

Desenvolvimento Social: Desafio para as Políticas Públicas de Qualificação Profissional

Área Temática de Trabalho

Resumo

Este artigo pretende traçar um panorama histórico mostrando como a educação profissional no Brasil não consegue vincular a dimensão da qualificação e da formação integral voltada para a inclusão social, bem como analisar os planos de qualificação profissional, PLANFOR e PNQ, apontando seus retrocessos e avanços em direção a busca do desenvolvimento social e da cidadania plena.

Autoria

Raquel Vilela Cecílio (Graduanda em Ciências Sociais)

Tiago Antônio da Silva Jorge (Graduado em Ciências Sociais e estudante do curso de Especialização em Políticas Públicas – DCP/FAFICH/UFMG).

Instituição

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Palavras-chave: trabalho; políticas públicas; qualificação profissional.

Introdução e objetivo

Pode-se dizer que a questão da educação profissional no Brasil, durante muitos anos, caracterizou-se, principalmente, na rede de Escolas Técnicas Federais e Estaduais e no chamado Sistema “S”, formado pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem e de Serviço Social – SENAI/ SESI (indústria); SENAC/ SESC (comércio e serviços, exceto bancos); SENAR (agricultura); SENAT/ SEST (transportes sobre pneus); SEBRAE (todos os setores para atendimento a micro e pequenas empresas) e surgidos a partir da década de 1940.

As escolas técnicas e o Sistema “S” tornaram-se, praticamente, a marca da educação profissional no Brasil. Em meados da década de 1970, o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, estruturou o sistema Nacional de Formação de Mão de Obra, que implementou, por meio da Secretaria de Mão de Obra – SMO, projetos de formação profissional, como o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra – PIPMO e programas relacionados à Lei 6297/75, que permitia descontos do imposto de renda para aplicação em formação profissional.

Esses programas alcançaram seu auge no início da década de 1980, registrando ações de treinamento em massa, mas sem grandes impactos sobre a institucionalidade dominante, na medida em que permaneceram, em matéria de execução, restritos ao Sistema “S”, representando simplesmente uma forma de ampliação e financiamento dos programas normalmente oferecidos por essas entidades. O declínio desses projetos se deu no início dos anos 1990, em função da crise econômica e das reestruturações do MTE, em que ocorreu o fim do esquema de incentivo e o último deixou de atuar na área de educação profissional.

Somente com a criação e regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em 1990 é que se colocou o desafio de se dinamizar o componente qualificação profissional no âmbito dos programas de geração de trabalho e renda, o que levou o MTE a retomar a liderança nessa área. Com Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, elaborado pelo Ministério do Trabalho através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional em 1996, a atuação governamental nesse campo ganhou destaque no âmbito das

políticas públicas. Apesar de ter sido regulamentado em 1990, somente em 1993 foram implementados programas de qualificação financiados pelo FAT. Tais programas começaram em escala modesta e com um enfoque bem restrito e direcionado somente para beneficiários do seguro-desemprego e de funcionários do SINE.

O PLANFOR, estruturado e implementado a partir de 1995, impôs um novo rumo a esse processo, como proposta de dinamização dos programas de qualificação financiados pelo FAT, mas também com a ambição explícita de tratar a questão da educação profissional como política pública, integrada à política pública de trabalho e renda”. (Fausto, Garcia e Ackermann, 2001:4).

Segundo Azeredo (1998:44) o PLANFOR surge de uma necessidade de articulação, no âmbito das políticas públicas de emprego, entre os diversos instrumentos, tendo em vista aumentar as chances de reinserção no mercado de trabalho ou evitar a marginalização da força de trabalho. “São assim necessários programas sociais de transferência de renda para a população desempregada, mas é igualmente importante que esteja integrada nos serviços de intermediação e que esteja participando do processo de educação e qualificação”. Frente às diretrizes do novo Plano Plurianual – PPA 2004-2007, a política pública de qualificação ganha um novo enfoque, onde as ações de qualificação profissional ganham a função de potencializar a inclusão social pelo trabalho.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ foi concebido como uma forma de combinar todas as ações de Políticas Públicas de Emprego, Educação e Desenvolvimento. O presente trabalho tem como objetivo principal analisar as políticas públicas de qualificação profissional no Brasil nos últimos anos, mais especificamente o PLANFOR e o PNQ, bem como avaliar a interferência e a forma como o Governo concebe o problema do trabalho, tomando por base os dados levantados através do Projeto de Avaliação do PNQ em Minas Gerais feito pela Rede Unitrabalho através de seus núcleos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), buscando estabelecer um conjunto de critérios que sirvam de referência para a análise do grau de congruência entre o esperado e o efetivamente realizado. Pretende-se com isso, estabelecer uma comparação entre o PNQ e o PLANFOR, tendo como base elementos de sua concepção e implementação, assim como possíveis avanços alcançados.

Sendo assim, a análise dos dados foi feita a partir da visão de que o PNQ procura expressar uma política de desenvolvimento social, que amplia a perspectiva de qualificação profissional para além do treinamento de habilidades específicas, pautando-se mais como um instrumento de aperfeiçoamento da cidadania e promotor de inclusão social, do que apenas como transmissor de conhecimentos técnicos.

Com base em tal concepção buscou-se analisar os dados tendo como objetivo principal buscar respostas para três questões principais listadas a seguir:

- Houve aumento de eficácia na efetivação de políticas de qualificação social e profissional entendidas como parte de um grande projeto de desenvolvimento social pretendido pelo Governo Federal através do PNQ?
- O PNQ, avaliado aqui a partir do PLANTEQ-MG/2003, contém elementos reais de inovação e aperfeiçoamento da política de qualificação social e profissional face à experiência anterior do PLANFOR nesse mesmo campo de atuação estatal?
- As ações cumpridas em 2003 podem ser consideradas como boa base de referência para a continuidade do PNQ até 2007, como previsto pelo Governo Federal?

Metodologia

Análise de documentos do PLANFOR; entrevista com responsável pelas ações de qualificação da Secretaria Estadual de Trabalho; análise de documentos referentes às ações de

qualificação social e profissional no Estado; análise de Planos de Ação das entidades Executoras; entrevistas com os responsáveis pelas ações de qualificação das Entidades Executoras; entrevistas com educadores e educandos; entrevistas com membros do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (CETER); entrevistas com membros de Comissões Municipais de Trabalho (CMTs).

Resultados e discussão

A partir de 1995, quando buscou-se dinamizar o componente qualificação profissional nos programas do FAT, iniciou-se a discussão de um novo projeto que veio a resultar no PLANFOR. O PLANFOR foi estruturado a partir de 1995 e implementado a partir de 1996. A concepção do PLANFOR foi estruturada tendo como base três eixos fundamentais:

- **Avanço Conceitual:** onde se buscou contemplar dimensões como o foco na demanda do mercado de trabalho; caráter complementar em relação à educação básica; desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou gestão do trabalhador; atenção à diversidade social, econômica e regional da População Economicamente Ativa – PEA.
- **Articulação Institucional:** que pode ser entendido como o reconhecimento, articulação e desenvolvimento de atores sociais relevantes para uma política pública de trabalho e geração de renda, consolidando e integrando uma rede nacional de educação profissional, com o objetivo de atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas.
- **Apoio à sociedade civil:** entendido como a promoção de ações de qualificação do trabalhador, incluindo não somente cursos e treinamentos, mas assessorias, extensão, pesquisas e estudos.

Para a implementação do PLANFOR, foram estruturados dois mecanismos, com base nas diretrizes: participação, descentralização e fortalecimento da capacidade de execução local. São eles:

- **PEQs:** Planos Estaduais de Qualificação – contemplando projetos e ações de educação profissional em cada unidade federativa, elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho – STBs, sob homologação dos Conselhos Estaduais de Trabalho – CETs, que deverão se articular com Conselhos Municipais de Trabalho – CMTs. As PEQs absorviam cerca de 70% do investimento anual do PLANFOR.
- **PARCs:** Parcerias Nacionais e Regionais – elaborados e geridos por sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais, para projetos e ações inovadoras de educação profissional, em escala nacional ou cobrindo mais de uma unidade federativa, mediante convênios entre a entidade parceira e o MTE.

O PLANFOR teve sua vigência até o ano de 2002. Após esse período, vários fatores tornaram evidente a necessidade de várias mudanças em sua concepção. Fatores como a baixa qualidade dos cursos oferecidos, bem como a baixa efetividade social das ações do PLANFOR levou o MTE a instituir o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo assim o PLANFOR, com o objetivo de reestruturar as diretrizes da Política Pública de Qualificação.

O PNQ foi concebido tendo como fundamentos seis dimensões principais. São elas:

- **Política:** busca-se compreender a qualificação profissional como direito, como Política Pública, como espaço de negociação coletiva e como um elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável.
- **Ética:** busca-se garantir a transparência no uso e gestão dos recursos públicos através de mecanismos como: 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.

- Conceitual: busca-se a prevalência de noções como: educação integral; formas solidárias de participação social e gestão pública; empoderamento dos atores sociais tendo como perspectiva 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.
- Pedagógica: busca-se garantir aumento da carga horária média; uniformização da nomenclatura dos cursos; articulação prioritária com a educação básica; 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.
- Institucional: busca-se a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, entre outras. Busca-se também, o fortalecimento do papel do conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, como forma de garantir, de forma efetiva, a participação e o controle social.
- Operacional: busca-se garantir: o planejamento como ponto de partida e de chegada 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; mecanismos de efetiva continuidade; adoção de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e Projetos Especiais; o estabelecimento de um calendário Plurianual, sem reprogramação; instrumentos de análise das prestações de contas. Em função de se tratar de um grande conjunto de mudanças, o ano de 2003 foi considerado um período de transição, com a implementação do PNQ de forma plena apenas a partir de 2004. Apesar da operacionalização do PNQ se dar de forma nacionalmente articulada sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns, sua implementação se dará de forma descentralizada, por meio de dois mecanismos distintos e complementares. São eles:
- Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs): contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional referentes a um território, que pode ser uma unidade federativa, uma mesorregião, microrregião ou município. Sua aprovação e homologação se dão, de forma obrigatória, pelo Conselho Estadual de Trabalho, ou pelas Comissões Municipais de Trabalho referentes ao território. Tais entidades deverão articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano, implementados sob gestão do responsável legal do arranjo institucional do território, que pode ser tanto a Secretaria Estadual de Trabalho ou equivalente, bem como um Arranjo Institucional Municipal (consórcio municipal, Secretaria Municipal de Trabalho ou sua equivalente, assim como outro arranjo legalmente constituído, desde que haja garantia de responsabilidade civil e legal solidária entre os componentes do arranjo).
- Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs): contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologia 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, por entidades de comprovada competência técnica e capacidade de execução.

Tendo em vista o conhecimento das principais diretrizes e objetivos dos Planos acima apresentados, buscou-se então estabelecer, de modo sistemático, os indicadores a serem identificados como formas de verificação do grau de realização dos objetivos do PNQ levando-se em consideração sua proposta de superação e aperfeiçoamento em relação ao PLANFOR.

Sendo assim, a análise dos dados referentes ao PLANTEQ-MG/2003 se pautou nos seguintes indicadores listados a seguir:

- Existência de diagnósticos prévios relativos a necessidades/demandas locais.
- Existência de elementos indicadores da concepção dos planos pedagógicos visando à formação integral do educando (preocupação com elevação do nível de escolaridade, com efetiva formação para a participação política segundo princípios de cidadania ativa, conexão do curso oferecido com órgãos públicos de encaminhamento para o mercado ou de efetivação de projetos de cooperativismo ou de formas de economia solidária).
- Evidência de preocupação com inovação metodológica e/ou nos conteúdos programáticos.
- Evidência de efetiva cooperação entre os diversos órgãos estatais que se ocupam de projetos de desenvolvimento social (Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e de Planejamento, Sistema Nacional de Emprego, Ministérios da Educação, das Cidades e do Desenvolvimento Social)
- Evidência de efetiva participação do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda – CETER e de Comissões/Conselhos Municipais de Emprego no processo de elaboração do PLANTEQ-MG
- Explicitação de mecanismos de acompanhamento do trabalho, ao longo da realização dos planos pedagógicos, de modo a evidenciar preocupação com o andamento do proposto em relação à prática, visando a promover correções ao longo do percurso.
- Existência de procedimentos, explicitados nos planos de trabalho das propostas pedagógicas, visando à obtenção de informações a serem dadas pelos próprios educandos, relativas ao grau de aprendizagem e de compreensão dos objetivos pretendidos pelo PNQ.

É possível notar que mesmo tendo sido pensado como uma nova política de qualificação profissional, o PNQ ainda apresenta vários pontos em comum em relação ao PLANFOR. Podemos destacar alguns pontos principais como a descentralização dos recursos do Governo federal para o nível local, assim como o público alvo de tais planos, a saber, jovens em busca do primeiro trabalho; pessoas desempregadas; pessoas ocupadas mas em risco de desocupação. A prioridade é garantida, em ambos os planos, aos chamados grupos vulneráveis, onde se entende por vulnerabilidade a dificuldade de acesso e permanência no mercado de trabalho e outras alternativas de qualificação profissional por razões de pobreza, baixa escolaridade e fatores relacionados a gênero, raça/cor, ou necessidades especiais.

Apesar de serem dirigidos a um mesmo público alvo, existem algumas questões divergentes na concepção dos planos. O PLANFOR tinha como um dos focos principais de planejamento a demanda do mercado de trabalho, onde é dada ênfase à noção de “empregabilidade”, entendida aqui, como um conjunto de saberes, competências e credenciais que habilitam o indivíduo para a competição pelos empregos disponíveis. Já o PNQ, foi planejado tendo como um dos seus focos principais o público alvo, dando ênfase à noção de formação plena do cidadão, bem como a noção de qualificação social e profissional. Outro ponto que merece destaque relaciona-se ao papel dos Conselhos Estaduais de Trabalho, Emprego e Geração de Renda e das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho no âmbito dos dois planos aqui analisados. Enquanto no PLANFOR, tais órgãos tinham o papel de simplesmente aprovar e homologar os planos elaborados no âmbito das Secretarias Estaduais de Trabalho, no PNQ tais entidades passam a ter um papel importante no sentido de garantir uma efetiva participação e controle social na elaboração, condução e avaliação da Política Pública de Qualificação. Além da tarefa de aprovação e homologação dos PLANTEQs, tais

órgãos têm como tarefa articular e priorizar demandas de Qualificação Social e Profissional levantadas pelo poder público local e pela sociedade civil organizada, assim como supervisionar a execução do Plano a ser implementado.

Conclusões

Embora seja importante destacar que o ano de 2003 representou um período de transição do PLANFOR para o PNQ, o que compromete uma comparação de forma mais efetiva entre os dois planos, é possível afirmar que o PNQ, da maneira como está organizado e é implementado nesse período de transição, tomando por base a experiência do PLANTEQ-MG/2003, realiza seus objetivos e ideais pretendidos de forma muito precária e insuficiente.

Podem-se citar, entre os principais pontos, fatores como a centralidade do controle do processo por parte da Secretaria Estadual à qual é alocada a responsabilidade de representação do Governo Estadual. Tal fato compromete um dos pressupostos principais do PNQ, no que diz respeito à participação ativa dos Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Trabalho, como espaços públicos privilegiados para a formulação de diagnósticos e articulação das demandas a partir das quais o PLANTEQ seria formulado. O papel político de coordenação dos Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Trabalho torna-se enfraquecido também, na medida em que o atual formato de regulamentação do PNQ permite que municípios com mais de um milhão de habitantes e consórcios de municípios apresentem projetos diretamente ao MTE. Com isso, se estabelece uma contradição na lógica de efetivação do PNQ, na medida em que, os Conselhos/Comissões não se configuram como instância última de tomada de decisões e de definição de prioridades.

Outro ponto que merece destaque relaciona-se à concepção de qualificação profissional. Enquanto o PNQ trabalha, em sua elaboração, com uma concepção do trabalho como elemento da educação para a cidadania, incluindo educação profissional e conteúdos de formação de espírito crítico e cívico, contribuindo para a autonomia dos cidadãos plenos, na prática os cursos abordaram, de forma precária, o aspecto da formação profissional e social dos educandos.

Por fim, ressaltar-se que é importante organizar um momento de reflexão mais aprofundada sobre o sentido de políticas públicas de qualificação profissional concebidas como meio de promoção do desenvolvimento social. A referência normativa destas políticas não deveria ser uma visão restritiva de intervenção dirigida a atender, ou mesmo a moldar, demandas do mercado de trabalho. Se a própria noção de trabalho, no mundo do capitalismo central, está sendo revista de maneira muito ampla e sofisticada, não se justifica que, num país de capitalismo desorganizado e dependente como o Brasil, políticas que se pretendam como intervenções ambiciosas visando a aperfeiçoar os processos de integração social, numa perspectiva humanista e democrática, discussões amplas e criativas não sejam estimuladas como preparação para a formulação de formas de intervenção pública que tenham o trabalho como referência fundamental para a cidadania plena e a efetiva inclusão social.

Referências bibliográficas

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.

FAUSTO, A; GARCIA, C; e ACKERMANN, W. **Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007**. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Resolução n.º 333 CODEFAT**. Brasília, 2003.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. Brasília, 2001.

MTE/ SEFOR/ CODEFAT. **Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego – A experiência da CUT de 1998 a 1999**. Ed. Formação integração CUT, 1999.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

REDE INTERUNIVERSITÁRIA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O TRABALHO. **Relatório da Avaliação Final do PLANTEQ – MG/2003**. Belo Horizonte, 2004. Relatório. Mimeografado.

VOGEL, Arno e YANNOULAS, Silvia. Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2001.