetos as políticas de emprego. Pesquisa do IPEA (2006) afirma que:

¹⁵ As ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas, preferencialmente de forma descentralizada através do SINE, entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação das Comissões de Emprego locais (com a estrutura igual ao CODEFAT, ou seja, caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário), cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

A Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Mais do que isso, o programa de seguro-desemprego daí resultante e a sua forma de financiamento vieram a representar o grande eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego. Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento como o FAT permitiu ampliar o escopo das políticas de emprego, a fim de que essas fossem além da mera concessão do benefício monetário temporário contra o desemprego. (IPEA, 2006, p.12-13).

Segundo estudo realizado pelo DIEESE (2005), os recursos do FAT se originam das seguintes fontes¹⁶:

- a) o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP – a principal fonte de recursos – é contabilizada como *arrecadação*. São os recursos efetivamente repassados pelo Tesouro Nacional ao FAT durante cada um dos exercícios;
- b) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações, principalmente multas por infração à legislação trabalhista;
- c) as aplicações financeiras, que se referem às remunerações dos empréstimos devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do FAT, bem como pelos agentes pagadores dos benefícios, incidentes sobre os saldos dos repasses recebidos. Aqui se enquadra a classificação *extramercado* que corresponde ao total dos rendimentos das aplicações das disponibilidades financeiras do FAT junto ao Banco do Brasil, no Fundo BB – Extramercado – FAT e é administrado pela BB Administradora de Ativos e Distribuidores de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (BBDTVM), representando a posição em carteira por meio de títulos públicos federais. (DIEESE, 2005, p. 3)

Desde a sua criação, em 1986, o seguro desemprego vem sofrendo alterações, as principais foram:

¹⁶ Para maiores detalhes ver estudo realizado em 2010 pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD103-FernandoAlvaresDias.pdf>. Acesso em 20/01/2012.

- Em 1990 com a lei 7.998/90 é criado o Programa Seguro Desemprego que além de assegurar assistência financeira para o trabalhador desempregado, proporciona ao trabalhador serviços de intermediação de mão de obra, orientação e qualificação profissional.
- A lei de nº 8.352/91 ampliou a cobertura na medida em que diminuiu o tempo necessário de comprovação da assinatura da carteira de trabalho. Passou de 15 meses (de carteira assinada nos últimos dois anos) adotando o critério de comprovar carteira assinada nos últimos seis meses.
- A lei de nº 8.900/94 deu caráter permanente a essa regra de acesso e ampliou o número de parcelas do seguro. Essa lei dá a possibilidade, a critério do CODEFAT de prolongar o auxílio por até dois anos para grupos específicos de segurados.
- Além disso, são criadas outras modalidades de seguro-desemprego beneficiando outros públicos:
- Em 1992, o pescador artesanal passa a ter o direito ao benefício nos períodos de proibição da pesca em função da preservação ambiental;
- Em 1998 foi concedida ao trabalhador suspenso matriculado em cursos ou programas de qualificação oferecidos pelo empregador, a Bolsa Qualificação.
- Em 2000 o trabalhador doméstico passa a ter direito ao seguro desemprego, desde que esteja inscrito no FGTS.
- Em outubro de 2000, a Resolução 252 do CODEFAT estabelece procedimentos para que trabalhadores desligados dos vínculos empregatícios, por término de contrato, retomassem o benefício ou parcelas.
- Em finais de 2002, o trabalhador liberto de condições análogas a de escravo passa a ter direito ao benefício.
- Em novembro de 2003, através da Lei 10.779, amplia-se o número de pescadores com direito ao benefício, ao reduzir de três anos para um ano o tempo de registro como pescador profissional junto à

Secretaria da Pesca. (Esta revogou a Lei 8.287/91, de 20/12/1991).

- Em dezembro de 2005, a Resolução 467 do CODEFAT estabelece parâmetros para o cancelamento do benefício pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior.
- Em outubro de 2011, através da Lei 12.513, cria o PRONATEC, e altera os artigos 3º, 8º e 10 da Lei 7.998/90 do Seguro-Desemprego (PRONATEC), e
- Em abril de 2012, através do Decreto 7.721, condiciona o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.

Um problema apontado pelos técnicos que atuam na gestão do benefício do Seguro Desemprego é o fato do trabalhador, muitas vezes, fazer um acordo com o empregador para ser desligado do emprego com vistas ao recebimento do benefício do Seguro Desemprego. Nesse caso não há ruptura do trabalho, mas o trabalhador continua trabalhando de forma informal. Nesse sentido, com a Lei 12.513 de 2011 e o decreto 7.721 de 2012, que dizem respeito à criação do Pronatec e a condicionalidade do recebimento do benefício do Seguro Desemprego a matrícula em curso de qualificação respectivamente, espera-se resolver além desse problema, o da qualificação da mão de obra.

2.3 POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Segundo o decreto 5.154 de 2004, que estabelece as diretrizes e bases da educação profissional, o Brasil classifica a educação profissional em três níveis:

- Básico: modalidade de educação não-formal e de duração variável destinada a proporcionar ao cidadão trabalhador, independentemente da escolaridade prévia, conhecimentos que lhe permitam a qualificação, requalificação e atualização para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno.
- Técnico: destinado a jovens e adultos que estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio, mas cuja titulação pressupõe a conclusão da educação básica de 11 anos.
- Tecnológico: destinado à formação superior, tanto de graduação como de pós-graduação, de jovens e adultos.

Os cursos de nível básico, qualquer pessoa interessada poderá realizá-los, independentemente da escolaridade prévia. Sua duração é variável e tem por objetivo qualificar, requalificar e reprofissionalizar trabalhadores, não é necessária a regulamentação curricular nesse nível de educação profissional. Aos alunos que concluírem esse nível de educação profissional é fornecido certificado de qualificação profissional. Os cursos técnicos têm organização curricular própria e são destinados a habilitar alunos que estão cursando ou já concluíram o Ensino Médio. Os tecnológicos são cursos de nível superior. Tanto os cursos técnicos quanto os tecnológicos estão estruturados em áreas profissionais para atender aos diversos setores da economia.

A execução e implementação de ações da política pública de qualificação profissional são de responsabilidade dos Ministérios da Educação (MEC) e do Trabalho (MTE)¹⁷, através de programas, projetos, planos e ações.

O MEC executa os seguintes Programas afetos a Educação profissional:

¹⁷ Detalhes sobre a dualidade entre o MEC e MTE no âmbito do governo quanto à educação profissional bem como o marco histórico e legal encontra-se em Roberto Leme Batista em A Educação Profissional da Década Neoliberal: O caso do PLANFOR. Dissertação de Mestrado, Marília, 2002.

- Programa Mulheres Mil: tem por finalidade oferecer acesso à educação profissional, ao emprego e renda a mulheres em situação de vulnerabilidade social. O Programa Mulheres Mil faz parte das ações do programa Brasil Sem Miséria, que visa à erradicação da pobreza extrema, estabelecida pelo Governo Federal. Os projetos articulados com a comunidade local e orquestrados com as necessidades da comunidade e a vocação econômica regional.
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec): Criado pelo Governo Federal, em 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; melhorar a qualidade do ensino médio. O Pronatec criou a Bolsa-Formação, por meio da qual são oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional para grupos sociais de diferentes perfis.
- Rede Certific: É um programa de certificação de saberes adquiridos ao longo da vida. Destinado aos profissionais das áreas de música, construção civil, turismo e hospitalidade, eletroeletrônica ou pesca e que não tiveram oportunidade da formalização da educação, poderão ter a qualificação reconhecida. Os trabalhadores terão seus conhecimentos avaliados e também podem receber cursos para melhorar a sua formação.
- Expansão da Rede Federal de Educação Profissional: A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica está presente em todos os estados brasileiros, oferecendo cursos

técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrado e doutorado. As escolas que compõem a rede federal são referência nesta modalidade de ensino, seus alunos sempre estão entre as primeiras colocações em avaliações nacionais.

- Programa Brasil Profissionalizado e e-Tec Brasil: Visa fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. Recursos do governo federal são repassados para que os estados invistam em suas escolas técnicas. O programa possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de Ensino Médio integradas à educação profissional, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O objetivo é integrar o conhecimento do ensino médio à prática. O Brasil Profissionalizado leva em consideração o desenvolvimento da educação básica na rede local de ensino e faz uma projeção dos resultados para a melhoria da aprendizagem. Um diagnóstico do Ensino Médio contém a descrição dos trabalhos político-pedagógicos, orçamento detalhado e cronograma das atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos também são analisados.
- Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja): O PROEJA tem como perspectiva a proposta de integração da educação profissional à educação básica, buscando a superação da dualidade trabalho manual e intelectual, assumindo o trabalho na sua perspectiva criadora e não alienante. Os cursos PROEJA podem ser oferecidos das seguintes formas: Educação profissional técnica integrada ou concomitante ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos, formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ou concomitante ao ensino fundamental ou médio na modalidade de educação de jovens e adultos.
- Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Profucionário): O Profucionário é um programa que visa à

formação dos funcionários de escola (em efetivo exercício), em habilitação compatível com a atividade que exerce na escola com vistas à valorização do trabalho desses profissionais da educação através de cursos de formação inicial e continuada em nível técnico.

O Ministério do Trabalho executa a educação profissional por meio dos seguintes Planos e Programas.

- Plano Nacional de Qualificação (PNQ) instrumento no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE, é voltado para a integração das políticas públicas de qualificação social e profissional e articulação das políticas públicas e privadas no território e/ou setor produtivo no Brasil, em sintonia com o Plano Plurianual (PPA). As ações de qualificação do PNQ são executadas através das modalidades PlanTeQ (Plano Territorial de Qualificação), PlanSeQs (Plano Setorial de Qualificação), Plano Brasil sem Miséria – Qualificação e Emprego, Qualificação a Distância, Passaporte Qualificação e Certificação Profissional.
- Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem: Promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação sócio-profissional com vistas à inserção na atividade produtiva. O Programa tem quatro sub modalidades: Projovem Urbano, Projovem Campo – Saberes da Terra, Projovem Trabalhador e Projovem Adolescente.

O nível técnico e o tecnológico estão inseridos no âmbito da educação formal e a sua execução está condicionada a exigências legais, sob a gestão do Ministério da Educação. O nível básico também chamado de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional está inserido no âmbito da educação não formal, nesse nível da educação profissional uma gama de instituições atuam tais como ONGs, Sindicatos, Associações, Cooperativas entre outras. O MEC está habilitado a executar todos os níveis de educação

profissional enquanto o MTE, através dos programas de qualificação profissional, está habilitado a executar somente o nível básico.

3 PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO

3.1 ORIGENS

A política pública de qualificação realizada através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), gerido pelo MTE e financiado com recursos do FAT, seguem as orientações operacionais das Resoluções do CODEFAT.

O PNQ foi criado em 2003, durante o Governo de Luis Inácio Lula da Silva, para equacionar os compromissos assumidos durante a campanha presidencial e aliar aos novos rumos da política nacional. Deste modo, o PNQ tem como objetivos a inclusão, a redução das desigualdades sociais, a promoção do desenvolvimento com melhoria da distribuição de renda e o fortalecimento da democracia, todos esses aspectos fizeram parte da campanha presidencial do Lula.

No momento de sua criação o PNQ objetivava, como meta até 2004, além da continuidade da Política Pública de Qualificação já desenvolvida até então, pautada no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PANFLOR), traçar as diretrizes que iriam orientar as ações e os rumos da política de qualificação para os anos de 2004 a 2006, ano em que se iniciaria um novo plano plurianual (PPA).

As diretrizes do PNQ, à época da sua criação, foram definidas principalmente em função de análises de documentos oficiais e não oficiais¹⁸, de avaliações externas do PLANFOR e na mudança do modelo de desenvolvimento que o país estava adotando¹⁹. A conclusão das análises

¹⁸ O estudo considerou como não oficial documentos tais como: atas e estudos do CODEFAT, relatórios de Supervisão Operacional (SOP), relatórios de encontros e seminários, documentos do Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (FONSET), da Ouvidoria do MTE, das auditorias da SFC/CGU, das decisões do TCU, de documentos de parceiros regionais/nacionais, de artigos de pesquisadores, e outros .MTE, 2003, p.19

¹⁹ Lula assume o governo com a promessa de enfatizar o desenvolvimento econômico e social, a geração de trabalho e renda e a distribuição de renda como

realizadas nos documentos do PLANFOR e que influenciaram a definição das concepções do PNQ são as seguintes:

- Pouca integração entre Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão de obra, produção de informações sobre mercado de trabalho etc.);
- Desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação;
- Fragilidade das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação;
- Baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros;
- Ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao trabalhador fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral;
- Fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR. MTE, 2003, p. 19. “Plano Nacional de Qualificação (PNQ 2003 a 2007) – Brasília, julho de 2003: MTE, SPPE, 2003, 5-6 p.

Nesse contexto e tendo como meta o alcance dos objetivos colocados à população à época da campanha presidencial, (inclusão social e redução das desigualdades, desenvolvimento econômico, com geração de trabalho decente e distribuição de renda) o novo Governo lança o PNQ, tendo como princípio a concepção de qualificação como construção social²⁰ (MTE, 2003). Ou seja, deverá superar a concepção da qualificação como sendo o desenvolvimento das habilidades individuais, de reprodução de tarefas, voltados apenas para a

objetivos de planejamento público. Reorienta o modelo de desenvolvimento centrando-o na estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras no mercado consumidor das empresas modernas, apontando para uma nova política de desenvolvimento regional (MTE, 2003, p. 17).

²⁰ A discussão da concepção da qualificação enquanto construção social foi introduzida no Brasil por Celso Ferretti.

colocação dos trabalhadores em postos de trabalho específicos, assim o plano expressa a referência ao caráter central do trabalho.

Há uma tentativa de distanciar os pressupostos teóricos do PNQ daqueles idealizados no PLANFOR, aspecto que fica muito evidente na medida em que a motivação para a criação do PNQ se dá, além de outros fatores, em função de sérias críticas ao PLANFOR. Entretanto, além das diferenças, existem semelhanças entre os dois planos, destacando que esse estudo não pretende aprofundar essa análise, mas indicar que existem diferenças e semelhanças nas concepções de cada um dos planos²¹.

O PNQ nasce com o objetivo de que através dos seus projetos seja possível, além de considerar a qualificação enquanto construção social promover a cidadania e a autonomia dos trabalhadores.

Para cumprir com os objetivos propostos, o PNQ contempla seis dimensões que além de fundamentá-lo estabelecem, em seu conjunto, um novo momento da política pública de qualificação (MTE, 2003).

As seis dimensões contidas no PNQ são: política, ética, conceitual, pedagógica, institucional e operacional. Juntas essas dimensões se propõem a instaurar uma nova cultura naquilo que se refere à qualificação profissional (Anexo II).

Na dimensão política, a qualificação profissional é entendida como um direito do trabalhador, direito assegurado na Constituição de 1988, e a política pública como espaço de negociação. Entretanto os recursos destinados a qualificação transferidos aos Estados e, em alguns casos, aos municípios não garantem o direito à qualificação a todos os indivíduos, ou seja, a política pública de qualificação profissional não se caracteriza como universal, conforme determina a Constituição.

A dimensão ética, incorpora uma série de mecanismos que garantem maior transparência no uso e na gestão dos recursos públicos, além de maior controle ao processo de implementação e de execução das ações de qualificação social, entretanto imprime maior lentidão ao processo de

²¹ Para maiores detalhes sobre o assunto, consultar Krüger, V. A. Em “As determinantes restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de qualificação dos trabalhadores. Curitiba, 2006.

execução. Esses mecanismos de controle são importantes na medida em que, segundo MTE (2003):

[...] um conjunto de denúncias veiculadas amplamente pela mídia levou o Tribunal de Contas da União e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria Geral da União – SFC/CGU a proporem mecanismos visando garantir maior controle público e operacional (MTE, 2003 p. 19).

Na dimensão conceitual, se compreende a educação como um processo contínuo não desprezando os saberes adquiridos ao longo da trajetória de vida, nessa perspectiva entende que o processo de educação vai além da educação formal.

Na dimensão pedagógica, houve no PNQ uma preocupação em garantir maior qualidade dos cursos por ele financiados assim, uma série de medidas foi implementada como, por exemplo, o aumento da carga horária dos cursos, articulação com a educação básica, formulação de projetos pedagógicos (das instituições que vierem a executar os Planos de Qualificação), discussão sistemática de referenciais metodológicos, investimentos na sistematização de experiências e conhecimentos e desenvolvimentos de sistemas de certificação.

Na dimensão institucional, há uma tentativa de maior integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si como é o caso das políticas de intermediação de mão de obra, seguro desemprego e qualificação profissional e estas em relação a outras Políticas Públicas, como é o caso das políticas ligadas a Educação.

Na dimensão operacional, o PNQ preconiza a necessidade de garantir o planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ em todas as fases de realização, e a definição de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e Especiais. Ainda que houvesse dificuldades em operar o Sistema de Gestão e Ações de Emprego (SIGAE) nos primeiros anos de operação e o fato do sistema não dispor de todas as funcionalidades necessárias para a gestão das ações, destaca-se que esse sistema foi fundamental para o monitoramento e acompanhamento das ações do PNQ, possibilitando estudos e avaliação do

Programa.

O CODEFAT publica em julho de 2003 a Resolução 333/03 que institui o PNQ com o objetivo de executar ações que contribuam para a redução do desemprego, elevação da escolaridade, inclusão social, redução da pobreza, combate a discriminação, diminuição da vulnerabilidade social, redução dos níveis de demissão, elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade por meio da formação integral do trabalhador e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional.

Segundo estudo do IPEA, nos dois primeiros anos do PNQ, as ações de integração entre as políticas de trabalho, emprego e renda foram positivas, entretanto o número de trabalhadores qualificados foi pouco expressivo, a ponto de mudar os indicadores do quadro social de exclusão e vulnerabilidade;

Os indicadores do Programa também mostram um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas: cerca de três quartos dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda. Por fim, acentuou-se a focalização em grupos mais vulneráveis (desempregados, mulheres, jovens)". (IPEA, Boletim de análise e acompanhamento das Políticas Sociais, nº 10, fev 2005)

O que se observa é que os objetivos associam educação, trabalho e desenvolvimento, entretanto o alcance desses objetivos, sobretudo em uma realidade marcada por altas taxas de desemprego e exclusão, só é possível com políticas e ações concretas e integradas a outras áreas sociais.

Para reduzir o quadro das desigualdades sociais é necessário a adoção de políticas que assegurem aos indivíduos, direitos sociais, entre eles educação e trabalho, para que superem assim a condição de exclusão e vulnerabilidade.

Toledo Rummert se referem aos objetivos do PNQ da seguinte forma:

A partir desses objetivos fica mais evidente a relação que o plano estabelece entre qualificação e acesso ao mercado de trabalho, unindo de forma linear trabalho, educação e desenvolvimento. Essa relação se reveste de um forte caráter ideológico ao não explicitar as reais condições do mercado de trabalho na atual fase do capitalismo, caracterizado pelo

desemprego estrutural em massa e pelas relações de trabalho cada vez mais precarizadas. Outra consequência importante a se destacar é a passagem do trabalho como direito social e, portanto de responsabilidade do Estado, para a esfera individual, responsabilizando o trabalhador pela inserção no mercado de trabalho ou criação da sua própria forma de inserção. (TOLEDO e RUMMERT, 2009, p. 15)

Em 2003, quando da criação do PNQ, o país convivia com altas taxas de desocupação. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2003 as taxas de desocupação chegaram a 13% ao mês, evidenciando um quadro de desigualdades sociais crítico naquele momento.

Num primeiro momento, o PNQ operava segundo duas modalidades, os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQ) e os Planos Especiais de Qualificação (ProEsQs)²².

A pretensão do PlanTeQ é de se constituir em um instrumento de articulação entre os atores locais ao tempo que promove o alinhamento da demanda e oferta de qualificação.

Os ProEsQs são projetos especiais de qualificação que:

Contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, material didático-pedagógico, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional participativa, implementados, por entidades de comprovada especialidade técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPE/MTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT (MTE, 2003, p. 30).

A gestão do PNQ é compartilhada por meio das instâncias Federal, Estadual e Municipal. Ao governo federal – através do MTE, sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego por meio do

²² Mais à frente explicitaremos com mais detalhes as modalidades de execução do PNQ.

Departamento de Qualificação e, finalmente, sob a aprovação CODEFAT – cabe o papel da gestão, elaboração e identificação das demandas e de supervisão, avaliação e a disponibilização dos recursos do PNQ.

Como se trata de gestão compartilhada, todas as responsabilidades, tanto das demandas quanto no que se refere aos recursos, são realizadas conjuntamente entre MTE e o solicitante das ações de qualificação.

As Superintendências Regionais do Trabalho (SRTEs) têm o papel de auxiliar o MTE na fiscalização e supervisão dos PlanteQs e de participar como membros dos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho.

Os Governos Estaduais (através das Secretarias do Trabalho) e Municipais (através das Secretarias Municipais de Trabalho) e os Arranjos Jurídicos (quando se tratar de consórcios municipais) têm o papel de gestores locais e co-financiadores dos PlanTeQs, sendo que os Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego têm o papel de aprovar e controlar as ações planejadas.

A forma de repasses de recursos do PNQ é através do conveniamento que se efetiva com as Secretarias Estaduais e Municipais do Trabalho.

O MTE exige alguns pré-requisitos para a contratação das instituições para a execução das ações de qualificação social e profissional, sem os quais não se pode efetivar a contratação, sob o risco das respectivas secretarias serem obrigadas a devolverem os recursos. Entre os pré-requisitos, além das exigências quanto à habilitação jurídica e a regularidade fiscal, as instituições não podem ter fins lucrativos.

As transferências dos recursos do FAT, para a realização das ações do PNQ, são efetuadas através do Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE) e têm por referência os convênios plurianuais, sempre se pautando no que constam nas resoluções e nas orientações do CODEFAT.

Para todos os planos e projetos pleiteados no âmbito do PNQ existe a necessidade da entidade solicitante apresentar proposta de contrapartida real, o valor é variável, dependendo da localização, do porte e da capacidade econômica do empreendimento ou projeto.

Para executar qualquer uma das modalidades, é necessário estar em

concordância com as regras estabelecidas pelo MTE e pelo CODEFAT, uma delas diz respeito aos Planos de Trabalho que devem estar homologados pelos Conselhos/comissões Estaduais/Municipais do Trabalho/Emprego. Os CET (Conselho Estadual do Trabalho) e CMT (Conselho Municipal do Trabalho) cumprem também o papel de eleger as prioridades das demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil que também supervisiona as ações em seu território. Atualmente, os convênios são firmados diretamente com os estados, capitais, consórcios municipais ou municípios com mais de 100 mil habitantes²³.

Os Estados ou municípios que não cumprirem com as regras estabelecidas pelo CODEFAT estão sujeitos a nos próximos anos não terem recursos liberados.

Os cursos de qualificação promovidos com recursos do FAT, no âmbito do PNQ são voltados para atender trabalhadores cadastrados nas unidades de atendimento de trabalhadores, onde se realiza a intermediação de mão de obra, ou seja, as unidades de atendimento do SINE, onde os trabalhadores em maior situação de vulnerabilidade social e econômica e com maiores dificuldades em conseguir uma colocação no mercado de trabalho têm prioridade.

O MTE prioriza, dentre a população que faz parte do público prioritário, as pessoas com maior vulnerabilidade social e econômica, particularmente os trabalhadores com baixa renda e baixa escolaridade e populações sujeitas às mais diferenciadas formas de discriminação e, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, como é o caso dos desempregados de longa duração, afro-descendentes, índios descendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de 40 anos, entre outras.

A qualificação dos trabalhadores no âmbito do PNQ necessariamente exige a qualificação social e profissional. A qualificação social tem o objetivo de proporcionar ao trabalhador informações necessárias para o exercício da cidadania, fazem parte do seu conteúdo a inclusão digital, valores humanos,

²³ Número estabelecido na Resolução 679 de 2011, na Resolução 575 consta 200 mil habitantes.

ética e cidadania, educação ambiental, higiene pessoal, apresentação pessoal, qualidade de vida, noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho, entre outros.

O PNQ é um importante instrumento do Sistema Público de Emprego, entretanto, para que os programas promovam a inserção econômica e a inclusão social do trabalhador, é importante avaliar o alcance das ações no público que foi qualificado, assim como as formas legais possíveis para a implantação e execução de seus programas de forma a permitir a qualificação de um maior número de trabalhadores. Nesse sentido a participação das pessoas localmente envolvidas é fundamental, entretanto, muitos dos que participam das definições das ações a serem executadas não tem o conhecimento e o preparo necessário para tal.

Dados do MTE informam que dos recursos liberados para a execução do PlanTeQ, uma parte considerável é devolvida ao Tesouro Nacional, pois os Estados, Municípios e Consórcios Municipais não conseguem executar o que foi planejado. Um dos motivos apontados é a demora na liberação dos recursos por parte do MTE e a demora na assinatura dos contratos. Segundo entrevistas com técnicos do MTE, o motivo apontado para a não realização das ações e a consequente devolução dos recursos é a burocracia e o próprio instrumento legal de repasse dos recursos ou seja, o conveniamento.

3.2 CONCEPÇÕES E PRINCÍPIOS NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ)

As concepções e princípios do PNQ são descritas na Resolução N^o 575²⁴ do CODEFAT, publicada em abril de 2008, revogando a de Número 333 que originou o PNQ. Embora na prática as mudanças introduzidas com a nova resolução não afetaram em muito a maneira de operacionalizar o PlanTeQ,

²⁴ Na época do planejamento do PlanTeQ 2010, a Resolução em vigor era a de N^o 575, razão pela qual adotaremos esta resolução para a análise do PNQ e do PlanTeQ, fazendo referências a outras resoluções que tratam do PNQ, apenas quando for necessário para o perfeito entendimento do conteúdo em questão.

introduz algumas, entre elas a inclusão dos estagiários, os trabalhadores de micro e pequenas empresas, trabalhadores do setor artístico, cultural e do artesanato na relação de público prioritário, outra alteração está relacionada com a obrigatoriedade da destinação de 10% das vagas nas ações de qualificação para o público com deficiência.

A concepção de qualificação presente no PNQ, que consta na Resolução 575 do CODEFAT, é definida como sendo uma construção social, um processo educativo que supera a concepção de qualificação como um mecanismo para o desenvolvimento de atributos individuais, voltados para demandas de postos de trabalhos específicos, conforme descrito em seu Artigo 3º:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX- articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego. MTE, Resolução 575, 2008.

A definição de qualificação social e profissional presente no PNQ

objetiva o crescimento social e econômico do trabalhador, de um lado percebe-se uma preocupação com a formação do indivíduo e, de outro, a sua inserção e permanência no mundo do trabalho ao mesmo tempo em que ocorre a inclusão social pelo trabalho. Quando o PNQ foi concebido, em 2003, existiam elevadas taxas de desemprego e uma forte preocupação com os riscos de demissão. Nesse sentido, o PNQ nasceu com o intuito de evitar o desemprego e diminuir a rotatividade. Atualmente o mercado de trabalho vive um momento diferente, os altos índices de desemprego deram lugar a níveis estáveis das taxas de desemprego, assim, a preocupação está centrada na inclusão social e econômica do trabalhador, principalmente daqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade.

Para entender o significado de vulnerabilidade no mercado de trabalho,

[...] atributos ou ativos físicos, pessoais e sociais que historicamente foram mais decisivos para determinar as situações de vulnerabilidade (falta de propriedade, de crédito, de seguro, baixo grau de instrução e/ou de formação e qualificação profissional, falta de acesso a redes de reciprocidade, e confiança, assim como relações de atributos com as categorias atribuídas que levam a desvantagens e à discriminação). Entretanto, a intensidade da limitação na oferta de oportunidade pode resultar em alterações significativas nas estratégias de demanda e de oferta de força de trabalho, que podem passar a tornar determinados grupos – anteriormente melhor inseridos na estrutura ocupacional – relativamente mais vulneráveis. Ou seja, o aumento da vulnerabilidade somente pode ser associado à ausência de posse de determinados ativos físicos, pessoais e sociais, quando estiver referido ao aumento da vulnerabilidade relativa, de uma parte ou de grupos sociais em relação a outros. A elevação da parcela da população em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho, como participação no conjunto da sociedade ou da estrutura ocupacional, somente pode ser vista como resultado de mudanças dinâmicas e/ou estruturais nos determinantes da geração de oportunidades. (MTE – DIEESE, 2007. p. 23)

O PNQ tem como objetivo a articulação entre trabalho, educação e desenvolvimento, considera a qualificação como um direito do trabalhador e, além das ações desenvolvidas contribuir para a inclusão dos trabalhadores

com maiores riscos de vulnerabilidade social e econômica, deverão também prepará-los para o exercício da cidadania, para cumprirem com esse objetivo, as ações desenvolvidas através dos planos de qualificação afetos ao PNQ contém além da qualificação profissional, a qualificação social.

Ainda que as ações do PNQ pretenda a inclusão dos trabalhadores com maiores riscos de vulnerabilidade e efetivamente contribuam para isso, isso ocorre de uma forma muito tímida. Segundo análise realizada pelo DIEESE, isso se dá em função das oportunidades, reduzida abrangência e a baixa qualidade dos serviços e das políticas públicas, como se segue:

Se, por um lado, os problemas mais acentuados no lado da geração de oportunidades já coloca uma parcela expressiva da população em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho, por outro lado, a reduzida abrangência e a baixa qualidade dos serviços e das políticas públicas e sociais são aspectos que contribuem para que as condições desiguais em que diversos ativos físicos, pessoais e sociais são distribuídos nas sociedades capitalistas permaneçam sendo reproduzidas pelos mecanismos de mercado e pelas anteriores estruturas de poder. Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social. (MTE – DIEESE, Brasília, 2007. p. 24)

Com relação ao fato do PNQ preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, segundo Carvalho (2002) o conceito de cidadania está ligado ao exercício dos direitos políticos, civis e sociais. Ao analisar a origem da cidadania no Brasil, o autor faz um contraponto à situação vivida na Inglaterra e descrita na obra de Marshall (1950). No Brasil a ordem com que se deu a conquista dos direitos não foi a mesma que naquele país.

No Brasil primeiro vieram os direitos sociais, implantados na era Vargas, em um período de diminuição dos direitos políticos e civis, depois vieram os direitos políticos e a seguir os civis. Segundo esse autor isso traz sérias consequências para o exercício da cidadania nos dias atuais, entendendo cidadania como sendo o exercício dos três direitos. No Brasil, apesar da inegável conquista dos direitos sociais, políticos e civis na atualidade, ainda assim a cidadania está muito distante de milhões de brasileiros excluídos, por exemplo do mercado de trabalho ou da escola. No que se refere à educação, apesar do acesso de quase 100% das crianças a

educação básica, o problema que se coloca é com relação a qualidade dessa formação, com as altas taxas de analfabetismo e analfabetismo funcional atingindo até os alunos das séries finais do ensino fundamental. A educação é colocada como a condição para o exercício pleno da cidadania, só através da educação que se formará cidadãos conscientes dos seus direitos civis e políticos e que tenham convicções claras a ponto de reivindicar seus direitos sociais de forma consciente.

Os princípios que orientam os planos de qualificação no âmbito do PNQ estão descritos no Artigo 3º da Resolução 575/2008 do CODEFAT, e são eles:

- I – articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
 - II – qualificação como direito e política pública;
 - III – diálogo e controle social, tripartismo e negociação coletiva;
 - IV – não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;
 - V- adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;
 - VI – trabalho como Princípio Educativo;
 - VII – reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;
 - VIII – efetividade Social e qualidade pedagógica das ações.
- (Resolução 575/2008 CODEFAT. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D97BE72D01BE/Res575.pdf>>. Consulta realizada em 25/03/2012).

Na Resolução 575 está estabelecido que as ações de qualificação social e profissional se destinam à população economicamente ativa acima de 16 anos e devem necessariamente cumprir o papel de efetividade social através de sete requisitos, tais como: o estabelecimento de metas compatíveis com a realidade local, amparadas através de diagnósticos da demanda, realizado através de dados estatísticos; registros administrativos e estudos e pesquisas das condições de escolaridade e qualificação da mão de obra;

concertação social²⁵; cofinanciamento; encaminhamento ao mercado de trabalho em articulação com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; articulação com a Secretaria da Educação dos Municípios e Estado; articulação com o Sistema de Educação existente no território, evitando superposições entre as ações do Sistema S e da educação profissional e tecnológica e devem estar voltados para o público prioritário, conforme definido na Resolução do CODEFAT.

Embora no PNQ estejam descritos os requisitos acima como forma de atingir uma maior efetividade social, para saber se realmente houve efetividade social nos resultados dos programas através dos quais são implementados o PNQ, seria necessário realizar avaliações com o objetivo de medir o impacto de cada uma das modalidades de implantação do PNQ. Entretanto, algumas dificuldades se apresentam, uma delas diz respeito à realização de avaliações científicas que demandam equipes específicas com experiência em avaliação de políticas públicas, outra dificuldade se refere aos recursos necessários para a realização de uma avaliação científica, particularmente quando se trata de uma das modalidades do PNQ implantada no âmbito do estado, a exemplo do PlanTeQ implantado no Paraná.

Somente em 2010, desde a criação do FAT, por solicitação do MTE, foi realizada a primeira avaliação externa do Programa Seguro Desemprego (PSD), este trabalho apresenta a consolidação dos resultados da Avaliação Externa do PSD, que constituiu na associação de diferentes técnicas de pesquisa, seja grupo focais ou entrevistas.

A gestão do PNQ é de responsabilidade do MTE, através do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas de Emprego (SPPE/MTE) e a sua execução é de responsabilidade do Departamento de Qualificação Profissional (DQP/MTE).

O DQP/MTE, conta com três coordenadorias para implementar a política pública de qualificação profissional: a Coordenadoria Geral de

²⁵ A Concertação Social refere-se a debates conjuntos, entre o Governo, órgãos representativos tais como confederações, sindicatos, associações e a população sobre temas diversos. É um instrumento através do qual as organizações representativas dos trabalhadores participam nos processos de decisão do Governo.

Qualificação, a Coordenadoria de Planejamento e Avaliação, e a Coordenadoria de Monitoramento e Supervisão. A Estrutura Regimental do MTE está descrita no Decreto de Número 5.063 de 03 de maio de 2004, onde no Art. 3º constam as competências do Departamento de Qualificação como segue:

I – planejar, coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução de políticas públicas de qualificação, incluindo programas relacionados com a formação, qualificação profissional básica e continuada, certificação, orientação e desenvolvimento profissional, articulados com a elevação de escolaridade na perspectiva da efetividade social e da qualidade de seus conteúdos e metodologia;

II – promover a articulação no campo da qualificação, certificação e orientação profissional, com as Secretarias de Trabalho e de Educação dos Estados e dos Municípios, os Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho e de Educação, os Institutos e as Escolas Sindicais, as Instituições de Formação Profissional e as Escolas Técnicas;

III – articular-se com os movimentos sociais, a iniciativa privada e com organizações não-governamentais, tendo em vista a ampliação das ações de qualificação, certificação e orientação profissional;

IV – supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento;

V – articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência; e

VI – apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência.

(Disponível em <http://portal.mte.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>, consulta em 25 de maio de 2012).

Os instrumentos legais para a execução das ações do PNQ são firmados após aprovação da área técnica e têm como condição a disponibilidade financeiro-orçamentária. Tais instrumentos poderão ser firmados com entidades públicas ou privadas com as seguintes características:

A. Secretarias estaduais ou municipais de trabalho que tenham a responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional;

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

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

D. Serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

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

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

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

H. Entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação. Resolução 575, CODEFAT.

As entidades/instituições descritas acima, exceto as Secretarias Municipais ou Estaduais, poderão ser contratadas para executar ações de qualificação, desde que cumpram com os seguintes critérios:

- A habilitação jurídica, a regularidade fiscal, o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, requisitos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, e suas alterações e na Instrução Normativa 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional e suas alterações,
- A qualificação técnica e econômico-financeira;
- O cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;
- O disposto nas Diretrizes e Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual vigentes;

- No caso de entidades sem fins lucrativos, deverão comprovar ao menos 3 (três) anos de constituição legal e com efetiva atuação no campo de sua especialidade. Resolução 575 CODEFAT.

No caso da contratação de entidades sem fins lucrativos para a execução das ações de qualificação social e profissional deverá se dar por processo de licitação específico com destaque para a capacitação técnica, qualidade pedagógica, experiência com o tema ou com o público e o preço. Sendo que apenas às instituições públicas de ensino superior, às universidades públicas e aos serviços nacionais de aprendizagem poderá ser aplicado o critério da inexigibilidade.

O processo de seleção da entidade que será a executora das ações do PNQ deverá ser submetido à Comissão ou Conselho Estadual/Municipal do Trabalho para verificação do atendimento de todas as prerrogativas legais, particularmente a qualificação técnica e a capacidade de execução.

As entidades que fizerem convênio com o MTE, para execução de ações no âmbito do PNQ, deverão incluir as informações no Sistema Mais Emprego no mínimo com 10 dias antes da data de início das ações com o detalhamento das seguintes informações:

- Denominação da ação;
- Identificação de cada turma/módulo;
- Datas de início e término da ação;
- Horário da realização de cada ação;
- Número de educandos de cada ação;
- Endereço completo onde será realizado a ação;
- Carga horária de cada ação;
- Custo total de cada ação.

O cronograma de execução das ações não poderá ser alterado, caso haja a real necessidade, deverá ser justificado e aceito pela entidade contratante e comunicado formalmente ao DEQ/SPPE, antes do início da ação. As alterações devem constar no Sistema Mais Emprego.

O sistema Mais Emprego estará disponível para inclusão de informações até 30 dias após o término das ações, passado esse prazo as alterações/inclusão de informações poderão ser realizadas mediante autorização do MTE.

As executoras deverão providenciar os seguintes documentos:

- Assinatura diária do educando em sala de aula;
- Assinatura diária do educando para controle de fornecimento de vale transporte;
- Assinatura do educando para controle de fornecimento de material didático;
- Assinatura do educando atestando o recebimento de certificados após a conclusão das ações.

As ações de Qualificação têm definido tetos máximos de evasão conforme o que segue:

- Evasão até 10% é permitida;
- De 11 a 50% a entidade executora é remunerada somente pelo número de educandos concluintes mais os 10% permitidos como taxa de evasão, o restante (acima de 10%) é contabilizado como recursos da executora;
- Acima de 50% de evasão a turma não deverá ser paga e o recurso é contabilizado como recurso da entidade executora.

Nos PlanSeQs de caráter social, a taxa de evasão permitida é de 20% e para os cursos destinados a trabalhadores em situação especial a taxa também é de 20%.

Nos casos de alguma turma estar na faixa de evasão entre 10 a 50%, a executora poderá justificar a evasão dos que excederam esse percentual desde que inseridos no mercado de trabalho. Nesse caso deverá informar a empresa empregadora, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a Classificação Brasileira das Ocupações (CBO) em que o educando foi empregado.

Como forma de comprovar a qualificação técnica das entidades, é

necessária a apresentação dos seguintes documentos:

- a) atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviço pertinente e compatível, em características, ao objeto da contratação;
- b) relação explícita das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico especializado adequados e disponíveis para a realização do objeto da contratação;
- c) declaração fornecida pela respectiva Secretaria Estadual de Trabalho, comprovando que o interessado tomou ciência de todas as informações e condições necessárias à correta execução do serviço;
- d) comprovação de possuir em seu quadro permanente responsável técnico que, por meio de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, possa comprovar ter executado serviço de características semelhantes às do objeto;
- e) histórico da entidade, principais atividades realizadas em qualificação, projeto político- pedagógico, qualificação do corpo gestor e docente;
- f) para cada curso contratado: descrição dos objetivos, principais conteúdos (ementa), metodologia utilizada (fundamentos e instrumentos), tipos de atividades (cursos, seminários, oficinas, intercâmbio, pesquisa e outros), carga horária, cronograma de execução, especificação de ações estruturantes (formação de formadores, sensibilização de público, avaliação do ensino aprendizagem, etc.), especificação do material didático;
- g) parecer circunstanciado da equipe da Secretaria Estadual ou municipal relativo às entidades e cursos contratados. (Resolução 575 CODEFAT).

Como forma de garantir a efetividade social, a qualidade pedagógica, a eficiência e eficácia, bem como a transparência e a lisura na aplicação dos recursos, o PNQ deverá ter ações de supervisão e monitoramento e de avaliação, essas constituem em importante mecanismo para a melhoria contínua do PNQ.

Para a realização dos processos de monitoramento, supervisão e acompanhamento das ações, o MTE solicitará as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego que acompanhem as ações de qualificação do seu

respectivo território. Em complementação o MTE poderá realizar a supervisão e monitoramento ou contratar auditoria externa especializada.

Na visão dos técnicos do MTE, o processo de supervisão e monitoramento é problemático pois os CET e CMT quando convidados não comparecem e essa atividade fica sob a responsabilidade única do MTE.

Segundo entrevista com técnicos do MTE “Quando o MTE realiza a supervisão os CET e CMT são convidados, mas ninguém aparece” ou ainda “o problema do PNQ são os poucos cursos e o acompanhamento e monitoramento deficientes”.

Cabe ao DQP/SPPE/MTE sistematizar as informações resultantes do processo de monitoramento e supervisão e divulgá-los, cumprindo assim o seu papel no acompanhamento, supervisão, controle e avaliação do PNQ.

3.3 MODALIDADES DO PNQ

Para cumprir com os objetivos propostos, o PNQ executa três grupos de ações. O primeiro grupo diz respeito às ações de educação profissional na categoria formação inicial e continuada, fazem parte desse grupo as ações dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego, Qualificação à Distância – QAD e Passaporte Qualificação. O segundo grupo contempla ações de desenvolvimento de novos instrumentos de promoção de qualificação profissional e são os Projetos Especiais de Qualificação e os Convênios de Gestão. O terceiro grupo é formado por ações de Certificação Profissional.

3.3.1 GRUPO I

3.3.1.1 PlanTeQs

Com relação ao PlanTeQ, os projetos são restritos a um território (estado, mesorregião, microrregião ou município) voltado à qualificação social e profissional, associado a algum projeto de desenvolvimento do território ou ações em complementaridade com ações já desenvolvidas. Cabe ao Conselho/Comissão Estadual/Municipal de Trabalho/Emprego acompanhar e supervisionar as ações e fazer a articulação com outros atores afetos à qualificação. É importante também conhecer sobre a demanda e oferta de mão de obra local.

Além dos conteúdos específicos de uma ocupação, deverem fazer parte conteúdos da realidade local, das necessidades do trabalhador, segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade.

São ações de qualificação circunscritas a um território e pretendem o alinhamento e articulação entre demanda e oferta de qualificação, visando o desenvolvimento econômico e social, com prioridade para o atendimento da população mais vulnerável.

Executados sob a gestão das secretarias estaduais do trabalho ou secretarias municipais do trabalho (ou equivalentes), de municípios com mais de 100 mil habitantes. Para a liberação dos recursos dos PlanTeQs, o Plano de Trabalho deve ser analisado, aprovado em primeira instância e homologado através dos Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, Emprego e Renda, e posteriormente encaminhado ao Ministério do Trabalho e Emprego, para aprovação final.

No processo de execução dos PlanTeQs, é esperado que exista a articulação e o alinhamento da demanda e da oferta de QSP e na concepção do PlanTeQ o diálogo social é um pré requisito para a sua execução.

Entretanto, o que se observa na prática é que o diálogo social precisa evoluir muito no Paraná. As entrevistas com alguns Conselheiros dos CMT evidenciaram situações que demonstram que nem mesmo eles, os conselheiros municipais do trabalho, têm a dimensão da qualificação (afeta ao PlanTeQ) enquanto política pública e sendo um direito do trabalhador enquanto cidadão.

A distribuição dos recursos entre os Estados e Municípios, é definida anualmente pelo CODEFAT, tendo como parâmetros a demanda municipal e a disponibilidade orçamentária e tendo como subsidio técnico, Nota Técnica elaborada anualmente pela SPPE/MTE, antes do planejamento de cada exercício.

A Nota Técnica deverá contemplar os seguintes pontos:

- A. Manutenção de níveis mínimos de execução, através da distribuição linear de parte dos recursos;
- B. Universalização da Política de Qualificação, através da ponderação do quantitativo da População Economicamente Ativa (PEA) de cada estado;
- C. Redução de desigualdades regionais, orientado no sentido de favorecer unidades federativas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Resolução 575/2008 CODEFAT.

A SPPE/MTE utilizará dados da PNAD e de outras fontes de informações oficiais. Na distribuição dos recursos o MTE poderá utilizar até o limite de 10 %, do total de recursos dos estados, distrito federal e dos municípios, utilizando critérios de desempenho. Para tanto utilizará os seguintes critérios:

- Efetividade social²⁶;
- Qualidade pedagógica²⁷;
- Eficiência e eficácia²⁸.

A definição dos municípios que compõem os PlanTeQs estaduais será realizada previamente à elaboração do plano através das Comissões e Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho/Emprego, tendo por base os

²⁶ Entendida como consistência das ações executadas à concepção e objetivos do PNQ, articulação com o sistema público de emprego, nível de concertação social aplicado no território, capacidade de oferta de contrapartida acima do mínimo obrigatório. Resolução 575/ CODEFAT.

²⁷ Carga horária média, perfil das entidades, número de ocorrências de monitoramento/ocorrências resolvidas, articulação com a educação de jovens e adultos. Resolução 575/ CODEFAT.

²⁸ Eficiência e eficácia: As dimensões da eficiência e eficácia envolvem (i) cumprimento de metas físico-financeiras em ano (s) anterior (es); (ii) a capacidade de execução, fundado na distribuição de recursos no ano anterior. Resolução 575/ CODEFAT.

mesmos critérios utilizados pelo CODEFAT para a distribuição entre os estados, levando-se em consideração a realidade local, naquilo que diz respeito a realidade socioeconômica e cadeias produtivas.

Cada PlanTeQ deverá seguir uma proporcionalidade de aplicação dos recursos do FAT, conforme quadro a seguir:

AÇÃO DE QSP	PROPORÇÃO MÍNIMA (%)	OFERTA MÍNIMA DE VAGAS (%)
1. Para a população prioritária	85	90
2. Para representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.	10	10
3. Estudos de demanda e oferta de trabalho e ações de supervisão e monitoramento.	5	-

QUADRO 2 – PROPORÇÃO DE RECURSOS E OFERTA DE VAGAS PARA AS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.
 FONTE: RESOLUÇÃO 575/TEM/CODEFAT.

O item três, ou seja, estudo de demanda e oferta de trabalho e ações de supervisão e monitoramento, deverá estar vinculado a estudos para determinar demandas futuras e analisar a correspondente oferta de cursos. Já as ações de monitoramento e supervisão devem ser detalhadas e orçadas e contar com a participação dos membros do Conselho de Trabalho e Emprego.

Segundo relatos de técnicos do MTE, a realização do Plano de Trabalho, bem como a necessidade de homologação pelos CET ou CMT é uma forma de garantir que os municípios a serem beneficiados com ações de qualificação sejam selecionados através de critérios técnicos.

3.3.1.2 PlanSeQs

Em 2004, através da Resolução Nº 408, foi instituída uma nova modalidade de execução do PNQ, os PlanSeQs, tendo por objetivo a qualificação segundo os setores de atividades econômicas, buscando atender as demandas de qualificação das cadeias produtivas e dos arranjos produtivos locais, tendo como meta o desenvolvimento econômico e a inclusão social. Os PlanSeQs, assim como os PlanTeQs, contemplam ações de qualificação social

e profissional e podem ser propostos por entidades demandantes ou definidas pelo MTE. Em qualquer um dos casos terão que ser submetidas à análise e aprovação de uma Comissão de Concertação, organizada de forma tripartite e paritária, que deverá ser realizada em audiência pública sob a coordenação do MTE e com a participação dos representantes locais dos Conselhos Estadual/Municipal do Trabalho seguindo as recomendações do termo de referência que acompanha as Resoluções do CODEFAT.

Os PlanSeQs podem ser de três modalidades:

- Formal: voltado ao atendimento dos trabalhadores assalariados do setor produtivo;
- Social: para a qualificação de autônomos, empreendedores, agricultores familiares, membros da economia solidária, trabalhadores rurais ou ainda para trabalhadores em situação de vulnerabilidade social;
- Emergencial: para atender situações de desemprego em massa causado por fatores econômicos, ecológicos, tecnológicos ou sociais relevantes. (Resolução 575 do CODEFAT).

Em 2008 o MTE lançou o PlanSeQ nacional da construção civil destinado aos beneficiários do programa de transferência de renda do Bolsa Família²⁹.

Os PlanSeQs são instrumentos complementares aos PlanTeQs, para atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou referente a um setor, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujas demandas não puderam ser planejadas e atendidas através do PlanTeQs.

Os PlanSeQs devem se constituir em um espaço de integração das políticas de desenvolvimento, inclusão social e trabalho às políticas de qualificação social e profissional em articulação com as oportunidades de

²⁹ Bolsa Família é um programa do Governo Federal que beneficia famílias de baixa renda. É um programa de transferência de renda que fixa condicionais para a continuidade do recebimento.

inserção do trabalhador no mundo do trabalho tendo por princípio basilar a concertação entre agentes governamentais, privados e sociais, fomentando o diálogo tripartite e a lógica do co-financiamento.

O fluxo de encaminhamento de um PlanSeQ deve seguir as seguintes etapas:

- Recebimento da proposta no MTE;
- Chamamento à audiência pública, pelo MTE;
- Audiência pública, organizada pelo MTE;
- Na audiência há a constituição da Comissão de Concertação, que têm a responsabilidade de discutir e elaborar o plano;
- A Comissão de Concertação formula o Projeto, tendo como parâmetros o diagnóstico de demandas econômicas, matriz de Qualificação Social e Profissional, matriz de intermediação de mão de obra, matriz de custos, matriz de co-financiamento e cronograma de atividades;
- Encaminhamento do Projeto ao MTE;
- Elaboração do edital de Chamada Pública, pelo MTE;
- Publicação do edital e seleção das executoras, pelo MTE;
- Encaminhamentos necessários para Celebração do Convênio. (Correspondência do MTE encaminhada à SETS)

No caso do PlanSeQ, o MTE realiza convênios direto com entidades sem fins lucrativos, sendo que essas entidades não poderão participar das Comissões de Concertação. Com as prefeituras e governos estaduais, os PlanSeQs são instituídos através de Emenda Parlamentar ou PlanSeQs Emergenciais, voltados a atender situações de calamidade pública ou emergências causadas por catástrofes climáticas ou sociais, assim, as Secretarias Estaduais ou Municipais de trabalho que realizem o PlanTeQ ou que tenham a responsabilidade das ações de qualificação social ou profissional não poderão executar os PlanSeQs.

A análise das demandas de PlanseQs será realizada tomando como critérios dados estatísticos do setor produtivo; abertura de postos de trabalho no setor, empreendimentos do setor a serem instalados e dados da realidade social de onde será instalado o empreendimento.

A distribuição dos recursos para os PlanSeQs será realizada tomando por parâmetros a disponibilidade financeira e a análise dos seguintes fatores quanto aos projetos apresentados:

- A. qualidade e consistência da proposta apresentada, considerando justificativa, objetivos, resultados e metas pretendidos, referências metodológicas, forma de operacionalização, estrutura detalhada de custos e comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores;
- B. experiência comprovada de realização de atividades de qualificação profissional;
- C. consistência da proposta em relação aos planos de trabalho das demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido;
- D. proposta que seja complementar a um projeto já desenvolvido por meio de convênio firmado no âmbito do PNQ, principalmente para projeto de PlanSeQs cujo escopo contenha previsão de utilização de metodologia elaborada por ProEsQ;
- E. continuidade, de forma a garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias;
- F. eficiência e eficácia, considerando a capacidade de execução, cumprimento de metas físico-financeiras em ano(s) anterior(es) e oferta de contrapartida pela entidade em questão;
- G. índices do mercado de trabalho para o setor e público e da capacidade local instalada da rede de educação profissional.
(Resolução 575 CODEFAT)

As informações estatísticas necessárias para a realização da análise deverá se pautar em dados oficiais da realidade e nos registros administrativos do MTE. Os índices do mercado de trabalho e o indicador de capacidade local instalada de educação profissional referem-se aos seguintes itens:

1. Números de postos de trabalho que necessitam de pessoas qualificadas no setor;
2. Número de pessoas com qualificação requerida que se encontram desempregadas no território;
3. Número de egressos/ano em cursos que atendam aos requerimentos de qualificação, no território;
4. Capacidade das entidades tecnicamente competentes que ofertam QSP de executar a tempo e modo a meta demandada;
5. No caso dos PlanSeQs sociais, dados objetivos de renda e

situação da população vulnerável (pobreza, renda, escolaridade, etc.). (Resolução 575 CODEFAT)

Os Planos elaborados do PlanSeQs devem sugerir medidas de elevação de escolaridade, inclusão no mercado de trabalho e ao acesso dos trabalhadores participantes a programas de informação, orientação profissional e intermediação de mão de obra.

Segundo técnico do MTE, “para esse ano o MTE não está liberando recursos para PlanSeQs, seja lá de que setor for, a única maneira de conseguir é com emenda parlamentar, mas está bem difícil”. Entrevista realizada em agosto de 2012.

3.3.1.3 Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego, Qualificação à Distância e Passaporte Qualificação

No Grupo I constam as modalidades: Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego, Qualificação à Distância e Passaporte Qualificação. São modalidades que ainda não foram implantadas, pois necessitam de regulamentação através da Resolução do CODEFAT, ainda que estejam citadas na Resolução Nº 696 do CODEFAT.

Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego consiste na oferta de

oportunidade de qualificação aos beneficiários do Programa Bolsa-Família e demais trabalhadores cadastrados no CAD-ÚNICO.

A Qualificação à Distância reúne ações de qualificação profissional utilizando-se de metodologia que permita ao educando qualificar-se por meio de programas disponibilizados na *internet*, incluindo a disponibilização de materiais didáticos, que podem ser impressos ou não, e a presença de monitores *on-line* ou presencial. Para o cumprimento da carga horária de ações desenvolvidas por meio desta modalidade, pode-se combinar horas aula na internet, presencial, prática, e de exercícios ou atividades no programa do curso que testem o conhecimento adquirido pelo educando.

O Passaporte Qualificação é uma ação disponibilizada aos

trabalhadores que procuram os postos de intermediação de mão de obra – SINE em busca de oportunidade de qualificação. Essa ação tem como foco prover ao trabalhador uma vaga em cursos de qualificação disponíveis nas instituições da rede de educação profissional credenciada pelo MTE para essa finalidade.
(MTE, Resolução 696, 2012)

A SETS tem interesse em executar a modalidade “Passaporte Qualificação”, que consiste em proporcionar qualificação de maneira mais ágil ao trabalhador, para isso será realizado um projeto e levado a apreciação do MTE.

3.3.2 GRUPO II

O segundo grupo de ações é composto por ações de desenvolvimento de novos instrumentos de promoção de qualificação social e profissional, os ProEsQs e Ferramentas de gestão e apoio.

3.3.2.1 ProEsQs

Os ProEsQs, dizem respeito a ações que envolvem estudos, pesquisas e desenvolvimento de materiais didáticos pedagógicos, materiais de divulgação, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, executados por entidades sem fins lucrativos de comprovada especialidade e capacidade técnica. Os ProEsQs são propostos ao MTE (pela entidade interessada e que demanda o ProEsQ) e em caso de aprovação, encaminhados aos Conselhos Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação, também poderão ser definidos pelo MTE, encaminhados aos Conselhos Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação.

Os produtos resultantes dos ProEsQs são públicos, portanto, devem

ser disponibilizados para a população em geral e principalmente para as Comissões/Conselhos Estaduais ou Municipais de Trabalho e Emprego, para que essas possam acompanhar os projetos desenvolvidos no âmbito dos ProEsQs bem como utilizar as metodologias e tecnologias desenvolvidas.

Os recursos destinados aos ProEsQs deverão estar alinhados aos mesmos critérios apresentados para os PlanSeQs, naquilo que for pertinente. Entretanto deverão ter prioridade os seguintes itens, conforme a Resolução 696/2012:

1. Atendimento das demandas das populações prioritárias do PNQ;
2. Articulação e integração com as demais políticas de emprego e renda, com as políticas da educação e de desenvolvimento, potencializando assim as políticas de qualificação;
3. Identificação e desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, com vistas a melhorar a qualidade pedagógica do PNQ;
4. Inovação na formulação de soluções inovadoras e criativas para problemas práticos de qualificação social e profissional;
5. Desenvolvimento de experiências democráticas e que ampliem o controle social das políticas públicas;
6. Elaboração de oferta e demanda por qualificação social e profissional nos diversos setores econômicos;

Como exemplo de ProEsQ podemos citar a Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego, realizado através da Universidade de Brasília, ao longo dos anos 2008 e 2009 com recursos do FAT. Esse material é um referencial, pois traz o resultado de pesquisas realizadas nas três componentes do Programa Seguro Desemprego, a intermediação de mão de obra, o benefício Seguro Desemprego e a qualificação social e profissional.

3.3.2.2 Convênios de Gestão e Apoio

Os convênios de gestão são demandas apontadas pela DEQ/SPPE/MTE e voltados para a elaboração de ferramentas de gestão e

apoio que poderão ser utilizadas por todos os envolvidos de alguma forma pela gestão ou apoio das ações de qualificação no âmbito do PNQ, são ações desenvolvidas como subsídios ao PNQ, fazem parte desse item as seguintes ações:

- Avaliação externa;
- Metodologia de monitoramento e supervisão;
- Divulgação;
- Qualificação de gestores;
- Formação de membros dos conselhos/comissões estaduais e municipais de emprego;
- Sistemas informatizados de acompanhamento e gestão;
- Censo e atualização do cadastro de entidades;
- Manutenção e atualização do acervo de qualificação;
- Avaliação da demanda e oferta de educação profissional nos territórios;
- Ações de apoio à gestão e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional;

3.3.3 GRUPO III

3.3.3.1 Certificação Profissional

A certificação profissional consiste na certificação dos saberes, habilidades e práticas profissionais adquiridas pelo trabalhador ao longo da sua trajetória, reconhecendo tanto os processos formais ou informais de aprendizado. São ações que reconhecem o aprendizado que o trabalhador teve ao longo de sua trajetória, reconhecendo as competências que o trabalhador adquiriu ao longo de sua trajetória, comprovando e atestando formalmente a qualificação necessária para o exercício da profissão.

A Certificação Profissional não está regulamentada pelo MTE no âmbito do PNQ, entretanto, pode se tornar uma importante ferramenta para o trabalhador que não teve oportunidade de frequentar a educação formal e que ao longo de sua vida foi adquirindo saberes voltados ao desempenho de uma profissão.

4 PLANTEQ

A realização do PlanTeQ/2010, no âmbito do PNQ, seguiu as orientações da Resolução 575 de 2008 do CODEFAT, e envolveu três fases: planejamento, execução e prestação de contas.

4.1 PLANEJAMENTO

O processo de planejamento do PlanTeQ/2010, teve seu início com a elaboração do Plano de Trabalho, que é parte integrante do Plano Plurianual³⁰. O Plano Plurianual é o instrumento através do qual se viabiliza o convênio com o MTE, engloba toda a ação programática da SETS no âmbito do SPTER.

Os procedimentos para a elaboração do Plano Plurianual estão descritos no documento intitulado “Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda” (MTE, 2006), documento elaborado para atender a Resolução nº 466 de 2005 do CODEFAT, na qual recomenda a elaboração de um documento orientador para a execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPTER). Constitui-se em um manual destinado aos gestores e se propõe a dar as diretrizes para a elaboração do Plano de Trabalho dos Estados, uniformizando e padronizando os itens do conteúdo de cada Estado da Federação. A realização do Plano de Trabalho, do qual o PlanTeQ/2010 se insere, exigência para a celebração e manutenção do Convênio Plurianual, seguiu as orientações do Termo de Referência acima citado.

³⁰ Instrumento que integra as funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como disciplina sua execução. Compreendem-se por ações do SPTER a habilitação ao seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação social e profissional, a orientação profissional, a certificação profissional, as pesquisas e informações do trabalho, o fomento a atividades autônomas e empreendedoras, bem como outras definidas pelo CODEFAT com vistas à inserção de trabalhadores e trabalhadoras no mercado do trabalho. Foi instituído em 21/12/2005 através da Resolução nº 466 do CODEFAT.

A Resolução 560/2007³¹ estabelece as regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito do Sistema Nacional do Emprego – SINE, preconiza a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, integração das ações, gestão participativa, continuidade, eficiência e eficácia, efetividade social, atenção aos grupos mais vulneráveis, viabilidade e controle, qualidade no atendimento e na prestação de serviços, sustentabilidade financeira, legalidade, do interesse e da moralidade pública (Anexo III – Artigo 3º da Resolução 560 do CODEFAT), a SETS, ao fazer o plano de trabalho da qualificação, que contém o PlanTeQ, sinaliza a preocupação em abordar os pontos arrolados acima entretanto diante da situação concreta como se dá a execução e as condições nos vários municípios onde serão executadas as ações não favorecem alguns dos itens da resolução 560, como é o caso, por exemplo, da continuidade.

As ações de qualificação são realizadas através de conveniamento entre o MTE e a SETS. O conveniamento pressupõe a elaboração de um programa de trabalho que é encaminhado ao MTE, este fará uma avaliação técnica e outra jurídica, verificará se existem pendências anteriores de forma a impedir a assinatura de um novo convênio, aponta um prazo de vigência e uma prestação de contas ao final do convênio.

Após a assinatura do convênio, existe a liberação do recurso que nesse caso ocorre em duas parcelas, não raro a liberação da primeira parcela sofre atrasos de até seis meses, o que dificulta o planejamento e a execução das ações de maneira contínua.

O planejamento das ações de qualificação profissional no âmbito do PlanTeQ/2010, procurou priorizar grupos de pessoas específicos, chamados de públicos prioritários, estes são basicamente formados pelas pessoas que historicamente tiveram maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho entre os quais os desempregados de longa duração, jovens, pessoas portadoras de deficiências e mulheres chefes de família. Os públicos prioritários pontuados pelo MTE, e descritos no Artigo 4º da Resolução 575/2008, na qual o PlanTeQ/2010 se orientou são os seguintes:

³¹ Resolução que substitui a de N° 466.

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

I- beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;

II- trabalhadoras/es domésticos/os;

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

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

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

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

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

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

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

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

XI- trabalhadores de micro e pequenas empresas;

XII- estagiários;

XIII- trabalhadores/as rurais e da pesca;

XIV- pessoas com deficiência; Resolução 575/2008.

Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B_088C70132D97BE72D01BE/Res575.pdf> consulta em 25/03 /2012.

Com a finalização do Plano de Trabalho por parte das Divisões da SETS afetos ao SPTER, onde a Divisão de Qualificação Profissional (DQP/SETs) se insere, o Plano de Trabalho (PT) foi submetido à aprovação dos membros do Conselho Estadual do Trabalho (CET), essa medida visa, entre outros objetivos, cumprir o estabelecido nas resoluções do CODEFAT, no que se refere à transparência e visibilidade das ações no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e que são executadas através das 220 Agências do Trabalhador espalhadas pelo Estado.

Após a aprovação do PT da qualificação pelos membros do CET, este

foi submetido à análise e aprovação do MTE. Uma vez aprovado nas duas instâncias, a SETS obteve as condições necessárias para celebrar o convênio, chamado nesse caso de Convênio Plurianual, e dar prosseguimento ao planejamento, com vistas à execução das ações do PlanTeQ.

Após a promulgação da Constituição de 1988 foram criadas instâncias de participação pública nas decisões do Estado. Essas instâncias de participação são na prática os Conselhos, que no caso da política pública de qualificação é, na esfera estadual, o CET e, na esfera municipal, os CMT. Têm na sua formação representantes dos empresários, governo e trabalhadores, organizados de forma tripartite e paritárias e são responsáveis pela formulação, gestão e avaliação dos programas que utilizam os recursos do FAT. O ideal seria que o envolvimento dos CMT para a definição das demandas de qualificação devesse ir além do levantamento das necessidades do mercado de trabalho, deveria ter objetivos mais abrangentes, como o desenvolvimento social. Segundo Machado (2009), ao se referir aos Conselhos:

São canais de participação legalmente constituídos, com competências definidas. É um espaço conquistado para interlocução, para negociação, sendo também lugar de disputa de propostas, onde há momentos de conflito e de embates. Mas é preciso ter clareza dos seus limites, pois não são os únicos canais democráticos ou instrumentos de participação. São formas inovadoras de gestão pública, com um importante papel na construção da democracia participativa, visto que permitem o exercício de uma cidadania ativa. (MACHADO, 2009, p. 34)

O Conselho Estadual do Trabalho acompanhou a execução do PlanTeQ/2010 no que se refere às mudanças e remanejamento de metas ao longo da execução, não se envolvendo com a execução propriamente dita ou na supervisão e monitoramento. Recentemente uma das reuniões do CET definiu a importância de existir uma comissão formada por um membro de cada bancada para acompanhar as ações da qualificação.

O MTE exige que todas as mudanças no que se refere às metas estabelecidas no Plano de Trabalho sejam encaminhadas previamente à equipe técnica de qualificação do MTE com a autorização do CET na forma de

Ofício acompanhado da Ata da Reunião do CET com a aprovação das mudanças propostas. Esta é uma condição para a continuidade dos compromissos assumidos no convênio no que se refere à transferência de recursos.

A definição das metas do PlanTeQ/2010 se deu em função dos recursos disponibilizados pelo MTE para a qualificação profissional³², assim o total de recursos aplicados no PlanTeQ/2010 no Paraná foi o somatório dos recursos do FAT, disponibilizados pelo MTE e aprovado pelo CODEFAT, e os recursos do Estado do Paraná, oriundos do Tesouro Geral do Estado, denominados de contrapartida.

Para o PlanTeQ/2010, o PT aprovado no MTE previa a qualificação de 2.366 trabalhadores. Para tanto o MTE disponibilizou R\$ 1.474.552,00, e o Estado R\$ 588.600,00. O Estado destinou mais R\$ 50.000,00 para as atividades de monitoramento e supervisão dos cursos, totalizando R\$ R\$ 638.600,00 de recursos do TGE. O total de recursos planejados para as ações de qualificação do PlanTeQ/2010, foi de R\$ 2.113.152,00. A distribuição dos recursos e do público prioritário planejados no PlanTeQ/2010 está demonstrado na Tabela I.

³² Os valores destinados a qualificação profissional são definidos pelo MTE através de alguns critérios como a quantidade da População Economicamente Ativa (PEA) de cada estado, regiões de maior vulnerabilidade econômica e social, resultados alcançados em anos anteriores. As unidades da Federação do Norte, Nordeste e Centro Oeste recebem valores diferenciados como estratégia para diminuir as desigualdades regionais. O MTE faz a proposta e submete a aprovação do CODEFAT.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE QUALIFICAÇÃO, SEGUNDO FONTE E PÚBLICO PRIORITÁRIO - PLANTEQ/PR 2010

PÚBLICO PRIORITÁRIO	RECURSOS DO FAT				RECURSOS DO TGE				TOTAL	
	Educandos	%	Recursos	%	Educandos	%	Recursos	%	Educandos	Recursos
Trabalhadores/as - Sistema Público de Emprego - SPE e Economia Solidária	871	51,5	759.512	51,5	575	85,2	501.400	85,2	1446	1.260.912
Trabalhadores/as sem ocupação - Intermediação de Mão de Obra - SINE	871	-	759.512	-	575	-	501.400	-	1446	1.260.912
Trabalhadores/as Ocupados AutoEmprego	360	21,3	313.920	21,3	-	-	-	-	-	-
Trabalhadores/as Associados	360	-	313.920	-	-	-	-	-	-	-
Trabalhadores/as em Situação Especial	100	5,91	87.200	5,91	100	14,8	87.200	14,8	200	174.400
Trabalhadores/as Apenados (Internos)	100	-	87.200	-	100	-	87.200	-	200	174.400
Trabalhadores/as – Desenvolvimento de Geração de Emprego e Renda	360	21,3	313.920	21,3	-	-	-	-	-	-
Trabalhadores/as em Arranjos Produtivos Locais	360	-	313.920	-	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL	1.691	100,0	1.474.552	100,0	675	100,0	588.600	100,0	2366	2.063.152
Monitoração e Supervisão das Ações de QSP	-	-	-	-	-	-	50.000	-	-	-
Monitoração e Supervisão das Ações de QSP	-	-	-	-	-	-	50.000	-	-	-
TOTAL	1.691	100,0	1.474.552	100,0	675	100,0	638.600	100,0	2366	2.113.152

FONTE: SETS/DQP

Segundo os dados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, elaborado pelo DIEESE, a distribuição dos ocupados que recebem até um salário mínimo como rendimento mensal de todos os trabalhos, quanto à escolaridade, tem a seguinte configuração no Paraná:

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DA PEA, DA PIA E DOS OCUPADOS QUE RECEBEM ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO COMO RENDIMENTO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS SEGUNDO GRAU DE ESCOLARIDADE - PARANÁ – 2009

ESCOLARIDADE	PEA	PIA	PO(1SM)
Sem instrução	5,3	7,8	12,2
Fundamental incompleto	30,8	39,5	46,4
Fundamental completo	11,1	10,7	10,7
Médio incompleto	7,6	7,1	9,4
Médio completo	26,7	20,7	16,0
Superior incompleto	5,4	4,4	3,0
Superior completo	13,1	9,8	2,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE, PNAD, ELABORAÇÃO DIEESE

OBS.:

- A) EXCLUI AS PESSOAS COM ESCOLARIDADE NÃO DETERMINADA;
- B) O VALOR DO SAL. MÍNIMO NO MÊS DEREFERÊNCIA DA PESQUISA CORRESPONDE A R\$ 465;
- C) EXCLUI AS PESSOAS SEM DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS E
- D) CONSIDERADA AS PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS.

Os dados mostram que há uma concentração da população economicamente ativa (PEA) nos mais baixos níveis de escolaridade, dessa

36,1% não concluiu o Ensino Fundamental. Ao incluir a população com Ensino Fundamental completo a essa distribuição, a concentração passa para 47,2%. Os dados da PIA quanto aos mesmos indicadores evidenciam um quadro de baixa qualificação da população paranaense em idade ativa, 58% têm apenas até o Ensino Fundamental completo.

Os dados da distribuição da população ocupada que ganha até um salário mínimo mensal quanto à escolaridade confirma a tese de que a escolaridade influencia diretamente na remuneração, aproximadamente 59% daqueles que não terminaram o ensino fundamental recebem até um salário mínimo mensal. Esses dados evidenciam a necessidade da população quanto à qualificação profissional. Entretanto, os recursos destinados à qualificação através do PlanTeQ estão longe de poder mudar essa realidade.

A definição dos municípios que consta no planejamento das ações do PlanTeQ/2010 variou em torno de critérios estatísticos de produção da IMO, de capilaridade da SETS e de experiências anteriores em Economia Solidária, não envolvendo análise econômica e social do território, ainda que para a aprovação do PT seja realizado um breve diagnóstico do mercado de trabalho no Estado, na tabela III consta a lista dos municípios que integra o planejamento do PlanTeQ/2010.

TABELA 3 - FONTE DE RECURSOS, PÚBLICO PRIORITÁRIO E NÚMERO DE TRABALHADORES SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE CONSTA NO PLANEJAMENTO - PLANTEQ/2010

continua

MUNICÍPIO	RECURSOS FAT		RECURSOS TGE	
	Público Prioritário	Nº Trabalhadores	Público Prioritário	Nº Trabalhadores
ALTO PIQUIRI	1.b	15	-	-
ALTÔNIA	1.b	15	-	-
ALVORADA DO SUL	1.b	15	-	-
AMPÉRE	1.b	15	-	-
ANAHY	1.b	15	-	-
ANDIRÁ	1.b	15	-	-
APUCARANA	1.b	15	-	-
ARAPONGAS	1.b	15	-	-
ARAPOTI	1.b	15	-	-
ARARUNA	1.b	15	-	-
ASSAÍ	1.b	14	-	-
ASSIS CHATEAUBRIAND	1.b	15	-	-
ASTORGA	1.b	15	-	-
BANDEIRANTES	1.b	14	-	-
BARBOSA FERAZ	1.b	15	-	-
BARRAÇÃO	1.b	15	-	-
BELA VISTA DO PARAÍSO	1.b	15	-	-
BOA VENTURA DE SÃO ROQUE	-	-	3.c	15
CAFELÂNDIA	1.b	15	-	-
CAMBARÁ	1.b	15	-	-
CAMPINA DA LAGOA	1.b	15	-	-
CAMPINA GRANDE DO SUL	-	-	1.b	15
CAMPO BONITO	-	-	3.c	15
CAMPO DO TENENTE	-	-	1.b	15
CAMPO LARGO	-	-	1.b	15
CAMPO MOURÃO	8.b	15	1.b	15
CAPANEMA	1.b	15	-	-
CARAMBEÍ	1.b	15	-	-
CASCAVEL	8.b	15	7.a	15
CHOPINZINHO	1.b	15	-	-
CIANORTE	1.b	15	-	-
CIDADE GAÚCHA	1.b	15	-	-
CLEVELÂNDIA	1.b	15	-	-
COLORADO	1.b	15	-	-
CORBÉLIA	1.b	15	-	-
CORNÉLIO PROCÓPIO	1.b	14	-	-
CORONEL VIVIDA	1.b	15	-	-
CRUZEIRO DO OESTE	-	-	1.b	15
CURITIBA	-	-	7.a	30
DOIS VIZINHOS	8.b	15	-	-
ENGENHEIRO BELTRÃO	1.b	15	-	-

TABELA 3 - FONTE DE RECURSOS, PÚBLICO PRIORITÁRIO E NÚMERO DE TRABALHADORES SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE CONSTA NO PLANEJAMENTO - PLANTEQ/2010

continua

MUNICÍPIO	RECURSOS FAT		RECURSOS TGE	
	Público Prioritário	Nº Trabalhadores	Público Prioritário	Nº Trabalhadores
FAXINAL	-	-	1.b	15
FAZENDA RIO GRANDE	-	-	1.b	15
FAZENDA RIO GRANDE	-	-	3.c	15
FLORESTÓPOLIS	1.b	15	-	-
FOZ DO IGUAÇU	1.b	15	7.a	15
FOZ DO JORDÃO	1.b	15	-	-
FRANCISCO BELTRÃO	1.b	15	-	-
GOIOERÊ	1.b	15	-	-
GOIOXIM	-	-	3.c	15
GUAÍRA	1.b	15	-	-
GUARACI	1.b	15	-	-
GUARANIAÇU	-	-	3.c	15
GUARAPUAVA	1.b	15	7.a	15
IBAITI	1.b	15	-	-
IBIPORÃ	1.b	15	-	-
IPORÃ	1.b	15	-	-
IRATI	1.b	15	-	-
IRETAMA	1.b	15	-	-
IVAIPORÃ	-	-	1.b	15
JACAREZINHO	1.b	15	-	-
JAGUAPITÃ	1.b	15	-	-
JANDAIA DO SUL	1.b	15	-	-
JANIÓPOLIS	1.b	15	-	-
JAPURÁ	1.b	15	-	-
JUSSARA	1.b	15	-	-
LAPA	-	-	1.b	15
LARANJAL	-	-	3.c	15
LARANJEIRAS DO SUL	-	-	3.c	15
LONDRINA	-	-	7.a	15
LUPIONÓPOLIS	1.b	15	-	-
MAMBORÊ	1.b	15	-	-
MANDAGUAÇU	1.b	15	-	-
MANDAGUARI	1.b	15	-	-
MANGUEIRINHA	1.b	15	-	-
MARECHAL CÂNDIDO RONDON	1.b	15	-	-
MARIALVA	1.b	15	-	-
MARINGÁ	-	-	7.a	15
MARIÓPOLIS	1.b	15	-	-
MARQUINHO	-	-	3.c	15
MATELÂNDIA	1.b	15	-	-
MATINHOS	-	-	1.b	15

TABELA 3 - FONTE DE RECURSOS, PÚBLICO PRIORITÁRIO E NÚMERO DE TRABALHADORES SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE CONSTA NO PLANEJAMENTO - PLANTEQ/2010

continua

MUNICÍPIO	RECURSOS FAT		RECURSOS TGE	
	Público Prioritário	Nº Trabalhadores	Público Prioritário	Nº Trabalhadores
MEDIANEIRA	1.b	15	-	-
MOREIRA SALES	1.b	15	-	-
NOVA LONDRINA	1.b	15	-	-
NOVA PRATA DO IGUAÇU	1.b	15	-	-
OURO VERDE DO OESTE	1.b	15	-	-
PAIÇANDU	1.b	15	-	-
PALMAS	1.b	15	-	-
PALMEIRA	1.b	15	-	-
PALMITAL	-	-	3.c	15
PALOTINA	1.b	15	-	-
PARAÍSO DO NORTE	1.b	15	-	-
PARANACITY	1.b	15	-	-
PARANAÍ	1.b	15	1.b	15
PATO BRANCO	8.b	15	1.b	15
PEABIRU	1.b	15	-	-
PÉROLA	1.b	15	-	-
PIEN	-	-	1.b	15
PINHAIS	-	-	1.b	30
PINHÃO	-	-	3.c	15
PIRAÍ DO SUL	1.b	15	-	-
PIRAQUARA	-	-	7.a	30
PONTA GROSSA	-	-	7.a	15
PORECATU	1.b	15	-	-
PORTO BARREIRO	-	-	3.c	15
QUATRO BARRAS	-	-	1.b	45
QUEDAS DO IGUAÇU	-	-	3.c	15
QUERÊNCIA DO NORTE	1.b	15	-	-
QUINTA DO SOL	1.b	15	-	-
REALEZA	1.b	15	-	-
RESERVA DO IGUAÇU	-	-	3.c	15
RIO NEGRO	-	-	1.b	15
ROLÂNDIA	1.b	15	-	-
RONCADOR	1.b	15	-	-
SABAUDIA	1.b	15	-	-
SALTO DE LONTRA	1.b	15	-	-
SANTA HELENA	1.b	15	-	-
SANTO ANTONIO DA PLATINA	1.b	15	-	-
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE	1.b	15	-	-
SÃO CARLOS DO IVAÍ	1.b	15	-	-
SÃO JOÃO	1.b	15	-	-
SÃO JOÃO DO IVAÍ	-	-	1.b	15

TABELA 3 - FONTE DE RECURSOS, PÚBLICO PRIORITÁRIO E NÚMERO DE TRABALHADORES SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE CONSTA NO PLANEJAMENTO - PLANTEQ/2010

MUNICÍPIO	CONCLUSÃO			
	RECURSOS FAT		RECURSOS TGE	
	Público Prioritário	Nº Trabalhadores	Público Prioritário	Nº Trabalhadores
SÃO JORGE DO IVAÍ	1.b	15	-	-
SÃO JORGE D'OESTE	1.b	15	-	-
SÃO MATEUS DO SUL	1.b	15	-	-
SÃO MIGUEL DO IGUAÇU	1.b	15	-	-
SÃO PEDRO DO IVAÍ	-	-	1.b	15
SÃO TOMÉ	1.b	15	-	-
SARANDI	1.b	15	-	-
SERTANÓPOLIS	1.b	15	-	-
SIQUEIRA CAMPOS	1.b	15	-	-
TAPEJARA	1.b	15	-	-
TELÊMACO BORBA	1.b	15	-	-
TERRA BOA	1.b	15	-	-
TERRA RICA	1.b	15	-	-
TERRA ROXA	1.b	15	-	-
TIBAGI	1.b	15	-	-
TOLEDO	1.b	15	-	-
TURVO	1.b	15	-	-
UBIRATÃ	1.b	15	-	-
UMUARAMA	1.b	15	1.b	15
UNIÃO DA VITÓRIA	1.b	15	-	-
URAI	1.b	14	-	-
VERÊ	1.b	15	-	-
WENCESLAU BRAZ	1.b	15	-	-
TOTAL		1.691		675

FONTE: PLANO DE TRABALHO 2011 SETS/DQP - ADITIVO CONVÊNIO PLURIANUAL 55/2006/MTE//CODEFAT/SETS

NOTA: definição de Público:

1b - Trabalhadores cadastrados nas agências do SINE

3c - Pessoas que trabalham por conta própria

7 a - Trabalhadores em situação especial (interno do Sistema Penitenciário)

8b - Trabalhadores para o desenvolvimento e geração de emprego e renda

No planejamento do PlanTeQ/2010 constava um total de 146 municípios, os quais foram selecionados a partir dos seguintes critérios:

1. Municípios que atingiram no mínimo 85% da meta da Divisão de Intermediação de Mão de Obra (conforme Resolução nº 560/07) e, conseqüentemente, com possibilidade de colocação de trabalhadores no mundo do trabalho de 20% do público prioritário de

trabalhadores sem ocupação.

2. Municípios-sede de Escritório Regional (ER) da SETS.
3. Municípios apontados para o Programa de Economia Solidária.
4. Exclusão dos municípios diretamente conveniados com o MTE: Curitiba, Londrina, Maringá e Ponta Grossa.

O MTE define que entre 85% e 90% dos recursos devem ser destinados ao público formado pelos desempregados, preferencialmente oriundos do SINE, que no caso do Paraná são as Agências do Trabalhador presentes em 220 municípios do Paraná.

4.2 EXECUÇÃO

O início da execução do Plano de Trabalho, seguindo os princípios basilares a Resolução 575 do CODEFAT, na qual:

estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. MTE, Resolução 575/2008/CODEFAT.

Um dos primeiros e principais itens realizados para o início da execução do PlanTeQ/2010 foi o levantamento da demanda por qualificação nos municípios que constam no PT. É necessária a definição de critérios objetivos para o levantamento da demanda de qualificação nos municípios. Entretanto, a identificação das demandas com bases científicas não é tarefa fácil ou corriqueira, exige conhecimento no manuseio e interpretação de informações estatísticas, domínio dos conceitos do mundo do trabalho e nos indicadores do mercado de trabalho, além de compreender as análises econômicas e sociais.

Essa tarefa é designada aos CMT, à sociedade civil, aos técnicos da área do trabalho e aos representantes do poder público, estes desempenham papel estratégico na definição de quais cursos de qualificação serão realizados em seus respectivos municípios. Os CMT juntamente com a sociedade civil, representantes e técnicos do poder público municipal e estadual da área do trabalho apontam as demandas por qualificação nos seus municípios. A análise do mercado de trabalho tendo como parâmetros o movimento do emprego, através dos dados do emprego formal (com base nas informações estatísticas do MTE através do CAGED e RAIS), do desenvolvimento local, regional e nacional (com base nos estudos e pesquisas de órgãos como o IPARDES, IPEA, DIEESE entre outros) e de dados fornecidos pelo próprio Sistema Público de Emprego é o método considerado adequado para a identificação das demandas de qualificação.

Entretanto, um dos pontos principais com relação aos CMT e a sua relação com a Política Pública de Qualificação e até do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é a falta de atuação de muitos deles no interior do estado, além disso, existem muitos municípios que não possuem conselhos ou os conselhos são inativos.

Nesse sentido, existe uma forte preocupação dos gestores da SETS em realizar um trabalho de revitalização dos CMT existentes, qualificando-os e assim criando as condições para o exercício pleno da gestão participativa tripartite do SPTER, e incentivo a criação de conselhos nos municípios onde estes não estão constituídos. A função de identificar as necessidades locais e o público prioritário para definição de demandas de qualificação fundamentada no âmbito de seu território é apenas uma das funções do CMT, outra função é o papel político de representação sendo esse o objetivo da constituição dos Conselhos.

TEIXEIRA (2000) ao se referir à participação na formulação e implementação das políticas públicas afirma:

Este também é um papel estratégico para os Conselhos, tendo em vista não apenas a sua atribuição legal como também a conjuntura política em que o país vive. Em primeiro lugar, porque não há, no Brasil, uma tradição de elaboração de políticas públicas, sobretudo no nível municipal, apesar do que

prescrevem a Constituição e as Leis Orgânicas. As ações de governo são geralmente induzidas por programas federais e, por outro lado, os agentes governamentais têm uma prática particularista para resolver pontualmente questões, ao sabor dos interesses dos grupos privilegiados. As organizações da sociedade civil hoje buscam pressionar o estado para elaborar políticas públicas que possam atender aos segmentos sociais mais necessitados e os Conselhos são mais um dos canais mais propícios para isso, porque lá se defrontam não só os atores da sociedade, mas também os representantes de diferentes setores governamentais.

[...] o desempenho deste papel implica não apenas em traçar diretrizes, que são importantes diante do casuismo e do particularismo presentes na ação governamental, mas também propor recursos orçamentários, ou seja, traduzir aqueles programas e projetos com previsão dos recursos necessários para executá-las. Por outro lado, as experiências inovadoras em vários campos, com ou sem apoio governamental, são um laboratório fundamental para ampliar a escala de atendimento, servindo de paradigmas na elaboração de políticas públicas sustentáveis e democráticas. Estas iniciativas podem ser referências para proposições a ser assumidas pelo poder público e os Conselhos são o fórum para discuti-las, sistematizá-las e formulá-las como políticas públicas". (TEIXEIRA, 2000, p. 110)

Os CMT em muitos dos municípios do estado não exercem o seu caráter deliberativo em função de variados fatores entre os quais as precárias condições operacionais e a falta de cultura no exercício de seu papel, o grande desafio é que eles sejam atuantes e representativos e que através deles o indivíduo possa entender com maior profundidade o seu papel de cidadão.

Segundo levantamento preliminar realizado pela SETS, existem no Paraná aproximadamente 280 Conselhos Municipais do Trabalho, dos quais 23³³ estão atuando. O restante ou não têm tido eleições ou não realizam reuniões, ou seja, não desempenham o seu papel e sua função no processo de gestão participativa, no que se refere às políticas públicas "Cumprir destacar que os conselhos são instrumentos importantes na consolidação da democracia no país" (MACHADO, 2009. p. 42).

³³ Antes da finalização dessa dissertação a SETS realizou um trabalho junto aos CMT e o número de Conselhos ativos passou para 183.

O PlanTeQ executado durante o ano de 2011, foi objeto do Plano de Trabalho elaborado no final de 2009, ou seja, a definição dos municípios ocorreu em 2009. O primeiro levantamento da demanda deste plano foi realizado em 2010 e a execução ocorreu em 2011. Houve, portanto, um distanciamento temporal entre o planejamento e a execução das ações de qualificação impactando na real necessidade de qualificação dos trabalhadores apontados em 2010 e a efetivação das ações de qualificação nos municípios em 2011.

Há que se registrar que, no caso da qualificação, ao longo da execução do convênio, os remanejamentos permitidos pelo MTE são apenas entre os municípios definidos no Plano de Trabalho. É permitido não realizar os cursos ou incluir outros cursos desde que as alterações sejam entre os municípios que estejam arrolados no Plano de Trabalho. A inclusão de municípios depois de aprovado o Plano de Trabalho não é permitida segundo as regras do MTE. Além disso, todas as alterações no Plano de Trabalho devem necessariamente ser submetidas para aprovação prévia do CMT e CET e posteriormente encaminhadas ao MTE, por meio de Resolução, com as devidas justificativas técnicas, para análise e parecer final.

Segundo entrevista com técnicos do MTE, essa regra existe para não se correr o risco de se privilegiar uma única região em detrimento de outras com igual grau de vulnerabilidade.

Em 2011 antes da execução do PlanTeQ/2010, a equipe da DQP/SETS realizou a confirmação junto aos municípios, através das agências do Trabalhador, das demandas definidas anteriormente, paralelamente a essa fase, deu-se o início ao processo de seleção e contratação das entidades executoras para a realização das ações, que foi efetivada através da celebração de contratos de prestação de serviços.

Após a instituição executora manifestar interesse, através de ofício, em executar as ações, iniciou-se a tramitação do processo de contratação. Nessa fase foram pensados ao processo uma série de documentos (conforme quadro no Anexo IV) sem os quais o processo não tramita. Em virtude da demora na tramitação do processo, algumas certidões têm o seu prazo de validade expirado antes do processo finalizar. Caso isso ocorra, o processo

retorna à DQP solicitando a substituição dos documentos com o prazo de validade vencido, o que acaba por conferir maior morosidade ao processo.

A seleção e contratação das entidades para executar as ações do PlanTeQ 2010, seguiu critérios legais e pautou-se também no que pontua a Resolução de nº 575 do CODEFAT, nos artigos 17, 18 e 22, os quais são apresentados no Anexo V.

Nos últimos anos, muitos problemas foram apontados através dos órgãos fiscalizadores relacionados à prestação de contas dos contratos realizados entre OSIPs e ONGs em todas as esferas governamentais envolvendo cursos de qualificação profissional³⁴ nos mais variados segmentos de atuação assim, nesse momento em que a SETS estava iniciando o processo de contratação das executoras, o cenário nacional passava por variadas abordagens da imprensa nacional ligando principalmente os Ministérios do Esporte, Trabalho e do Turismo³⁵ à fraudes de licitações de contratos com ONGs e OSIPS envolvendo cursos de qualificação profissional.

Em função dessas questões, na execução do PlanTeQ/2010 a SETS optou por contratar prioritariamente³⁶ o Sistema S³⁷ (SENAI, SENAT E SANAC) e Instituto Federal do Paraná. Assim, as ações do setor do comércio ficaram a cargo do SENAC, as da indústria com o SENAI e as ligadas ao transporte ao SENAT. Ao IFPR coube as ações da área da Economia Solidária.

³⁴ Segundo reportagem no Correio de março de 2012, a CGU anunciou 164 ONG suspeitas, entre os problemas apontados estão o desvio de verbas em qualificação profissional do MTE. <http://www.dpf.gov.br/agencia/pf-na-midia/jornal/2012/marco/cgu-lista-164-ongs-malditas> acesso em 12/05/2012.

³⁵ Conforme publicado no Jornal O Globo em 7/11/2011, disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/trabalho-apresenta-indicios-de-fraudes-em-contratos-com-ongs-3095408>

³⁶ Exceto a FUNTEL

³⁷ O Sistema S é composto por entidades do Serviço Social Autônomo, fazendo parte dessa categoria o SESI (Serviço Social da Indústria), o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o SESC (Serviço Social do Comércio), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o SEST (Serviço Social do Transporte), o SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte) e a ApexBrasil (Agência de Promoção de Exportações do Brasil). No PlanTeQ/2010 foi contratado o SENAI, SENAC e SENAT.

TABELA 4 – ENTIDADES E NÚMERO DE TRABALHADORES A SEREM QUALIFICADOS – PLANTEQ 2010

INSTITUIÇÃO	TRABALHADORES
Fundação de Ensino Técnico de Londrina (FUNTEL)	265
IFPR - Instituto Federal do Paraná	240
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	660
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	918
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte	390
TOTAL	2.473

FONTE: SETS/DQP

O diferencial do Sistema S e do IFPR, além da constituição jurídica, é a obrigatoriedade de prestação de contas junto aos órgãos de controle estadual ou federal respectivamente, o que se não afasta totalmente a possibilidade de fraudes, impõem maiores dificuldades em desvios indevidos de valores, uma vez que a exemplo da SETS e MTE, o Sistema S assim como o IFPR também sofre um processo de auditoria por parte dos órgãos governamentais.

No plano de trabalho aprovado no MTE, além de ações destinadas ao público dos desempregados, existiam ações destinadas ao público de economia solidária e dos internos das penitenciárias, nos dois casos citados, o sistema S, por não ter experiência em realizar ações dessa natureza, não aceitaram realizá-las. Em geral, as ações que envolvem o público interno das penitenciárias são realizadas por executoras que desenvolvem expertise no assunto, um dos motivos para a dificuldade em executar ações dessa natureza, segundo as executoras consultadas está ligado ao fato de haver dificuldades em contratar instrutores para atuar com esse público.

Outra ação que apresentou dificuldade em ser realizada pelo sistema S diz respeito àquelas que envolvem o público da economia solidária. Nesse caso também se trata de ações com algumas especificidades e que necessitam de um olhar diferenciado na execução. As ações de economia solidária têm características próprias em que devem ser trabalhadas, como é o caso da organização dos trabalhadores, a conscientização sobre temas como consumo responsável, as relações entre campo e cidade, entre produtores e consumidores. Importa ainda a conscientização dos temas como qualidade de vida, alimentação, formas de organização da produção, e a abordagem do

coletivo.

No caso das ações com o público da economia solidária, a executora que realizou as ações dispunha de tecnologia e experiência no uso da metodologia de Ensino a Distância (EAD), nessa metodologia o aluno é acompanhado em tempo real por um tutor que além de dominar os conteúdos também faz o controle de frequência, entrega de materiais, de lanches e o acompanhamento do aluno naquilo que fosse necessário. Tendo por base a Resolução 639, artigo 5º do CODEFAT, foi solicitado ao MTE autorização para utilizar essa ferramenta para a realização de parte da carga horária através de EAD. “Os cursos constantes do inciso I deste artigo englobam toda ação de qualificação social e profissional caracterizada como curso, com aulas teóricas e práticas, e outras formas de ensino presencial e a distância. Resolução 638 MTE/CODEFAT.

O MTE autorizou a realização de 20% da carga horária através de EAD, entretanto, em função das dificuldades com o público e o pouco tempo disponível para a preparação das aulas, a executora optou por não realizar parte das ações de economia solidária através de EAD.

A realização das ações de qualificação do PlanTeQ/2010 com o público do sistema penitenciário não ocorreu em função das executoras contratadas não disporem de professores com experiência em qualificar no ambiente das penitenciárias. A consulta ao MTE quanto a QAD objetivava executar essa modalidade com o público interno das penitenciárias,

Apesar da metodologia EAD não ter seu uso difundido entre as ações do PlanTeQ, a adoção desse tipo de metodologia seria um diferencial quanto à acessibilidade e à flexibilidade para o aluno. No caso do público das penitenciárias, a utilização da metodologia de EAD poderia otimizar a qualificação dos internos do sistema penitenciário, contribuindo para a reinserção na sociedade ao mesmo tempo em que poderia ser trabalhado questões com vistas a promoção e o resgate da cidadania além do aumento da auto estima dos detentos.

Em 2011, quando da execução do PlanTeQ 2010, o primeiro ano de funcionamento do novo sistema informatizado do MTE, o Mais Emprego, esse novo sistema trouxe algumas mudanças operacionais quanto a necessidade de

informar ao MTE das alterações no PT. Uma delas diz respeito às alterações de ações planejadas de qualificação (demandas) dos municípios.

Ocorre que no sistema informatizado anterior existia uma definição clara entre o que era planejado e o que era executado. O sistema era alimentado inicialmente com o que era planejado, e nesse momento a informação relevante para o planejamento era a lista dos municípios onde os cursos de qualificação seriam executados e o número de educandos de cada turma. Não havia no sistema a definição do curso. Além disso, na resolução 575 do CODEFAT não determinava a obrigatoriedade em solicitar a aprovação do MTE de qualquer alteração no PT. Somente era necessário quando se tratava de incluir ou excluir municípios do PT³⁸. Com a implantação do sistema Mais Emprego muitas mudanças operacionais ocorreram, entre elas a de informar ao MTE através de Ofício e da Ata da Reunião do CET aprovando as alterações, esse procedimento deve ser realizado a cada alteração no PT.

Tal procedimento apesar de parecer o mais correto do ponto de vista da transparência no uso do dinheiro público, na prática ocorre um engessamento das ações, prejudicando e até inviabilizando muitas delas. Houve na operacionalização do PlanTeQ/2010 situações que para melhor aproveitamento dos recursos foi necessária a alteração do PT. Como foi o caso de um grupo de municípios onde o SENAI não teve condições de realizar as ações apontadas pelos municípios como demanda de qualificação. Inicialmente as demandas de qualificação apontadas nesses municípios foram na área da indústria, a ser realizados pelo SENAI, ocorre que como o SENAI não iria realizar os cursos, a Divisão de Qualificação consultou os municípios para verificar o interesse em cursos na área do comércio ou transporte, assim poderia propor a alteração dos cursos, esses municípios não tiveram interesse na alteração, ficando assim sem oferta de cursos no PlanTeQ 2010. Outra situação que ocorreu durante a fase imediatamente anterior à execução do PlanTeQ/2010 foi o caso de municípios que apontaram determinada demanda de qualificação, entretanto, em função do tempo transcorrido entre o levantamento da demanda e a execução da ação, desistiram da ação pois esta foi atendida dentro de critérios

³⁸ Apesar de não ser permitido a inclusão de municípios, no PlanTeQ/2010 houve, mediante justificativas técnicas, a inclusão e a exclusão de municípios.

de gratuidade do Sistema S.

No caso da execução do PlanTeQ/2010, uma das dificuldades foi exatamente o tempo decorrido entre o levantamento da demanda e a execução, ainda que a DQP tenha realizado a confirmação das demandas de qualificação imediatamente antes de iniciar o processo licitatório, ainda assim houveram situações onde o levantamento da demanda apontada não se confirmou quando da execução das ações.

As informações da demanda de qualificação dos municípios foram sistematizadas pelos ERs e enviadas aos técnicos da DQP, nesse momento foram enviadas para o Sistema S para que se pronunciassem quanto à viabilidade em atender a todas as demandas de seu setor de competência. As instituições não tiveram capacidade de atendimento em todos os municípios, principalmente os de pequeno porte, assim, os municípios menores, mais carentes e provavelmente com maiores dificuldades em qualificar seus trabalhadores, acabaram ficando fora dos contratos do PlanTeQ 2010.

Chegar a todos os municípios, independentemente do número de habitantes e do desenvolvimento local, se constitui num dos limites da política pública da qualificação profissional. Mesmo no caso de escolas estaduais com oferta de cursos técnicos profissionalizantes, não tem a oferta em todos os municípios, principalmente nos menores.

Uma das opções que se coloca para equacionar o problema é o atendimento com estruturas itinerantes. Esse tipo de equipamento já existe, o SENAC e SENAI dispõem de unidades itinerantes que percorrem os municípios, permanecendo o tempo necessário para a realização do curso. Existem unidades itinerantes preparadas para a qualificação de cursos como o de cabeleireiro e manicure, informática e gestão, atendente de lanchonete, pizzaiolo, entre outros. A realização de cursos na área da indústria com veículos adaptados pode ser mais difícil em função da necessidade, em alguns casos, da utilização de equipamentos de médio e grande porte nas aulas práticas, mas em muitos casos já existem ônibus biarticulados adaptados para a realização de cursos de qualificação com esses equipamentos.

Fazer a qualificação profissional chegar aos menores municípios do estado é um dos grandes problemas enfrentados pela política pública de

qualificação, nesse sentido estruturas itinerantes percorrendo municípios de pequeno porte com cursos de qualificação social e profissional ou ainda a utilização dos espaços públicos como as escolas públicas pode fazer toda a diferença aos trabalhadores daquela localidade.

O processo de contratação das executoras foi amparado pela lei 8.666 e 15.608. A Lei 8.666 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e a 15.608 normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito do Estado do Paraná.

No caso do Sistema S, devido ao que consta no termo de referência que acompanha a Resolução 575, houve solicitação de pedido de dispensa de licitação, “sendo a inexigibilidade aplicada apenas às universidades públicas e instituições públicas de ensino superior e os serviços nacionais de aprendizagem”. (Termo de referência da Resolução 575 do CODEFAT, 2008). Todo o processo da realização do PlanTeQ, desde a realização do plano de Trabalho até a operacionalização propriamente dita, dificulta a efetivação das ações de qualificação, comprometendo a agilidade e em muitos casos a própria execução do Plano.

Segundo relato de uma técnica do MTE em 03 de agosto de 2012:

Os Estados não conseguem executar as ações e devolvem os recursos. Temos discutido muito isso, mas o TGU está em cima da gente, não podemos fazer diferente. As exigências do TGU nos forçam a ser exigentes com vocês. Se não fizerem alguma coisa o PlanteQ vai desaparecer. É muito amarrado, esse sistema de conveniamento têm que mudar.

Os repasses de recursos na área da qualificação profissional têm sido cada vez menores, e mesmo assim os Estados não conseguem gastar todo o recurso, e o problema da falta de qualificação persiste entre os trabalhadores.

Nos últimos anos os recursos do FAT repassados ao Paraná estão diminuindo em termos de valores, o que impacta diretamente no número de trabalhadores a serem qualificados. Se por um lado é direito do trabalhador a qualificação, por outro cada vez menos trabalhadores no Paraná tem acesso a qualificação através do PlanTeQ. A tabela V traz os valores de recursos do FAT repassados ao Paraná destinados a execução dos PlanTeQs.

TABELA 5 – RECURSOS DO FAT REPASSADOS AO PARANÁ, PARA EXECUÇÃO DO PLANTEQ, DE 2004 A 2010

ANO	VALOR
2004	3.800.422,54
2005	5.396.308,00
2006	3.197.320,91
2007	3.580.204,94
2008	1.214.500,00
2009	1.457.392,00
2010	1.607.760,00

FONTE: MTE

Além dos recursos insuficientes destinados à qualificação, o processo de repasse não é realizado de forma ágil e contínua. Uma das formas de tornar os repasses ágeis seria através da modalidade fundo a fundo, a exemplo do que ocorre com recursos da área da Saúde e da Assistência Social. O que poderia ser uma opção para que a qualificação do trabalhador fosse efetivada de forma contínua e ininterrupta, ao tempo da necessidade do trabalhador.

Segundo relato de um técnico do MTE em 03 de agosto de 2012:

A política de qualificação se não mudar a maneira de repassar os recursos vai desaparecer. Muitos recursos são devolvidos, os Estados e Municípios não conseguem gastar o dinheiro, executar as ações e acabam devolvendo os recursos.

O MTE e o FONSET, iniciaram discussões acerca da mudança na forma de transferência dos recursos, o Fonset levou essa pauta para o Ministro do Trabalho e este se mostrou receptivo a criação do sistema unido.

Precisamos de uma nova proposta para o FAT [Fundo de Amparo ao Trabalhador] e também mudar o modelo de transferência de recursos [do Ministério do Trabalho e Emprego aos estados e municípios], que está esgotado. Precisamos de soluções para superá-lo. O sucesso do sistema depende de padronização. Entrevista com o Ministro Brizola Neto, disponível em <http://www.trabalho.pr.gov.br/sets/imprensa/index.php?key=3010*41*6902&id=21>. Consulta em 12/08/2012

No Segundo Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego,

Trabalho e Renda, realizado em 2005, consta como uma das resoluções o fortalecimento orçamentário do SPTER como segue:

Assegurar de forma progressiva em 5 (cinco) anos, no mínimo, 8% (oito por cento) da arrecadação primária do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (PIS/PASEP) a cobertura orçamentária do conjunto das Funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda exceto para as despesas obrigatórias já previstas na Constituição Federal e em legislação específica (por exemplo: Seguro-Desemprego e Abono Salarial). Construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Integrado e Participativo. (MTE, 2005, p. 16).

Apesar dos esforços em aumentar os recursos orçamentários destinados ao SPTER, com o objetivo de garantir recursos para o financiamento das políticas de emprego, entre elas as da qualificação, nos anos recentes os recursos repassados, são cada vez menores. Segundo Nota Técnica da Coordenação Geral de Recursos do FAT ligada ao Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a parcela dos recursos do FAT destinada à Qualificação Profissional correspondeu em 2010 a 0,5% do total das despesas correntes do FAT, e a uma redução de 14,5% em relação ao exercício de 2009. (MTE, 2011).

O mesmo relatório, com vistas à reformulação da política de qualificação social e profissional gerida pelo MTE, projeta um crescimento anual de 400% em 2012 e de 20% em 2013 e 2014, a projeção se baseia no valor da despesa autorizada na LOA/2011.

Antes do início da execução do PlanTeQ, foi realizado um processo de informação e orientações a executoras, ER e AT com relação a operacionalização do plano, realizando capacitação dos agentes públicos municipais e dos técnicos das executoras quanto às obrigações e responsabilidades de cada um. As obrigações e responsabilidades de cada um dos envolvidos na execução do PlanTeQ/2010 foi norteadas pela resolução 002/2011 da SETS. O objetivo da Resolução 002/2011/ da SETS também é a uniformização dos procedimentos e fluxos das ações realizadas com os recursos provenientes do convênio firmado pela SETS e o MTE.

Aos ER e Agências do Trabalhador coube realizar vistoria aos locais onde seriam realizados os cursos, o objetivo foi verificar as condições das salas de aula, tais como iluminação, ventilação, espaços, sanitários, as condições de acessibilidade, entre outras.

É exigência da SETS que o material didático seja entregue com alguns dias de antecedência para que a equipe da DQP possa fazer uma avaliação do conteúdo apresentado. Apesar da SETS ter de aprovar o material didático, não existe na DQP equipe multidisciplinar com competência técnica para avaliar o conteúdo do material didático que será a referência para os cursos realizados. O que a DQP verifica é a aparência, a qualidade, além do conteúdo. Entretanto, apenas em alguns casos, dependendo da área do curso, de forma superficial.

O acompanhamento e supervisão do PlanTeQ foi realizado pela SETS através das AT, ER, técnicos da DQP e pelo MTE. A supervisão concretizada através dos técnicos da DQP/SETS assim como pelos agentes municipais é realizada através de questionário estruturado e são efetivadas nos locais de realização dos cursos. Quando as respostas não são satisfatórias, é necessário o preenchimento de um quadro que relaciona os problemas encontrados (com relação à estrutura física, os equipamentos, inclusive os de proteção, ao material didático, alimentação, transporte e outros) com as providências tomadas em cada um dos itens. No Anexo VI o Instrumento de Acompanhamento e Supervisão utilizado.

A supervisão, realizada pelo MTE consiste em uma abordagem com os alunos e observação, em um dos cursos supervisionados, dois dos alunos presentes relataram que todos os dias o lanche servido era composto pelos mesmos itens – bolacha e suco, em outro curso supervisionado, a reclamação foi feita por parte de um dos alunos, que relatou que só foi disponibilizada uma empilhadeira para as aulas práticas para os 20 alunos da turma e que a empilhadeira ficava em pátio um sem cobertura. Uma outra reclamação dizia respeito à falta de informações visuais identificando o programa, ou seja, não havia cartaz com os logotipos do MTE e demais órgãos parceiros/contratados. Em todos os casos, a SETS apresentou justificativas que foram aceitas pela equipe técnica do MTE, embora, no caso da reclamação da empilhadeira a equipe técnica do MTE não aceitou as primeiras justificativas, foram então

enviadas justificativas adicionais.

A supervisão realizada pelos técnicos da DQP foi desempenhada com duas equipes percorrendo o Estado, das 121 turmas do PlanTeQ 2010, foram supervisionadas ações em 44 municípios, totalizando 46 turmas. A avaliação dos alunos com relação aos cursos é positiva quanto a aspectos tais como instalações adequadas, material didático, recebimento de auxílio transporte e lanche. A reclamação mais comum por parte dos trabalhadores foi com relação às aulas práticas, algumas turmas preferem ter mais aulas práticas em prejuízo das visitas técnicas. Outra reivindicação dos alunos diz respeito à maior oferta de cursos de qualificação.

Para os gerentes das Agências do Trabalhador o problema maior das ações do PlanTeQ 2010 é com relação ao pouco tempo para a mobilização dos trabalhadores para a montagem das turmas.

Todas as ações do PlanTeQ 2010 foram supervisionadas, seja através das equipes da DQP, dos chefes e técnicos dos ERs ou dos gerentes das Agências do trabalhador.

O monitoramento e a supervisão tiveram por objetivo orientar e aperfeiçoar os procedimentos adotados na execução do PlanTeQ/2010, tendo como princípio basilar as prerrogativas do MTE e a Resolução nº 02 da SETS, além de realizar as correções sempre que se constatava alguma irregularidade.

A qualificação do PlanTeQ é composta em média por 200 horas sendo distribuídas entre qualificação social e profissional, a qualificação social é um diferencial para o alcance dos objetivos do PNQ, além dos temas transversais que são introduzidos aos trabalhadores, junto com o conhecimento profissional propriamente dito, o trabalhador poderá ter acesso a informações quanto à temas como cultura, meio ambiente, orientação sexual, saúde, temas locais, entre outros, complementando ou aprofundando temas abordados na qualificação social. A finalidade da abordagem desses itens seria para que os trabalhadores possam desenvolver a capacidade de posicionar-se em questões relevantes e que possibilitem uma visão crítica da realidade local e nacional favorecendo a participação social e o exercício da cidadania.

Embora essas questões sejam claras do ponto de vista pedagógico, durante a execução do PlanTeQ não houve uma discussão e aprofundamento

maior quanto a esses temas, ficando a cargo da executora o aprofundamento das mesmas. Exceto as ações de economia solidária, que pela própria característica têm um caráter pedagógico onde se aborda temas que possibilitem uma visão social ao mesmo tempo em que se promove a visão da gestão participativa nos alunos.

Segundo MTE (2005), a supervisão das ações do PNQ ocorre com vistas à possibilidade de melhorias contínuas:

A nova concepção da supervisão enfatiza a sua ação na perspectiva da orientação dos agentes, centrada na questão da qualidade social e pedagógica das atividades de qualificação, buscando superar uma visão burocratizada, estritamente fiscalizadora, inspetora e fragmentada, que veio caracterizando a ação da supervisão, de modo geral no Brasil. Trata-se de imprimir um caráter educativo na supervisão. (Monitoramento e supervisão, MTE, 2005. p. 4).

A maior dificuldade apontada por parte dos técnicos da área do trabalho que atuam junto aos ERs e dos Gerentes das agências do Trabalhador, no que se refere à operacionalização do PlanTeQ 2010 foi o pouco tempo que tiveram para a formação das turmas e para a divulgação das ações. Isso se deu em função do atraso nas etapas que antecederam o início das ações, a começar pelo repasse dos recursos do FAT, e pela aproximação do término do convênio, restando pouco tempo para a realização das ações. Outro fator que contribuiu para a dificuldade em formar turmas é que desde a implantação do PRONATEC e da obrigatoriedade do Sistema S em disponibilizar cursos gratuitos à população menos favorecida, havendo maior oferta de qualificação para o público afeto ao Sistema Público de Emprego.

4.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS

O processo de prestação de contas do PlanTeQ constitui-se de duas características, por um lado existe a prestação de contas da executora com a SETS e por outro da SETS para o MTE.

Quanto à prestação de contas da executora para com a SETS, após a finalização da qualificação a executora encaminha a DQP a documentação relativa a cada turma. Os documentos necessários para a prestação de contas do PlanTeQ/2010 foi composta dos seguintes documentos, conforme a resolução 002/2011 da SETS:

- Vias originais da programação, autorização e alteração da programação da ação, se for o caso;
- Recibo da entrega de certificado assinados e carimbadas pelo chefe do escritório regional, ou por delegação deste, pelo gerente da Unidade Operacional Municipal do SPTER;
- Três vias da nota fiscal/recibo/fatura relativas às ações executadas;
- Folha de frequência diária.

Assinaturas dos trabalhadores nos seguintes documentos:

- Lista de presença diária;
- Recibo de vale transporte diário, quando houver;
- Recibo de alimentação (lanche) diário;
- Recibo da declaração de término da ação.

Todos os documentos acima descritos foram encaminhados à DQP juntamente com as faturas das ações concluídas. O pagamento das ações somente foi efetuado após a conferência e aprovação dos documentos.

Após o recebimento da documentação, os técnicos da DQP realizam a conferência da documentação quanto às assinaturas dos trabalhadores nas listas do lanche, transporte, frequência, recebimento de certificado, datas e horários da qualificação e carga horária.

O pagamento das executoras é realizado conforme o número de trabalhadores que concluíram a qualificação em relação aos inscritos. A conferência é importante, pois o pagamento é realizado em função da evasão dos trabalhadores, conforme o que consta no contrato, como segue:

- É permitida uma evasão máxima de até 10%.
- De 11 a 50% de evasão a entidade executora recebe somente o valor correspondente aos concluintes mais os 10% permitidos como

taxa de evasão, sendo o restante (acima de 10%) contabilizado como recursos da entidade executora.

- Acima de 50% a turma não é paga e os custos serão contabilizados como recursos da entidade executora.

No que se refere à parte operacional do PlanTeQ/2010, alguns representantes das executoras verbalizaram que para o trabalhador é cansativo assinar diariamente tantas listas (lista de presença, recibo de vale transporte e de lanche) consideram exagerado tantas listas e diariamente.

A prestação de contas da SETS para o MTE, é realizada através da inclusão das informações da execução da qualificação no sistema Mais Emprego, no módulo da qualificação que é o Sistema informatizado do MTE e de um relatório em meio físico que foi enviado ao MTE após a conclusão da prestação de contas.

As informações que constam no Sistema mais Emprego permitem o acompanhamento do PlanteQ em todas as fases, desde o planejamento do PNQ, execução, acompanhamento de contratos e o fechamento com a prestação de contas. Entretanto, no PlanteQ/2010 o sistema apresentou problemas e não permitiu a inclusão dos dados, ficando essa etapa para ser realizada assim que o MTE resolver os problemas com o Sistema.

Na prestação de contas, ficou evidenciado o alto índice de evasão dos trabalhadores, dos 2.473 trabalhadores que constavam nos contratos, em torno de 1830 concluíram a qualificação.

Até a finalização desse trabalho, os problemas relacionados à inclusão dos dados do PlanTeQ 2010 no Sistema Mais Emprego não foram solucionados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a forma como é posta em prática a política de qualificação profissional no Estado do Paraná, através do Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ), no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e a formulação de uma política pública na área em questão.

Ao longo desse processo, nos deparamos com algumas questões que são essenciais para compreender o processo de realização do PlanTeQ 2010 bem como os desafios e limites de sua operacionalização.

Em primeiro lugar, a DQP não dispõe de um diagnóstico que aponte as demandas de qualificação nos municípios. A atividade de identificar as demandas de qualificação nos municípios fica sobre a responsabilidade dos CMT, dos agentes públicos da área do trabalho, poder público local enfim, dos atores envolvidos com o tema. Entretanto, muitos municípios não dispõem de pessoas qualificadas para essa atividade.

Outra questão a ser colocada é que o PlanTeQ 2010 foi operacionalizado em 2011, seguindo um planejamento estabelecido em 2009 através do Plano de Trabalho da Qualificação que é parte integrante do Convênio Plurianual entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria de Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS). Em função da dinâmica que ocorre nos municípios e do tempo entre o planejamento e a execução do PlanTeQ 2010, em muitos casos não foi possível realizar o que foi inicialmente planejado. Ao mesmo tempo a SETS não dispõe de autonomia para adequar o planejamento às reais condições encontradas quando da operacionalização, soma-se a isso a morosidade do MTE, em função do reduzido quadro de técnicos, quanto a realizar parecer técnico quando solicitado alguma alteração no Plano de Trabalho.

Houve no processo de operacionalização do PlanTeQ 2010 dificuldades na montagem das turmas, isso ocorreu principalmente em função da oferta de cursos de qualificação por outras instituições como é o caso do PRONATEC e dos cursos gratuitos disponibilizados pelo Sistema S. Ao mesmo

tempo, os municípios tiveram pouco tempo para essa atividade em função do atraso na liberação dos recursos do FAT, e da burocracia e morosidade na tramitação do processo de contratação das executoras, restando pouco tempo para findar o convênio.

Entretanto, as dificuldades na operacionalização e execução do PlanTeQ evidencia um quadro que é muito maior, de um lado tem a ver, por exemplo, com a falta de integração entre outras políticas afins como a educação, particularmente a educação profissional e de outro mostra a questão da dependência do Governo Federal e a falta de continuidade das ações nas ações de qualificação.

Para uma política pública de qualificação que cumpra com os objetivos que se propõe, deverá ter uma forma de repasse de recursos que não esbarre em excesso de burocracia, tenha continuidade e esteja disponível a todos os públicos em todos os municípios, independentemente das características do trabalhador e do tamanho do município.

Como proposta de efetivar repasses de recursos do Governo Federal para os Estados, sem excesso de burocracia e que permita a execução de ações de qualificação de forma contínua é através da modalidade fundo a fundo a exemplo do que ocorre com a Assistência Social e a Saúde. Seriam realizados repasses do Fundo Nacional de Qualificação, na esfera Federal, para o Fundo Estadual de Qualificação, na esfera estadual.

Para a execução da política pública de qualificação, de maneira que todos os trabalhadores de todos os municípios tenham acesso, poderia haver de um lado o envolvimento das escolas públicas, particularmente as estaduais, que são responsáveis pelo ensino médio, oferecendo cursos de qualificação na modalidade Formação Inicial e Continuada (FIC), de acordo com a realidade local e, de outro, o credenciamento de instituições para executar ações de qualificação em todos os municípios do Estado.

A chamada para o credenciamento será realizada de quatro em quatro anos, podendo ser em intervalos menores caso necessário. Tal credenciamento seria para habilitar as instituições com capacidade técnica com vistas a prestar serviços de qualificação nos municípios do Paraná com demanda de qualificação. Cada município terá pelo menos 3 instituições credenciadas em

cada setor de atividade (comércio, indústria e transporte). Só serão credenciadas instituições que tenham oferta contínua de qualificação.

A SETS irá comprar, com recursos de repasses fundo a fundo, horas aulas nas instituições credenciadas em cada um dos três setores em cada município com determinado número mínimo de PEA³⁹.

O trabalhador, ao chegar à Agência do Trabalhador, caso esteja interessado em um curso de qualificação, após passar por uma triagem no setor da orientação profissional será encaminhado, através de um “Passaporte Qualificação”, a uma das instituições credenciadas que ofereça o curso adequado às suas características e necessidades.

Nesse caso, será de interesse das prefeituras manter um profissional na Agência do Trabalhador com qualificação técnica para realizar a orientação profissional, sem o qual o município não terá acesso às vagas de qualificação profissional.

A compra de horas aula será proporcional ao tamanho do município, entretanto, como se trata de uma política contínua, se for necessário poderão ser adquiridas novas horas aulas.

Espera-se com essa nova modalidade de qualificação oferecer ao trabalhador uma qualificação de qualidade, adequada as suas expectativas e de forma ágil, ou seja, ao tempo das expectativas do trabalhador e que essa qualificação promova a inclusão social e econômica e que motive a elevação da escolaridade.

³⁹ Acreditamos que em municípios muito pequenos não haverá demanda de qualificação que justifique o credenciamento de instituições porem, nesses municípios poderá existir o consórcio de municípios ou seja, o município pequeno se consorcia ao município vizinho e juntos terão a oferta de qualificação.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHLERT, Alvorí. **Políticas Públicas de Educação na Construção de uma Cidadania Participativa no Contexto do Debate Sobre Ciência e Tecnologia.** [Livro] / ed. Centro de Ciências Humanas Educação e Letras. – [s.l.] : UNIOESTE, Paraná. – Nº 20, p 47 a 70,.

ALEXIM, João Carlos, LOPES, Carmen Lúcia Evangelho. Disponível em <http://www.senac.br/BTS/293/boltec293a.htm>. Acesso em 02/07/2012.

ALVES Edgard Luiz Gutierrez. VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação Profissional: Uma proposta de política pública.** [Periódico] // Revista Planejamento e Políticas Públicas. – 1995. – p. 309 a 340. – Nº 12. junho/dezembro.

ANGELI José Mário. **A relação entre educação dos trabalhadores e processo produtivo: eixo norteador da formação profissional.** [Seção do Livro] // O ensino médio integrado a educação profissional: concepções e construções a partir da implantação na rede estadual do Paraná.. – Curitiba : [s.n.], 2008.

AZEREDO, Beatriz. RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios. Planejamento e Políticas Públicas.** [Livro]. – Número 12, junho/dezembro, 1995. p. 25. : [s.n.], 1995. – Vols. Número 12, junho/dezembro.

BARBOSA, Alexandre de Freitas e MORETTO Amilton. **Políticas de emprego e proteção social** [Seção do Livro] / ed. Trabalho) ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Coleção ABET Mercado de. – São Paulo: : [s.n.], 1998. – Vol. 1.

BATISTA, Roberto Leme. **Uma análise crítica sobre as bases conceituais do PLANFOR.** Revista Estudo do Trabalho, Ano III nº 4, 2009.

BATISTA, Roberto Leme, ALVES, Giovanni. **A reestruturação produtiva do capital e a emergência da noção de competência no mundo do trabalho.** Disponível em http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/roberto_leme_batista_giovanni_alves_a_reestruturacao_p rodutiva_do_capital_emergencia_nocao_competencia_mundo_trabalho.pdf . Acesso em 10/09/2012.

BATISTA, Roberto Leme. **A ideologia da nova educação profissional no contexto da reestruturação produtiva.** UNESP, 2011, 358p.

BEHERING Elaine Rossetti **Fundamentos de Política Social.** Versão revista do título Abordagens da política Social e da Cidadania [Livro]. – UnB. Brasília : [s.n.], 2002.

BEHERING Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:**

Fundamentos e história. Biblioteca básica de serviço social [Livro]. – São Paulo : Cortez, 2008. – Vol.2

BONI, Valdete, e QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais [Periódico] // **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC.** – 2005,. – Vol. 2.

BONI, Valdete, e QUARESMA, Sílvia Jurema, **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** [Periódico]. – Florianópolis : [s.n.], 2005. – Vol. 2. – pp. 68-80. – 1.

CARDOSO, Jr, José Celso, GONZALES, Roberto, STIVALI. Matheus Fábious, AMORIM, Brunu, Fábio Vaz. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil:desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**, texto para discussão 1237. IPEA – Brasília : [s.n.], 2006.

CARNEIRO Carla Bronzo Ladeira. **Intervenção com Foco nos resultados: Elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais.** Gestão Social: o que há de novo? [Seção do Livro] // Gstão Social, o que há de novo? / A. do livro CARNEIRO Carla Bronzo Ladeira e COSTA,Bruno Lazzarotti / ed. Pinheiro Fundação João. – Belo Horizonte : [s.n.], 2004. – Vol. 2.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, um longo caminho**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** [Livro]. – Petrópolis : Vozes, 2000.

CONSTANT Caroline Ferreira. **Políticas Públicas de Trabalho e Emprego: um estudo sobre as práticas de gestão da política de qualificação profissional no Estado de São Paulo/SP.** Dissertação de Mestrado.. – Rio de Janeiro : [s.n.], 2010.

CODEFAT. **Resolução 575/2008.** Artigo 3º. Disponível em: HYPERLINK "http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D97BE72D01BE/Res575.pdf" <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D97BE72D01BE/Res575.pdf> , Acesso em 25/ 03 /2012.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação Profissional de Nível Técnico. Parecer CNA Nº 16/99 – CEB – Aprovado em 05/10/99 e Homologado em 25/11/99. [Artigo] // DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO.. – Aprovado em 05-10-99 e homologado em 25-11-99. – Parecer CNA Nº 16/99.

DIAS Graciliano da Silva. **Educação profissional Básica: A ação do Planfor na qualificação paea o setor automotivo em Curitiba.** – São Paulo : PUC, Tese de doutorado., 2003.

DIEESE O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT Nota Técnica Nº 5 [Relatório]. – 2005.

DIEESE, Convênio MTE/FAT. Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social. 2007,p30.

DUBAR, Claude. A sociologia do trabalho Frente à qualificação e à competência. **Educação e Sociedade vol. 19 n. 64 Campinas Setembro de 1999.** Disponível em HYPERLINK

"http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301998000300004&script=sci_arttext"

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301998000300004&script=sci_arttext)

73301998000300004&script=sci_arttext . Acesso em 10/08/2012.

DULTRA Judite Amélia Lago. BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt **TRABALHO, QUALIFICAÇÃO E COMPETÊNCIAS: UM DESAFIO ATUAL** [Periódico] // **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração** – ISSN 1984-5294 – Edição Especial. – Julho de 2009. – Vols. Vol. 1, n. 2. – p. 26 a 58.

FERRETTI, Celso João. **Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação.** [Periódico]. – [s.l.] : Revista Educação & Sociedade, 2004. – Vol. v. 25. n. 87.

FERRETTI, Celso João. Formação profissional e reforma do Ensino Técnico no Brasil: anos 90. [Periódico] // **Educação & Sociedade, ano XVIII, nº 59,** agosto/97. – 1997. – Vols. ano XVIII, nº 59, .

FRIGOTTO, Gaudêncio. Mudanças Societárias e Crise no Emprego, mistificações, limites e possibilidades da formação profissional. **Sinais Sociais.** [Periódico]. – 2007. – Vol. V2 nº5.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Projeto societário, ensino médio integrado e educação profissional: o paradoxo da falta e sobra de jovens qualificados. [Seção do Livro] // **O ensino médio integrado a educação profissional: concepções e construções a partir da implantação na rede estadual do Paraná.** – Curitiba : Governo do Paraná, Secretaria de Estado da educação, 2008.

FURTADO, Celso. **O Brasil Pós Milagre** [Livro]. – Rio de Janeiro. : Paz e Terra, 1981, 1991. – Vol. 4.

GARCIA, Sandra Regina de Oliveira. KUENZER, Acácia Zeneida. Os fundamentos políticos e pedagógicos que norteiam a implantação da educação profissional integrada ao ensino médio [Seção do Livro] // **O ensino médio integrado a educação profissional: concepções e construções a partir da implantação na rede estadual do Paraná..** – Curitiba : [s.n.], 2008.

HIRATA, Helena Da Polarização das qualificações ao modelo de competência.. [Seção do Livro] // **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.** / A. do livro Celso José FERRETTI et. al. – Petrópoli : Vozes, 1994.

IPEA. Boletim de Análise e Acompanhamento das políticas Sociais, nº 10, fev

de 2005.

IPEA. Metodologia para a Descrição e Caracterização da Política Social. **CASTRO, Jorge Abraão, Miranda, Raul, Grassi, Adalbero.** Texto para Discussão (s/n). IPEA, Brasília, maio de 2002.

KRUEGER, Valdelúcia Amaral. **As determinantes restritivas das políticas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação.** Dissertação de mestrado [Seção do Livro]. – . UTFPR. Curitiba : [s.n.], 2006.

LIMA, Antonio Almerico Biondi. **Construindo Diálogos Sociais, Diálogo Social e Qualificação profissional: experiências e Propostas** [Livro]. – Brasília. MTE, SPPE, DEQ : [s.n.], 2003.

MACHADO, Eloíse Helene Hatschbach. **Conselhos Gestores e Disposições Políticas: Um Estudo de Caso da região Metropolitana de Curitiba.** Curitiba, 2009.

MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e Educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. [Seção do Livro]// **Políticas Públicas de qualificação. Desafios Atuais** / A. do livro SAUL Ana Maria. FREITAS, José Cleber de (org).. – São Paulo, 2007 : A+Comunicação, 2007.

MANFREDI, Silvia Maria. **Trabalho, Qualificação e Competência Profissional – das Dimensões Conceituais e Políticas. Educação e Sociedade.** [Livro]. – Campinas : Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000300>, 1999. – Vols. V.19, n 64.

MTE.Texto consolidado com Resoluções do II Congresso Nacional/Guarulhos – SP., 2005.

MTE/ CGFAT/SPOA/SE, NOTA TÉCNICA N.º 015/2011, **SECRETARIA EXECUTIVA/SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO./COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS DO FAT**

2011

MTE Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Educação profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado. [Livro]. – Brasília : MTE, SEFOR, 1999.

MTE Plano nacional de Qualificação (PNQ). 2003 – 2007 [Livro]. – Brasília : MTE, SPPE, 2003.

MTE/DIEESE, Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social, 2007

MTE SPPE Plano Nacional de Qualificação, Resolução 575 CODEFAT. [Livro]. – 2008.

MTE SPPE Plano Nacional de Qualificação, resolução nº 333 CODEFAT

[Livro]. – Brasília : [s.n.], 2003.

MTE SPPE Plano Nacional de Qualificação, Termo de Referência para elaboração do Plano Plurianual do SPTer-CODEFAT E FAT. – Brasília : [s.n.], 2008.

OLIVEIRA, Roberto Vêras. Qualificação e Educação: Reconstruindo nexos e inter-relações. [Seção do Livro] // **Políticas Públicas de qualificação. Desafios Atuais.** / A. do livro Saul Ana Maria. Freitas, José Cleber de (org).. – São Paulo : A+Comunicação, 2007.

PACHECO, Eliezer (org). **Institutos Federais, uma revolução na educação profissional e tecnológica.** [Livro] / ed. Santillana Fundação. – São Paulo e Brasília : Moderna, 2011.

PICCININI, Valmiria Carolina. OLIVEIRA, Sidnei Rocha de. Organização do Trabalho num contexto de liberalização. [Seção do Livro] // **Século XXI Transformações e continuidades nas relações de trabalho.** / A. do livro CACCIAMALLI Maria Cristina, RIBEIRO, Rosana. Macambira, Junior (org). – Fortaleza : Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Universidade de São Paulo, 2011.

POCHMANN, Márcio. **O Emprego na Globalização: a Nova Divisão Internacional do Trabalho e os Caminhos que o Brasil escolheu** [Periódico]. – São Paulo : Boitempo Editorial. – 1.

POCHMANN Márcio. Perspectivas das relações de Trabalho no Brasil no Começo do Século 21. [Seção do Livro] // **Século XXI Transformações e continuidades nas relações de trabalho.** / A. do livro CACCIAMALLI Maria Cristina, RIBEIRO, Rosana. Macambira, Junior (org). – Fortaleza: Instituto de Estudo do trabalho. : Banco do Nordeste do Brasil, Universidade de São Paulo., 2011.

PRAXEDES, Walter Lúcio de Alencar. Sociologia da educação no pensamento de Marx. [Seção do Livro] // **Teorias e pesquisas em ciências Sociais** / A. do livro DOURADO Simone Pereira da Costa e PRAXEDES, Walter Lúcio de Alencar (org). – Maringá : Eduem, 2010.

RAMOS, Carlos Alberto. Notas Sobre Políticas de Emprego [Seção do Livro] // **Texto para discussão nº 471.** – Brasília : [s.n.], 1997.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** [Periódico]. – 2003.

ROSSATTO, Geovanio. Rossato, Solange Marques. **Limites e Desafios da Educação Escolar: Reflexões Críticas a Partir de François Dubet.** [Periódico]. – XXXXX.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. Organização e supervisão, Ed. Nova Fronteira, 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos práticos** [Seção do Livro]. – São Paulo. : Cengage Learning, 2010.

TARTUCE, Gisela Lobo Bptista Pereira. **O que há de novo no debate da "qualificação para o trabalho" reflexões o conceito com base nas obras de George Freedmann e Pierre Naville.** – São Paulo : [s.n.], 2002.

TEIXEIRA, Etenaldo Celso, Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma institucionalidade participativa? **Revista Pólis Nº 37**, São Paulo, 2000.

TOLEDO, Flaviana Alves. RUMMERT, Sonia Maria. O PNQ e a Política de Qualificação profissional de Trabalhadores a Partir dos Anos 1990. [Periódico]. – **Revista Trabalho Necessário**. Ano 7, Nº 9. 2000..

Uruguai Uruguai. Desarrollo Humano em Uruguai. Los Desafios que Plantean las transformaciones del mercado de trabajo al desa rrollo humano em Uruguai. Capítulo IV [Relatório]. – 2001.

VILELA, Elietti Souza. **Fundo de Amparo ao Trabalhador: Análise da Política Pública de Crédito**. Dissertação de Mestrado.. p 119 [Livro]. – Curitiba : [s.n.], 2007.

7 ANEXOS

7.1 ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Visa apreender os limites e dificuldades no planejamento, definição das ações, implantação, acompanhamento, supervisão, prestação de contas ao MTE e acompanhamento dos egressos.

Além disso, pretende-se levantar por meio da contribuição e experiência dos gestores entrevistados, subsídios para propostas de modalidades de políticas públicas de qualificação.

Núcleo comum às três esferas;

Características do entrevistado:

Nome (opcional) _____

Sexo. _____ idade _____

Formação. _____

Instância _____

Função _____

Vínculo empregatício _____

Tempo de trabalho no setor público _____

Tempo de trabalho na política de qualificação _____

Tempo de atuação no Conselho _____

Estadual:

- 1 – Como se dá o processo de planejamento da PPQ?
- 2 – Como são estabelecidas as demandas?
- 3 – Qual a sua avaliação das ações e dos resultados alcançados?
- 4 – Quais os limites que verifica na implantação da PPQ?
- 5 – Como se dá a interação com as outras esferas – federal e municipal?
- 6 – Como avalia a eficácia da PPQ?
- 7 – Na sua opinião, como seria o modelo ideal de política pública de qualificação?

Municipal (Escritórios Regionais e Agências do Trabalhador).

- 1 – Como são definidas as demandas de qualificação do município?
- 2 – Como são as estratégias para a implantação?
- 4 – Como avalia a PPQ no seu município/região?
- 5 – Como avalia a atuação do Conselho Municipal do Trabalho (CMT) em seu município/região?
- 6 – Como avalia a eficácia da PPQ no seu município/região?
- 7 – Como se dá o processo de interação com as outras esferas (estadual e Agência/ER)
- 7 – Na sua opinião como seria o processo ideal da Política Pública de qualificação?

Representantes dos trabalhadores do CMT:

- 1 – Como avalia a participação dos trabalhadores no Conselho?
- 2 – Como avalia o processo de definição da demanda de qualificação no seu município?
- 3 – Como avalia a PPQ?
- 4 – Como avalia o processo de implantação da PPQ?
- 5 – Quais os limites da implantação das ações?
- 6 – Na sua opinião como seria o modelo ideal da Política Pública de qualificação?

Representantes dos empregadores no CMT

- 1 – Como avalia a participação dos empregadores no Conselho?
- 2 – Como avalia o processo de definição da demanda de qualificação no seu município?
- 3 – Como avalia a PPQ?
- 4 – Como avalia o processo de implantação da PPQ?
- 5 – Quais os limites da implantação das ações?
- 6 – Na sua opinião como seria o modelo ideal da Política Pública de qualificação?

7.2 ANEXO II – AS DIMENSÕES DO PNQ

Páginas 19 a 20. MTE, Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 2003 – 2007, Brasília, 2003.

No âmbito político, torna-se central a compreensão da qualificação profissional como direito, como Política Pública, como espaço de negociação coletiva e como um elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável;

A dimensão ética, sob o propósito de garantir transparência no uso e gestão dos recursos públicos, ganha evidência por meio de procedimentos tais como: incorporação das recomendações da Secretaria Federal de Controle – SFC/Corregedoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU; regularização do quadriênio 1999-2002 (adimplência) e adoção de mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos; uniformização dos contratos e convênios; disponibilização de informações atualizadas via Internet; aplicação de procedimentos de redução de custos intermediários (passagens, diárias, etc.); garantia da autonomia do sistema de avaliação frente à gestão e à realização dos planos; garantia de um sistema de monitoramento, em tempo real e de modo eficiente;

No campo conceitual, adquire prevalência de noções como: educação integral; formas solidárias de participação social e gestão pública; empoderamento dos atores sociais (na perspectiva de sua consolidação como cidadãos plenos); qualificação social e profissional; território (como base de articulação do desenvolvimento local); efetividade social; qualidade pedagógica; reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores;

Na dimensão pedagógica, busca-se garantir: aumento da carga horária média; uniformização da nomenclatura dos cursos; articulação prioritária com a educação básica (ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos); exigência para as instituições que vierem a ser contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais, de formulação e implementação de projetos pedagógicos; garantia de investimentos na formação de gestores e formadores; constituição de laboratórios para discussão de referenciais nos campos metodológico, das Políticas Públicas de Qualificação e da certificação; investimento na sistematização de experiências e conhecimentos; desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional; apoio à realização do censo da educação profissional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira – INEP/MEC;

Quanto à dimensão institucional, passa a ser estratégica a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, dentre outras. Além disso, torna-se ainda mais estratégico o papel do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, para garantir uma efetiva participação e controle social. Os Municípios, antes excluídos do acesso aos recursos da qualificação, passam a ser agentes do processo vinculado ao desenvolvimento local. Ganha maior importância também: o papel das Delegacias Regionais de Trabalho – DRTs como representações do MTE nos estados e a articulação institucional das Políticas Públicas de Qualificação no plano internacional (prioritariamente, no âmbito do MERCOSUL e África); e a nova resolução do CODEFAT (nº 333), que institucionaliza estas novas concepções;

No que se refere à dimensão operacional, é preciso garantir: o planejamento como ponto de partida na elaboração dos planos e projetos; um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ, em todos os seus níveis de realização; reestruturação do SIGAE e SOP; mecanismos de efetiva continuidade; a adoção de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e os Projetos Especiais; o estabelecimento de um calendário plurianual, sem reprogramação; diminuir a quantidade do número de parcelas de desembolso de recursos; instrumentos de análise das prestações de contas.

7.3 ANEXO III – RESOLUÇÃO 560/2007- CODEFAT – Art. 3º

Art. 3º

Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios:

I – Princípio da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho: o principal foco das políticas públicas de emprego, trabalho e renda é a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho;

II – Princípio da integração: integrar as ações do Sistema Público, evitando superposições; estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional; e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras;

III – Princípio da gestão participativa: as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda estarão alicerçadas no processo de construção democrática e de gestão por intermédio de conselhos tripartites e paritários;

IV – Princípio da continuidade: garantia de operações contínuas e permanentes nas ações do Sistema, evitando a desvinculação entre a transferência de recursos e a execução;

V – Princípio da eficiência e eficácia: estímulo a procedimentos éticos de melhor aplicação dos recursos disponíveis, segundo especificidades regionais e locais, que se reflitam no cumprimento de metas estabelecidas;

VI – Princípio da efetividade social: melhores condições e maior equidade de inclusão dos trabalhadores nas dinâmicas do desenvolvimento local;

VII – Princípio da atenção aos grupos vulneráveis: atendimento específico ou focalizado a grupos mais ameaçados pelo desemprego e com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho;

VIII – Princípio da viabilidade de controle: adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e de gestão, que sejam mensuráveis e viáveis do ponto de vista operacional e de controle;

IX – Princípio da qualidade no atendimento e na prestação de serviços: o atendimento integrado deverá proporcionar serviços de qualidade aos beneficiários das ações;

X – Princípio da sustentabilidade financeira: necessidade de garantir fontes de

recursos adequadas à viabilização das ações do Sistema.

XI – Princípio da legalidade, do interesse e da moralidade pública: o executor das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda terá na norma os limites definidos de seus atos, que deverão primar pelo alcance do bem comum, em consonância com a necessidade de atuar com um fim moral. <http://portal.mte.gov.br/legislacao/resolucao-n-560-de-28-11-2007.htm> consulta realizada em 01/05/2012.

7.4 ANEXO IV – RESOLUÇÃO Nº575/2008 - CODEFAT – ART 17, 18 E 22.

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

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

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

III- serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

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

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

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

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

§ 1º As instituições descritas nos incisos I a IV deste artigo, quando de caráter nacional ou regional poderão ser, simultaneamente, conveniadas com o MTE e contratadas de uma ou mais das modalidades de implementação do

PNQ, desde que na sua área de especialidade e que a soma dos recursos conveniados não ultrapasse a capacidade financeira da entidade nos termos da IN 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º É vedada à instituição executora:

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

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

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

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

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

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

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

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

III- consistência da proposta em relação aos planos de trabalho das

demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido;

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

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

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

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

Parágrafo único. No caso de implantação de Projeto Piloto, no âmbito dos Convênios Plurianuais Únicos, a exigência constante no inciso II deste artigo poderá, a critério do MTE/SPPE, ser dispensada. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/codefat/qualificacao-social-e-profissional.htm> acesso em 25/04/2012.

7.5 ANEXO V – INSTRUMENTO DE SUPERVISÃO

INSTRUMENTO DE SUPERVISÃO (NO LOCAL DE REALIZAÇÃO DA AÇÃO)

Ano do PNQ: _____

Entidade Executora: _____

Município _____

Ação Supervisionada: _____

Turma: _____

Endereço / Local da ação: _____

Supervisor: _____

Escritório Regional: _____

Data: ____/____/____

A ação foi encontrada no endereço e horário programados de acordo com o cronograma?

Sim

Não

▲ Ver junto a Agência e/ou Escritório Regional:

a) Como foi feita a divulgação da ação? Rádio

TV

Telefone

Cartaz

Na própria Agência

Outro. Qual? _____

b) As informações repassadas sobre as ações foram suficientes?

c) Houve dificuldade para montagem da turma? Quais?

d) Como foi o contato com a executora?

e) O CMT está acompanhando a ação?

⤴ Sobre o material didático:

	⤴ Foi suficiente
	⤴ Não foi suficiente
	⤴ Foi entregue no início de cada disciplina
	⤴ Foi entregue com atraso
	⤴ O material tem qualidade na sua impressão
	⤴ O material foi adequado ao curso
	⤴ O material foi gratuito

13. Para as ações onde é necessária a utilização de algum tipo de equipamento de proteção individual:

	⤴ Não se aplica (o curso não usa/não depende deste recurso)
	⤴ Inexistente (Não foi fornecido)
	⤴ Existente, mas insuficiente
	⤴ Existente, mas inadequado
	⤴ Existente, mas insuficiente e inadequado
	⤴ Adequado
	⤴ Gratuito

14. Para as ações que necessitam de equipamentos, máquinas, ferramentas para uso durante a realização da ação:

	⤴ Não se aplica (o curso não usa/não depende deste recurso)
	⤴ Inexistente (Não foi fornecido)
	⤴ Existente, mas insuficiente
	⤴ Existente, mas inadequado
	⤴ Existente, mas insuficiente e inadequado
	⤴ Adequado
	⤴ Gratuito

15. Sobre o auxílio transporte aos educandos:

	1. Não se aplica
	2. É fornecido
	3. Não está sendo fornecido
	4. Entregue em dia
	5. Entregue com atraso

16. É fornecido auxílio alimentação aos educandos?

	⤴ Não se aplica
	⤴ Sim
	⤴ Não

17. Está sendo fornecido lanche de acordo com o estabelecido em edital?

Sim

Não

18. Qual é o número de educandos:

- Que constam na lista de chamada

- Educandos presentes

- Educandos evadidos

19. As instalações utilizadas são adequadas a ação?

Sim

Não.

Porque?

20. Listar sugestões, elogios e reclamações dos educandos:

21. Observações gerais e comentários:

22. A supervisão foi acompanhada por pessoas do E.R., Agência ou outras pessoas? Quem?

23. Qualquer resposta aos itens anteriores que não forem satisfatórios deverão ser especificados neste quadro:

PROBLEMAS ENCONTRADOS	PROVIDÊNCIAS TOMADAS
1. Estrutura Física	
2. Equipamentos, Máquinas, Ferramentas	
3. EPI (Equipamento de Proteção Individual)	
4. Material Didático	
5. Alimentação	
6. Transporte	
7. Outros problemas encontrados	

DATA: _____

ASSINATURA DOS(AS) SUPERVISORES(AS):

