

**DO PLANFOR AO PNQ:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE OS PLANOS  
DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL**

Patricia Ebaní Peixoto

Dissertação de Mestrado em Política Social  
Mestrado em Política Social  
Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória  
Maio de 2008

**DO PLANFOR AO PNQ:  
UMA ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE OS PLANOS  
DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL**

Patricia Ebani Peixoto

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_ por:

---

Prof. Dr. Paulo Nakatani – Orientador,  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Maria Manfroi,  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Carmelita Yazbek,  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
Vitória, Maio de 2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

P379d Peixoto, Patricia Ebani, 1984-  
Do PLANFOR ao PNQ : uma análise comparativa sobre os planos de  
qualificação no Brasil / Patricia Ebani Peixoto. – 2008.  
136 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Formação profissional. 2. Qualificações profissionais. 3. Mercado  
de trabalho - Brasil. I. Nakatani, Paulo. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 36

---

Dedico este trabalho aos meus pais – Gracinda e Jurandir – e aos meus amigos pelo estímulo intelectual permanente e pelo apoio incondicional.

É uma alegria tê-los em minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A retrospectiva de um processo de pesquisa me fez recordar momentos e pessoas que – pela sua presença e estímulo – dela passaram a fazer parte de forma tão efetiva que sem suas inúmeras contribuições dificilmente teria chegado até aqui.

Primeiramente, quero agradecer à Deus, que me abençoa com Sua presença sempre me dando forças para continuar. A cada nova luta me fez encontrar uma nova vitória e a cada obstáculo um novo desafio a ser vencido. Hoje, mais do que nunca, quero agradecer-te por tudo aquilo que tens feito e por tudo aquilo que ainda vais fazer.

Aos meus queridos pais, Jurandir e Gracinda, que muitas vezes renunciaram seus sonhos pessoais e não mediram esforços para que eu pudesse alcançar a meta desejada, a minha eterna gratidão. Obrigada pela preciosa ajuda, disponibilidade, paciência e estímulo para suportar todos os momentos de angústia e falta de motivação, me deixando livre para buscar um caminho próprio. Amo vocês!

Às minhas amigas Adriana Estela Custódio Carletto e Ruteléia Cândida de Souza Silva – companheiras de todos os momentos – agradeço a solidariedade, o carinho e as valiosas assessorias afetivas e intelectuais. Tenham certeza de que com vocês o caminho tornou-se bem menos árduo e muito mais prazeroso.

Aos companheiros de todas as horas Elieth Rosário, Felipe Altoé, Marcela Portela, Paulo Aguiar e Rodrigo Subtil por nossas valiosas conversas e por sempre compartilhar com vocês momentos de alegria e tristeza. Pessoas valiosas e inestimáveis com quem compartilho sonhos e esperanças.

Aos integrantes da banca examinadora da dissertação à Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Carmelita Yazbek, à Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vânia Maria Manfroi e ao meu orientador Prof<sup>º</sup>. Dr<sup>º</sup>. Paulo Nakatani.

À Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Carmelita Yazbek, pelas valiosas contribuições no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS – as quais serviram de base e ao mesmo tempo desafio para a definição do meu objeto de pesquisa.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Maria Manfroi que me acompanha desde os tempos da graduação a quem devo parte importante da minha trajetória acadêmica, pois sempre se mostrou generosa, estimulante e torcedora com as nossas realizações. Tenha certeza que muitos dos objetivos alcançados foi por seu importante apoio.

Ao o meu orientador Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Paulo Nakatani que se mostrou desafiador e estimulante, não economizando na crítica e no rigor para o meu crescimento intelectual. Ao mesmo tempo em que agradeço por sua generosidade e crença na minha capacidade, por ter compartilhado o seu saber e valorizado sempre o meu.

Manifesto, também, meus agradecimentos aos funcionários, colegas e professores do mestrado com quem venho exercitando o aprendizado e a oportunidade de debate acadêmico. Em especial agradeço a Adriana (secretária do programa) que se tornou uma amiga prestativa e conselheira nesse momento tão importante.

Quero igualmente tornar público meu reconhecimento à instituição que viabilizou minha participação no curso de mestrado em Política Social da UFES – o Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória – FACITEC –, com uma bolsa de estudos, fator que se tornou imprescindível para que pudesse desenvolver esse trabalho.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO DE UM CENÁRIO EM TRANSFORMAÇÃO .....</b>	<b>21</b>
1.1 O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO .....	22
1.2 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O CONTEXTO BRASILEIRO: UM CONVITE AO DEBATE .....	40
<b>CAPÍTULO 2 – A TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC E LULA.....</b>	<b>56</b>
2.1 PLANFOR: O CAMINHO SEGUIDO PELA POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC .....	58
2.1.1 A concepção do PLANFOR.....	58
2.1.2 Organização e estratégias de implementação .....	60
2.1.3 Monitoramento e avaliação do PLANFOR .....	68
2.1.4 Resultados obtidos.....	74
2.2 O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO GOVERNO LULA: PARÂMETROS PARA ANÁLISE .....	76
2.2.1 A concepção do PNQ .....	76
2.2.2 Organização e estratégias de implementação .....	80
2.2.3 Monitoramento e avaliação do PNQ.....	88
2.2.4 Resultados obtidos.....	90

<b>CAPÍTULO 3 – OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
3.1 CONCEPÇÕES GERAIS E DIRETRIZES DOS PLANOS .....	95
3.2 ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS DOS PLANOS .....	105
3.3 QUALIFICAÇÃO, EMPREGABILIDADE, INSERÇÃO E PERMANÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO.....	111
<b>NOTAS CONCLUSIVAS.....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Treinados nos anos de 1995 a 2001 – PLANFOR/FAT e REP .....	74
Tabela 2 – Distribuição dos educados no PNQ, segundo o gênero .....	91
Tabela 3 – Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso .....	92

## LISTA DE SIGLAS

<b>BACEN</b>	Banco Central
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
<b>CAGED</b>	Cadastro Geral de Empregos e Desempregos
<b>CEFET</b>	Centro Federal de Educação Tecnológica
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CETs</b>	Comissões Estaduais de Trabalho
<b>CGU</b>	Corregedoria-Geral da União
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CMTs</b>	Comissões Municipais de Trabalho
<b>Cofins</b>	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
<b>CPMF</b>	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
<b>CODEFAT</b>	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DEQ</b>	Departamento de Qualificação
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
<b>DRTs</b>	Delegacias Regionais de Trabalho
<b>EP</b>	Educação Profissional
<b>FACITEC</b>	Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória
<b>FAD</b>	Fundo de Amparo ao Desempregado
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MTb</b>	Ministério do Trabalho
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho

<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PASEP</b>	Patrimônio do Servidor Público
<b>PEA</b>	População Economicamente Ativa
<b>PEQ's</b>	Planos Estaduais de Qualificação Profissional
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PICE</b>	Política Industrial e de Comércio
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PLANFOR</b>	Plano Nacional de Formação Profissional
<b>PNQ</b>	Plano Nacional de Qualificação
<b>PlanTeQs</b>	Planos Territoriais de Qualificação
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPTR</b>	Política Pública de Trabalho e Renda
<b>PREALC</b>	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
<b>ProEsQs</b>	Projetos Especiais de Qualificação
<b>PROGER</b>	Programa de Geração de Emprego e Renda
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>QPS</b>	Qualificação Social e Profissional
<b>REP</b>	Rede Nacional de Educação Profissional
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
<b>SEFOR</b>	Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SENAR</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
<b>SENAT</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SEST</b>	Serviço Social do Transporte
<b>SFC</b>	Secretaria Federal de Controle
<b>SIGAE</b>	Sistema de Informações Gerenciais sobre as Ações de Emprego
<b>SINE</b>	Serviço Nacional de Emprego
<b>SOP</b>	Sistema de Operações
<b>SPE</b>	Sistema Público de Emprego

<b>SPMA</b>	Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação
<b>SPPE</b>	Secretaria de Política Pública de Emprego
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UFES</b>	Universidade Federal do Espírito Santo
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os planos de qualificação profissional dos governos FHC e do governo Lula, sob uma perspectiva comparativa, identificando os nexos existentes entre os determinantes político-ideológicos e a formulação dessas políticas. O debate acerca deste assunto privilegia as transformações no contexto brasileiro, pós-década de 80, ressaltando o cenário dos anos 90 e o primeiro governo Lula, período em que o PLANFOR e o PNQ se estruturam na perspectiva de enfrentamento dos problemas ocasionados pelo mercado de trabalho e a educação profissional passa a ser considerada como um elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país. Investigamos as estratégias utilizadas pelas políticas, com destaque para as concepções, objetivos e elementos que norteiam as ações, forma de organização, público-alvo e esquemas de monitoramento e avaliação, dando atenção especial à análise das similaridades e divergências entre os Planos. Compreendemos que a qualificação se desenvolve dentro de um processo contraditório entre capital e trabalho, em que a própria lógica do sistema impõe dificuldades e limitações ao alcance dessas políticas. Portanto, neste trabalho abordamos questões como: as estratégias de qualificação profissional desenvolvidas pelo PLANFOR e PNQ são capazes de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mercado de trabalho, especialmente, o fenômeno do desemprego e do aumento da precarização das condições de trabalho? A qualificação constitui-se como elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país? Quais as concepções político-ideológicas que estão presentes nos Planos de qualificação do governo federal?

Palavras-chave: Formação profissional, Planos de qualificação, Mercado de trabalho brasileiro.

## **ABSTRACT**

This paper aims at assessing the professional qualification plans of FHC and Lula's government under a comparative perspective, identifying the existing connections between the political-ideological determinants and the formulation of these policies. The debate about this subject privileges the changes in the Brazilian context after the 80's, highlighting the scenery of the 90's and the first of Lula's government, time in which PLANFOR and PNQ were structured in the perspective of problems coping resulted from the labor market. Child education starts to be regarded as a strategic element for the promotion of competitiveness and country development. We have inquired into the strategies used by the policies with a distinction for the conceptions, objectives and elements which guide the actions, form of organization, target public and projects of monitoring and assessment, emphasizing the analysis of similarities and divergences between the plans. We understand that the qualification is developed inside a contradictory process between capital and work in which the own logic of the system imposes difficulties and limitations to the reach of this policy. Therefore, in this study we have posed some questions such as: are the strategies of professional qualifications developed by PLANFOR and PNQ capable of coping with problems resulted from the changes which have taken place in the labor market, especially the unemployment phenomenon and the raise of precariousness of work conditions? Is the qualification constituted as a strategic element for the promotion of competitiveness and the country development? What are the political-ideological conceptions which are presented in the plans of the federal government qualification?

Key words: Professional Formation, Qualification plans, Brazilian labor market.

## APRESENTAÇÃO

Durante as últimas décadas, em um contexto marcado por profundas transformações nas diferentes esferas do sistema capitalista, os programas de qualificação profissional se desenvolveram e ganharam relevância em diversas partes do mundo, tornando-se – no processo da globalização econômico-financeira, de abertura comercial e de acirramento da concorrência intercapitalista – uma das principais estratégias adotadas para elevação da competitividade empresarial.

Na esfera sócio-econômica, o capital, associado ao crescente uso de novas tecnologias, rompeu com as fronteiras nacionais e globalizou-se. Essa globalização, principalmente, a do capital financeiro especulativo trouxe diversos problemas, especialmente, para os países de capitalismo periférico, como o Brasil, uma vez que esses arcam com altíssimos juros mensais.

De acordo com Almeida (2003), a crescente interdependência entre os países, característica central do processo de globalização, tem se expressado no aumento da convergência e homogeneização dos mecanismos regulatórios de vários países, sobretudo, os direcionados à defesa da concorrência, da propriedade intelectual, do capital estrangeiro e do meio ambiente, limitando a liberdade dos governos em estabelecer políticas nacionais. Além disso, a hegemonia do pensamento neoliberal perpassou por diferentes economias, homogeneizando os modelos econômicos adotados que, de um modo geral, partilham da transformação do papel do Estado, do processo de liberalização comercial e financeira, da privatização e da desregulação do mercado de trabalho.

Com a afirmação do ideário neoliberal, marcado pela regulação do mercado como uma forma de sociabilidade humana, a exclusão e a desigualdade são postos como elementos necessários à competitividade. Busca-se com isso difundir a idéia de que a responsabilidade pela posição que ocupam no sistema é fruto da incompetência e das escolhas errôneas dos indivíduos.

Diante desse panorama, no plano ideológico, vislumbramos que se desloca a responsabilidade social do Estado para o plano individual, em que os indivíduos

devem adquirir competências, habilidades e atitudes para se tornarem competitivos e empregáveis, sejam para atuar no mercado formal ou informal.

[...] A velocidade com que se adquirem os novos conhecimentos e se produzem novas tecnologias permite a possibilidade de obter-se um crescimento econômico sustentado e que as mudanças de emprego sejam mais freqüentes durante a vida das pessoas. Essas circunstâncias determinam duas prioridades fundamentais para a educação: atender à crescente demanda por parte das economias de trabalhadores adaptáveis capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades, e, contribuir para a constante expansão do saber (BANCO MUNDIAL, 1995, apud LIMA FILHO, 2002, p.80).

Essas orientações nortearam as políticas de Educação Profissional no Brasil que a partir da década de 90, realizaram uma série de reformulações, no intuito de estabelecer relações favoráveis às mudanças necessárias ao padrão de acumulação dos países periféricos, tornando os trabalhadores “adaptáveis” e “receptivos” a elas.

Portanto, é nesse momento que o discurso da empregabilidade se destaca, já que mais do que pensar a integração dos trabalhadores ao mercado de trabalho, as políticas educacionais devem orientar-se para garantir a transmissão diferenciada de competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar pelos poucos empregos disponíveis.

De um modo geral, as mudanças nas políticas de qualificação resultaram na compreensão do educativo, do formativo e da qualificação, separados da dimensão ontológica do trabalho<sup>1</sup> e da produção, reduzindo-se ao economicismo do emprego e, agora, da empregabilidade. Hoje, a educação formal e a qualificação situam-se como elementos da competitividade, da reestruturação produtiva e da empregabilidade.

É nesse cenário que surgem no Brasil as políticas de formação profissional, formuladas pelo Ministério do Trabalho – MTb – em articulação com empresários e entidades sindicais, cujos recursos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

---

<sup>1</sup> Segundo Marx (1971), a categoria trabalho configura-se como condição fundamental para a existência social da vida humana, pois no mesmo momento em que os indivíduos transformam a natureza externa, também alteram sua própria natureza humana, o que representa um processo permanente de transformação recíproca. Enquanto isso, para Lukács, o trabalho humano é constituído pela manifestação do ato consciente que, no ser social, não se configura, simplesmente, como uma ação de reprodução biológica. “[...] O trabalho é um ato de pôr consciente e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios [...]” (LUKÁCS, 1978, apud ANTUNES, 2005, p.124).



Essas políticas atribuem à educação profissional o papel de qualificar e requalificar os trabalhadores para o mercado de trabalho, uma vez que o aumento da preocupação com os altos índices de desemprego e com a exclusão do mercado trouxe como características ações direcionadas para os grupos considerados vulneráveis. Ademais, a busca por aproximar a qualificação profissional das demandas do setor produtivo resultou na organização modular das ações educativas que culminaram com criação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR – no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC – e, posteriormente, o Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ – no governo de Luís Inácio Lula da Silva, os quais se constituem o objeto de nosso estudo.

Nesse momento, é importante destacar que a definição do objeto de estudo deveu-se a participação no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, em que a banca avaliadora sugeriu algumas leituras que nos remeteram ao estudo desses Planos Nacionais de Qualificação<sup>2</sup>.

A partir disso e com maior proximidade e familiaridade com o tema, notamos que é amplamente difundido nos meios de comunicação que o fenômeno do desemprego e das condições de trabalho está associado à falta de qualificação. Assim, observamos que se criou uma expectativa de que os trabalhadores que possuem melhor nível educacional estão associados a melhores empregos e salários, embora esses não sejam os únicos fatores determinantes. Tal expectativa despertou-nos algumas indagações, como: as estratégias de qualificação profissional desenvolvidas pelo PLANFOR e PNQ são capazes de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mercado do trabalho, especialmente, o fenômeno do desemprego e do aumento da precarização das condições de trabalho? A qualificação constitui-se como elemento estratégico para a promoção da competitividade e do desenvolvimento do país? Quais as concepções político-ideológicas que estão presentes nos Planos de Qualificação do governo federal?

---

<sup>2</sup> Ao entrar no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, a proposta inicial de dissertação visava o estudo da precarização das condições de trabalho no Brasil e sua relação com as políticas públicas, em especial, com os programas seguro-desemprego e qualificação profissional, desenvolvidos com os recursos do FAT.

Portanto, esta dissertação<sup>3</sup> apresenta como eixo analítico-interpretativo o estudo da Educação Profissional enquanto um espaço de disputa e de negociação entre os diferentes segmentos da sociedade, desvelando a dimensão político-ideológica das concepções e dos projetos de qualificação profissional, tanto nos governos de FHC quanto no de Lula. Logo, a análise recai sobre um estudo comparativo entre o PLANFOR e o PNQ, em que a chave de compreensão para a nossa linha de argumentação reside no fato de que para estudar os Planos de Qualificação desenvolvidos no país é necessário também investigar as transformações no mercado de trabalho e as particularidades do cenário brasileiro, cujas implicações recaem sobre o novo perfil de qualificação que passa a ser demandado, bem como incide sobre a política de Educação Profissional a ser desenvolvida no país.

Para esse estudo partimos do pressuposto de que os Planos de Qualificação Profissional no Brasil, em maior ou menor grau, se configuram em estratégias de enfrentamento dessa nova realidade, definidos de acordo com a leitura que fazem os elaboradores dos Planos sobre a realidade nacional e dos possíveis caminhos a serem seguidos.

Ademais, há que se destacar que o modo como foi estruturado esses Planos – concepção, diretrizes, objetivos, mecanismos de implementação e execução – igualmente foram condicionados pelo processo de reforma do Estado nos anos 90 que redefiniu um novo marco de realização de políticas públicas, além do envolvimento dos diferentes atores sociais nesse processo, interferindo no resultado final dessa política, bem como na adequação à realidade local, em que se observam novas possibilidades ou estratégias de enfrentamento de questões que não haviam sido previstas anteriormente. Por isso, entendemos que a política se insere em um processo dinâmico, cuja trajetória é redefinida constantemente durante sua vigência.

Devemos ainda considerar que o objetivo geral deste estudo consiste em analisar os Planos de Qualificação Profissional dos governos FHC e do governo Lula, sob a perspectiva comparativa, identificando os nexos entre os determinantes político-ideológicos e a formulação dessas políticas. Os objetivos específicos se estruturam

---

<sup>3</sup> Esta pesquisa vincula-se ao Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Política Social da UFES, tendo como eixo articulador a linha de pesquisa número um – Reprodução e estrutura do capitalismo contemporâneo –, bem como é financiada pelo Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória – FACITEC.

em apresentar as transformações no contexto brasileiro, após a década de 80, ressaltando o cenário dos anos 90 e o primeiro governo Lula; identificar as concepções de qualificação e suas contribuições na formulação dos Planos de Qualificação; investigar as estratégias utilizadas pelo PLANFOR e PNQ, com destaque para as concepções, os objetivos, os elementos que norteiam as ações, a forma de organização, o público-alvo e os esquemas de monitoramento e avaliação; identificar e analisar as similaridades e divergências entre os Planos em meio a um dado contexto político e ideológico.

Além disso, o estudo fundamenta-se nas seguintes hipóteses de trabalho:

- embora o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE<sup>4</sup> – tenha realizado um grande esforço na criação dos programas de qualificação profissional não obteve êxito nas suas ações, uma vez que esses programas são desenvolvidos de maneira pouco articulada com as demais políticas governamentais, bem como não são capazes de atender a realidade de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população;
- as ações de qualificação desenvolvidas no PLANFOR e no PNQ, ao incorporarem elementos do ideário neoliberal, transformaram-se em uma extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência, na história do capitalismo no Brasil, do custeio público para reprodução da força de trabalho, visando a formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção;
- as ações do PLANFOR e do PNQ assumem, cada vez mais, um papel paliativo na estratégia do Estado, já que possuem um alcance e eficácia limitados pelas próprias condições do contexto brasileiro. Na realidade, a atuação desses Planos no máximo pode levar a formação de um conjunto de desempregados ou trabalhadores informais melhores qualificados, uma vez que vislumbram a qualificação profissional como uma solução individual para o emprego.

---

<sup>4</sup> A denominação Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ocorreu por meio da Medida Provisória nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999, uma vez que, anteriormente, era designado como Ministério do Trabalho (MTB).

Dessa forma, essa pesquisa, num primeiro momento, se desenvolveu sob a análise dos documentos oficiais, tais como os termos de referência, as resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT – e os Planos de Qualificação Profissional na busca por captar as diretrizes das políticas, sua lógica de construção assim como sua arquitetura de implementação e execução.

Posteriormente, nos detivemos a uma análise comparativa entre a Resolução nº 258/2000<sup>5</sup> que normatizou o PLANFOR e a Resolução nº 333/2003 do CODEFAT que regulamentou o PNQ, em que buscamos traçar as similaridades e divergências entre os Planos, ao mesmo tempo em que realizamos uma leitura crítica dos documentos, para desvendar aquilo que não é óbvio a uma primeira leitura e com isso extrair subsídios para responder às questões norteadoras da pesquisa.

Recorremos ainda a duas teses de doutorado – “A avaliação do PLANFOR entre a adesão de sujeitos e a acomodação de interesses em torno da política: uma trajetória em direção à tecnificação” de Maria Virgínia Moreira Guilhon, doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas e “Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil” de Marilis Lemos de Almeida, doutora em Política Científica e Tecnológica, também pela Universidade Estadual de Campinas – para a melhor compreensão da implementação dos Planos, o que permitiu maior detalhamento dos procedimentos utilizados, das práticas adotadas e das atividades desenvolvidas.

Já a revisão bibliográfica serviu para aprofundar as categorias teóricas iluminadoras – o conceito de empregabilidade e de qualificação profissional – que envolvem tanto o PLANFOR quanto o PNQ, à medida que, interados com os fatores de natureza política, econômica, social e cultural do cenário brasileiro, determinaram a própria lógica dos Planos. Desse modo, o presente estudo não considera unicamente a dimensão técnica dos Planos, já que essa não se configura um processo neutro.

Para auxiliar a nossa análise recorreremos aos dados estatísticos sobre ambos os Planos, utilizando como fontes principais, os relatórios gerenciais do PLANFOR e do PNQ, as resoluções do CODEFAT e as avaliações externas dos Planos. Ademais, o

---

<sup>5</sup> Esta resolução foi a última a ser editada durante os oito anos de vigência do PLANFOR, em que manteve as diretrizes gerais que foram traçadas nas resoluções anteriores, assunto que já foi abordado no capítulo anterior.

Recorte temporal desse estudo compreende todo o período de existência do PLANFOR (1995-2002), enquanto o PNQ foi criado em 2003 e continua vigente até o momento atual. A abrangência, nos dois casos, é nacional, já que esses Planos são federais.

Esta dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro item do primeiro capítulo, optamos por situar o leitor no contexto do Brasil, dos anos 80 até o primeiro governo Lula, período de transformações ocorridas no âmbito produtivo e suas implicações para a questão do emprego e para o perfil de qualificação exigida no mercado de trabalho. Já no segundo item deste capítulo, destacamos o debate sobre as concepções de qualificação e o desafio das políticas de Educação Profissional para o país. Portanto, o capítulo 1 é dedicado à apresentação das referências teóricas que embasaram esta dissertação e os elementos utilizados para a análise das políticas para a formação profissional desenvolvidas pelo MTE.

O Capítulo 2 refere-se ao estudo do desenho dos Planos do MTE, suas concepções, diretrizes, objetivos e as estratégias de implementação e execução. Enquanto isso, o Capítulo 3 é voltado para a comparação de ambas as políticas do MTE para a qualificação profissional, apontando similaridades e diferenças entre ambos os Planos, bem como estabelecendo os nexos dos Planos com os determinantes político-ideológicos. Depois disso, segue as notas conclusivas desta dissertação em que discutimos de forma sistemática as hipóteses, a partir de uma apreciação crítica dos Planos de Qualificação perante o cenário político, social, econômico e cultural do Brasil. Além disso, apresentamos a avaliação dos resultados obtidos, assim como as respostas para as questões norteadoras deste estudo, além de sugerirmos novos temas que necessitam ser aprofundados em outras pesquisas.

## CAPÍTULO 1

### **O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: DIAGNÓSTICO DE UM CENÁRIO EM TRANSFORMAÇÃO**

As transformações no modo de produção capitalista, nas últimas décadas do século XX, não se desenvolveram de forma homogênea em todas as partes do mundo. Os processos de ampliação da globalização e da concorrência internacional influenciaram o modo de organização das empresas que, por sua vez, buscaram empreender uma nova forma de racionalização do uso dos fatores produtivos a fim de reduzirem os custos e ampliar a participação no mercado.

É nesse contexto que ganha destaque a criação e a implementação de diversos sistemas de formação profissional em todo o mundo. Logo, a qualificação tornou-se uma estratégia de elevação da competitividade empresarial no processo da globalização econômico-financeira, de abertura comercial e de acirramento da concorrência intercapitalista. A qualificação enquanto preparação de mão-de-obra especializada (ou semi-especializada) configura-se como uma forma de fazer frente às demandas técnico-organizativas exigidas pelo mercado de trabalho.

No Brasil, a demanda por modificações na área de formação profissional concentrou-se nos setores mais modernos e mais dinâmicos da economia. A qualificação foi difundida como uma forma do país se manter no mercado internacional, até mesmo no mercado interno, diante dos novos padrões de competitividade, fundados na capacidade de adaptação e inovação de produtos e de processos.

Desse modo, a fim de demarcar algumas questões relevantes para efeito de análise, se faz necessário iniciar este capítulo apresentando as particularidades que permeiam o Brasil contemporâneo para, posteriormente, apresentar os elementos que compõem o debate sobre a qualificação profissional. Portanto, as discussões a seguir serviram de base teórica para os demais capítulos dessa dissertação.

## 1.1 O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Nas últimas décadas, o estudo sobre o mercado de trabalho brasileiro, na sua estrutura e dinâmica, tornou-se mais complexo, uma vez que as alterações na forma de organização das empresas e a abertura comercial, iniciada no final dos anos 80, promoveram mudanças significativas no contexto do trabalho. Dentre as principais conseqüências, apontamos a ampliação do desemprego, a redução de postos formais de trabalho nas indústrias, as mudanças nos requerimentos de qualificação dos trabalhadores e sinais visíveis de precarização do trabalho.

Nesse sentido, compreendemos que tais conseqüências necessitam de uma análise mais apurada de suas causas. Por isso, nosso objetivo, nesse item, é apresentar um panorama do contexto brasileiro, a partir da década de 80, ressaltando o cenário dos anos 90 e o primeiro governo Lula. Buscamos assim, sistematizar os principais elementos que compõem as próprias condições de um país de periferia capitalista, como o Brasil, em que a reestruturação produtiva assumiu particularidades concretas.

O complexo de reestruturação produtiva fomentou um novo patamar de acumulação capitalista, em escala mundial, além de promover importantes alterações para a classe trabalhadora. Esse complexo, associado à acumulação flexível e sob a perspectiva da mundialização do capital, reconstruiu a base de valorização do capital e instituiu novos tipos de organização da produção, em que as novas tecnologias microeletrônicas aplicadas à produção, possibilitaram a constituição de novos níveis de flexibilidade para o capital. A flexibilidade configura-se na necessidade do capital em revolucionar os meios de produção para subsistir – atributo da própria organização social da produção –, bem como se constitui na flexibilidade da legislação e da regulamentação social e sindical.

A estratégia da flexibilidade nos contratos de trabalho, nos salários, nos horários e no local de realização do trabalho constituem elementos da flexibilidade da força de trabalho, expressão da necessidade do capital em submeter o trabalho a sua lógica de valorização. Essa flexibilidade refere-se à capacidade do capital de domar, de

forma complacente e submissa, a força de trabalho. Portanto, a acumulação flexível se baseia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo.

É nesse contexto que a reestruturação produtiva tem promovido a superexploração do trabalho como dimensão estrutural da própria acumulação capitalista e a reprodução ampliada da precarização das condições de trabalho. A reestruturação sob a expressão do toyotismo<sup>6</sup>, conforme Alves (2000), alcançou, na década de 80, um poder ideológico e estruturante, significativo na era da mundialização do capital. O toyotismo assumiu uma posição de objetivação universal da categoria flexibilidade, o que representou um valor universal para o capital em processo.

Esse processo foi acompanhado pela difusão da solução neoliberal para reverter a situação de crise do modelo econômico do pós-guerra, em que as baixas taxas de crescimento com as altas taxas de inflação, reduziram os índices de lucros das empresas e implicaram em uma crise geral das economias de mercado. Desse modo, a proposta neoliberal foi de reduzir os gastos sociais do Estado, assim como as intervenções na economia. Ademais, era preciso manter um Estado forte e capaz de desarticular os sindicatos e promover a estabilidade monetária.

Assim, segundo Anderson (1995), seria indispensável a adoção de um projeto orçamentário que privilegiasse a redução dos gastos com o bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego com a criação de um exército de reserva. Também deveriam ser implementadas reformas fiscais, visando estimular os agentes econômicos. A adoção destas medidas representava a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, dinamizando, dessa forma, as economias avançadas que se encontravam em um período de

---

<sup>6</sup> De acordo com Alves (2000), no toyotismo, a produção está direcionada para a demanda, ou seja, é diversificada de modo que é a demanda quem determina o que será produzido. O toyotismo baseia-se na existência do estoque mínimo, com um melhor aproveitamento do tempo de produção. A equipe de trabalhadores é que comanda um sistema de máquinas automatizadas, por isso, é preciso agilidade na adaptação do maquinário e dos instrumentos para que os novos produtos sejam elaborados. A reorganização da produção se caracteriza pela intensificação do trabalho por meio das horas extras e/ou da flexibilidade do uso da força de trabalho nas empresas.



estagflação<sup>7</sup>. A retomada do crescimento seria possível a partir da estabilidade monetária e do restabelecimento dos incentivos essenciais.

É interessante ainda observar que, nesse período, também ganha destaque o processo de mundialização do capital<sup>8</sup>, termo utilizado por Chesnais (1999) para identificar, tanto o capital produtivo quanto o capital financeiro. Esse termo refere-se ao quadro político e institucional que foi se constituindo no capitalismo, desde o início da década de 1980, em decorrência das políticas de liberalização e desregulamentação das trocas do trabalho e das finanças. Essas políticas foram adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

No que tange ao contexto brasileiro, é importante destacar que entre os anos de 1950 e 1980, conforme assinala Pochmann (2006), o cenário do país foi marcado pelo rápido e atribulado período de avanço da urbanização nacional em que a formação do mercado de trabalho brasileiro ocorreu por meio da constituição de um grande excedente de força de trabalho que foi estimulada fortemente pela elevada migração interna do campo para cidade. Em razão disso, uma importante parcela de mão-de-obra terminou sendo excluída dos frutos do crescimento econômico, mesmo que a estruturação do mercado de trabalho tenha ocorrido de forma incompleta.

Portanto, na concepção do autor, o cenário brasileiro foi marcado pela configuração de um segmento social dos despossuídos em meio à ampliação do emprego assalariado, mesmo que esse estivesse submetido a heterogêneas condições de trabalho. Assim, para Pochmann (2006), a distinção entre os trabalhadores formais e informais constitui a mais simples identificação da desregulamentação, já que a ampla presença de baixos salários e o grande número de trabalhadores autônomos

---

<sup>7</sup> “[...] e o resultado do excesso de oferta monetária, de impostos e de regulamentação do mercado [...]” (SOARES, 2002, p. 14).

<sup>8</sup> Na perspectiva de Chesnais (1999), a mundialização do capital caracteriza-se pela hegemonia mundial do capitalismo, pelo constante crescimento da financeirização, pela atuação das agências multilaterais na preservação da confiabilidade do sistema financeiro mundial, pela centralização do capital, a partir da constituição de grandes oligopólios mundiais e pela proposição de ajustes estruturais, cujo objetivo é alcançar uma política monetária capaz de atrair investimentos financeiros internacionais.

(não-assalariados) faz parte do padrão de sociedade salarial, cujos elementos do “subdesenvolvimento<sup>9</sup>” marcam o mercado de trabalho no Brasil.

Diante do complexo quadro, constatamos a carência de uma política de pleno emprego e de um real sistema de proteção social. Igualmente identificamos que as leis trabalhistas, da forma como foram instituídas no país, não são capazes de superar os traços históricos de desigualdade que permeiam a nossa conjuntura.

É necessário também destacar que durante a década de 80, a economia brasileira passava por um processo de estagnação e inflação, decorrente da crise da dívida externa que assolava, especialmente, os países endividados. A partir de 1981, com a crise da dívida externa e sob a pressão do Fundo Monetário Internacional – FMI, o país passou a adotar uma política recessiva, cujo principal objetivo era de buscar superávits comerciais capazes de garantir o pagamento integral dos encargos da dívida. Na concepção de Gonçalves e Pomar (2002), a recessão de 1981 a 1983 promoveu uma brutal retração do mercado interno e a queda da produção industrial no país.

Filgueiras (2000) destaca que o resultado desse processo, para o Brasil, foi um período de estagnação com quedas de 4,3% no Produto Interno Bruto – PIB – no ano de 1981 e 2,9% em 1983. O autor também apresenta dados sobre a redução na taxa de investimento no país, especialmente, entre os anos de 1981 e 1985, em que o percentual de 22,9% chega a 18,0%. Além disso, a inflação em 1980 atingiu a casa de 100,2%, em 1985 já alcançava um percentual 225,5%, mas em 1989 o patamar foi de inacreditáveis 1.320,0%.

Para o autor, o aumento das exportações, de 20,1%, em 1981, para 34,4%, em 1989, conteve alguns efeitos negativos da política recessiva, tornando-se uma fonte de crescimento do produto industrial. Enquanto isso, a retração do mercado interno, demonstrada pela queda do PIB, devido à política de incentivo às exportações, direcionava as indústrias de ponta, como a automobilística e a de autopeças, a adotarem de modo bastante restritivo e seletivo os novos padrões organizacionais de cariz toyotista.

---

<sup>9</sup> Esse termo é utilizado por Pochmann, mas preferimos utilizar características de países de periferia capitalista.

Desse modo, segundo Carneiro (2002), a estrutura produtiva no país manteve-se praticamente inalterada, à medida que se constatou um baixo investimento em maquinários e equipamentos, em torno de 4,0% ao ano, durante o período de 1981 a 1989. Logo, a indústria brasileira apresentou comportamentos diferentes das transformações produtivas verificadas nos países de capitalismo central nessa mesma década, uma vez que não se verificou grande movimento de reestruturação produtiva dentro das empresas.

No que tange ao emprego, este acompanhou as oscilações da economia, já que, de acordo com Baltar, Dedecca e Henrique (1996), até 1983 o nível de ocupação se deteriorou devido a forte crise econômica do período, mas nos três anos seguintes houve uma recuperação econômica que se refletiu na ocupação com o recuo da taxa de desemprego. Nos anos posteriores, mesmo observando um novo período de estagnação econômica, no final dos anos 80, as taxas de desemprego nas principais metrópoles eram relativamente baixas. Alguns autores destacam que a recuperação no nível de ocupação, depois da crise do início dos anos 80, ocorreu, especialmente, no setor de comércio e serviços, enquanto que o setor industrial apenas manteve o contingente empregado, mesmo porque a taxa de investimento foi baixa e também não havia um processo agressivo de reestruturação produtiva.

Nesse panorama, é entre as décadas de 80 e 90 que se observou uma intensa movimentação dos trabalhadores organizados em partidos políticos, centrais sindicais, sindicatos e movimentos populares em torno das lutas populares. Para Faleiros (2000), enquanto observamos uma intensa movimentação a favor da ampliação dos direitos na década de 80, culminando com a incorporação de direitos à Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, ao mesmo tempo, o governo de José Sarney (1985-1989) promoveu a desarticulação das políticas sociais federais. Essa desarticulação resultou na redução dos programas de habitação, sucateamento dos serviços de saúde e controle de verbas destinadas à educação. Vale citar ainda que esse governo se articulou, de tal forma, que se manteve no poder durante cinco anos e não quatro.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado é que desde o governo Sarney, em 1987, logo depois do Plano Cruzado, já se tornava perceptível a pressão do capitalismo financeiro internacional para que o Brasil adotasse uma política agressiva de

liberalização comercial. Nesse momento, surgem medidas de abertura comercial com a perspectiva de restaurar o dinamismo da acumulação de capital no país, cujo vínculo estivesse articulado com a mundialização do capital e assim fosse capaz de impulsionar a acumulação sustentável.

Nesse sentido, o aprofundamento do processo de globalização – produtiva e financeira – chega ao Brasil na década de 90 devido a crescente liquidez internacional e o arrefecimento do nível de atividade econômica dos países desenvolvidos que promoveram a entrada das economias periféricas na financeirização global. As orientações do “Consenso de Washington<sup>10</sup>” e a utilização de grande volume de recursos disponíveis às economias periféricas, proporcionaram a estabilização monetária e a transformação do mercado de trabalho.

Assim, o governo de Fernando Collor de Melo marcou o início do processo de mudanças, já que a liberalização comercial surge como um dos principais elementos da política neoliberal de seu governo, direcionada para inserção da economia do país na era da mundialização e na promoção de novos patamares de valorização do capital. Após o Plano Collor I adotou-se uma política industrial chamada de “Diretrizes Gerais para Política Industrial e de Comércio Exterior” – PICE –, cujo objetivo era promover o processo de modernização na linha da produção nacional, sob a perspectiva da reestruturação produtiva e do ajuste neoliberal.

Segundo Alves (2000), as Diretrizes da PICE configuravam medidas de desregulamentação do comércio exterior e de reduções de alíquotas de importações, resultando, cada vez mais, na exposição do mercado brasileiro ao mercado mundial. Além disso, as empresas precisavam incrementar sua produtividade, mas já não contavam com os incentivos fiscais e subsídios para enfrentar a concorrência externa, como havia ocorrido em períodos anteriores.

O governo Collor, portanto, foi caracterizado pela inércia no processo de valorização do capital, em que as medidas de estabilização econômica promoveram políticas de

---

<sup>10</sup> O Consenso de Washington, segundo Tavares e Fiori (1993), refere-se a um conjunto de regras – condições – que foram aplicadas em diversos países e regiões do mundo, no intuito de obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Na realidade, são políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

juros altos e de controle da liquidez que resultaram na forte recessão econômica. Podemos ainda apontar que o governo Collor, ao propiciar a abertura comercial, prejudicou as empresas que, durante muito tempo, haviam se beneficiado do mercado interno protegido. As conseqüências disso foram que as transnacionais, sediadas no Brasil, concentraram-se em recuperar os mercados na Europa e nos Estados Unidos, mercados que haviam sido perdidos para a indústria japonesa. Essa estratégia das transnacionais implicou, em um primeiro instante, no corte de investimentos, na promoção de programas de demissão e na redução de salários nas subsidiárias latino-americanas.

Os dados apresentados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE (2001) – demonstram que as médias anuais da evolução do desemprego nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, no ano de 1989, atingiram a casa de 3,35% ao ano, em 1990, 4,28%, em 1991, 4,83%, e em 1992 alcançaram um índice de 5,80%. O que podemos observar é que durante o governo Collor houve um crescimento do índice de desemprego, impulsionado tanto pela política de liberalização comercial quanto pela privatização das estatais brasileiras.

No movimento de desestruturação do mercado de trabalho aprofundado no governo Collor, “[...] além da ausência de crescimento econômico sustentado, o processo de abertura produtiva, comercial, tecnológica e financeira terminou por destruir ocupações urbanas e rurais existentes devido à ampliação das importações, da reforma do Estado e da desnacionalização do parque produtivo” (POCHMANN, 2006, p. 26). É em função disso que o Brasil começou a registrar o aumento do desemprego e da precarização do trabalho.

Ademais, conforme aponta Pochmann (2006), é durante os anos de 90 que se inicia uma ampla reforma do Estado, cuja aprovação da reforma administrativa facilitou a privatização e a demissão de pessoal das empresas estatais, além da ampliação da terceirização de atividades no interior do Estado. A aprovação da Lei Camata, por exemplo, limitou os gastos com contratação de funcionários públicos, o que por sua vez estimulou ainda mais a subcontratação de pessoal por meio de empresas terceirizadas.

Nesse momento, cumpre ainda notar que a liberalização comercial que surge como um imperativo do capital mundial e utiliza-se das agências multilaterais como FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio – OMC – contribuiu para a valorização das empresas transnacionais. Assim, Chesnais (1996) afirma que por trás da liberalização comercial, verifica-se o crescimento do comércio mundial intra-industrial, o real fenômeno da mundialização do capital, que tem crescido mais do que nos outros segmentos do comércio industrial.

É no contexto da competitividade internacional que se apresenta, para o horizonte das corporações transnacionais no Brasil, a necessidade de um complexo de reestruturação produtiva preparado para a concorrência nos mercados internacionais. Além disso, também prevê o preparo para a concorrência nos mercados locais e regionais, configurando-se em novos espaços de valorização do capital. A política neoliberal apresentou-se como uma forma de recuperar e promover a reprodução interna do capital no país, a partir de um novo tipo de inserção no capitalismo mundial, aproveitando as condições propícias do mercado financeiro internacional marcado por um fluxo de capitais excedentes que buscavam a sua valorização nos mercados emergentes, por meio de investimentos financeiros denominados por Carcanholo e Nakatani (2006) de capital especulativo.

Para Almeida (2003), as reformas que se iniciam no governo Collor visavam, ao mesmo tempo, a estabilização da economia e a redefinição do papel do Estado, com destaque para as políticas de privatização. Esse governo não só estimulou a competitividade em sua política industrial, como também estimulou a concorrência, via liberalização da economia, com o pressuposto de que esta conduziria a uma maior competitividade.

Contudo, foi com a adoção do Plano Real, em 1994, e posteriormente com a vitória FHC que se aprofundaram as transformações iniciadas no governo Collor. O início do Plano Real foi marcado pela estabilização da moeda e a rápida recuperação dos salários, fatores que possibilitaram a expansão do consumo, além dessa ter sido impulsionada pela ampliação das importações facilitada pelo câmbio valorizado.

Ainda nesse período, de acordo com Carneiro (2002), o processo de desindexação da economia era considerado um elemento chave pela equipe econômica para

combater efetivamente a inflação, em que os salários tornaram-se um alvo privilegiado dessa política. No setor público, os salários permaneceram sem reajustes e no setor privado as negociações coletivas foram proibidas de apontar cláusulas que indexassem ou que possibilitassem reajustes automáticos de salários. Outro elemento importante do Plano Real foi a manutenção de elevadas taxas de juros reais.

As políticas adotadas pelo Plano Real permitiram que o país integrasse de forma mais consistente o circuito financeiro internacional, uma vez que a manutenção da taxa de câmbio valorizada, no intuito de manter os preços internos controlados, possibilitou a ampliação das importações da mesma forma que expôs os fabricantes nacionais à concorrência internacional. Esse processo resultou em uma reversão da Balança de Pagamentos e, conseqüentemente, na Balança Comercial, que nos anos anteriores havia atingido superávits. Logo, a expansão das importações, devido as taxas de câmbio e a abertura comercial, elevaram os déficits em transações correntes.

Na perspectiva de Draibe (1998), as políticas setoriais implementadas no governo FHC foram orientadas para três grupos de preocupações:

(1) De um lado, tratava-se de exigir do gasto social uma forte adequação aos objetivos macroeconômicos maiores, particularmente os de estabilização e os de natureza fiscal: o corte do gasto social haveria de ser o resultado mais palpável dessa diretriz, alcançado tanto através dos instrumentos tradicionais quanto de outros tais como a privatização e a descentralização do financiamento e operação dos programas sociais. (2) Em seguida tratava-se de reorientar o gasto social de modo a que, pelos menos em parte, atendesse ao previsível empobrecimento da população, resultante dos impactos do ajustamento recessivo sobre emprego, renda e redução dos serviços sociais. (3) Finalmente, tanto para canalizar recursos para ações de grande potencial de externalidades quanto para considerar os requisitos mais amplos da reestruturação econômica e integração competitiva das economias da região, o gasto social haveria de priorizar ações básicas de saúde, nutrição e principalmente os programas de caráter "produtivo" ou, se quiser, do investimento em capital humano (DRAIBE, 1998, p. 6).

Desse modo, observamos que o governo FHC buscou, por meio das sucessivas reformas, a constituição de um Estado mínimo que atuasse apenas como regulador e, mesmo assim, somente dos setores que foram redefinidos como estratégicos, reduzindo a forma de atuação do Estado.

Nesse contexto, o direcionamento da política macroeconômica do Brasil, atrelada aos movimentos de acumulação financeira internacional, proporcionou a reestruturação do mercado de trabalho no país. Em decorrência disso, as discussões dos trabalhadores hoje giram em torno da manutenção do emprego, pois a partir do Plano Real houve um aprofundamento da dificuldade de manutenção dos salários reais, restrições à negociação coletiva, além da intensa investida na redução da capacidade de criação de empregos formais verificados nos governos FHC. Esse panorama foi constatado pelo MTE (1998), na base de dados do Cadastro Geral de Empregos e Desempregos – CAGED – que apontou que aproximadamente 2,560 milhões empregos formais entre janeiro de 1990 a dezembro de 1997 deixaram de ser criados.

É importante recordar, segundo Filgueiras (2000), que o Plano Real, nos primeiros anos, conseguiu combater a inflação. No entanto, sua configuração com taxa de câmbio semifixa e supervalorizada, além das taxas de juros elevadas e forte ingresso de capital estrangeiro, especialmente, o capital especulativo, criou limites para o plano. Essas contradições aceleraram o processo de endividamento interno e externo do país, transformando os saldos positivos na balança comercial em déficits. Logo, o aumento da vulnerabilidade externa, juntamente com as crises financeiras internacionais<sup>11</sup> da década de 90, conduziu o Plano Real para um colapso no final de 1998.

Foi a partir do panorama de crise que, segundo Oliveira e Nakatani (2007), o governo brasileiro reformulou sua política macroeconômica baseando-se em metas de inflação, na adoção do regime cambial com taxa flutuante e no compromisso com a geração de superávits primários para evitar o aumento da dívida pública.

As conseqüências disso foram modificações no padrão de funcionamento das empresas que desregulamentaram e hierarquizaram os mercados, no intuito de ampliar a sua capacidade produtiva. Em contrapartida, essas empresas exigiram mais vantagens econômicas, como isenção de impostos, subsídios, empréstimos governamentais, entre outros, e procuraram alocar suas plantas em regiões consideradas livres ou com pouca influência de sindicatos e instituições que pudessem regular o mercado de trabalho.

---

<sup>11</sup> Crise financeira no México em 1995, crise no sudeste asiático em 1997 e crise na Rússia em 1998.



Dentre os principais aspectos do processo de reestruturação do mercado de trabalho no Brasil, podemos observar a formação de redes de subcontratação, em que a terceirização dos processos produtivos – com o objetivo de concentrar os negócios das grandes empresas na atividade-fim – consistiu em reduzir custos e transferir/dividir para os segmentos subcontrados os riscos crescentes das oscilações do mercado.

Na perspectiva de Alves (2000), a terceirização está centrada na lógica da focalização da produção, em que as empresas contratantes, em um primeiro momento, externalizam a sua produção, ou seja, o processo de produção é executado nas instalações das empresas subcontratadas ou nas próprias instalações da indústria que fornecem espaço e material para a produção. A terceirização se caracteriza pela desverticalização da empresa, à medida que cria uma rede de subcontratação e com isso passa a comprar das contratadas o que antes era produzido por ela.

A terceirização, de acordo com Alves (2000), possibilita uma série de elementos vantajosos para o capital, tais como: a redução de custos administrativos; uma melhor forma de aplicação de custos e preços (já que houve uma redução do número de processos e atividades); a reorganização da empresa de forma a se concentrar em atividades estratégicas como logística da produção, planejamento, *marketing*, vendas, entre outras; possibilita ainda a promoção de um maior controle da gestão da produção, principalmente, no que se refere ao controle da força de trabalho, e com isso, criam-se obstáculos na luta entre o capital e trabalho.

No que tange a luta de classe no Brasil, a terceirização tem atuado como um obstáculo para a formação do sentimento de pertencimento a uma classe no ambiente de trabalho, tornando precária a construção de suas estratégias de enfrentamento da lógica do capital, fato que contribui para captura da subjetividade do trabalhador.

Além disso, para Alves (2000), a subproletarização surge não apenas nos setores tradicionais e desprotegidos da indústria e dos serviços, mas, principalmente, em setores modernos da produção capitalista. Essa modalidade de precarização é decorrente da fragmentação da classe trabalhadora e tem como características os

trabalhadores assalariados em tempo parcial, temporários ou subcontrados em qualquer esfera da produção do capital, tornando-se um componente estrutural do complexo mundo do trabalho. O aumento da subcontratação é um indicativo de trabalho e salário precário, elementos que estão presentes nas condições do trabalho nas pequenas unidades produtivas que giram em torno das corporações transnacionais.

Nessa linha de análise, o processo histórico do capital, em suas múltiplas dimensões, requer mudanças nas condições de produção e na própria regulação político-constitucional do trabalho. No Brasil, podemos observar um exemplo importante desse processo, a Lei do Trabalho Temporário que, aprovada em 1998, estabeleceu os marcos jurídico-institucionais que regulamentam a flexibilização do contrato de trabalho no país. Essa lei é um elemento relevante para constituição do mercado de trabalho brasileiro, pois implica em facilidades para a promoção da prática da alta rotatividade da força de trabalho e das flutuações do nível real dos rendimentos do trabalho.

Nesse momento, nos limitaremos a indicar que a Lei 9.601 de 1998 instituiu a forma de contrato de trabalho por tempo determinado, mais conhecido como contrato temporário, além de estabelecer a jornada de trabalho flexível (BRASIL, 2007a). Desse modo, a postura desregulamentadora do governo de FHC foi observada nessa lei, uma vez que sua proposição foi justificada como uma forma de baratear o custo da mão-de-obra e com isso gerar novos postos de trabalho. O contrato temporário amplia as possibilidades de contratação para além daquelas que estão previstas na Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

A CLT prevê, para os trabalhadores formais, o acesso a direitos do trabalho como: a jornada de trabalho não deve ultrapassar 44 horas semanais; férias anuais; finais de semana e feriados remunerados; direito à aposentadoria remunerada; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; seguro-desemprego, direito ao 13º salário; o direito a receber 1/3 do salário como adicional de férias; licença remunerada em caso de afastamento do trabalho por doença, maternidade e outros (BRASIL, 2007b).

No caso do trabalhador informal, esse fica sujeito às remunerações e jornadas oferecidas pelos empregadores, não tem perspectiva de longo prazo, de aposentadoria, 13º salário, férias, adicional de férias ou auxílio doença, além de estar sujeito a uma adaptação permanente de funções e ao desemprego de longa duração. Além disso, o crescimento desse setor aponta para ganhos limitados e achatamento salarial, devido à abundância de força de trabalho disponível no mercado.

Dessa forma, o contrato temporário, estabelecido pelas negociações coletivas, não prevê o aviso prévio (o equivalente a 30 dias de salário antes da demissão), bem como não conta com a multa de 40% sobre o FGTS pago aos trabalhadores formais regidos pela CLT quando ocorre a rescisão contratual. Além disso, cria uma divisão entre os empregados de uma mesma empresa, uma vez que uns possuem o contrato formal e outros não possuem nenhum direito.

No que tange a instituição do “banco de horas” ou jornada de trabalho flexível, prevista na Lei 9.601/98, essa tem como referência a jornada de trabalho de um ano (prazo que foi ampliado pela Medida Provisória 1779<sup>12</sup>), e não mais de uma semana (BRASIL, 2007a). Assim, a distribuição das horas da jornada anual ocorre de acordo com a necessidade da produção. Portanto, a empresa controla o tempo do empregado conforme a produção, ou seja, em momentos de grande produção a jornada de trabalho semanal é ampliada – horas normais mais horas suplementares –, já em momentos de refluxo produtivo a jornada de trabalho é reduzida.

Com relação ao pagamento das horas extras, isso só ocorre no final de um ano caso, ao longo desse período, o trabalhador tenha excedido mais que a sua jornada anual. Esse mecanismo possibilita que a empresa não precise contratar novos trabalhadores no período de aumento da produção, o que inviabiliza o crescimento de postos de trabalho e mantêm os altos índices de desemprego. No entanto, o

---

<sup>12</sup> A Medida Provisória 1779 é uma norma pública proposta pelo governo federal que prevê a possibilidade de emprego em tempo parcial, com salários reduzidos, por meio da jornada de trabalho de até 25 horas semanais e férias de 8 dias anuais. Ela também possibilita a suspensão do empregado, como forma de evitar a demissão. A suspensão pode ser de dois a 5 meses em que o empregado não recebe o salário, sendo remunerado por “bolsas” pagas pelo governo, nos critérios previstos para o seguro-desemprego (o que resulta em redução do valor recebido quando na ativa). Nesse caso, não há garantias de recolhimentos previdenciários durante a suspensão, só que a suspensão deve ser prevista em negociação coletiva (BRASIL, 2007c).

“banco de horas” (ou jornada flexível) é uma medida que precisa ser prevista em acordos ou convenção coletiva de trabalho.

Recorremos a esses mecanismos governamentais para enfatizar que, num primeiro instante, a flexibilidade do trabalho surge pela negociação coletiva entre trabalhadores assalariados e o capital. Dessa maneira, sob a perspectiva neoliberal, foram instalados acordos sindicais que possibilitaram a nova flexibilidade do contrato de trabalho no país. Verificamos, então, que os sindicatos tendem a aceitar esse tipo de organização da produção, como forma de garantir os empregos e os salários dos trabalhadores. Entretanto, como afirma Alves (2000), no caso do sindicalismo da Central Única dos Trabalhadores – CUT, ainda há uma resistência em aprovar a proposta de redução da jornada de trabalho com redução de salários.

Os dados do DIEESE (2001) apontam que a distribuição dos ocupados por posição nas regiões metropolitanas de Recife, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre demonstram que a taxa de trabalhadores com carteira assinada que em dezembro de 1989 era de 59,5%, caiu para 44,7% em junho de 1999. Enquanto isso, os trabalhadores sem carteira assinada, 18,4%, aumentaram para 26,9% nesse mesmo período. Igualmente verificamos que houve um aumento do número de trabalhadores por conta própria de 17,7% para 23,5%. Assim, em 1999 os trabalhadores do setor informal, sem registro em carteira e por conta própria, já totalizavam mais que a metade da população ocupada – 50,4%.

Esse panorama, na concepção de Filgueiras (2005), se refletiu nas eleições brasileiras de 2002, em que os candidatos apresentaram um debate político, tanto de apelo eleitoral para mobilizar opinião pública, quanto para seduzir o eleitor com programas de governo, cujas propostas de criação de emprego e inclusão econômica foram as bandeiras de alguns candidatos. A eleição do Presidente Lula, militante de um partido comprometido historicamente com as lutas populares, se colocava como uma possibilidade de ruptura com a ideologia neoliberal e com as políticas decorrentes.

O autor pontua que em sua campanha Lula defendeu a necessidade de criação de 10 milhões de empregos, bem como de mudanças no modelo de dependência econômica, a retomada do crescimento e a geração de empregos por meio do

desenvolvimento sustentável e solidário. Igualmente, propôs um novo padrão para os gastos públicos e um plano nacional que envolvesse atualizações na legislação trabalhista e programas sociais para trabalhadores jovens e idosos, além da defesa do fim do trabalho infantil.

No entanto, se observamos “A Carta ao Povo Brasileiro”<sup>13</sup>, assinada e divulgada por Lula, essa já demonstrava as contradições no seu discurso, em que o candidato defendia a “reconversão de prioridades para o social” ao mesmo tempo em que anunciava o seu compromisso com o capital em favor da continuidade da política macroeconômica em vigor. Apesar disso, a expectativa na “reconversão de prioridades” como um fato que levaria a redução da enorme dívida social aprofundada pela era neoliberal, se manteve viva na população. A vitória de Lula também gerou expectativas em toda a América Latina que comemorou o início de um processo que se desencadearia em todo continente.

Partindo desse cenário de expectativas que a eleição de Lula gerou e do próprio desafio a que o Partido dos Trabalhadores – PT – sempre se colocou, observamos que as opções feitas pelo governo eleito o colocaram na contra-mão desse percurso. É importante considerar que, nesse momento, a conjuntura brasileira estava marcada pela abertura comercial, pela desregulamentação econômica, pela precarização dos contratos de trabalho e por uma participação subalterna do país no processo de globalização.

Na ótica de Oliveira e Nakatani (2007), a política macroeconômica brasileira, pós-crise do Plano Real em 1998, foi mantida e aprofundada no governo Lula. Entretanto, os autores destacam que os dados do Boletim do Banco Central do Brasil – BACEN – demonstraram que a dívida externa total caiu de 45,87% do PIB, ao final do governo FHC, para 21,28% em dezembro de 2005. É ainda nesse período que o serviço da dívida passou de 10,09% do PIB para 6,11%, os juros de 3,33% caem para 1,97%, enquanto que o saldo em transações correntes de -1,66% atinge o índice de 1,78%.

Para Dalbosco (2003), a política do governo Lula resultou no desfavorecimento da economia nacional e defesa do livre mercado, o que desacelerou o crescimento

---

<sup>13</sup> A Carta ao Povo Brasileiro se encontra disponível em [www.lula.org.br](http://www.lula.org.br) – acesso em 01/06/2007.

econômico do Brasil. A associação desses elementos deixou o país bastante vulnerável ao fluxo de capital externo e sem poupança própria para operar créditos e investimentos por intermédio de uma política consistente de desenvolvimento sustentável.

Assim, o autor aponta que o crescimento econômico incompatível com as demandas por novas vagas no mercado de trabalho e um processo acelerado de reestruturação produtiva, desencadearam a vulnerabilização da força de trabalho com uma participação secundária, seja no mercado de trabalho ou na repartição da renda nacional. Essa situação, igualmente, foi pressionada pelo fenômeno do desemprego estrutural<sup>14</sup>, o que também acabou por precarizar os contratos de trabalho.

Ademais, a lógica neoliberal incorporada pelo governo Lula baseia-se na maior arrecadação de impostos e na transferência de recursos para o pagamento dos juros da dívida externa. Além disso, o governo Lula, aumentou as despesas com os programas de transferência de renda, mas, na verdade, esses programas promovem políticas sociais compensatórias e têm se configurado como um cimento de um novo tipo de populismo praticado pelo governo.

Para Marques e Mendes (2007), o Programa Bolsa Família, por exemplo, em 2004 que atingia 5,7 milhões de famílias, em dezembro de 2005 aumentou para 8,7 milhões de famílias, enquanto que em maio de 2006 já somavam 9,1 milhões de famílias. Esses números, segundo os autores, demonstram o crescimento da população que é atingida por esse benefício, mas ainda não é suficiente para cobrir a totalidade da população alvo, em torno de 11,1 milhões de famílias. Esse programa não se trata propriamente de um direito, mas de um benefício destinado a uma determinada população.

Na perspectiva de Filgueiras (2005), o que se torna evidente é que o governo Lula, assim, como os governos de FHC, tem explorado a contradição existente no interior da classe trabalhadora. Porém, no governo Lula, essa estratégia conta com um

---

<sup>14</sup> Segundo Sandroni (2001), o desemprego tecnológico ou estrutural surge devido as mudanças na tecnologia de produção – aumento da mecanização e automação – ou ainda por alterações nos padrões de demanda dos consumidores que tornam obsoletas certas indústrias e profissões do mesmo modo que faz surgir outras atividades novas.

especial apoio do “novo sindicalismo” que controla e dirige elementos importantes no governo.

Esse processo tem sido apresentado pelo autor como cooptação material da base político-ideológica das lideranças sindicais, à medida que um número expressivo de lideranças sindicais e partidárias, junto com a difusão de políticas sociais focalizadas, são importantes instrumentos de controle e manipulação política, mas que não são totalmente suficientes para construir um consenso no conjunto da sociedade.

No que tange ao emprego, no governo Lula, os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – apontaram que nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Salvador, a taxa de desemprego em 2006 foi de 9,98%, representando uma queda de 2,34 pontos percentuais em relação ao ano de 2003, que apresentava uma taxa de 12,32%. Esses dados demonstram que houve uma redução na taxa de desemprego. A mesma pesquisa também apontou que a população ocupada com carteira assinada aumentou em 1,92%, já o percentual de trabalhadores sem carteira assinada cresceu em 6,09%. Esses dados têm demonstrado a fragilidade e a precarização do mercado de trabalho brasileiro (CONJUNTURA, 2007).

A explicação mais freqüente sobre a redução da taxa de desemprego, no primeiro governo Lula, deve-se ao sucesso das exportações brasileiras, em que se verificou a ampliação do saldo da balança comercial, mesmo com a baixa expansão da produção nacional, o que possibilitou a recuperação do nível de emprego. No entanto, os próprios dados demonstram que a taxa de trabalhadores sem carteira assinada cresceu mais que os trabalhadores formais.

Portanto, em conformidade com que foi apresentado neste primeiro item, o atual mundo do trabalho apresenta múltiplas processualidades, em que observamos a crescente heterogeneização do trabalho. Consideramos ainda que, na conjuntura brasileira, os elementos que caracterizam a precarização das condições de trabalho configuram-se na flexibilização das formas de contratação em que os trabalhadores são contratados sem registro em carteira de trabalho; nos trabalhadores

autônomos<sup>15</sup>; no aumento da jornada de trabalho; na terceirização; no aumento do ritmo de trabalho que provoca desgaste físico e mental ao trabalhador; na elevação da insegurança, causada pelo aumento do desemprego e contratações informais, além dos baixos níveis salariais.

Dentre os principais fatores que afetam tanto a saúde física quanto psicológica dos trabalhadores em situação de precarização, podemos observar o ritmo alucinante de trabalho, a ausência de pausas para recuperar o organismo, a meta de produtividade desgastante, os movimentos repetitivos, a pressão constante de supervisores com controle rígido do trabalho, a insalubridade do ambiente de trabalho e a inadequação do mobiliário e dos equipamentos.

Por tudo, nessa primeira aproximação, constatamos que foi a partir dessas transformações que também ganha destaque a necessidade por novas qualificações operárias, cuja concepção, cada vez menos, considera a dimensão de um conjunto de conhecimentos e habilidades, para se tornar em escala, sempre crescente, em competência ou capacidade de agir, de intervir e de decidir em situações que nem sempre podem ser previstas ou previsíveis. Busca-se com isso, a formação de uma classe operária pró-ativa ou propositiva, características da atual lógica do mercado de trabalho. Assim, o segundo item deste capítulo, destina-se ao debate sobre a qualificação profissional e o contexto brasileiro. O estudo sobre o conceito de qualificação torna-se necessário, já que, posteriormente, iremos estabelecer um diálogo com os planos de qualificação, tanto de FHC quanto do governo Lula, assunto que será abordado no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

---

<sup>15</sup> Aqui nos referimos aos trabalhadores de média e baixa qualificação que sofreram com a diminuição de empregos formais. Além disso, o trabalho autônomo, para esses trabalhadores, tornou-se uma estratégia de sobrevivência para aqueles que têm dificuldade de buscar outro trabalho e/ou ingressar no mercado de trabalho. Isso significa que essa modalidade de trabalho é utilizada em determinadas situações como uma alternativa à miséria.



## 1.2 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E O CONTEXTO BRASILEIRO: UM CONVITE AO DEBATE

O debate em torno da qualificação profissional apresenta diferentes enfoques, já que o tema possui um vasto repertório de produção teórica (tanto nacional quanto estrangeira) no âmbito das ciências sociais, especialmente, na sociologia, na economia e na educação. Desse modo, neste item, julgamos necessário resgatar algumas concepções de qualificação e a problemática que envolve esse debate, uma vez que são esses diferentes sentidos e conotações que se configuram em projetos e políticas públicas diferenciadas de educação profissional, bem como se constitui parte de um processo histórico de disputa política-ideológica.

Na concepção de Braverman (1987), o conceito de qualificação, para o trabalhador, está vinculado

[...] tradicionalmente ao domínio do ofício – isto é, a combinação de conhecimento de materiais e processos com as habilidades manuais exigidas para o desempenho de determinado ramo da produção. O parcelamento das funções e a reconstrução da produção como um processo coletivo ou social destruíram o conceito tradicional de qualificação e inauguraram apenas um modo para o domínio do processo de trabalho a ser feito: mediante e com o conhecimento científico, técnico e de engenharia do trabalho. Mas a extrema concentração desses conhecimentos nas mãos da administração e suas organizações de equipes associadas fecharam essa via de acesso à população trabalhadora. O que se deixa aos trabalhadores é um conceito reinterpretado e dolorosamente inadequado de qualificação: uma habilidade específica, uma operação limitada e repetitiva, “a velocidade como qualificação” etc (BRAVERMAN, 1987, p. 375).

O autor também destaca que com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o conceito de qualificação torna-se degradado juntamente com a deteriorização do trabalho, uma vez que o trabalhador “qualificado” é considerado aquele que desempenha uma função que exige preparo, mesmo que esse preparo seja de poucos dias ou semanas. Dessa forma, a instrução do trabalhador se configura exclusivamente para as exigências do capital, em que a qualificação significa apenas capacitá-lo para executar as diretrizes de seu programa de trabalho.

Assim, Braverman (1987) afirma que a responsabilidade por sua situação no mercado de trabalho é transferida ao trabalhador, desconsiderando o fato de que

não é a qualificação profissional que vai garantir a sua permanência no trabalho, pois o próprio sistema capitalista se estrutura na formação de um exército de reserva e na superexploração da classe trabalhadora.

Concordamos com Braverman (1987) quando esse apresenta as análises de Marx sobre a população que compõe o exército de reserva: a flutuante, a latente e a estagnada. A população *flutuante* faz parte dos centros de indústria e do emprego, configurando-se em trabalhadores que trabalham por um tempo, sendo depois descartados pelo sistema de produção e com isso ficam um período sem trabalho, mas que, posteriormente, voltam a trabalhar. Já a população *latente* é aquela que se encontra na zona agrícola, mas que nas épocas em que há necessidade de mais trabalhadores nas cidades esses são atraídos para ela e, à medida que não são mais necessários são dispensados do emprego. A população latente está sempre à disposição do capital para se deslocar para as cidades assim que for preciso. Enquanto isso, a população *estagnada* também se encontra na cidade, mas se caracteriza pelo emprego irregular em setores de baixa produtividade e baixa remuneração, são empregados em atividades basicamente marginais e, em geral, vive em situação de pauperismo.

Braverman (1987) ainda destaca que o sistema capitalista gera ainda outra massa de empregados que, assim como as demais, também está subjugada ao controle do capital. Essa classe, igualmente, vende a sua força de trabalho para o capital, mas se diferencia dos demais trabalhadores por se configurar em trabalhadores especializados e “liberais” que ocupam setores importantes na economia capitalista, bem como possuem melhores remunerações.

Para Braverman (1987), esse cenário se reflete na constante necessidade de ajustar o trabalhador ao modo de produção capitalista, uma vez que na sociedade moderna, o desemprego é parte constitutiva do próprio sistema, além de assumir características diferenciadas, como o grande número de trabalhadores desempregados, os empregados temporariamente, os que trabalham em tempo parcial e as dona-de-casa ou domésticas que se transformam em uma significativa parcela para exército de reserva de “ocupações femininas”. Verificamos ainda o grande contingente de imigrantes, sejam eles agrícolas ou fabris, a população negra e os trabalhadores estrangeiros que formam a extensa massa de desempregados.

Nesse sentido, a partir das análises de Braverman, foi possível compreender que a educação deixou de ser garantia de emprego, uma vez que apenas uma pequena parcela dos “qualificados” de fato conseguem entrar no mercado. Apesar disso, destacamos que a educação ainda se configura como uma condição necessária para a obtenção de ganhos salariais, mas esse elemento sozinho não é capaz de conter os problemas ocasionados pela própria forma de estruturação do sistema capitalista. Logo, não é o bastante expandir unicamente o sistema educacional, já que as barreiras postas pelo próprio sistema dificultam a promoção dos indivíduos no mercado de trabalho.

Contudo, durante muito tempo, o debate sobre a qualificação profissional esteve vinculado à concepção de preparação de capital humano. Segundo Manfredi (2007), essa perspectiva nasceu atrelada ao conceito de desenvolvimento socioeconômico, dos anos 50 e 60, como uma necessidade de planejar e racionalizar os investimentos do Estado no que tange à educação escolar, uma forma de garantir, no nível macro, maior adequação entre as demandas dos sistemas ocupacionais e o sistema educacional. A “Teoria do Capital Humano” teve como principais expoentes os economistas americanos Theodore Schultz e Frederic H. Harbison, em 1974, os quais defendiam a importância da instrução e do progresso do conhecimento como elementos essenciais para a formação do chamado *capital humano*, ou seja, para os autores havia uma escassez de pessoas com habilidades consideradas chave para atuarem nos setores em processo de modernização. Manfredi (2007) destaca que naquele momento a modernização se configurava na adoção do modelo industrial capitalista como padrão de produção, consumo, estilo de vida e a integração a um padrão de desenvolvimento industrial adotado nos países capitalistas do ocidente.

A expressão *formação de capital humano* é utilizada por Harbison (1974) como um

[...] processo de formação e incremento de número de pessoas que possuem as habilidades, a educação e a experiência indispensáveis para o desenvolvimento político e econômico de um país. A criação de capital humano se assimila, desse modo, a uma inversão em benefício do homem e de seu desenvolvimento como um recurso criador e produtivo. Inclui a inversão por parte da sociedade na educação, a inversão por parte dos empregadores no adestramento, e a inversão de tempo e dinheiro por parte dos indivíduos para o seu próprio desenvolvimento. Tais inversões possuem elementos qualitativos e quantitativos, isto é, a formação de capital humano implica não apenas gastos de educação e adestramento em sentido estrito, mas também o cultivo de atitudes favoráveis à atividade produtiva (HARBISON, 1974, p. 153).

É importante destacar que essa noção de qualificação nasce associada à defesa da modernização capitalista, por meio da industrialização e do estabelecimento do padrão taylorista/fordista de organização e gestão do trabalho, modelo que se tornou hegemônico no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Ademais, é nesse período que o Estado de Bem-Estar Social desenvolveu uma série de políticas educacionais direcionadas a criação de sistemas de formação profissional vinculados às demandas e necessidades técnico-organizativas dos setores mais organizados do capital.

Para Gentili (2005), a própria política econômica, sob a perspectiva da produção e do consumo, estabelecia a necessidade de uma série de estratégias para orientar e criar as condições “educacionais” para o mercado de trabalho em expansão, cuja confiança de atingir o pleno emprego, a princípio, era aparentemente incontestável.

De acordo com o autor, o pleno emprego, nesse período, apoiava-se em três condições: na reestruturação do modelo de Estado com a configuração dos Estados de Bem-Estar Social e a sua intervenção no planejamento, na administração e na modernização da economia; no grande desenvolvimento tecnológico em máquinas e equipamentos, além dos novos conhecimentos adquiridos; e no aumento acelerado no nível educacional da população.

Nessa perspectiva, foi a partir da articulação desses fatores que se criaram as condições materiais para a constituição da concepção da escolaridade enquanto um elemento de integração política e econômica. No entanto, essa concepção, para se tornar necessidade do mercado de trabalho, precisava de trabalhadores qualificados para vincular-se a uma atividade produtiva de alcances ilimitados. Além disso, a qualificação passou a se tornar um aspecto importante de contratação e promoção do emprego, bem como a sua contribuição na economia era apontada como um elemento fundamental para as metas do desenvolvimento definidas pelo próprio Estado.

Enquanto isso, para as empresas, a qualificação profissional representava uma forma de adequação do trabalhador a intensidade e rapidez das mudanças tecnológicas. Na ótica das instituições escolares, em todos os níveis, conforme ressalta Gentili (2005), a qualificação foi vista como um elemento preponderante

para o sistema produtivo e que por isso definia como uma meta central o planejamento das políticas públicas.

O autor ainda aponta que a qualificação profissional para os sindicatos visava responder a uma demanda crescente dos trabalhadores, além de se configurar como uma ferramenta essencial nos mecanismos de negociação e gestão. Já para os trabalhadores a qualificação tornou-se uma necessidade em investir em capital humano, fato que a médio e longo prazo se traduziria num incremento substantivo da renda individual.

É nesse contexto que os sistemas escolares e a qualificação profissional, no âmbito dos Sistemas Públicos de Emprego, expandiram-se, significativamente, contribuindo para elevar a eficiência do mercado, além de se configurar como uma forma de diminuir os prazos de ajustamento da oferta à demanda, segundo o perfil e quantidade requerida pelo mercado. Logo, a formação profissional foi vista como um eixo central de integração à vida produtiva, contribuindo para a competitividade das economias nacionais, assim como um elemento essencial para o desempenho das demais dimensões da cidadania, além de responder às necessidades progressivas de recursos humanos.

Portanto, observamos que a teoria do capital humano, que inspirou as políticas educacionais nesse período, atribuiu um papel importante ao Estado como garantidor e gestor de recursos para promoção de políticas de educação e de capacitação de mão-de-obra. Ademais, considerava-se impróprio o desenvolvimento econômico com elevadas taxas de desemprego. Nessa perspectiva, a qualificação profissional passou a se configurar em uma importante estratégia, por meio de conhecimentos e saberes essenciais, para a inserção no mercado de trabalho.

Contudo, conforme assinala Manfredi (2007), essa concepção de qualificação, ancorada no modelo taylorista/fordista, que se manteve hegemônica por mais de três décadas, entra em crise a partir dos anos 80 com a adoção do sistema de produção flexível e com a criação de novas formas de organização do trabalho no sistema capitalista.

Na perspectiva de Guilhon (2005), é a partir dessa crise que se observou a necessidade de ampliação de políticas passivas<sup>16</sup>, como uma forma de assistir financeiramente o trabalhador desempregado, assim como houve um aumento da demanda por políticas ativas<sup>17</sup> para viabilizar a mobilidade da força-de-trabalho ou melhorar as condições de “empregabilidade” do trabalhador.

Para a autora, os problemas de natureza fiscal e financeira verificados no Estado de Bem-Estar Social determinaram, sob a hegemonia do neoliberalismo, uma postura restritiva dos governos. Esse processo apoiou-se na redução de despesas, principalmente na área social, e no equilíbrio das contas públicas, além de gerar uma dupla necessidade de reestruturação das políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho, tanto das políticas ativas quanto das políticas passivas.

Na atual conjuntura, Pochmann (1998) destaca que as políticas ativas foram acompanhadas por medidas destinadas a flexibilizar as relações de trabalho, bem como essas políticas se caracterizaram por ações provisórias e focalizadas, além da gestão descentralizada e da participação de diferentes atores sociais. As mudanças mais significativas proporcionadas por essas políticas referem-se à sua interferência no funcionamento do mercado, isto é, nos diversos desequilíbrios que afetam os mecanismos de mercado, já que as ações que eram consideradas acessórias à política de emprego – qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, e etc – têm assumido papéis centrais nas políticas de mercado de trabalho.

Conforme o autor, isso não significa que as políticas compensatórias não são consideradas importantes e necessárias. No entanto, como o próprio autor afirma, essas políticas se transformam em simples assistencialismo se não forem articuladas as políticas macroeconômicas direcionadas ao incremento do nível geral de atividade econômica.

---

<sup>16</sup> As políticas passivas, denominadas por Pochmann (1998) de políticas compensatórias, referem-se como aquelas que “[...] atuam sobre a oferta da mão-de-obra (estímulo à aposentadoria, indenização ao desempregado, agência pública de emprego, elevação da idade de ingresso do jovem no mercado de trabalho, promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional), sem objetivarem, necessariamente, a elevação do nível de emprego” (POCHMANN, 1998, p. 113).

<sup>17</sup> Pochmann (1998) caracteriza as políticas ativas como “[...] aquelas voltadas para a ampliação do nível ocupacional e para melhorar a condição de empregabilidade do desempregado ou em risco de demissão (recursos para promoção e manutenção do emprego, estímulo às atividades e formação profissional) [...]” (POCHMANN, 1998, p. 113).

Desse modo, Pochmann (1998) explica que mesmo que as políticas compensatórias ainda correspondam a maior parte dos gastos do governo, devido ao aumento das despesas com o seguro-desemprego e o peso das aposentadorias, é possível identificar alterações nos gastos com as políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho, em que se observa maior preocupação com as políticas ativas de emprego, bem como o aumento na participação do setor privado nesse campo.

É nesse cenário que, segundo Pochmann (1998), a qualificação profissional tem ocupado um lugar estratégico no discurso oficial das empresas, colocando-se como uma condição necessária à elevação da probabilidade do trabalhador encontrar uma vaga no mercado de trabalho, além de se tornar uma forma de manter sua empregabilidade enquanto estiver na situação de desempregado.

Em virtude disso, o debate sobre a qualificação profissional passa a girar em torno da concepção de empregabilidade que ganha destaque em uma conjuntura de transformação no mercado de trabalho, em que a terceirização e a flexibilização das relações de trabalho está configurada em um processo de fragmentação da vida econômica e social. Esse fato, no contexto das políticas de qualificação, atende a necessidade de mostrar a eficiência das ações que são implementadas pela política, apesar dessa estar embasada nas atuais tendências de precarização e informalização das relações de trabalho.

Nesse sentido, a concepção de empregabilidade corresponde, por um lado, ao conjunto de características subjetivas esperadas do trabalhador pelas empresas, no que se refere a flexibilização da produção e, por outro lado, requer a adaptação desses trabalhadores às atuais condições do mercado, advindas da forma como se estrutura o capitalismo contemporâneo. Assim, o conceito de empregabilidade

[...] contém uma dimensão simbólico-ideológica de convencimento/adesão (que permanece implícita em sua maior parte, pouco afetando o conflito social aberto e consciente), interferindo assim sobre a formação da auto-imagem e da visão de mundo dos trabalhadores (SILVA, 2003, p.196).

Já para Gentili (1999), a empregabilidade se apresenta como referência para estruturação, orientação e definição das opções para os trabalhadores (conjunto de saberes, competências e requisitos) no campo educacional ou no mercado de trabalho, como também se refere a um “deve-ser” para os programas específicos e para as políticas públicas de qualificação profissional.

O autor aponta que essa concepção trouxe consigo o abandono do compromisso do pleno emprego e, conseqüentemente, a busca de uma maior e melhor integração à vida produtiva. A empregabilidade tornou-se um elemento de competição individual por um posto de trabalho em um mercado excludente. Esse processo de individualização integra um discurso de humanização que tem acompanhado a estratégia administrativa – denominada como “gestão de pessoas” – que vem sendo difundida em substituição a administração de recursos humanos, adotada até então.

Além disso, Gentili (1999) afirma que a identificação do trabalhador com a concepção de empregabilidade vai se sustentar na sua condição de consumidor e não mais de cidadão, já que esse conceito se afasta do direito à educação, uma vez que, enquanto consumidor, o indivíduo deve ter a liberdade para escolher a melhor forma de se capacitar para competir.

Diante disso, emprego e renda não são mais considerados direitos inalienáveis e condição para o crescimento econômico, à medida que as economias podem continuar a crescer apesar das elevadas taxas de desemprego e com o aumento da população que não recebem os benefícios desse crescimento. Por isso, a concepção de emprego sai do âmbito do direito para o campo das possibilidades, em que envolve a formação profissional, além de estratégias definidas com base em uma lógica de competição no mercado de trabalho (GENTILI, 1999).

Assim, a qualificação profissional visa favorecer ao trabalhador a substituição da especialização pela polivalência, bem como incorporar características de competitividade<sup>18</sup>, autonomia profissional e independência pessoal. De um modo geral,

[...] projeta-se a imagem do ‘novo trabalhador’ como um ser que substitui a carreira em um emprego assalariado de longo prazo de desenvolvimento individual através da venda de sua força-de-trabalho em uma série de ocupações contingentes, obtidas através da demonstração pública de disposição e competência para atividades e condições de trabalho em constante mudança, isto é, como empresário de si mesmo (SILVA, 2003, p.166).

É por isso que de acordo com Almeida (2003), dentre os inúmeros desafios postos para a qualificação profissional na contemporaneidade dois merecem destaque: a

---

<sup>18</sup> A competitividade aqui engloba uma série de fatores, desde a estimulação de um ambiente competitivo, bem como engloba fatores de infra-estrutura como transporte, energia e comunicação, além do incentivo a educação e qualificação que se refletem nos resultados das empresas.



formação profissional como um instrumento imprescindível de capacitação de mão-de-obra para as novas tecnologias, contribuindo assim para a elevação da competitividade empresarial; e a formação profissional como direito dos trabalhadores e uma forma de elevar suas chances na obtenção dos escassos empregos existentes. Neste último, a qualificação é concebida como uma estratégia para a redução da exclusão social, cujos motivos residam na inadequação profissional dos trabalhadores para atuar nas novas formas de organização da produção, oferecendo-lhes as habilidades requisitadas no mercado de trabalho.

Dessa forma, Almeida (2003) aponta que a articulação entre formação profissional e competitividade é um difícil caminho a se alcançar, por outro lado pontua que trabalhadores bem educados e qualificados representam vantagens comparativas para o desenvolvimento, bem como para adoção e implementação de novas tecnologias. Logo, a educação e a formação profissional representam ativos estratégicos para um projeto de desenvolvimento nacional.

Ademais, na concepção da autora, o reconhecimento de que a qualificação configura-se em uma base indispensável para o processo de inovação das empresas, apóia-se no fato de que essa impulsiona a competitividade e o processo de desenvolvimento dos países, tanto os de capitalismo central quanto os periféricos. Contudo, esse tema adquire maior relevância nos países periféricos, já que esses encontram dificuldades em ter acesso às inovações tecnológicas e de desenvolver tecnologias próprias.

Nessa linha de análise, observamos que o debate sobre a qualificação profissional no Brasil apresenta algumas particularidades. A qualificação está condicionada ao processo de modernização tecnológica implementada no país, além de ter sofrido influência das altas taxas de juros internacionais que foram estabelecidas após o choque do petróleo, bem como está relacionada ao redirecionamento dos fluxos de investimentos e a forte expansão do capital financeiro. Contudo, a necessidade por qualificação profissional difundida no país, não englobou todos os setores da economia, pelo contrário, se desenvolveu de forma seletiva.

Conforme apresentamos no item anterior, o processo de modernização no Brasil utilizou-se de antigos métodos no controle da força de trabalho, à medida que

priorizou a redução de custos da produção e a flexibilização das relações de trabalho. Identificamos, portanto, que esse processo não se fundamentou na necessidade de reorganização da atividade produtiva, da polivalência e do aumento da qualificação. Para Carvalho (2003), a partir do momento que se passou a exigir um nível educacional mais alto, a qualificação da força-de-trabalho tornou-se elemento de seleção de mão-de-obra para as empresas, cuja adoção acompanhou o próprio aumento do desemprego e da competitividade no mercado de trabalho.

Ao tomar como referência o quadro apresentado por Almeida (2003), apontamos que o sistema de educação profissional desenvolvido no Brasil aproxima-se do sistema cooperativo<sup>19</sup>, com destaque para a atuação do Ministério da Educação – com as escolas técnicas – e para as instituições de formação profissional – como o Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT<sup>20</sup>) – que tem atuado, tradicionalmente, com a preparação de trabalhadores qualificados ou semiquilificados. Atualmente, esse modelo tem sofrido profundas transformações, dentre as quais ganha relevância a atuação do Ministério do Trabalho e a instituição de um novo formato de políticas de qualificação profissional.

Segundo Almeida (2003), até os anos 90, o Ministério do Trabalho atuava de forma relativamente secundária nos programas de qualificação profissional quando comparamos as suas ações com as ações desenvolvidas pelos empreendimentos privados e pelo Ministério da Educação. Além disso, as ações desenvolvidas pelo SENAI voltam-se para a esfera privada e possuem uma clara hegemonia no âmbito da formação profissional, enquanto que o Ministério da Educação atuava como um reforço para o ensino escolar.

A princípio, o pouco envolvimento do Ministério do Trabalho com a qualificação profissional relacionava-se com o fato de que no país não existia um sistema de relações de trabalho em que a qualificação pudesse ser debatida e definida.

---

<sup>19</sup> O sistema cooperativo, de acordo com Almeida (2003), observado em países como Alemanha, Áustria, Suíça, e vários países da América Latina, fundamenta-se na cooperação entre empregadores, Estado e sindicatos, com pressão para partilhar responsabilidades pela formação profissional.

<sup>20</sup> SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

Ademais, o dinamismo e a capacidade de absorção de importantes parcelas da população economicamente ativa ao mercado de trabalho, durante o período desenvolvimentista brasileiro, contribuem para que o desemprego involuntário não fosse apontado como um elemento relevante. Naquele período, acreditava-se que a expansão do mercado de trabalho seria contínua, mesmo que se evidenciassem problemas estruturais, uma vez que se observava o grande peso das relações informais de trabalho e a precariedade do trabalho gerado pelos baixos níveis de escolaridade e de formação profissional.

De acordo com Almeida (2003), a intervenção do Estado no âmbito social apenas reproduziu as desigualdades existentes, não atenuando o abismo na relação entre o capital e o trabalho. Assim, as ações que foram implementadas como a CLT, nos anos 40, ou a criação do FGTS, em 1966, entre outras, se constituíram em iniciativas isoladas e não em um sistema articulado de proteção ao trabalhador.

A autora ainda destaca que a criação do Serviço Nacional de Emprego – SINE, em 1975, significou uma mudança na forma do governo enfrentar a questão do emprego e do mercado de trabalho, já que sofreu a influência da Organização Internacional do Trabalho – OIT – e do recém-criado Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe – PREALC.

Para Almeida (2003), antes do SINE, o nível de emprego era fruto do subproduto direto do crescimento e o subemprego era visto como resultado da inadequação do perfil da força de trabalho aos requisitos exigidos pelas empresas. Portanto, a atuação do Estado estava direcionada para o campo dos recursos humanos. Com a criação do SINE verificou-se um esforço do Ministério do Trabalho em articular ações estaduais e federais. O SINE, inicialmente, foi financiado pelo Fundo de Amparo ao Desempregado – FAD – e fundamentava-se em ações de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social, geração de informações sobre o mercado de trabalho e geração de emprego e renda.

No entanto, o SINE apresentou limitações de natureza financeira, seja pela insuficiência, seja pela instabilidade do fluxo, além de não ter contado com o

importante apoio dos governos estaduais, conjuntura que se refletiu em resultados insatisfatórios.

No entanto, o que poderíamos chamar de embrião de um Sistema Público de Emprego – SPE – no país, uma proposição da OIT, só foi surgir tardiamente, em 1986, no período do Plano Cruzado, quando foi implantado, de forma muito precária, o Programa Seguro-desemprego<sup>21</sup>. A criação do seguro-desemprego ocorreu em um momento em que o país passava por um período de transição com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. A economia havia perdido a sua capacidade de geração de novos postos de trabalho com um aumento das ocupações no setor informal e a elevação das taxas de desemprego. Esse programa seguiu assim, uma tendência de regulação do mercado de trabalho, com o processo de mobilização democrática e organização da sociedade civil em busca de avanços no âmbito da proteção social, sendo institucionalizado apenas com a nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

De acordo com Castro e Macedo (1998), foi somente com a nova Constituição brasileira que a implantação de um sistema público de emprego se baseou, de forma mais abrangente, nos moldes propugnados pela Convenção de número 88 da OIT, editada e assinada pelo Brasil com mais de trinta anos de anterioridade. Porém, cabe salientar, segundo os autores, que a regulamentação e implantação do SPE no Brasil, só ocorreram de forma definitiva em 1990, quando o Congresso Nacional aprovou a lei que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O FAT – fundo contábil de natureza financeira – se configurou como um eixo coordenador da organização de uma nova geração de políticas públicas no campo do trabalho, cuja competência reside na determinação de custear o programa do seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial (14º salário para os trabalhadores de baixa renda) e financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2007d). Assim, esse fundo foi considerado uma importante

---

<sup>21</sup> O Programa Seguro-Desemprego é responsável pela assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, desde que seja dispensado sem justa causa, bem como é de sua competência o auxílio aos trabalhadores na busca de emprego, com a promoção de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional (BRASIL, 2007d).

inovação no campo do financiamento das políticas de proteção ao trabalhador e sua criação possibilitou a consolidação do seguro-desemprego, além de permitir a ampliação e o custeio de outros programas direcionados ao mercado de trabalho.

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições do Programa de Integração Social – PIS – e do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. Ademais, a Lei 7.998 de 1990, no artigo 22, estabelece que os recursos do FAT, provenientes da arrecadação do PIS e do PASEP, compõem o sistema de seguridade social, isto é, esses recursos estão destinados à promoção da assistência aos desempregados, além de auxiliarem a orientação e a preparação do trabalhador para as atividades laborativas (BRASIL, 2007d).

Theodoro (2002) aponta que para gerir os programas e os recursos do FAT foi constituído o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, órgão composto de forma tripartite e paritária, com doze membros, sendo que a presidência é estabelecida a partir de um sistema de rodízio distribuído entre:

→ Trabalhadores: são quatro membros das centrais sindicais de trabalhadores que compõem o CODEFAT, sendo um representante de cada organização (CUT, Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores e Social Democracia Sindical);

→ Empresários: possui quatro representantes no CODEFAT, um de cada confederação patronal (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional das Instituições Financeiras e a Confederação Nacional da Agricultura);

→ Governo: um representante do MTE; um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; um representante do Ministério da Agricultura e um representante do BNDES.

O CODEFAT configura-se em um elemento essencial para o desempenho e financiamento das políticas governamentais direcionadas para a área do emprego e renda. Esse Conselho também representa uma arena de discussão acerca das ações do Estado, um importante espaço decisório no que se refere ao direcionamento das políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho, à

medida que as deliberações tomadas nesse Conselho compõem o núcleo básico da ação governamental para essa área.

Além disso, conforme aponta Theodoro (2002), o SPE é formado por um conjunto de programas de competência do Ministério do Trabalho, financiados com os recursos do FAT. Dentre os programas financiados pelo FAT está a qualificação profissional, além de outras ações e programas direcionados a trabalhadores em condições de exercício precário e informal, como o Trabalho Legal, o Trabalho Seguro e Saudável, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER<sup>22</sup>, entre outros.

Nesse sentido, o Ministério do Trabalho assumiu um papel de articulador e gerenciador das ações do SPE, bem como atuou como proponente de uma Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR. Foi a partir dessas transformações que o Ministério do Trabalho também assumiu o papel de protagonista nas políticas de qualificação. Concomitantemente a essas transformações, como já foi mencionado neste trabalho, também ocorreu mudanças na indústria brasileira, o que implicou na utilização de novos padrões de organização do trabalho e da produção, alterando as qualificações exigidas para o mercado, além de modificar a forma de utilização da força-de-trabalho. Esses elementos articulados provocaram um aumento constante do questionamento do modelo de educação profissional existente até então, assim como da hegemonia construída pelo SENAI.

Em função disso, na perspectiva de Manfredi (2002), a qualificação profissional configurou-se como uma estratégia para atenuar os efeitos das mudanças no mercado de trabalho e na estrutura do emprego. Igualmente, tornou-se um dos requisitos importantes para pleitear uma vaga de trabalho nas empresas ao mesmo tempo em que é apontada como um aspecto essencial para o país alcançar um patamar de competitividade. Desse modo, as pressões para o atendimento das demandas decorrentes dessas mudanças incidiram sobre as ações a serem desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho.

---

<sup>22</sup> O PROGER foi criado por iniciativa do CODEFAT em 1994 e destina-se ao financiamento de um público que possui restrições ao sistema financeiro, devido às altas taxas de juros. Prioriza, assim, pequenos empreendimentos, o micro-crédito, entre outros.

Entretanto, conforme a autora, a atuação do Estado assenta-se na eliminação das deficiências da formação do trabalhador, seja na sua educação ou na qualificação, assim como na própria criação de instrumentos de acesso aos meios necessários à competição do mercado. O Ministério do Trabalho colocou-se em uma posição de destaque quanto à formulação e implementação da política de educação profissional no país, mediante a criação da Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR<sup>23</sup>.

Cumpra ainda notar que a experiência desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, em 1994, no campo da educação profissional – o Programa de Reciclagem Profissional – ocorreu de forma integrada com as ações do SINE, antecipando muitos dos aspectos definidos, posteriormente, pelo Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR. Almeida (2003) ressalta que antes da criação desse Programa foram realizadas inúmeras discussões entre a SEFOR e outros sujeitos sociais – sindicalistas, empresários, acadêmicos, técnicos do governo e de instituições de qualificação –, cujo objetivo era formar uma ampla rede de informações e idéias que permitissem formular uma proposta organizada em princípios, diretrizes e conteúdos para ações de qualificação profissional.

Na concepção da autora, esse processo resultou na criação do Programa de Reciclagem Profissional, financiado com os recursos do FAT, que propôs cursos de qualificação de forma sistemática e consistente, envolvendo também o trabalhador desempregado. Esse programa visava a utilização de metodologias de ensino inovadoras, em que os conteúdos dos cursos diziam respeito as habilidades básicas e as realidades locais, com carga horária entre 60 a 240 horas. Foi o acúmulo dessas experiências e de conhecimentos que impulsionaram as mudanças no sistema de formação profissional existente no Brasil, gerando novas discussões que culminaram com a criação do PLANFOR, no governo FHC, e mais tarde com o PNQ, no governo Lula.

Diante do exposto, observamos que, gradualmente, a qualificação profissional foi ganhando destaque no SPE, tornando-se uma peça estratégica de combate ao desemprego. Cabe enfatizar que esse processo encontrou diversos limites no

---

<sup>23</sup> A partir de 1995, a SEFOR passa a ser dirigida por profissionais que anteriormente trabalhavam no SENAI e no espaço acadêmico.

esforço de desenvolver ações educativas objetivando a empregabilidade dos treinados, bem como se contrapondo às demais políticas vigentes, principalmente, as da área econômica, que tinham restringido os investimentos nos setores produtivos. Assim, os programas de qualificação se colocaram em meio a um contexto de retração econômica e do nível de emprego.

Ademais, o novo significado das políticas públicas de emprego trouxe para um patamar mais elevado as iniciativas públicas no campo da educação profissional, em que o governo a toma como um pré-requisito necessário para que o trabalhador aumente as suas chances de obter trabalho, assim como uma condição para a manutenção da sua empregabilidade, durante o período que ficar desempregado.

Em países como o Brasil, que possuem um sistema educacional que precisa sofrer reformulações para gerar os conhecimentos hoje requeridos, um grande desafio reside na transformação do seu sistema educacional, em todos os níveis, da mesma forma que o sistema de formação profissional requer mudanças. O bom nível de educação, de capacitação científica e tecnológica e de formação profissional, configura-se hoje como elemento estratégico para atrair investimentos internacionais de qualidade para o país.

Por tudo, é interessante observar que as mudanças no sistema capitalista alteraram a forma como as empresas, os trabalhadores e o Estado concebem a qualificação profissional, além de essa ter ganhado um papel de destaque no mercado de trabalho. É nesse cenário, como já foi dito anteriormente, que se desenvolveram as ações do PLANFOR e do PNQ, discussão que se inicia no próximo capítulo dessa dissertação.



## CAPÍTULO 2

### A TRAJETÓRIA DOS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC E LULA

Nos últimos tempos, a educação profissional tem ganhado destaque no cenário internacional, tanto nos países de capitalismo central quanto nos países de capitalismo periférico. No Brasil, empresários, trabalhadores e governo, mesmo divergindo em algumas questões, têm buscado discutir as políticas de educação profissional, propor reformulações para o sistema atual e desenvolver ações, dentre as quais algumas são realizadas de forma conjunta. Apesar de ser possível identificar alguns aspectos semelhantes nas reformas implementadas nos diversos países, consideramos que a trajetória de cada país obedece às particularidades históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais, elementos que atuam decisivamente na direção a ser adotada.

Nesse sentido, na concepção de Almeida (2003), as mudanças ocorridas no sistema de educação profissional brasileiro, na década de 90, foram impulsionadas por dois conjuntos de aspectos. O primeiro conjunto diz respeito as transformações que ocorreram a partir dos anos 70, sob a lógica neoliberal de um capitalismo mundializado, promovendo mudanças no mundo do trabalho. Essas mudanças foram impulsionadas pela difusão de novos padrões de organização do trabalho e da produção, assim como aumentaram os questionamentos sob o modelo de educação profissional existentes no país, já que esse não conseguia atender as novas demandas do mercado.

A partir disso, segundo a autora, o mercado de trabalho passou a buscar trabalhadores que, além do domínio técnico de suas atividades, assumissem uma postura mais propositiva e colaborativa no trabalho em equipe, bem como aqueles que apresentassem uma disposição para o contínuo aprendizado. Ao mesmo tempo, para os trabalhadores que estão desempregados, em situação de risco de desemprego ou em precárias condições de trabalho, foi posto como necessidade a adesão aos cursos de capacitação profissional, uma forma de enfrentar as

transformações no mundo do trabalho, por meio do aprendizado para o desenvolvimento e a gestão de novas atividades de geração de renda.

O segundo aspecto apontado por Almeida (2003), refere-se ao destaque que vem sendo atribuído a educação e a formação profissional, alicerces indispensáveis no processo de inovação nas empresas, além de ser uma forma de impulsionar a competitividade e o processo de desenvolvimento dos países. A formação profissional e a própria educação se configuram em um modo de buscar melhorias para as condições de vida da população e passam a ser consideradas como um eixo estratégico para atrair investimentos internacionais para o setor produtivo e melhorar a capacidade competitiva nacional, fato que se tornou importante a partir da liberalização comercial.

É sob esse contexto que foram criados os planos nacionais de qualificação profissional, tanto no governo FHC quanto no governo Lula. Desse modo, no intuito de analisar essas propostas, este capítulo destina-se a apresentar as ações desenvolvidas no PLANFOR – no primeiro item – e no PNQ – no segundo item –. Abordamos, portanto, os objetivos de cada Plano, suas perspectivas, os elementos que norteiam as ações, a forma de organização dos Planos, o público-alvo, além dos esquemas de monitoramento e avaliação.

É importante ressaltar que, nesse capítulo, os estudos partem, primordialmente, de documentos oficiais do MTE e do CODEFAT, além de envolver pesquisas que apresentam considerações sobre o PLANFOR ou PNQ.

## 2.1 PLANFOR: O CAMINHO SEGUIDO PELA POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS FHC

### 2.1.1 A concepção do PLANFOR

O Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, coordenado pelo MTb, seguiu uma tendência no cenário internacional que visa a educação profissional como uma estratégia de combate ao desemprego. Assim, o grande número de recursos e trabalhadores envolvidos e o volume de ações implementadas fizeram desse um programa prioritário no governo FHC.

A concepção do PLANFOR vincula-se às políticas neoliberais que ganharam destaque no país a partir da década de 90, em meio ao contexto da globalização do capital e das transformações que gradualmente foram introduzidas na produção, como uma forma de afirmação da nova fase do capitalismo, conjuntura que já foi abordada no primeiro capítulo deste trabalho.

Esse cenário trouxe desafios e problemas para serem enfrentados no campo da educação em geral e em particular para a formação profissional, uma vez que foi considerada um elemento estratégico para o Brasil se ajustar às exigências da “economia competitiva”, em que a reforma educacional dos anos 90 pretendeu resolver. Dessa forma, baseou-se em estudos e recomendações de organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, BID<sup>24</sup>, CEPAL<sup>25</sup>, UNESCO<sup>26</sup>)<sup>27</sup>, os quais difundiram a idéia de que a educação possui um papel decisivo para o crescimento econômico e para a redução da pobreza, o que possibilitaria aos países de capitalismo periféricos a inserção no processo de globalização e de reestruturação produtiva.

---

<sup>24</sup> BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>25</sup> CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

<sup>26</sup> UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

<sup>27</sup> É importante citar que o estudo de Lima Filho (2002) aprofunda a discussão a respeito das orientações e recomendações dos organismos internacionais.

Essas orientações nortearam uma série de políticas implantadas no Brasil que, na realidade, buscam estabelecer relações favoráveis as mudanças necessárias ao padrão de acumulação dos países periféricos, tornando os trabalhadores “adaptáveis” e “receptivos”.

É sob essa perspectiva que se fundamenta o PLANFOR enquanto um dos instrumentos de materialização da reforma educacional dos anos 90. Ademais, até aquele momento, segundo Lima Filho (2002), a proposta do Banco Mundial era de priorizar o investimento no ensino fundamental e sugeria a contenção de oferta de vaga para a educação profissional no sistema formal, uma vez que essa modalidade possui um elevado custo, o que dificultaria a racionalização financeira do Brasil para atingir as metas de ajuste fiscal.

Portanto, não foi por acaso que o PLANFOR se fortaleceu no vazio provocado pelo desmonte das políticas públicas de Educação Profissional, principalmente dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs e das Escolas Técnicas, que almejavam consolidar uma formação profissional com integração entre educação geral e educação profissional. Logo, o plano destaca que a educação e a qualificação profissional configuram-se como um aspecto essencial para ajustamento às rápidas e constantes transformações do trabalho/emprego.

Conforme afirma Guilhon (2005), a concepção e o conteúdo do Plano apontavam que a Educação Básica e a Educação Profissional não possuem uma relação dicotômica, uma vez que a formação profissional envolve desde o desenvolvimento de ações voltadas para o aprendizado de habilidades e conhecimentos básicos, específicos e de gestão<sup>28</sup> para desenvolvimento plural dos indivíduos, assim como reconhece e valoriza os saberes adquiridos por intermédio das experiências profissionais.

Nesse sentido, a concepção de educação profissional que fundamentou o Plano configurou-se na capacidade de aprendizagem contínua do trabalhador em incorporar os princípios da polivalência e da multifuncionalidade, em conformidade

---

<sup>28</sup> As habilidades e conhecimentos básicos referiam-se a: saber ler, interpretar, calcular e raciocinar. As específicas fundamentam-se nas atitudes e conhecimentos técnicos das diferentes ocupações e profissões. Enquanto que as de gestão relacionam-se à autogestão, ao empreendimento e a organização associativa.

com as atuais exigências do processo produtivo e tecnológico. Guilhon (2005) destaca que na perspectiva dos formuladores desse Plano, esses princípios orientavam a organização do processo produtivo e de trabalho de todos os setores da economia, mesmo os tradicionais, o que justificaria a concepção de educação profissional adotada.

Essa formulação foi central no Plano, constituindo-se em um instrumento ideológico para o convencimento do trabalhador de que a falta de emprego está atrelada à deficiência de escolaridade e de qualificação. Diante do panorama apresentado, abordaremos a seguir, a forma como se organizou e as estratégias de implementação estruturadas no PLANFOR.

### **2.1.2 Organização e estratégias de implementação**

Foi no primeiro governo FHC, empossado em 1º de janeiro de 1995, que coube ao MTb a tarefa de ampliar o sistema de formação profissional no país. Segundo Manfredi (2002), foi neste período que o MTb, por meio da Secretária de Formação e Desenvolvimento Profissional, articulou um amplo debate sobre a educação nacional entre os diversos segmentos da sociedade como: governo, universidades, entidades representativas do patronato, trabalhadores e organizações educativas ligadas aos programas de educação para jovens e adultos.

As bases do PLANFOR foram elaboradas a partir de um diagnóstico crítico de conjuntura do país, expresso no documento “Questões críticas da educação brasileira”, em que apontou as carências da educação escolar em geral, bem como destacou os problemas do ensino profissional (MTB, 1995).

Com a premissa de orientar as políticas de formação profissional, as ações do PLANFOR foram desenvolvidas durante os dois mandatos de FHC, ou seja, de 1995 a 2002. As ações do PLANFOR eram voltadas, principalmente, para os trabalhadores em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho. Desse modo, o Plano previa, como linhas estratégicas de ação, a qualificação/requalificação de

trabalhadores jovens e adultos e a sua formação continuada, como uma forma de superar a visão predominante de “treinamento” (ALMEIDA, 2003).

De acordo com Manfredi (2002), a política-estratégica adotada pelo governo federal para o desenvolvimento do PLANFOR orientou-se pelos princípios de descentralização das atividades, conjunção de recursos públicos, privados e externos e na participação de múltiplos atores. Foi organizada uma Rede de Educação Profissional que articulou seis grandes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST, SEBRAE)<sup>29</sup>; os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; as organizações não-governamentais e a rede de ensino profissional livre.

A autora aponta que esse processo foi considerado como inovador no campo das políticas públicas de trabalho, já que envolveu a participação de diferentes atores sociais, além de ter sido marcado por uma mudança no modo de atuação do MTb, pois até aquele momento esse ministério atuava de forma muito restrita no âmbito da formação profissional, principalmente, com ações esparsas no SINE.

Almeida (2003) destaca que na época, o Sr. Paulo Paiva, Ministro do Trabalho, montou uma equipe de trabalho tanto com profissionais que atuavam no SENAI, uma vez que já possuíam experiência na área de formação profissional, quanto com profissionais que possuíam uma trajetória acadêmica e de pesquisa na referida área. O papel dessa equipe residiu na reorganização do sistema de formação profissional do país, fato que resultou na construção do PLANFOR. Essa equipe apontou a necessidade de uma nova institucionalidade nas políticas implementadas pelo governo federal, em que novos atores fossem incorporados no desenvolvimento das ações.

Além disso, devido a escassez de recursos, o PLANFOR estabeleceu como público-alvo das suas ações, dentro da População Economicamente Ativa – PEA,

---

<sup>29</sup> Como podemos observar, neste momento, as ações do Sistema S já incorporavam outros serviços como: SESI – Serviço Social da Indústria, SESC – Serviço Social do Comércio, SEST – Serviço Social do Transporte e SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas.

especialmente as pessoas com menores chances de acesso às alternativas de formação profissional existentes. Castro e Macedo (1998) apontam que os recursos financeiros do PLANFOR foram, em sua maior parte, do FAT e do estabelecimento de parcerias, o que representou um volume significativamente menor.

Cumprir notar que no PLANFOR, a qualificação profissional se configurava em um elemento básico para o desenvolvimento sustentado com equidade social (MTE, 2000). Assim, os objetivos do Plano se estruturavam segundo a oferta de educação profissional em uma perspectiva continuada, de modo a contribuir para a redução do desemprego e do subemprego da PEA, combater a pobreza e a desigualdade social, além de aumentar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. Esses objetivos foram ratificados pelo CODEFAT na Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000 e estiverem presentes até no último Guia de Avaliação do PLANFOR, elaborado em 2001.

O panorama apresentado pelos documentos da Secretaria de Política Pública de Emprego – SPPE – apontou para o fato de que a estratégia adotada de afastar, pelo menos em parte, os problemas gerados pelo mercado de trabalho, por meio da qualificação profissional, não se configurou em algo capaz de solucionar os problemas ocasionados. Assim, por diversas vezes, a SPPE deixou explícita a importância de articular os programas de qualificação com outros mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda.

Ao analisarmos os documentos elaborados pela SEFOR nos anos de 1995 a 1996, verificamos que a idéia de integração da política de qualificação profissional com as políticas de emprego, trabalho e renda, sob a perspectiva de um desenvolvimento sustentado, já despontava como um elemento importante nesse processo, proposição que foi reforçada ao longo do tempo.

Ademais, o documento da SEFOR/MTb (1995) destacava que era importante definir com precisão o foco do PLANFOR, em que as ações deveriam estar organizadas com início, meio e fim. O Plano, inicialmente, se baseou no conceito de “empregabilidade<sup>30</sup>”, entendido não como uma simples capacidade de obter

---

<sup>30</sup> O aprofundamento na discussão sobre empregabilidade será realizado no terceiro capítulo deste trabalho.

emprego, mas como modo de manter-se no mercado de trabalho em um processo de transformação constante (SEFOR/MTB, 1995).

Nos primeiros anos de execução do PLANFOR foi o conceito de empregabilidade que direcionou as ações do Plano, mas no decorrer do processo de implementação essa noção sofreu alterações. A posição inicial do Plano de obtenção de emprego é alterada, ganhando destaque o reconhecimento de que a formação profissional não muda o fato de que não há emprego. Na concepção de Guilhon (2005), o estímulo para criação de alternativas de geração de renda não passa, necessariamente, pela obtenção de emprego.

Nesse momento, é importante ressaltar que mesmo que a noção de empregabilidade tenha perdido a sua força enquanto eixo mobilizador do Plano, além do seu conteúdo ter sofrido alterações, esse conceito determinante foi mantido até o final das ações do PLANFOR.

Dentro desse panorama, destacamos que o PLANFOR propôs a educação profissional “em sentido renovado e ampliado”, o que significa: focalizar a demanda do mercado de trabalho e o perfil da população-alvo; entender a educação profissional como direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, permanentes e em caráter complementar à educação básica; atender a diversidade da PEA, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas e no acesso ao mercado de trabalho; entender educação profissional em suas múltiplas dimensões, incluindo cursos, assessorias, extensão, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou de gestão definidas em função do mercado de trabalho e do perfil da população-alvo (SEFOR/ MTB, 1996).

Para desenvolver tais ações, o PLANFOR se propôs a ampliar, gradativamente, a oferta de educação profissional do país por meio da mobilização e articulação da rede institucional existente. Com isso, visou-se construir a capacidade e a competência necessárias para atingir a meta de qualificar e requalificar, anualmente, aproximadamente 20% da PEA, algo em torno de 15 milhões de pessoas com idade superior a 16 anos.

No intuito de atingir tal meta foi preciso uma atuação conjunta de toda a rede de educação profissional disponível no país, não apenas as ações financiadas e



executadas diretamente pelo PLANFOR. Portanto, as instituições ligadas ao Ministério da Educação e Cultura – MEC –, ao Sistema S e a outros programas ou escolas de formação profissional existentes também foram mobilizados para atingir a meta prevista.

De acordo com o Guia PLANFOR 2000 elaborado pelo MTE (2000), as ações de qualificação e requalificação eram voltadas para dois segmentos. Um segmento com prioridade de foco, em que se encontram as pessoas desempregadas, em risco de desemprego, micro e pequenos empresários, autônomos, cooperados e outras populações em risco ou inseridas no mercado informal em condições precárias. Já o segundo segmento refere-se aqueles com prioridade de acesso aos programas: pessoas consideradas mais vulneráveis<sup>31</sup>, tanto econômica e socialmente, quanto por sua situação no mercado de trabalho, com poucas oportunidades de acesso a programas de qualificação profissional.

Como já foi mencionado anteriormente, o PLANFOR se fundamentou nas premissas da descentralização, participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil. Em conformidade com tais premissas e para atender aos objetivos e as metas do plano foram criados, como uma estratégia de gestão e implementação, os Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQ's – e as Parcerias Nacionais e Regionais.

Conforme a Resolução nº 126 do CODEFAT, os Planos Estaduais de Qualificação eram coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação e supervisão das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e tinham por objetivo

[...] garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA – População Economicamente Ativa, urbana e rural, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo desta forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo (CODEFAT, 2007a, p. 1).

---

<sup>31</sup> O MTE (2001a) definiu como vulnerabilidade a dificuldade de acesso ao trabalho e a outras formas de qualificação profissional, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação e seletividade no mercado.

Enquanto que as Parcerias, na Resolução nº 258 do CODEFAT (2007b) são definidas como ações de qualificação profissional e projetos especiais implementados no âmbito regional e nacional.

Desse modo, apontamos que os objetivos gerais das ações de qualificação profissional, no âmbito da SEFOR ou do CODEFAT, referem-se à integração do trabalhador no mercado de trabalho. A idéia de ações de qualificação integradas a um projeto de desenvolvimento foi apontada, mais especificadamente, quando a SEFOR e o CODEFAT destacaram que os PEQ's deveriam se estruturar para atender as demandas específicas de qualificação e requalificação, em conformidade com os eixos estratégicos de desenvolvimento de cada estado. No entanto, ao longo da implementação do PLANFOR, percebemos que as ações para consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico não se revelaram, verdadeiramente, em um dos focos de ação dos PEQ's, mas essa questão será discutida no próximo capítulo.

Quanto aos professores/instrutores dos cursos oferecidos pelos PEQ's, Almeida (2003) ressalta que esses possuíam vínculo com as instituições ou entidades executoras que participavam da Rede de Educação Profissional. Assim, se as instituições ou entidades executoras não possuísem o número de professores suficientes ou aptos para atuar nos programas de qualificação, poderiam ser contratados mais profissionais. Entretanto, não foi instituída nenhuma diretriz quanto ao tipo de qualificação necessária para o corpo docente ou até mesmo o tipo de vínculo desses profissionais com as entidades executoras.

É importante destacar que conforme a Resolução nº 194 do CODEFAT, o principal instrumento de viabilidade para implementação do PLANFOR foi o financiamento e o estabelecimento de convênios. Desse modo, os PEQ's foram financiados com recursos do FAT, mediante convênios firmados entre as Secretarias de Trabalho e o MTb/SEFOR. Enquanto isso, as parcerias foram firmadas a partir de convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenções entre toda a Rede de Educação Profissional do país (CODEFAT, 2007c).

Outro ponto relevante é que ao analisarmos as Resoluções do CODEFAT, verificamos que quando foi criado o PLANFOR não se estabeleceu nenhuma diretriz

para as certificações, uma vez que essas estão condicionadas ao tipo de programa de qualificação a ser desenvolvido. Esse fato resultou em uma diversidade de ações desenvolvidas pelos PEQ's, desde certificações de conclusão de ensino fundamental e médio até a simples expedição de atestados de participação nos cursos, sem com isso, necessariamente, envolver algum tipo de avaliação de desempenho.

Segundo Almeida (2003), o processo de implementação do PLANFOR, no âmbito dos estados e municípios, ocorreu mediante a adesão ao Plano e aos seus objetivos. Para essa adesão, a SPPE criada em 1999 e que absorveu as funções da extinta SEFOR, utilizou-se da estratégia de um sistema de incentivos que compreendeu a negociação, a barganha e o maior espaço para a participação dos diversos atores sociais nos diferentes níveis da política, bem como o estímulo à criação de instâncias deliberativas que contassem com a participação dos diversos atores. Nesse sentido, podemos observar que o PLANFOR seguiu as diretrizes gerais do CODEFAT e do MTE, que foram repassadas às Secretarias Estaduais de Trabalho juntamente com os termos de referências elaborados em conjunto com atores convidados no âmbito das Comissões Municipais de Emprego.

É importante recordar que a Resolução 126 do CODEFAT definiu as funções das Secretarias Estaduais de Trabalho e das Comissões Municipais de Emprego, em que as primeiras eram responsáveis pela elaboração e pela coordenação dos planos estaduais que deveriam ser submetidos às Comissões para homologá-los (CODEFAT, 2007a).

Dessa forma, as Secretarias Estaduais de Trabalho desempenhavam um papel estratégico na articulação e na implementação do PLANFOR nos estados, congregando os recursos provenientes do FAT com os das agências locais de educação profissional, especialmente, aquelas que eram financiadas com recursos públicos.

Enquanto isso, as Comissões Estaduais de Emprego – organismos tripartites e paritários, com representação do governo, empresariado e trabalhadores de cada Estado – eram responsáveis pelo levantamento das demandas locais de qualificação, assim como realizavam um trabalho de acompanhamento da execução

dos cursos ofertados. Esse formato foi considerado como inovador e importante, uma vez que formou uma rede que desempenhava ações de controle social sobre o funcionamento do Plano.

Os PEQ's, depois de aprovados em seus respectivos estados, eram submetidos ao MTE/SPPE para análise técnica e elaboração de convênio, como uma forma de garantir o repasse de recursos para sua execução.

Durante esse processo, podemos apontar que as Secretarias Estaduais, à medida que implementavam o PLANFOR também promoveram mudanças nas ações desenvolvidas, uma vez que se baseavam em seus planos estratégicos de desenvolvimento, fato que significou um processo autônomo de implementação no que tange as principais decisões a serem tomadas, respeitando as diferenças e as necessidades regionais.

Nesse panorama, de acordo com Almeida (2003), foi possível observar que o PLANFOR não estabeleceu um formato único para os programas de qualificação e requalificação profissional. Contudo, o Plano indicou algumas diretrizes a serem seguidas, tais como: fomentar a visão de Educação Profissional como uma série de ações definidas a partir das demandas do mercado de trabalho e de uma determinada população; superar a concepção de que a Educação Profissional é sinônimo de cursos em sala de aula com cargas horárias e currículos pré-definidos; identificar as necessidades da população e as oportunidades do mercado para, posteriormente, fixar carga horária e conteúdo dos cursos a serem oferecidos.

O intuito era mudar as antigas práticas que ofereciam os mesmos cursos, sem considerar as necessidades da clientela e as potencialidades do mercado. Com essas ações, almejava-se fomentar uma qualificação determinada pelas necessidades locais, cujos atores sociais envolvidos nesse processo fizessem parte da realidade local e por isso reunissem mais elementos que permitissem um melhor conhecimento sobre as efetivas demandas.

O elevado grau de descentralização e flexibilidade de implementação do PLANFOR possibilitou que cada estado desenvolvesse uma forma de organização, gestão e execução dos programas, enfatizando determinados tipos ou formatos de cursos e de população-alvo. Esse processo, de maior ou menor participação e controle social

das ações, não foi capaz de assegurar bons resultados, além de ter sido responsável pela variedade de ações que foram desenvolvidas em cada estado.

Na perspectiva de Theodoro (2002), o PLANFOR, ao possibilitar a execução descentralizada de programas de treinamento, permitiu que os sindicatos e outros órgãos de classe pudessem gerir as ações de treinamento do programa. Essa situação, segundo o autor, ao ressaltar o relato de um ex-conselheiro do CODEFAT, trouxe consigo o perigo da formação e sobreposição de interesses corporativos sobre os objetivos mais gerais das ações e das políticas associadas ao Conselho. O reflexo disso é que essa política deixou, por diversas vezes, de servir o interesse público mais amplo se ajustando aos interesses que ali estavam consolidados e associados em torno de uma forma de gestão e implementação da política pública.

Desse modo, o ex- conselheiro do CODEFAT aponta que

A CUT recebe recursos para desenvolver seus programas de formação profissional, os órgãos do Sistema S recebem recursos; a Força Sindical montou um Centro de Solidariedade ao Trabalhador de São Paulo – com recursos provenientes do FAT. Todos eles, todas as entidades ali representadas passaram a receber recursos. Ao mesmo tempo que tinham um poder deliberativo e fiscalizador – das políticas em curso – essas entidades passaram a ser também clientes [...] Eu acho que isso acabou gerando uma situação de conflito de interesses porque você ao mesmo tempo é dirigente e dirigido, financiador e financiado. [...] Eu acho que isso prejudica o bom funcionamento de alguns aspectos do Conselho – basicamente o aspecto fiscalizador [...] (THEODORO, 2002, p.22).

### **2.1.3 Monitoramento e avaliação do PLANFOR**

Até o momento destacamos que a descentralização e a flexibilidade na forma de implementação do Plano proporcionou um amplo leque de ações que foram desenvolvidas em cada estado. Esse contexto se refletiu no próprio processo de monitoramento e avaliação do PLANFOR, obrigando a realização de mudanças na estrutura e na implementação dos planos. Guilhon (2005) destaca que além dos mecanismos de supervisão gerencial e de fiscalização administrativa e financeira das Secretarias Estaduais de Trabalho e das Comissões Municipais de Emprego, o

PLANFOR ainda utilizou-se de estratégias de monitoramento e avaliação externa dos PEQ's. Esse processo era realizado, preferencialmente, por universidades públicas, no intuito de acompanhar os egressos como uma forma de recolher informações que auxiliassem no aprimoramento do PLANFOR como política pública.

A primeira fase do processo de monitoramento e avaliação nacional durou de 1996 a 1999. Foi nesse período que se buscou criar uma proposta avaliativa, estabelecendo a sua metodologia e instrumentos, bem como a formação e a “capacitação” das equipes de “atores avaliadores”, tanto no âmbito profissional ou institucional, como nas universidades públicas.

Guilhon (2005) aponta que em 1996 a UNITRABALHO foi contratada para executar ações avaliativas do PLANFOR, já que era necessário a definição de parâmetros avaliativos compartilhados para os relatórios estaduais, ou seja, no intuito de unificar as metodologias de avaliação, uma vez que a grande heterogeneidade de concepções e procedimentos não possibilitava a comparação dos resultados obtidos. Por isso, a SEFOR demandou da UNITRABALHO a definição de parâmetros e critérios para o processo de avaliação, como uma maneira de definir as diretrizes gerais e comuns às equipes estaduais.

Segundo a autora, as equipes formadas pela UNITRABALHO para realizar as atividades de monitoramento e avaliação apresentaram divergências de ordem filosófica e na forma de condução dos trabalhos, fato que se refletiu em relatórios pouco consistentes e na impossibilidade de generalização dos dados obtidos para caracterizar a realidade nacional.

Além disso, o embate do Ministério do Trabalho com a área econômica do governo, conforme Guilhon (2005), trouxe a responsabilidade no sentido de mostrar a eficiência das ações que eram desenvolvidas no PLANFOR, assim como a eficácia dos resultados obtidos. A forma como foi estruturada a metodologia de avaliação utilizada pela UNITRABALHO, uma dinâmica democrática e participativa do método de avaliação, não possibilitava a obtenção das informações na direção e nos prazos necessários, tal como interessava ao MTE<sup>32</sup>. A demora na dinâmica de avaliação da UNITRABALHO, decorrente da própria dificuldade da instituição em coordenar um

---

<sup>32</sup> Como já afirmamos anteriormente, o Ministério do Trabalho – MTb em 1999 recebeu a denominação de MTE.

projeto dessa magnitude, inviabilizava o levantamento e a sistematização de sugestões que possibilitassem a generalização e uma alternativa para a proposta nacional.

A autora afirma ainda que as divergências entre os membros das equipes de trabalho com as equipes técnicas dificultavam a adoção de um processo avaliativo unificado, limitando também a possibilidade de coordenação da avaliação. Os resultados eram relatórios inconsistentes e com pouca organização sistemática. Igualmente, os relatórios de avaliações dos PEQ's que expressavam a grande heterogeneidade regional e setorial da realidade econômica brasileira, o que resultou em dificuldades para uma avaliação das ações implementadas, em seu conjunto, a partir das experiências das avaliações estaduais.

Nessa conjuntura, no ano de 1999 houve uma mudança na estrutura de avaliação do PLANFOR, em que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – foi encarregado da avaliação externa dos programas de qualificação, além de ter sido incumbido de propor medidas para seu aprimoramento. Para Theodoro (2002), esse processo se configurou como um esforço do MTE em aumentar a sua ascendência sobre o CODEFAT, uma vez que o Conselho é o órgão gestor do FAT – cujo fundo é a principal fonte de custeio das ações do Estado no campo do trabalho – e que usava sua força para se contrapor a setores do governo, inclusive o MTE<sup>33</sup>.

A decisão de contratar o IPEA também foi resultado de um embate entre o MTE e a área econômica do governo que, desde o início dos anos 90, objetivava a redução ou o controle dos recursos do FAT.

[...] O enxugamento do gasto público na área social esteve associado, durante todo esse período, a uma estratégia de utilização de outras receitas, que não as do Tesouro, como fonte de recursos para os Ministérios. Esse parece ter sido o monte [sic] da política restritiva que tem sido levada a cabo pelo governo, política essa que proporcionou o aparecimento ou o redirecionamento de mecanismos de contribuição como a CPMF<sup>34</sup> e a Cofins<sup>35</sup> e, no limite, a utilização em alguns momentos do

---

<sup>33</sup> É necessário igualmente recordar que, na concepção de Theodoro (2002), em 1999 o MTE já tinha tomado a iniciativa de aumentar o número de membros participantes do CODEFAT, de nove para doze, respeitando o princípio da paridade. Essa medida resultou na inclusão da Social Democracia Sindical uma entidade sindical mais afinada com as perspectivas de ações do governo.

<sup>34</sup> Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

<sup>35</sup> Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

próprio FAT, malgrado o posicionamento contrário do CODEFAT [...] (THEODORO, 2002, p.25).

Para Theodoro (2002), a princípio, somente a representação dos trabalhadores manifestou-se em bloco contrária à utilização do FAT em outros ministérios sociais, postura que aos poucos foi adotada pela maioria dos conselheiros, assumindo assim uma posição que consolida o CODEFAT enquanto um ator, na forma como foi dito anteriormente.

A avaliação do PLANFOR sob a responsabilidade do IPEA, na perspectiva de Guilhon (2005), significou para o MTE assumir uma posição de árbitro e de fiscalização, acima das decisões do Conselho. Isso representava romper com o princípio adotado pelo MTE de realizar uma avaliação a partir da ótica dos trabalhadores, contemplada por meio da contratação da UNITRABALHO.

No entanto, conforme é ressaltado por Guilhon (2005), esse processo também apresentou dificuldades devido a falta de indicadores e parâmetros comuns que pudessem servir de referência para a coleta e análise dos dados. O relatório final do IPEA, apresentado em uma Oficina Nacional em dezembro de 1999, possuía uma perspectiva tecnicista, uma característica das análises desse Instituto. As propostas de alterações da avaliação do programa apontavam que as equipes estaduais teriam apenas a tarefa de coleta de dados designada por um núcleo central, fato que provocou uma indignação e resistência das equipes estaduais de avaliação.

De acordo com a autora, após esse primeiro momento de críticas, as equipes estaduais passaram a se interessar pela proposta de avaliação do IPEA, mesmo que para tanto fossem necessárias negociações quanto a forma metodológica<sup>36</sup>. A partir disso, foi formada uma Comissão Nacional incumbida de estabelecer uma contra proposta de avaliação que articulasse os interesses dos diferentes atores sociais envolvidos nesse processo de avaliação. Esse processo deu início a segunda fase no processo de avaliação externa do PLANFOR.

Nesta fase de avaliação alguns consensos foram obtidos: manter a avaliação como Política Pública e não como um programa de treinamento, proposição essa

---

<sup>36</sup> Esse não foi um simples processo de negociação, pelo contrário, envolveu um amplo processo de discussão travado no interior dos PEQ's, especialmente, pelos setores ligados às centrais sindicais.



conflitante com o próprio fundamento e concepção de qualificação profissional defendido pelo Plano, já que as ações desenvolvidas deveriam se pautar na idéia de formação para o mercado de trabalho.

Apesar disso, obteve-se um consenso com relação a forma de avaliação, mas esse fato não foi de forma imediata, uma vez que propunha-se não priorizar as taxas de colocação dos treinados no mercado de trabalho. Isso se justifica, segundo o MTE (2000), pela simples idéia de que qualificação não gera ou não garante emprego. Assim, deter-se sobre essa questão seria adotar uma avaliação sob uma visão errônea de análise do custo-benefício das ações de qualificação.

Igualmente, houve consenso quanto à continuidade da avaliação descentralizada, a garantia da participação da Universidade nesse processo e a definição de um núcleo mínimo comum de monitoramento e avaliação.

Há que se destacar que a Comissão Nacional foi coordenada pelo MTE e reunia representantes dos estados e dos parceiros, das entidades avaliadoras estaduais, articulados com especialistas da área e do IPEA, em um processo de acompanhamento e constante melhoria do processo de avaliação (MTE, 2000). Para Guilhon (2005), ao longo do processo de construção da metodologia de avaliação do PLANFOR, o caráter externo da avaliação foi se perdendo e com isso também se perdeu o olhar diferenciado na avaliação dos sujeitos não vinculados à instituição executora.

Ademais, segundo a autora, o montante de recursos gastos com as ações do PLANFOR estava sendo questionado pela sociedade, uma vez que as fragilidades do plano se tornavam mais evidentes. Nessa perspectiva, destacamos que a proposta de avaliação do PLANFOR perdeu muito de suas referências políticas e assim foi se tornando um elemento cada vez mais técnico e burocrático, deixando de lado as análises críticas das concepções de cunho econômico-financeiro que têm orientado o gasto público.

Por isso, na opinião de Guilhon (2005), o processo de avaliação do PLANFOR, à medida que passou a se concentrar na constatação da eficácia e eficiência das ações educativas, apenas apresentou a forma de desempenho do Plano e seus resultados. Essa metodologia de avaliação só sofreu outras alterações com a

inserção na avaliação do detalhamento de variáveis e indicadores da efetividade social muito tempo depois, quando as ações desenvolvidas no PLANFOR já estavam prestes a acabar, já que o governo Lula pôs fim a este Plano.

Desse modo, podemos apontar que ficaram fora da proposta de avaliação os critérios que fundamentaram a escolha e a própria forma de implementação dessa política. Com isso, esvaziou-se a avaliação do Plano, fato que proporcionou uma auto-reprodução de um discurso e a execução de manuais que não estavam embasados em uma reflexão crítica. O esforço, portanto, foi para a criação das planilhas de avaliação sem articular com os determinantes teóricos e políticos para pensar a realidade. É nesse sentido que o discurso racionalista e até mesmo formalista ganhou destaque, transformando a razão técnica em razão universal.

As dificuldades no monitoramento e avaliação do PLANFOR também foram agravadas devido a amplitude dos objetivos propostos que se caracterizavam por uma rede de ações diferenciadas. Essa diversidade que envolveu desde a qualificação em ocupações específicas até cursos voltados para o estímulo à cidadania, mas com relação ao último, tornou-se impossível mensurar os ganhos obtidos tomando por referência o mercado de trabalho, mesmo que essa orientação tenha sido colocada de forma clara no PLANFOR.

Ao longo do processo de avaliação, independente de ser na primeira ou segunda fase do PLANFOR, verificamos que os trabalhos de análise foram direcionados para fornecer subsídios para correção de possíveis desvios no processo de implementação do Plano, além de indicar se e de que forma as mudanças pretendidas ocorreram. Portanto, tratava-se de avaliar a melhoria das condições de empregabilidade do trabalhador, isto é, o aumento das chances de ter acesso e de permanecer no mercado de trabalho.

### 2.1.4 Resultados obtidos

Nesse panorama, ao observarmos os dados apresentados pelo MTE (2007), constatamos que entre 1995 e 2001 o PLANFOR atendeu, nos programas de qualificação, em torno de 15,3 milhões de trabalhadores. Durante esse período houve um crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo FAT, de R\$ 28 milhões no ano de 1995 para R\$ 493 milhões no ano de 2001. Em contrapartida, a carga horária média dos cursos passou de 150 horas para 60 horas. Esse fato nos aponta um primeiro indício da perda de qualidade dos cursos ofertados.

No ano de 2002 houve um decréscimo no volume de recursos que foram destinados ao PLANFOR – R\$ 302 milhões –, mas que por motivos de contingenciamento foram reduzidos para apenas R\$ 153 milhões. O Orçamento da União para 2003, ainda definido no governo FHC, destinou apenas R\$ 186 milhões para a qualificação profissional (MTE, 2007).

Manfredi (2002) destaca que os relatórios do PLANFOR indicaram que em 1995 o total de treinados representava 5% da PEA, enquanto que em 2001 o percentual contemplou 17% da PEA, como mostra a tabela 1.

Tabela 1 – Total de Treinados nos anos 1995 a 2001 – PLANFOR/ FAT e REP

Ano	PLANFOR/FAT		REP		Total	
	Treinados (milhões)	% da PEA	Treinados (milhões)	% da PEA	Treinados (milhões)	% da PEA
<b>Resultados</b>						
1995	0,1	-	3,4	5	3,5	5
1996	1,2	2	3,9	5	5,1	7
1997	2	3	4,5	6	6,5	9
1998	2,3	3	5	7	7,3	10
1999	2,7	3	7,7	9	10,4	12
2000	3,4	4	8,1	10	11,5	14
2001	3,6	5	9	12	12,6	17

Fonte: dados apresentados por Manfredi (2002) a partir da utilização dos dados do SIGAE e estimativas para REP – Rede Nacional de Educação Profissional.

A autora igualmente aponta que entre os anos de 1997 a 2001 o total de municípios atendidos pelo PLANFOR era de 2.487 e chegou a 4.442 mil, sendo que o total de municípios existentes no país era de 5.507 – em 1997 – chegando a 5.547 – em 2001. Por outro lado, o número de municípios mais pobres, ou seja, aqueles que foram selecionados pelo Programa Comunidade Solidária<sup>37</sup> do governo federal constituiu-se em 629 municípios atendidos no ano de 1997 para um total de 1.035 no ano de 2001. Segundo a autora, o Sistema de Informações Gerenciais sobre as Ações de Emprego – SIGAE – não apresentou os dados referentes ao número de municípios atendidos nos anos de 1995 e 1996.

É necessário ressaltar que conforme Manfredi (2002), devido as diferenças metodológicas na obtenção dos dados do PLANFOR, fazem-nos supor que a junção dos dados apresentados pelas avaliações dos PEQ's estejam superestimados, uma vez que os dados gerais de atendimento da rede nacional estão baseados em estimativas.

Quanto a evolução da participação nos PEQ's, Guilhon (2005) aponta que no período de 1997 a 2000, tanto as “centrais sindicais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores” quanto o Sistema “S” e outras organizações dos empresários” apresentaram uma tendência quase sempre contínua de ampliação da participação desses dois grupos nas ações de qualificação no referido período. Em 1997 já representavam juntos, 35% dos treinados e 38% dos recursos, enquanto que em 2000 somavam 51% dos treinados e 53% dos investimentos.

Em contrapartida, as universidades, faculdades, fundações e institutos de ensino superior, ainda que tenham representado em 1997 e 1998 45% dos treinados e 41% e 40% dos investimentos, respectivamente, a partir do ano de 1999 houve uma diminuição nessa participação. Em 2000, o número de treinados por essas instituições representava o percentual de 14% e de investimentos em torno de 13%. Isso demonstrou um movimento inverso ao que foi apresentado pelas entidades representativas dos trabalhadores e as organizações patronais, à medida que esses segmentos aumentaram a sua participação (GUILHON, 2005).

---

<sup>37</sup> O Programa Comunidade Solidária criado no governo FHC, em 1995, tinha por objetivo promover a participação cidadã e novas formas de inserção da Sociedade Civil nas ações desenvolvidas pelo Estado, no intuito estabelecer uma estratégia alternativa para a luta contra a pobreza, já que o Estado sozinho não é capaz de subsidiar essas ações.

## 2.2 O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO NO GOVERNO LULA: PARÂMETROS PARA ANÁLISE

### 2.2.1 A concepção do PNQ

Em julho de 2003 o governo Lula lançou o Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional (2003-2007) que integra o Plano Plurianual – PPA – (2004-2007), baseado em um modelo de desenvolvimento de longo prazo, que ultrapassa os limites temporais de 2007, sendo destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. Esse programa se configurou em uma ação política do governo federal em conceber a qualificação profissional como direito, como política pública, como espaço de negociação coletiva e como elemento constitutivo do desenvolvimento sustentável.

Como parte desse Programa, o Plano Nacional de Qualificação – PNQ – foi criado para articular diretrizes, procedimentos e ações de qualificação social e profissional, colocando-se como uma estratégia de integração das políticas de emprego, trabalho, renda, educação e desenvolvimento. O PNQ estruturou-se segundo o desafio de propiciar o empoderamento<sup>38</sup> dos espaços públicos de gestão participativa e de controle social, a partir do fortalecimento do CODEFAT e das comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego. Nessa perspectiva, o PNQ tem buscado superar a condição de política compensatória e assim ajustar-se às diretrizes das políticas nacional, regional, estadual e local, como uma forma de construção social do Plano, por meio da democratização das relações de trabalho, na construção de um modelo de desenvolvimento baseado no caráter social e participativo.

---

<sup>38</sup> No plano, o empoderamento refere-se à participação de diferentes atores sociais no desenvolvimento das políticas públicas.

Para tanto, o MTE (2007) aponta que a inclusão social eficaz só será possível a partir da articulação da Qualificação Profissional com o conjunto das Políticas Públicas de Emprego e com um processo de gestão participativa permanente, em que sejam envolvidos todos os atores sociais (governo, empresário e trabalhadores).

Desse modo, o PNQ tem buscado uma articulação entre as ações de Políticas Públicas de Emprego – Intermediação de Mão-de-Obra<sup>39</sup>, PROGER, Seguro-Desemprego – no intuito de verdadeiramente tornar esse processo inclusivo para aqueles que buscam uma forma de trabalho ou renda, um modo exercer o papel de cidadãos (MTE, 2007).

Segundo o MTE (2007), o novo Plano surge a partir de uma avaliação realizada por este Ministério durante os primeiros meses do governo Lula, que revelou diversas lacunas, limitações e inadequações do PLANFOR, entre as quais destaca:

- pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.);
- desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação;
- fragilidades 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 tratamento 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, 2007, p.19).

Com base nessas questões e no PPA 2004-2007, o MTE (2007) anunciou que o PNQ fundamenta-se em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. Essas dimensões visam demarcar, em seu conjunto, um novo momento da Política Pública de Qualificação no país.

---

<sup>39</sup> O Programa de Intermediação de Mão-de-Obra é desenvolvido por meio das diversas agências estaduais do SINE conveniadas às respectivas secretarias de trabalho. O SINE possui um cadastro de vagas e de trabalhadores em busca de nova ocupação, cujas ações são voltadas para reinserção no mercado de trabalho.

No campo da política, o Plano difunde a concepção de que a qualificação profissional é um direito, uma política pública que propicia um espaço de negociação coletiva, bem como se torna um elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável.

Na esfera da ética, o PNQ ressalta a transparência no uso e gestão dos recursos públicos, por meio de procedimentos como a incorporação das recomendações da Secretaria Federal de Controle – SFC/Corregedoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, a partir da adoção de mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos. Ademais, prevê a uniformidade dos contratos e convênios, a divulgação de informações atualizadas via Internet, a utilização de procedimentos de redução de custos intermediários – como passagens, diárias, entre outros –, a autonomia do sistema de avaliação diante da gestão e da execução dos planos, a garantia de um sistema de acompanhamento que seja em tempo real e de modo eficiente.

Já no âmbito conceitual observamos a primazia de concepções como a educação integral, as formas solidárias de participação social e de gestão pública, o empoderamento dos atores sociais – exercício da cidadania plena<sup>40</sup> –, a qualificação social e profissional, o desenvolvimento local de forma articulada no território nacional, a efetividade social, a qualidade pedagógica e o reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores. O Plano ainda propõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais direcionados com o trabalho e com a qualificação, bem como a consolidação da Política Pública de Qualificação como construção social e um espaço de conflitos de interesses.

No que se refere ao campo institucional, a estratégia a ser utilizada é de integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, bem como a articulação dessas com as Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, dentre outras. Outro elemento estratégico é a função do CODEFAT e das Comissões Estaduais e

---

<sup>40</sup> Ao observarmos as análises de Marx (2003), compreendemos que a idéia de cidadania plena, difundida pelo PNQ é algo impossível de ser alcançada no sistema capitalista, uma vez que sua organização está fundamentada na busca de superlucros, ou seja, extrair o máximo de mais-valia dos processos de trabalho. Por isso, o sistema está baseado no conflito entre o capital e o trabalho, com a distinção de explorado e o que explora. Logo, já que essa relação não cria uma verdadeira igualdade, esse tipo de cidadania jamais poderá ocorrer de fato no capitalismo.

Municipais de Trabalho como forma de garantir uma efetiva participação e controle social do Plano, uma vez que os municípios são agentes do processo de implementação do PNQ na esfera do desenvolvimento local.

Quanto à dimensão pedagógica, a proposição é de aumento da carga horária média dos cursos, a uniformização da nomenclatura dos cursos, a prioridade na articulação da educação básica – ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos –, a exigência de formulação e implementação de projetos pedagógicos para as instituições contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais. Além disso, investimentos na formação de gestores e formadores, a configuração de laboratórios para discussão de referenciais para o campo metodológico das Políticas Públicas de Qualificação, o investimento na sistematização de experiências e conhecimentos, o desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional e o apoio à realização do censo da educação profissional.

É importante destacar também a dimensão operacional que, sob a perspectiva do planejamento das ações, se apresentou como uma forma de identificar onde se inicia e o local que se pretende chegar com a elaboração dos planos e projetos. Busca-se ainda a criação de um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ nos diferentes níveis de implementação, bem como a reestruturação do SIGAE e o Sistema de Operações – SOP, elementos considerados essenciais para a continuidade das ações.

Igualmente englobam a dimensão operacional a utilização de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT para os Planos Territoriais e os Projetos Especiais, assim como a adoção de um calendário plurianual, mas que não possibilite a reprogramação, além da diminuição do número de parcelas de desembolso de recursos e a criação de mecanismos de análise das prestações de contas.

De acordo com o MTE (2007), a concepção de qualificação profissional defendida pelo PNQ é vista como uma construção social que envolve uma multiplicidade de dimensões: a epistemológica, a social e a pedagógica. A dimensão epistemológica não se refere apenas ao conhecimento técnico, uma vez que para o Plano, também abrange o conhecimento social dos sujeitos envolvidos. Já a dimensão social e



política caracterizam-se por um processo de relações conflituosas que marcam a produção e a apropriação desses conhecimentos. No que diz respeito ao âmbito pedagógico, a qualificação está associada ao processo de construção, transmissão e acesso de conhecimentos que ocorre pelas vias formais ou informais.

Portanto, a perspectiva de qualificação profissional, adotada pelo PNQ, fundamenta-se em uma complexa construção social, associada à cidadania. Esse fato é destacado pelo Plano como uma forma de contribuir para a democratização das relações de trabalho e com isso propiciar um carácter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.

É necessário ainda pontuar que ao apresentarmos o PNQ, observamos que a noção de qualificação defendida está em consonância com a discussão difundida pela OIT, em que a Qualificação Social e Profissional refere-se ao direito, elemento indispensável para a garantia do trabalho decente<sup>41</sup>. Logo, a qualificação é posta como uma forma que permite a inserção e a atuação cidadã no mundo do trabalho, refletindo na vida e no trabalho dos indivíduos.

## **2.2.2 Organização e estratégias de implementação**

De acordo com o cenário apresentado, tornaram-se essenciais inúmeras mudanças para a implementação das dimensões do PNQ. No entanto, essas mudanças não foram imediatas, uma vez que o Plano possui limitações orçamentárias e a necessidade de disseminação de uma nova cultura. Desse modo, o ano de 2003 foi visto como um período de transição das ações desenvolvidas no PLANFOR para a implementação plena do PNQ, a partir de 2004.

Dentre os principais aspectos desse período de transição o MTE (2007) aponta que nos Planos Territoriais de Qualificação, os cursos foram organizados segundo uma carga horária média de 160 horas, com meta de no mínimo 75% de

---

<sup>41</sup> A OIT aponta que o trabalho decente se caracteriza pelo direito dos homens, independente de cor, etnia, sexo, idade, entre outros aspectos, a possuírem condições dignas para trabalhar de modo a garantir a sua sobrevivência.

encaminhamento ao mercado de trabalho e de no mínimo 50% de encaminhamento à educação de jovens e adultos, desenvolvimento de ações de orientação vocacional e profissional no âmbito do SINE. Os recursos destinados às ações de qualificação social e profissional no ano de 2003 foram distribuídos sob orientação de no mínimo 70% aos estados, até 10% para os Arranjos Institucionais Municipais<sup>42</sup> e até 20% aos Projetos Especiais de Qualificação.

Nesse momento, primou-se por condições para garantir o processamento e a formalização dos convênios e contratos relativos ao PNQ 2003. Para tanto, foram estabelecidos prazos para apreciação e aprovação pelo CODEFAT, com divulgação aos interessados dos termos de referência relativos a critérios de distribuição de recursos do PNQ, os roteiros para apresentação de planos e projetos e outros documentos técnicos que ficaram a cargo do Departamento de Qualificação – DEQ, da SPPE e do MTE, para a orientação dos Planos Territoriais de Qualificação e Projetos Especiais de Qualificação.

Foi estabelecido um período para a definição pelas Secretarias de Trabalho, com aprovação das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, da forma de aplicação de recursos dos Planos Territoriais de Qualificação nos municípios, baseados nos critérios aprovados pelo CODEFAT. Nesse período, de acordo com o CODEFAT (2007d), também se efetuou a análise dos Planos Territoriais de Qualificação e dos Projetos Especiais de Qualificação pela SPPE/MTE e a consolidação do PNQ, bem como o processamento e a tramitação dos convênios e contratos entre o DEQ/SPPE/MTE<sup>43</sup> e os estados, Distrito Federal, Arranjos Institucionais Municipais e Entidades Executoras de Projetos Especiais com vistas à sua formalização. Além disso, foi aprovado o cronograma de planejamento e execução do PNQ para o quadriênio 2004-2007.

---

<sup>42</sup> Conforme a Resolução do CODEFAT (2007d), os Arranjos Institucionais configuram-se em consórcios municipais, secretarias municipais de trabalho ou sua equivalente, bem como outros arranjos legalmente constituídos, desde que seja garantido a responsabilidade civil e legal solidária entre os componentes do arranjo.

<sup>43</sup> O MTE (2007) destaca que o DEQ/SPPE/MTE também é responsável por elaborar e manter permanentemente atualizada uma Nomenclatura Nacional de Cursos de Qualificação Social e Profissional, de modo a contribuir na troca de conhecimentos entre as regiões do país e a qualidade pedagógica dos cursos ofertados, sem com isso prejudicar as especificidades regionais e locais.

Cumprir notar que o PNQ, na sua versão 2003 de caráter transitório, objetivou preparar as bases de implantação plena a partir do início de 2004. No entanto, as diretrizes de ação do Plano em 2003 serviram de base para uma ampla discussão pública no referido período, fato que se refletiu nos rumos do PNQ para os anos 2004-2007. As diretrizes propostas no MTE (2007) são: o desenvolvimento político-conceitual, a articulação institucional, a efetividade social e política e a qualidade pedagógica.

O desenvolvimento político-conceitual requer o amadurecimento social e político, tornando-se um novo contrato social entre os segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional. Esse novo social deve estar baseado na cidadania ativa e no aprofundamento do processo democrático como movimento cultural e ético, da mesma forma que reconhece os conflitos de interesses existentes no interior da política de qualificação.

Enquanto que a diretriz de articulação institucional aponta que o PNQ integra um arranjo institucional que envolve desde a ampliação e a consolidação da integração da Política Pública de Qualificação em relação às demais Políticas de Trabalho e Renda, como também a integração dessa política às Políticas de Desenvolvimento nos âmbitos nacional, regional, estadual e local. Dessa forma, almeja-se a articulação e o fortalecimento institucional de atores sociais participantes para assim consolidar uma rede nacional de educação profissional – entidades públicas e privadas – que desenvolvam ações permanentes de qualificação da PEA, a partir de uma política participativa, descentralizada e articulada sob uma perspectiva efetivamente pública.

Já a efetividade social e política do PNQ transcendem os critérios de eficiência – grau de cumprimento de metas – e de eficácia – grau de cumprimento de metas financeiras –, devendo, então, considerar os benefícios econômicos, sociais e culturais efetivamente produzidos pelos programas de qualificação para os educandos. Portanto, esses programas precisam ser avaliados igualmente por sua capacidade de consolidar-se como uma política permanente e capaz de atuar diante das diversas transformações no mundo do trabalho. Além disso, devem propiciar o empoderamento, como sujeitos individuais e coletivos, do público desse Plano, independente de serem trabalhadores assalariados, autônomos ou cooperados.

Para o MTE (2007), a afetividade social e política do PNQ também abrangem garantir a participação e o controle social na elaboração, condução e avaliação do Plano, em particular, por meio do fortalecimento do papel do CODEFAT e das Comissões Estaduais de Trabalho e das Comissões Municipais de Trabalho.

Por último, a diretriz de qualidade pedagógica pressupõe uma educação mais integral do trabalhador, no intuito de superar a visão de que as práticas de qualificação profissional se constituem em um simples treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático. Logo, propõe uma orientação pedagógico-metodológica que valorize os sujeitos sociais envolvidos, uma vez que esses possuem um leque de conhecimentos e identidades socialmente construídas, bem como reconheça e valorize as diversidades culturais, étnicas, sociais, regionais, de gênero que permeiam o cotidiano desses sujeitos (MTE, 2007).

Conforme o MTE (2007), foi a partir desse processo que o PNQ 2004-2007 se estruturou sob uma perspectiva de afirmação enquanto uma Política Pública de Qualificação para a inclusão social, o desenvolvimento econômico, a geração de trabalho e a distribuição de renda.

O PNQ tem desenvolvido ações integradas no território, seja estadual, intermunicipal ou municipal. Esse processo é permanentemente acompanhado pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, entidades que, segundo o MTE (2007), precisam ser fortalecidas e transformadas em agentes públicos ativos de políticas de desenvolvimento regional/local sustentável, cujo papel é buscar alternativas na geração de emprego e renda.

Cumprir notar que para o MTE (2007), os principais desafios do PNQ na esfera do empoderamento dos espaços públicos de gestão participativa e controle social ocorrem por meio do fortalecimento do sistema CODEFAT, com destaque para as comissões estaduais e municipais de trabalho. Com relação a isso, ganham maior relevância a premissa da integração da Política de Qualificação com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e com aquelas dos campos da educação e do desenvolvimento.

A integração é afirmada como um reconhecimento da qualificação profissional enquanto uma construção social, que vai além das dimensões citadas

anteriormente, mas com um propósito de contrapor-se à separação entre educação básica – a fundamental, a média e a de jovens e adultos – e formação profissional. Nesse sentido, almeja-se a superação da sua condição de política meramente compensatória (MTE, 2007). Desse modo, no PNQ, os Planos Territoriais e os Projetos Especiais têm um papel fundamental de se ajustar às diretrizes propostas em cada esfera da federação, da mesma forma que sejam capazes de atuar como um fator de impulsão para o desenvolvimento dessas diferentes esferas de execução.

É por isso que o objetivo geral do PNQ, expresso na Resolução do CODEFAT (2007d), configura-se em contribuir para a promoção da integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, além de promover, gradualmente, a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

A partir disso, o PNQ traça como objetivos específicos: a formação integral – englobando os aspectos intelectuais, técnicos, culturais e cidadãos – dos trabalhadores; o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente; o envolvimento em processos de geração de trabalho e de renda para redução das taxas de desemprego e subemprego e a elevação nos níveis de escolaridade dos trabalhadores, por intermédio da articulação com as Políticas Públicas de Educação.

Tem como objetivo ainda propiciar a inclusão social, a redução da pobreza, o combate a discriminação e a diminuição da vulnerabilidade das populações, além de elevar a probabilidade do tempo de permanência no mercado de trabalho e com isso contribuir na redução dos riscos de demissão, bem como propiciar condições para a sobrevivência do empreendimento individual e coletivo. Busca também elevar a produtividade, melhorar a qualidade dos serviços prestados, aumentar a competitividade e as possibilidades de elevação do salário ou da renda, assim como contribuir para a articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, vinculado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.

Para alcançar tais objetivos, o CODEFAT (2007d) determina que para os Planos Territoriais, as ações de educação profissional, especialmente o conteúdo dos cursos, serão executadas de modo integrado, mas sem acarretar prejuízos a outras ações devido à realidade local, às necessidades dos trabalhadores, ao desenvolvimento do território, ao mercado de trabalho e ao público alvo desse programa.

Os principais conteúdos indicados para as ações dos Planos Territoriais são: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade (CODEFAT, 2007d).

Para o CODEFAT (2007d), os Planos Territoriais compreendem projetos e ações circunscritos a um território – unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município – com aprovação e homologação obrigatórias das Comissões Estaduais de Trabalho ou Comissões Municipais de Trabalho, que têm a função de articular e priorizar demandas de qualificação levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, além de supervisionar a execução do plano, implementada sob a gestão do responsável legal do arranjo institucional do território.

Pelo exposto, esses planos precisam estar sintonizados com o PNQ e com as Resoluções do CODEFAT, além de realizar uma efetiva mobilização e orientação de entidades contratadas, como uma forma de garantir um eficaz processo de formulação, apresentação, discussão, seleção e execução de projetos. Para tanto, a gestão dos Planos Territoriais de Qualificação é compartilhada entre as Comissões Estaduais de Trabalho e as Secretarias Estaduais de Trabalho; e entre as Comissões Municipais de Trabalho e municípios ou consórcios de municípios, no âmbito municipal, microrregional e mesorregional.

Enquanto isso, os Projetos Especiais de Qualificação, na concepção do CODEFAT (2007d), têm a função de desenvolver atividades de estudos, pesquisas e

desenvolvimento de materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação. Dessa maneira, os temas a serem trabalhados, prioritariamente, são: educação profissional, certificação e orientação profissional de populações específicas; gestão participativa de sistemas e Políticas Públicas de Qualificação; memória e documentação sobre qualificação.

Verificamos ainda que esses projetos poderão incluir ações, processos, itinerários e percursos que englobem a população prioritária do PNQ em proporções reduzidas de cunho experimental e de validação das metodologias e tecnologias de qualificação, observando, porém, o caráter nacional ou regional da validação. Além disso, os produtos e resultados dos Projetos Especiais são de domínio público e que, portanto, devem ser disponibilizados tornando-se uma referência para a incorporação das metodologias e tecnologias desenvolvidas no âmbito do PNQ. As entidades de caráter nacional ou regional, conveniadas com o MTE ou contratadas pelos Planos Territoriais, desenvolvem ações estruturantes do PNQ e complementares aos Planos Territoriais, permitindo que a política de qualificação tenha informações atualizadas, tecnologias sociais de qualificação e metodologias inovadoras para sua consecução.

No que se refere ao encaminhamento para cursos, deverá ser realizado de maneira articulada com processos de orientação profissional, de certificação profissional e ocupacional do trabalhador. Como uma forma de assegurar a qualidade pedagógica das atividades de qualificação ofertadas no âmbito do PNQ, os projetos devem obrigatoriamente observar que o mínimo de 75% de ações formativas, denominadas cursos, não poderá ter carga horária inferior a 40 horas; até 25% de ações formativas, denominadas seminários, oficinas, laboratórios e outras modalidades, não poderá ter duração inferior a 16 horas; e ao considerar o conjunto das ações formativas, a média não poderá ser inferior a duzentas horas (MTE, 2007).

A Resolução do CODEFAT (2007d) ainda faz referência que a Política de Qualificação deve garantir o acesso universal, como direito social, às atividades que se proponha desenvolver. Contudo, aponta que as ações devem ser direcionadas, prioritariamente, para a população que tenha sido alvo de processos de exclusão e discriminação social. Portanto, o público-alvo do PNQ é formado por trabalhadores desempregados que possuem cadastro no Sistema SINE e/ou beneficiários de

outras Políticas Públicas de Trabalho e Renda, assalariados empregados ou desempregados, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais, trabalhadores em atividades sujeitas à instabilidade por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que interfiram na ocupação e fluxo de renda.

Admite-se ainda como público-alvo, os trabalhadores autônomos, cooperativados, associativos ou autogestionados, os trabalhadores domésticos, trabalhadores em empresas que sofreram os processos de modernização tecnológica e/ou privatização, além dos beneficiários de políticas de inclusão social. Também são considerados como público-alvo, os egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas, bem como os trabalhadores que foram libertados de regime de trabalho degradante/escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil.

Entretanto, como o público-alvo configura-se em segmentos numerosos, a referida Resolução do CODEFAT define que, dentre essas populações, terão preferência de acesso àqueles que se encontram em uma situação de maior vulnerabilidade econômica e social, especialmente, os trabalhadores com baixa renda e baixa escolaridade e as populações que estão mais sujeitas à discriminação social no mercado de trabalho. Na verdade, o acesso prioritário às ações do programa destina-se aos desempregados de longa duração, aos negros e afro-descendentes, aos índio-descendentes, às mulheres, aos jovens, aos portadores de necessidades especiais, em particular os portadores de deficiência, pessoas com mais de 40 anos, entre outros (CODEFAT, 2007d).

Em função disso, o MTE (2007) indica que a gestão e execução do PNQ foram estruturadas em instâncias nos diferentes níveis da federação. O MTE tem a função de gestor, co-elaborador, co-identificador de demandas, co-supervisor, co-avaliador e co-financiador do PNQ. Em conformidade com tais atribuições, o Ministério efetua suas ações por meio do DEQ da SPPE, sob a aprovação do CODEFAT. Igualmente ganha destaque o papel das Delegacias Regionais de Trabalho – DRTs – responsáveis por auxiliar o DEQ/SPPE/MTE na fiscalização e supervisão dos Planos Territoriais de Qualificação, além de participarem como membros dos conselhos estaduais e municipais. Enquanto isso, os estados – Secretarias do Trabalho – e os



municípios – secretarias municipais e/ou Arranjos Jurídicos – articulam diversos municípios como consórcios municipais. Dessa forma, assumem o papel de gestores locais e co-financiadores dos respectivos Planos Territoriais, sob a aprovação e controle das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho.

Igualmente verificamos que o PNQ engloba uma série de entidades que estão conveniadas em níveis nacionais, regionais e locais. Esse convênios são realizados com organismos da sociedade civil – centrais sindicais, confederações patronais, instituições educacionais, Sistema S e Organizações Não Governamentais – ONGs – no intuito de desenvolver projetos especiais de qualificação.

### **2.2.3 Monitoramento e avaliação do PNQ**

Diante desse panorama, o CODEFAT (2007d) criou um Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – SPMA, realizadas pelo MTE, cujo objetivo é aumentar a efetividade social das ações desenvolvidas, bem como avaliar a integração dessas com as Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento Econômico e Social. O SPMA envolve ações de sistematização das informações mais importantes produzidas pelos mecanismos e instâncias de planejamento, monitoramento e avaliação já existentes no PNQ.

Inicialmente, o SPMA realizou um trabalho de identificação e caracterização de outras fontes, instâncias e mecanismos necessários que contribuíram para as atividades desenvolvidas pelo Sistema. Formulou também um conjunto de indicadores de Qualidade Pedagógica e Social para análise dos programas e projetos de qualificação, assim como criou uma base de classificação dos cursos de qualificação tendo como referências a Classificação Brasileira de Ocupações, a Classificação Nacional de Atividades Econômicas e os parâmetros definidos no sistema educacional.

Devemos destacar que, conforme o CODEFAT (2007d), o SPMA também colabora com as atividades de planejamento coordenadas pelo DEQ/MTE, tendo a função de

avaliar os Programas Estaduais de Qualificação Profissional e Parcerias Nacionais e promover a transferência das tecnologias sociais, constituídas no âmbito desse projeto, aos gestores do Sistema Público de Emprego.

O SPMA se caracteriza por planejamento participativo que integra a dimensão estratégica com a operacional, a dimensão política com a dimensão técnica, cujo foco está nas oportunidades criadas pelas políticas de desenvolvimento e geração de trabalho e renda. Já o processo de monitoramento e avaliação é conduzido por ações permanentes e contínuas de orientação e acompanhamento dos agentes, no sentido de evitar ou superar problemas e garantir a qualidade social e pedagógica dos cursos e ações de qualificação.

O CODEFAT (2007d) aponta que a implementação do SPMA ocorreu por intermédio do levantamento de informações, em que se privilegiou os procedimentos de análise dos documentos produzidos pelos programas de qualificação, aplicação de questionários e entrevistas com os egressos das ações e o estudo de caso de experiências bem sucedidas de qualificação. A partir desse processo se planeja a melhor forma de aplicação dos recursos, à medida que as transferências de recursos do FAT são realizadas pelo DEQ do SPPE, observando os convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente. O MTE também poderá adicionar ao PNQ outros recursos de outras fontes complementares aos recursos do FAT, desde que a utilização de tais recursos seja explicitada e submetida ao que é estabelecido na Resolução nº 333 do CODEFAT.

Como uma forma de garantir a obtenção dos resultados almejados pelo PNQ, os recursos destinados às ações<sup>44</sup> têm limitado o percentual de recursos orçados pelo FAT, sendo que são efetivamente disponibilizados, no máximo 15% do total.

Em relação aos recursos destinados às ações de qualificação social e profissional, o MTE (2007) estabelece que aos estados e municípios a aplicação é de no máximo 80% do montante e o restante dos investimentos são para os projetos especiais de

---

<sup>44</sup> Ações de avaliação externa, de supervisão, de divulgação, de qualificação de gestores, de formação de membros de Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho. Ações relacionadas também ao sistema informatizado de acompanhamento e gestão, de censo e atualização do cadastro de entidades, de manutenção e atualização do acervo de qualificação, de avaliação da oferta de educação profissional nas unidades federativas, de ações de apoio à gestão dos Planos Territoriais e de estudos sobre a demanda de trabalho e qualificação profissional.

qualificação. Nesse sentido, a distribuição entre as unidades federativas e os municípios dos recursos destinados aos Planos Territoriais é definido pelo CODEFAT com base na nota técnica do DEQ/SPPE/MTE. Essa nota é divulgada previamente ao planejamento de cada exercício, em que obedece aos critérios de manutenção de níveis mínimos de execução, por meio da distribuição linear de parte dos recursos; de universalização da Política de Qualificação, baseada no quantitativo da PEA de cada estado; de redução de desigualdades regionais, como uma forma de favorecer unidades federativas do Norte, Nordeste e os estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Engloba também critérios de efetividade social das ações e projetos realizados ou em andamento; de qualidade pedagógica – desde carga horária média, perfil das entidades até o número de ocorrências resolvidas –; de eficiência e de eficácia dos projetos, envolvendo ações de avaliação de cumprimento de metas físico-financeiras em anos anteriores e de capacidade de execução, fundamentada na distribuição de recursos no ano anterior.

Caberá a cada Plano Territorial de Qualificação obedecer aos percentuais de aplicação dos recursos do FAT, sendo o mínimo de 85% dos recursos e 90% da oferta de vagas nos cursos de qualificação para as populações prioritárias, até 15% dos recursos e 10% das vagas em ações de qualificação para outros grupos de trabalhadores vinculados à especificidade da PEA do território. Esse fato visa permitir que o Plano possa contemplar, de acordo com o limite de recursos, estudos sobre a demanda de trabalho e qualificação profissional para subsidiar os Planos Territoriais (MTE, 2007).

#### **2.2.4 Resultados obtidos**

Conforme destacam Saul et al. (2007), a avaliação dos Planos Territoriais de Qualificação foi realizada a partir das diretrizes do PNQ e por esse motivo, no ano de 2003, não foi possível obter dados. A justificativa para isso foi a de pouco tempo de execução do plano, desconhecimento das diretrizes do PNQ, indisponibilidade de informações seguras para realizar um diagnóstico de demanda ou habilidade para lidar com elas e a falta de conhecimento dos envolvidos sobre o próprio conceito de estudos diagnósticos de demanda.

Além disso, a amostra representativa nos anos de 2004 e 2005 também foi bastante prejudicada pela dificuldade de acesso à base do SIGAE e/ou pela falta de informações atualizadas no momento em que se necessitava delas. Assim, as avaliações de 2004 e 2005 apresentaram um corte no universo das análises, sendo apenas computadas as ações que tiveram a sua execução no final de cada ano, portanto, não possuem os dados sobre a execução dos Planos Territoriais no início de cada ano.

Apesar disso, destacamos que o perfil do público atendido pelo PNQ nos anos de 2004 e 2005, já que no ano de 2003 não foi possível obter esse dado, refere-se a:

Tabela 2 – Distribuição dos educados no PNQ, segundo o gênero.

	<b>PEA/2003</b>	<b>PEA/2004</b>	<b>PEA/2005</b>
Masculino	42,90%	57,34%	57,90%
Feminino	57,10%	42,66%	41,10%

Fonte: dados apresentados por Saul et al. (2007) a partir da utilização dos dados do SIGAE.

Os resultados de 2004 e 2005 mostram uma pequena predominância do sexo feminino sobre o sexo masculino, se consideramos o percentual da PEA. Já em relação à etnia, segundo Saul et al. (2007), os dados do IBGE de 2000 demonstraram que 57,75% da PEA é branca, 39,15% é parda, enquanto que 6,17% é considerada preta. Então, ao compararmos esses dados com o público-alvo atendido pelo PNQ em 2005, verificamos que o maior percentual de pessoas atendidas pelo PNQ, neste ano, foi de pardos com 44,40%, seguido de brancos com 38,30%, pretos com 13,30% e os indígenas não passaram de 3%.

Saul et al. (2007) apontam que na avaliação da distribuição percentual, segundo a faixa etária, dos 1923 egressos, nos anos de 2004 e 2005, constatou que a média geral da idade foi por volta dos 30 anos. Esse dado indica que a média geral dos egressos é relativamente jovem, com destaque para grande incidência de pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos (37,61%), coincidindo com as recomendações do PNQ quanto às características da população prioritária.

No que tange a escolaridade, antes e depois do curso, observa-se que 27,5% do total de egressos revelaram ter elevado a escolaridade após o curso, cuja idade média é de 24,97 anos, estatisticamente menor do que a dos demais egressos que

não fizeram cursos de elevação de escolaridade, cuja idade média foi de 32,80 anos.

Outro dado importante apresentado por Saul et al. (2007), revela a situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 3 – Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso.

	Antes		Depois	
	N	%	N	%
Desempregado	520	26,99	310	16,14
Nunca teve ocupação remunerada	244	12,66	112	5,81
Empregado com carteira assinada	202	10,5	374	19,47
Autônomo/Conta própria	186	9,66	190	9,89
Bico/Trabalho eventual	176	9,13	208	10,82
Empregado sem carteira assinada	150	7,8	250	13,05
Trabalhador em atividade familiar - subsistência	125	6,47	89	4,65
Atividade do lar (dona de casa)	106	5,49	77	4,04
Funcionário Público	88	4,56	132	6,88
Trabalhador em atividade familiar com renda individual	51	2,62	58	3,02
Outro	38	1,95	61	3,18
Aposentado	26	1,33	29	1,51
Militar	8	0,4	5	0,28
Empregador	5	0,27	12	0,62
Cooperativado/Economia Solidária	3	0,18	13	0,66
<b>Total</b>	<b>1928</b>	<b>100</b>	<b>1920</b>	<b>100</b>

Fonte: dados apresentados por Saul et al. (2007) a partir da utilização dos dados do SIGAE.

Os dados apresentados apontaram que 40% dos egressos, antes da realização do curso, estavam desempregados ou nunca haviam tido ocupação remunerada. Dessa forma, se somarmos essa porcentagem com a do número de aposentados e as pessoas que exercem “atividades do lar”, verificamos que mais de 50% dos egressos já possuíam alguma ocupação mesmo antes de fazer o curso.

Logo, se relacionarmos esses dados com a situação de trabalho dos egressos após a realização do curso, observa-se resultados positivos no que se refere a um possível impacto do curso sobre a sua situação de trabalho. No entanto, não é possível atribuir essas alterações exclusivamente ao curso em si, mesmo porque a

situação de emprego e desemprego, como já mencionamos neste trabalho, possui uma série de outros fatores que não a qualificação profissional propriamente dita. Por outro lado, o PNQ espera que a qualificação contribua para a situação de desemprego e os resultados da forma como foram postos apontam para esse direcionamento. Portanto, torna-se necessário ter muito cuidado na forma de tratamento e análise dos dados apresentados pelo Plano.

De um modo geral, por tudo que expusemos neste capítulo, constatamos que, tanto o PLANFOR quanto o PNQ, se fundamentaram em um tipo de política estabelecida entre os diferentes sujeitos sociais, os quais influenciaram nas escolhas de determinados campos de atuação. Assim, mesmo que se situe num espaço de expressão de conflitos polarizados entre o capital e trabalho, a construção desses Planos permitiu a adesão dos sujeitos sociais em disputa, em que as acomodações de interesses dos envolvidos no processo correspondem, apesar das perspectivas diferenciadas, às demandas por elevação do nível educacional da força de trabalho.

Igualmente observamos que o PNQ e o PLANFOR possuem muitos aspectos que os aproximam, bem como possuem elementos diferenciadores. Uma explicação preliminar sobre o assunto, refere-se às particularidades que permearam o desenvolvimento das ações. Contudo, esse processo requer um estudo mais detalhado. Desse modo, o próximo capítulo destina-se a uma análise comparativa entre os Planos, a fim de destacar as similaridades e divergências, além de realizar um balanço crítico das ações.

## CAPÍTULO 3

### OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS

Até o momento percebemos que o conjunto das propostas do PNQ não mudou substancialmente o que foi proposto pelo PLANFOR. O mesmo acontece com as Resoluções do CODEFAT que institucionalizaram os Planos, já que o texto das resoluções possui muitas semelhanças.

Assim, as reflexões deste capítulo constituem um balanço crítico, em que destacamos as similaridades e divergências entre as políticas, além de demonstrar que os aspectos políticos e ideológicos dos referidos Planos integram a lógica capitalista pautada nos ideais neoliberais.

Para fundamentar tal análise, privilegamos a comparação das Resoluções do CODEFAT referente aos dois Planos: a Resolução n° 258/2000 que normatizou o PLANFOR e a Resolução n° 333/03 que regulamentou o PNQ. Dessa forma, no decorrer do capítulo, à medida que estabelecemos as comparações entre os Planos retomamos alguns dos elementos que apresentamos nos capítulos anteriores, uma vez que constituem o referencial teórico que norteia este estudo comparativo.

Portanto, as análises que passamos a empreender enfatizam os seguintes elementos dos Planos: concepções gerais, diretrizes, objetivos e público-alvo dos Planos; estratégias de implementação e execução dos Planos; conceitos de qualificação, empregabilidade, inserção e permanência no mercado de trabalho.

### 3.1 CONCEPÇÕES GERAIS E DIRETRIZES DOS PLANOS

Iniciamos as discussões afirmando que nos anos 90 e 2000 ganham destaque, no contexto econômico, as questões relativas à reestruturação produtiva, bem como a necessidade de se elevar a competitividade empresarial e do país, diante do processo de abertura comercial. A análise de ambos os Planos aponta acerca da insuficiência qualitativa e quantitativa das iniciativas de formação profissional até então vigentes, além dos Planos destacarem a necessidade de haver uma reformulação profunda no sistema de formação profissional brasileiro para se adequar às novas demandas do sistema produtivo.

Diante de tal cenário e no intuito de facilitar a visualização das semelhanças, o esquema a seguir expõe os objetivos do PLANFOR e do PNQ.

#### Resolução n° 258/2000 – PLANFOR

I – Aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, tendo por objetivo reduzir os níveis de desemprego e subemprego; →

II – Redução da pobreza; →

III – Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; →

IV – Elevação da produtividade, da competitividade e renda (CODEFAT, 2007b, p. 1). →

#### Resolução n° 333/2003 – PNQ

II – Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processo de geração de oportunidades de trabalho e renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; [...]

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

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

VI – Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda (CODEFAT, 2007d, p. 6-7).

Esse esquema revela que o PNQ incorporou a maior parte dos objetivos do PLANFOR, inclusive ao que se refere à elevação da escolaridade, uma vez que o Plano anterior já estabelecia esse elemento como um critério de prioridade para os



projetos de Educação Profissional. Desse modo, observamos que não ocorreram mudanças substanciais, à medida que as alterações foram, na realidade, adequações terminológicas e conceituais.

No entanto, é necessário destacar duas importantes diferenciações: na resolução que regulamentou o PNQ, o Plano é posto como uma estratégia gradativa de “[...] universalização do direito dos trabalhadores à qualificação [...]” (CODEFAT, 2007d, p. 6), excluindo o foco da demanda social e do mercado de trabalho, aspecto que constantemente aparece no texto da resolução que normatizou o PLANFOR. Além disso, o PNQ inclui um inciso como elemento diferenciador: “[...] a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as” (CODEFAT, 2007d, p. 6).

Ademais, encontra-se presente nos dois Planos o tema da flexibilidade, que decorre da avaliação de que o mercado está em constante transformação e com isso demandam-se novos perfis de qualificação devido às novas tecnologias utilizadas. Cumpre ainda notar que a flexibilidade também se apresenta no aspecto curricular quanto na estrutura e, principalmente, na gestão de ambos os Planos, à medida que da forma como foram montados no âmbito federal, os Planos permitiram um maior grau de participação de atores dos âmbitos estadual e local em sua elaboração. Modelo que confere às instâncias regionais e locais flexibilidade para definir os cursos, os conteúdos, as cargas horárias e as metodologias, desde que atendidas as diretrizes nacionais dos Planos.

De acordo com os objetivos propostos, tanto o PLANFOR quanto o PNQ incorporaram a questão da exclusão social como um dos elementos centrais das políticas. Nesse sentido, apontam que as ações de qualificação devem ser direcionadas aos segmentos considerados vulneráveis, os quais possuem prioridade de acesso. Logo, o público-alvo em ambos os Planos, para fins de aplicação de recursos do FAT, são basicamente os mesmos, configurando segmentos urbanos e rurais. De acordo com a Resolução 258/2000, as ações devem ser destinadas à

- I – pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego;
- II – pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;

III – pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF<sup>45</sup> e outros);

IV – pessoas que trabalham em condição autônoma por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda (CODEFAT, 2007b, p. 4).

Já a Resolução 333/2003 tem suas ações direcionadas aos

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

II – trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;

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

V – trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; (CODEFAT, 2007d, p. 13 -14).

Considerando as citações acima, verificamos que o PNQ especificou mais o grupo considerado como população prioritária, os quais, mesmo que não tenham sido referidos pelo PLANFOR, constam em seus relatórios o atendimento a quase todos esses segmentos da população. Assim, na Resolução nº 333/2003 do CODEFAT, os novos grupos que se configuram como público-alvo do PNQ são:

IV – trabalhadores/as domésticos/as; [...]

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

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

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

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

X – gestores/as em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais (CODEFAT, 2007d, p. 14).

---

<sup>45</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Contudo, os critérios de preferência de acesso e a característica da focalização são semelhantes nos dois Planos. No PLANFOR,

§ 1º Em qualquer das categorias indicadas, terão preferência de acesso aos programas do PLANFOR pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional (CODEFAT, 2007b, p. 4).

No caso do PNQ,

§ 1º Em quaisquer segmentos/categorias indicados no caput, terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social e, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afro-descendentes, índio-descendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa. (CODEFAT, 2007d, p. 15).

Pelo exposto e conforme apresentamos no capítulo anterior sobre a estrutura dos Planos, observamos que o atendimento preferencial das duas políticas refere-se aos setores da população em desvantagem social, historicamente excluídos das alternativas tradicionais de formação profissional. Assim, as qualificações desenvolvidas, de um modo geral, são destinadas ao trabalho precarizado ou para o setor informal da economia.

Para Ball (2001), na atualidade o mercado tem sido posto como uma alternativa de política pública. Essa poderosa e complexa ideologia tem reflexos na política educacional, em que a cultura da escolha está baseada em perigosas idealizações sobre o funcionamento do mercado.

Dessa forma, identificamos que a proposta do PLANFOR, entendida por seus elaboradores como inovadora no campo da formação profissional no Brasil, contribuiu para a segmentação social. Esse aspecto também ocorre com o PNQ, à medida que o Plano pouco alterou a proposição do PLANFOR, isto é, esse, na realidade, ratifica essa segmentação. Portanto, essas políticas estão em conformidade com as políticas neoliberais que, sintonizadas com a reestruturação produtiva, destruíram milhares de postos de trabalho e aumentaram a exclusão social típica do sistema capitalista.

Na perspectiva de Oliveira (2008), essas estratégias – que dão suporte ao conceito de empregabilidade – visam na realidade retirar da materialidade das relações capitalistas a responsabilidade pela exclusão social e o desemprego em massa, impondo ao sistema educacional uma subordinação à reprodução do capital.

Nesse sentido, os dois Planos ao vincularem a possibilidade de emprego à melhor qualificação, obscurecem o fato de que o modelo econômico vigente é altamente redutor de postos de trabalho.

Logo, ao consideramos as concepções de Guilhon (2005), podemos afirmar que a própria lógica da Política pressupõe que o desemprego é resultado da inadequação da força de trabalho diante das novas demandas do mercado. Com isso, o discurso é que existe oferta de trabalho, mas o que falta é mão-de-obra qualificada. Assim, para buscar um equilíbrio nesse cenário, é papel do Estado – a partir de um diagnóstico sobre as dimensões e a natureza das ofertas existentes – realizar as ações para adequar a população às demandas de qualificação postas pelo sistema produtivo. A atuação do Estado é de apenas adaptar a demanda de emprego por parte dos trabalhadores às exigências de oferta, em que o mercado se auto-regula no que tange à questão de emprego.

Isso posto, entendemos que as políticas de qualificação visam, na realidade, a difusão de valores que propiciem a adaptação do trabalhador às instabilidades e às precárias condições de trabalho na atual conjuntura, cuja base é de uma perspectiva conformista em relação às incertezas da contemporaneidade. Verificamos assim que essas políticas buscam apenas “compensar” determinados segmentos da população dos efeitos perversos das políticas econômicas e do atual processo de transformação produtiva.

Um outro aspecto do problema que também merece ser destacado consiste nas mudanças propostas pelo PNQ com relação ao PLANFOR. O PNQ, ao ser instituído, propôs mudanças pedagógicas que visavam garantir o aumento da carga horária média e a uniformização da nomenclatura dos cursos; a articulação prioritária com educação básica (ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos); a constituição de laboratórios para discussão de referenciais nos campos metodológico das Políticas Públicas de Qualificação e da certificação; além do

desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional, bem como o apoio à realização do censo da educação.

No PLANFOR, a qualificação profissional em articulação com a educação básica (ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos) também se constituiu como um elemento estratégico, mas não substitutivo da educação básica. No que tange às exigências para os executores do Plano, a orientação é de elaboração, revisão, atualização, debate e difusão temática em torno de quatro projetos primordiais: “[...] formação de formadores, centros públicos de educação profissional; mapeamento e avaliação de modelos de educação profissional e certificação ocupacional [...]” (MTB, 1997, p.8).

Desse modo, percebemos que a certificação e a orientação profissional também fizeram parte do receituário do PLANFOR, além do apoio à realização do censo da educação profissional. Nesse contexto, a novidade foi a preocupação do PNQ em elevar a carga horária das ações de qualificação, mas como já demonstramos no capítulo anterior, isso não foi uma preocupação do PLANFOR. No entanto, essa preocupação do PNQ fica comprometida se considerarmos os diversos entraves operacionais postos pelo Plano, fato que abordaremos mais adiante.

Ao observarmos atentamente a proposta dos dois Planos, identificamos que em algum dos seus requisitos encontram-se a especificação de que a aplicabilidade desses deve estar voltada para a realidade local e as necessidades dos trabalhadores, bem como ratificam a idéia de que é possível articular em uma só ação, interesses antagônicos. Assim, quando comparamos as respectivas resoluções do CODEFAT que instituíram os Planos, verificamos que os mesmos conteúdos de formação geral e específica propostos pelo PNQ também estiveram presentes no PLANFOR, só que no novo Plano se omitiu a segmentação em “habilidades gerais, específicas e de gestão”.

Diante disso, uma análise se faz necessária, uma vez que conforme apresentamos no capítulo anterior<sup>46</sup>, o MTE (2007) ressaltou que uma das limitações do PLANFOR foi justamente ter sido focado em “habilidades específicas”, fato que comprometeu uma ação educativa de carácter mais integral. Entretanto, a própria orientação do

---

<sup>46</sup> Sobre as críticas do MTE (2007) dirigidas às lacunas, limitações e inadequações do PLANFOR ver a citação da página 78 desta dissertação.

PNQ permaneceu com esse direcionamento, não avançando em termos de qualidade pedagógica como buscou indicar na resolução que o criou.

Outra mudança proposta pelo PNQ foi a institucional, cuja finalidade é promover a integração do Plano com as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, entre outras. Além disso, visa garantir uma efetiva participação e controle social, por meio do CODEFAT e das CETs e CMTs; o acesso aos recursos da qualificação pelos municípios; a incorporação das DRTs como representantes do MTE nos estados e a articulação institucional das Políticas Públicas de Qualificação no plano internacional.

Entretanto, essa proposta de mudança do PNQ, na realidade, não é genuinamente nova, à medida que o PLANFOR também buscou a integração com outras políticas e perspectivas do desenvolvimento econômico e tecnológico do país, bem como a integração com as políticas sociais, principalmente àquelas de trabalho e geração de renda. Igualmente este Plano visou que as Secretarias de Trabalho e as Comissões Estaduais de Emprego assumissem um papel cada vez mais marcante na articulação da política, em bases descentralizadas, para que as ações de qualificação se tornassem um elemento da política de geração de trabalho e renda em cada estado.

Portanto, o que destacamos como uma novidade no PNQ é a integração das DRTs como representantes do MTE nos estados, fato que exigiu a recomposição das Comissões Estaduais de Trabalho para assim garantir a paridade de representação.

Com relação à articulação e à integração proposta pelo PNQ, uma breve análise se faz necessária. A Resolução 333/2003 do CODEFAT almeja articular e integrar o desenvolvimento local, a educação básica, os atores institucionais da qualificação, as demais políticas públicas, em especial as de educação e trabalho e até as políticas de qualificação no plano internacional. No entanto, essa dimensão proposta pelo PNQ é prejudicada pelas dificuldades provenientes da operacionalização do plano, aspecto que será aprofundado mais adiante.

Nesse momento, nos limitamos a registrar que alguns dos obstáculos da integração do PNQ com as políticas educacionais são: no período em que os Planos Territoriais

de Qualificação são executados, ou seja, no final do ano, não tem possibilitado a integração com a educação formal, cujo calendário é durante o ano letivo; apesar da carga horária média dos cursos de qualificação profissional ficar em torno de 200 horas, não é suficiente para favorecer a elevação da escolaridade, já que após a conclusão das ações de qualificação não existe nenhuma proposta de acompanhamento do egresso.

Além disso, a falta de continuidade das ações de qualificação, assim como a imprevisibilidade de prazos para a assinatura de convênios e repasse de recursos são aspectos limitadores para a integração do Plano, bem como o financiamento da escolarização para os benefícios do PNQ não é garantido nem pelo MEC, nem pelo MTE.

Quanto à integração do Plano com as PPTR, as mesmas dificuldades operacionais dificilmente permitirão avanços. Todavia, se nos detivermos apenas aos dados estatísticos do plano, esses demonstram o contrário, uma vez que na população alvo do PNQ estão os trabalhadores cadastrados no SINE e as pessoas beneficiárias de outras políticas públicas, os quais informam essa condição no ato da inscrição para as ações propostas pelos Planos Territoriais de Qualificação.

No entanto, em uma análise mais cuidadosa do PNQ verificamos que devido a descontinuidade do Plano e a escassez de recursos não é possível atender a todos os públicos propostos pelo PNQ. Contudo, a grande maioria do público atendido do Plano certamente está cadastrada no SINE, seja por algum momento ter sido beneficiária do seguro-desemprego ou por ter recorrido a algum serviço de intermediação de mão-de-obra em busca de emprego. Ao nosso entender, isto não se configura como real integração, já que as possibilidades das diferentes políticas se destinarem ao mesmo indivíduo são apenas casuais. Por isso, Pochmann (2001) explica que a efetividade e eficácia do sistema são limitadas pela desarticulação das ações.

Ao levarmos em conta os elementos explicitados com as reflexões de Guilhon e Lima (2006), consideramos que a PPTR no Estado reflete forte incapacidade de reduzir as desigualdades existentes, assim como aponta para a baixa efetividade social das diferentes políticas que a constituem, como decorrência da própria

herança histórica de atrasos do país e dos traços de desigualdade e de pobreza típicos da sua formação sócio-econômica.

Vale frisar que apesar dos esforços empreendidos pelo PNQ – de aperfeiçoar as diretrizes do PLANFOR quanto a articulação do Plano com as PPTR – esse apenas tem reproduzido as assimetrias anteriores existentes, sem superar os históricos traços de heterogeneidade e desigualdade do mercado de trabalho brasileiro.

Constatamos também a diferença nos tempos dos benefícios, por exemplo, a concessão do seguro-desemprego é uma política contínua e a qualificação mantém a marca da descontinuidade. Ademais, não se pode presumir que o trabalhador desempregado encontra-se nesta situação por falta de qualificação, da mesma forma que não é possível garantir que as ações desenvolvidas pelos Planos Territoriais sejam do interesse de tais indivíduos.

É importante ainda destacar que esses problemas assumem um caráter mais agravante se considerarmos que mesmo admitida como fundamental, a responsabilidade pela elevação da escolaridade dos trabalhadores é transferida para as entidades executoras do Plano, desresponsabilizando o Estado pela “educação pública e de qualidade para todos”. Em relação a esse problema, o TCU, mesmo identificando essa limitação, propôs ao SPPE agilizar a formalização de convênios com o MEC para encaminhar os trabalhadores ao sistema público de educação regular ou de jovens e adultos. Mas até o momento não houve avanços nesta direção, uma vez que o comprometimento das entidades executoras é meramente formal.

Já no que tange aos pressupostos do PNQ, as orientações para o planejamento parecem referir-se a uma realidade já construída (socialmente), em que pressupõe um consenso em termos de superação das desigualdades. É importante ressaltar que atualmente existe uma vasta produção teórica com diferentes perspectivas e concepções para situar a problemática do trabalho, do emprego, da renda e do desenvolvimento do mundo contemporâneo. No entanto, ao considerarmos a precariedade dos quadros do funcionalismo público, bem como o despreparo dos Conselhos de Trabalho – sem com isso subestimar a capacidade das equipes



técnicas das Secretarias Estaduais e Municipais do Trabalho – torna-se questionável a possibilidade destas equipes de construir uma análise de tamanha complexidade.

Igualmente identificamos – no documento de instituição do PNQ – o destaque conferido a “participação de todos os atores interessados e responsáveis pelas ações de qualificação”. Todavia, nos questionamos em que condições essa participação se estabelece. Para Theodoro (2002),

[...] todas as partes envolvidas no desenho da política, de certa maneira, criam uma rede de cumplicidade de interesses cujos acordos recíprocos permitem manter a política dentro daquele formato, e muitas vezes essa política deixa de servir ao que seria um interesse público mais amplo, passando a estar ajustada aos interesses que ali se consolidaram e se associaram em torno do desenho e do encaminhamento daquela política pública – como se fosse apropriação da política pública pelos grupos envolvidos [...] (THEODORO, 2002, p. 23).

Isso confirma uma tendência de que os planos de qualificação possuem uma dimensão simbólico-ideológica de convencimento e adesão – que na maior parte permanece implícita, pouco afetando o conflito social aberto e consciente – atuando assim sobre o tipo de política a ser desenvolvida e a visão dos seus formuladores.

Ademais, nos apoiamos em Mézáros (2005) para indicar que tais implicações recaem sobre a estratégia reformista de defesa do sistema capitalista, baseada na tentativa de postular uma mudança gradual na sociedade, por meio da qual se removem “defeitos específicos”, como uma maneira de minar as bases em que um sistema alternativo possa ser articulado. Assim, difunde-se uma teoria tendenciosamente fictícia, já que as “reformas”, na realidade, são estruturalmente irrealizáveis dentro do tipo de sociedade estabelecida.

Portanto, o autor aponta que os defeitos específicos do capitalismo não podem ser observados superficialmente e que por isso também não podem ser de fato resolvidos sem que se faça referência ao sistema como um todo, que necessariamente os produz e constantemente os reproduz.

## 3.2 ESTRATÉGIAS OPERACIONAIS DOS PLANOS

O PNQ manteve o mesmo desenho dos mecanismos de implementação do PLANFOR, em que os Planos Territoriais de Qualificação correspondem aos antigos Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs – e os Projetos Especiais de Qualificação substituem as PARCERIAS. Assim, quando comparamos as duas resoluções identificamos que ambas possuem a mesma redação, mudando apenas o nome dos mecanismos de implementação. Na Resolução 258/2000,

**Art. 3º** O PLANFOR é implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação – **PEQs** e Parcerias Nacionais ou Regionais (**PARCERIAS**), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio do SPPE (CODEFAT, 2007b, p. 2).

Já na Resolução 333/2003,

**Art. 3º** O PNQ é implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação – **PlanTeQs** e de Projetos Especiais de Qualificação (**ProEsQs**), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio do DEQ/SPPE (CODEFAT, 2007d, p. 8).

Quanto à caracterização desses mecanismos, como observamos no capítulo anterior, esses também possuem muitas semelhanças. Entretanto, no que tange aos Planos Territoriais, as orientações se ampliam, já que a Resolução nº 333 do CODEFAT (2007d) introduz a noção de território, em que passa a ser entendido não apenas como unidades da federação, permitindo o surgimento de outros arranjos de caráter mesorregional, microrregional ou municipal.

§ 4º O PlanTeQ é um instrumento para progressiva articulação e alinhamento da oferta e da demanda de QSP em cada Estado, devendo explicitar a proporção do atendimento a ser realizado com recursos do FAT, de acordo com as prioridades definidas nesta Resolução, e informado a proporção efetiva ou potencialmente atendida pela rede local de QSP, financiada por outras fontes públicas e privadas, em particular as oriundas das entidades descritas no parágrafo 1º do artigo 2º desta Resolução (CODEFAT, 2007d, p. 10).

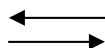
§ 2º No caso específico de PlanTeQs de caráter mesorregional, microrregional ou municipal, o plano deve estar voltado exclusivamente para qualificação social e profissional vinculada ao desenvolvimento do território (oportunidades de desenvolvimento, vocação, implementação de empresas, etc.) e ações em complementaridade com as ações de âmbito estadual, sendo vedada a superposição de ações, devendo estas ser analisadas e

informadas pelo DEQ/SPPE/MTE à(s) Comissão(ões)/Conselho(s) Estadual(ais) de Trabalho/Emprego da(s) unidade(s) federativa(s) correspondente(s) (CODEFAT, 2007d, p. 9).

Cabe também enfatizar que na Resolução, o foco de ação dos Projetos Especiais de Qualificação difere das PARCERIAS do PLANFOR, uma vez que as PARCERIAS foram regulamentadas no Termo de Referência, um instrumento paralelo ao antigo Plano. Enquanto isso no PNQ:

§ 5° Os *Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs)*, contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, 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, por entidades de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPE/MTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT (CODEFAT, 2007d, p. 10).

Quanto às instituições que podem ser contratadas para executar as ações, tanto de EP quanto as de QSP, as respectivas resoluções definem quais são:

**Resolução n° 258/2000 – PLANFOR****Resolução n° 333/2003 – PNQ**

I – Universidades definidas na forma da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II – escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão;

III – federações empresariais, nacionais e estaduais, e serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV – federações de trabalhadores e escolas sindicais; e

V – fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissional, instituições de ensino superior (3° grau) não enquadradas no inciso I deste artigo e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional (CODEFAT, 2007b, p. 3).

II – escolas técnicas públicas, 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;

III – serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV – centrais sindicais, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados, através de seus órgãos específicos de qualificação social ou profissional: escolas, institutos, fundações ou outros;

V – Universidades definidas na forma da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade;

VI – fundações, institutos, escolas comunitárias e rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional;

VII – organizações não governamentais e seus consórcios com existência legal que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional (CODEFAT, 2007d, p. 7-8).

Pelo exposto, constatamos que o PNQ amplia a relação de possíveis entidades executoras em relação as que constavam no PLANFOR, mesmo que este último já previa a contratação de outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional que, mais tarde, se enquadrariam nas especificações do novo Plano.

Merece ainda destaque a proposta de mudança na dimensão operacional do PNQ em relação ao PLANFOR. Conforme mencionamos no capítulo anterior, o Guia PLANFOR elaborado pelo MTE (2000) propôs um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos, sendo que para essas atividades desenvolveu o SIGAE e o SOP. Esses elementos

continuam configurando a base operacional do PNQ, mas com as devidas adequações e aperfeiçoamentos.

Na resolução que regulamenta o PNQ, precisamente no caput no artigo 17, apenas a inclusão da expressão “qualidade pedagógica” é o que diferencia esse do caput do artigo 17 que normatiza o PLANFOR, os quais dispõem sobre o planejamento, monitoramento e avaliação dos Planos.

Cumpra ainda notar que os parágrafos que compõem este artigo apresentam de forma detalhada o papel do Sistema Integrado de Planejamento e Avaliação – SPMA – no PNQ, diferindo-se assim do PLANFOR que optou por manter esse detalhamento em um termo de referência específico. Essa é uma preocupação que possui reflexos na operacionalização do PNQ, uma vez que o MTE possui uma atenção especial a este sistema, fato que pode ser explicado se considerarmos que sua eficiência poupará o PNQ de não incorrer nas mesmas falhas identificadas no PLANFOR o que, aliás, foi alvo de várias denúncias no antigo Plano.

Posto desta forma, afirmamos que a intenção para que os mesmo erros não se repitam é uma atitude importante, mas essas não podem ser as únicas medidas, pois geram uma outra impressão de que o problema da transparência se reduz a uma mera questão técnica de formulação de um instrumento jurídico adequado. Desse modo, ao contrário de garantir a transparência do Plano, essa acaba prejudicando-a, imprimindo morosidade aos processos, além de não auxiliar o MTE a fechar suas próprias prestações, mesmo que exija que seus parceiros o façam em prazos atropelados pelo próprio Ministério.

Como propósito de garantir transparência no uso e na gestão dos recursos públicos, o PNQ, como já foi dito anteriormente, incorporou as recomendações da SFC/CGU e do TCU; propôs a regularização do quadriênio 1999-2002 e a adoção de mecanismos permanentes de monitoramento dos contratos, a uniformização dos contratos e convênios, além da disponibilização de informações atualizadas via internet; a garantia da autonomia de um sistema de avaliação frente à gestão e à realização dos Planos e a garantia de um sistema de monitoramento, em tempo real e de maneira eficiente.

Já no PLANFOR, a metodologia de acompanhamento e avaliação previa quatro níveis de intervenção, integrados e complementares. Entretanto, assim como no PNQ, o Plano também propunha a uniformização dos contratos e convênios, além do sistema de informações gerenciais para a educação profissional.

Desse modo, percebemos que, na realidade, o PNQ deu continuidade a forma de planejamento, execução e acompanhamento de contratos e prestação de contas, aprimorando o sistema.

Além disso, é importante refletir sobre a possibilidade “legal” das entidades executoras, ao se constituírem como parceiras, não comungarem das mesmas concepções do PNQ. Entendemos que comungar das mesmas concepções é uma condição prévia para que essas entidades sejam habilitadas como parceiras do Plano. Contudo, se analisarmos esse aspecto do ponto de vista “legal”, esse é um elemento “subjetivo” que não possui nenhum respaldo na legislação.

Algumas das instituições contratadas nem sempre são as mais adequadas para a realização das ações, de acordo com o público a que é destinado. Isso ocorre porque a maior parte dos processos é feito via licitação e por isso ficam favorecidas as instituições que se enquadram às exigências previstas, em especial o Sistema S. Não somente porque possui uma reconhecida atuação na área da educação profissional, mas também porque preenche os requisitos formais de documentação, tem agilidade para adaptar seus cronogramas aos atropelados prazos destinados à execução dos Planos Territoriais de Qualificação.

Nesse sentido, também admitiríamos que os “contratantes” técnicos do serviço público e os membros dos Conselhos do Trabalho que os analisam – a despeito de todas as experiências acumuladas com o PLANFOR –, se “converteram” para as novas bases do PNQ e ainda possuem a plena capacidade para detectar, inclusive as intenções encobertas na formulação desses Planos.

Portanto, consideramos que todos esses elementos são importantes na formulação e execução dos Planos, não pelo motivo de não compreender que a qualificação profissional – assim como é concebida pelo PNQ – enquanto uma construção social e expressão do conflito na relação capital e trabalho. Um dos problemas principais do PNQ reside nas dificuldades como um todo das políticas do atual governo de

associar as boas intenções e excelentes propostas às reais possibilidades de concretizá-las.

No que se refere ao repasse de recursos públicos para a realização de ações de educação profissional pelo setor privado, já que o MTE – do ponto de vista operacional – não dispõe de instituições escolares, se caracterizou, tanto no PLANFOR quanto no PNQ, como um mecanismo de privatização dos recursos do FAT. Para Rummert (2008), a educação profissional está submissa aos interesses restritos do mercado, conforme observamos na citação abaixo:

[...] não é desprovido de sentido supor que o MEC<sup>47</sup>, coadunado com os parâmetros da atual ordem estabelecida pelo sistema do capital, executa um duplo movimento de terceirização em que, por um lado, terceiriza instituições de diferentes tipos, transferindo recursos públicos para que executem trabalho educativo (que deveria ser de responsabilidade estrita do Ministério) junto aos jovens da classe trabalhadora e, por outro, sendo terceirizado pelo empresariado, para gerenciar uma ação educativa que atende a seus interesses imediatos, em relação à força de trabalho, e mediatos, no que tange a iniciativas que concorram para a manutenção de sua hegemonia (RUMMERT, 2008, p. 309).

Diante desse panorama, compreendemos que a manutenção da subordinação da educação profissional à lógica do sistema do capital requer trabalhadores “treinados” para as necessidades imediatas do mercado de trabalho. A concepção de educação integral e de qualidade é reduzida ao treinamento, desconsiderando o compromisso com a democratização da educação, não somente no acesso, mas também como espaço privilegiado para propiciar a pluralidade necessária à formação integral, além de relegar ao Estado o papel de mero articulador e financiador dos interesses empresariais.

Todas essas questões demonstram as contradições de ambos os Planos, mas principalmente do PNQ, no que se refere ao distanciamento entre as intenções e as práticas. Não é possível conceber que – mesmo que se tenha o esforço e a boa intenção dos elaboradores do novo Plano – as políticas e os programas isoladamente consigam romper com as orientações mais gerais dos governos, à medida que tais governos mantêm as relações estruturais do sistema capitalista.

Assim, em conformidade com as análises de Mészáros (2005) compreendemos que:

---

<sup>47</sup> Ministério da Educação e Cultura.

As determinações gerais do capital afetam profundamente cada âmbito particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais. Estas estão estritamente integradas na totalidade dos processos sociais. Não podem funcionar adequadamente exceto se estiverem em sintonia com as determinações educacionais gerais da sociedade como um todo (MÉSZAROS, 2005, p. 43).

Nesse sentido, para “funcionar adequadamente”, o PNQ deve estar em sintonia com as determinações gerais da sociedade e por isso segue as orientações neoliberais. Logo, nossas reflexões nos levam a admitir o fosso existente entre as intenções do novo Plano e as possibilidades de sua realização.

### 3.3 QUALIFICAÇÃO, EMPREGABILIDADE, INSERÇÃO E PERMANÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO

Na Resolução nº 258 do CODEFAT, a concepção de Educação Profissional – EP – é o que guia o PLANFOR, enquanto que o PNQ refere-se à Qualificação Social e Profissional – QSP –. O PLANFOR define como ações de EP,

Art. 9º [...] cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidos com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, contemplando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e ou de gestão, compreendendo principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida (CODEFAT, 2007b, p. 4).

Enquanto isso, o PNQ define como ações de QSP,

Art. 9º [...] cursos, seminários, oficinas, assessorias, extensão, pesquisas, estudos [...] (CODEFAT, 2007d, p. 16).

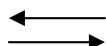
Verificamos assim que, diferentemente do PLANFOR, o PNQ não faz menção ao foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, tampouco utiliza os termos “habilidades básicas, específicas e de gestão”, conforme apontamos anteriormente. Ademais, a QSP visa alcançar um patamar a mais, já que passa a ser também social, diferente da EP do PLANFOR.



No entanto, é importante acentuar que esta mudança significativa na concepção de qualificação encontra entraves nos próprios conteúdos a serem desenvolvidos. Assim, se retirados do Artigo 9º da Resolução que instituiu o PNQ os termos relações interpessoais no trabalho, empoderamento, associativismo e cooperativismo, todos os demais conteúdos possuem similaridade com àqueles propostos pelo PLANFOR. Vejamos o panorama abaixo:

### Resolução n° 258/2000 – PLANFOR

### Resolução n° 333/2003 – PNQ



I – habilidades básicas – competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humano, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;

II – habilidades específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações;

III – habilidades de gestão – competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo (CODEFAT, 2007b, p. 4-5).

I – Para os PlanTeQs – ações de educação profissional envolvendo de forma integrada principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função da realidade local, das necessidades dos/as trabalhadores/as, do desenvolvimento do território, do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, **relações interpessoais no trabalho**, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; **empoderamento**, gestão, autogestão, **associativismo**, **cooperativismo**, melhoria da qualidade e da produtividade (CODEFAT, 2007d, p. 16-17, grifo nosso).

Nesse contexto e conforme ao que foi apresentado no capítulo anterior, a qualificação profissional proposta em ambos os Planos sustenta-se na noção de direito, a ser assegurado pelas políticas públicas e como espaço de negociação. Logo, a centralidade da qualificação profissional defendida pelo PNQ não se constitui como o elemento inovador, já que o PLANFOR também enfoca a qualificação como “direito”.

Constatamos ainda que os Planos, na verdade, destinam-se à qualificação dos trabalhadores excluídos do mercado formal, com ações de adaptação à informalidade, à formação de “empreendimentos próprios” que, salvo exceções, se constituem na periferia do mercado de trabalho. Além disso, tanto para os

trabalhadores que integram o mercado informal quanto para aqueles que conseguem manter-se no mercado formal – devido à necessidade das empresas quanto às tarefas manuais – a qualificação rápida é imprescindível para os trabalhadores atuarem em atividades subalternas, conforme a divisão do trabalho.

Nesse sentido, a partir do momento

[...] que a formação para o trabalho passar a precisar de certa estrutura independente e desloca do espaço em que ele se realiza, a formação do trabalhador vem sendo administrada como objeto da divisão social de responsabilidade entre o capital e o Estado brasileiro, embora em ambos os casos o financiamento provenha, direta ou indiretamente, de recursos públicos. Assim, o PLANFOR é a extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência, na história do capitalismo no Brasil, do custeio público para reprodução da força-de-trabalho, visando à formação para o desempenho do trabalho subalterno no processo de produção (CÊA, 2003, p.253).

Fato que igualmente observamos no PNQ que, assim como o PLANFOR, dá continuidade às iniciativas anteriores do governo brasileiro em relação à qualificação dos trabalhadores, em que há uma clara distinção entre a formação de trabalhadores para atuar na periferia da produção e outra formação com alto nível de qualificação para atuar no núcleo gerencial e diretivo dos processos produtivos. Os últimos são de responsabilidade do sistema formal de ensino público, especialmente, dos centros de excelência de ensino médio ou de nível técnico e do ensino superior universitário. Enquanto isso, o primeiro grupo de trabalhadores encontra-se subordinado às exigências do mercado, sob a responsabilidade da sociedade civil, sob a liderança das organizações empresariais, por meio do Sistema S, que desde a década de 40 apresenta o mesmo propósito.

Nesse contexto, Cêa (2003) afirma que a formação desse sistema paralelo dá continuidade, agora sob novas bases, ao processo de ajustamento social das classes não prioritárias, em que se observa mais uma atualização histórica do modo de regulação capitalista. Ademais, a estrutura dos Planos demonstra que, apesar de se apresentarem como não-substitutivos da educação básica, as duas políticas têm sim a pretensão de se constituir enquanto única instância de formação para a população alvo, à medida que reconhece que trabalha com os grupos prioritários, já que esses não dispõem de outras alternativas de qualificação ou por ter maior dificuldade de acesso a elas, seja por razões de pobreza, baixa escolaridade, seletividade do mercado e das instituições formadoras, entre outros fatores.

Logo, os Planos ofertam para a população apenas algumas noções gerais – consideradas como essenciais – e em virtude disso, a carga horária dos programas de treinamento tem pouco significado. Conforme o Relatório Gerencial do PLANFOR de 2000, a

[...] carga horária média por treinado foi de 62 horas, abaixo da média histórica do PLANFOR, situada na casa de 90-100 horas. Esse resultado reflete o ajuste operado a partir do contingenciamento de recursos. Para manter a escala de atendimento compromissada, foi preciso reduzir os programas.

É importante lembrar que, apesar da média mais elevada em anos anteriores, o PLANFOR não fixa carga horária mínima ou máxima, estipulando que esta seja definida no contexto real das demandas do mercado e da população alvo [...] (MTE, 2001b, 15).

Pelo exposto, afirmamos que a “nova” institucionalidade de educação profissional, proposta inicialmente pelo PLANFOR, não se preocupou com a qualidade pedagógica e que por isso optou em manter a escala de atendimento reduzindo a carga horária ao invés de buscar uma outra forma de ajuste de recursos. Esse cenário também pode ser observado no PNQ, uma vez que mesmo elevando a carga horária média dos cursos, ainda assim é insuficiente para o desenvolvimento da política de qualificação.

Outra questão relevante é a utilização, nos dois Planos, do termo “treinado”. Esse termo releva uma dupla dimensão na concepção dos Planos. A primeira dimensão refere-se ao afastamento da idéia de processo, característico da educação e do fortalecimento da concepção de treinamento pontual, repetitivo e de manutenção do trabalhador nesta mesma situação de “reciclagem”, conforme as necessidades impostas pelo capital. Assim, a partir das análises de Cêa (2003), percebemos que os Planos dão continuidade à formação do trabalhador para o trabalho periférico, distante de qualquer teor estratégico na produção.

Essa percepção, pelo que podemos constatar, é a mesma que orienta o próprio MTE que, ao explicar as transformações no mundo do trabalho – a globalização, a busca de competitividade, as inovações tecnológicas que vem mudando o perfil do trabalhador e da própria noção de trabalho – alerta para a expansão das oportunidades de trabalho no setor informal.

[...] Tradicionalmente, trabalho era visto como sinônimo de emprego, por sua vez associado ao setor industrial, urbano. O perfil típico era masculino,

valorizando o 'operário padrão', com empregos estáveis. Os últimos 20 anos vêm assistindo ao declínio desse tipo de trabalho/trabalhador. Diminui o emprego formal assalariado, urbano, industrial. Mas há diversificação e expansão de oportunidades de trabalho no chamado setor 'informal', que inclui trabalho autônomo, associativo, microempreendimentos urbanos e rurais. O dito 'informal' é ainda pouco explorado em suas novas características. Já se questiona sua identificação simplista com trabalho 'precário', ilegal, 'desqualificado' – características que, sem dúvida, subsistem em muitas atividades, inclusive altamente formalizadas (MTE, 2001a, p. 69).

Pelo exposto, observamos que o MTE não esclarece o que ele entende por "identificação simplista", bem como não configura como problema a existência da precariedade, ilegalidade e desqualificação em atividades altamente formalizadas. Portanto, esses elementos poderiam se inserir no setor informal sem com isso ser considerado um problema.

Igualmente verificamos que no PLANFOR, os conceitos mais ressaltados são de educação integral, protagonismo dos atores sociais e efetividade, em que o

[...] desenvolvimento integral do indivíduo que, ao mesmo tempo é trabalhador e cidadão, competente e consciente [...], por sua vez, não se esgota no plano da qualificação, mas exige um repensar mais amplo das relações capital-trabalho, com ênfase na negociação e na busca de melhorias da qualidade do emprego no país (MTE, 1999, p. 17).

No que tange a efetividade social, o PLANFOR colocava-se como uma política pública voltada para a construção democrática e o desenvolvimento sustentado mais amplo e duradouro que os benefícios obtidos pelos treinados, isto é, propôs a construção de um projeto de país.

Enquanto isso, as noções que mais se destacam no PNQ referem-se ao empoderamento e a educação integral, conceitos que apenas são citados, mas que no Plano não são explicitados em seu teor.

Em relação ao "empoderamento", este indica os destinatários do Plano, "os atores sociais" e o resultado que se espera, "a consolidação de cidadãos plenos", além de ser considerado um elemento estratégico na política. O termo empoderamento é amplamente utilizado por aqueles que lutam para que os atores sociais que historicamente estiveram à margem do poder passem a tê-lo, ou seja, por organizações de defesa da participação das comunidades nas políticas sociais, por representações de grupos minoritários e por comunidades que adotam um estilo de organização alternativo.

Contudo, em uma análise mais criteriosa sobre o emprego do termo, verificamos que esse não se restringe aos que pretendem favorecer o empoderamento dos grupos que estão à margem do poder, uma vez que também é bastante comum o seu emprego no meio empresarial. Assim, o empoderamento é utilizado no sentido de relação de poder para tomada de decisão que levem à ações eficazes.

Pelo exposto, podemos inferir que o conceito de empoderamento apresenta diferentes ideologias para destacar “[...] o ato de autorizar, dar poderes ou procuração ou ainda capacitar, permitir, habilitar. Sempre no sentido de conceder [...]” (MORAES, 2003 apud OSÓRIO e LEÃO, 2008, p. 14). É esse sentido que justamente é alvo de críticas desses atores sobre o uso do termo no PNQ:

Esta forma de enfrentamento social não se dá pela outorga de poder, mas sempre pela conquista. Não há possibilidade de que o poder seja oriundo de uma autorização, é sempre alcançado pelo enfrentamento que obriga, politicamente, o reconhecimento da legitimidade da representação do outro. Portanto, não podemos buscar que nas ações de qualificação profissional, o tratamento deste tema o contemple com efetividade, uma vez que teríamos o Estado explicitando a sua própria condição de detentor do poder em detrimento daqueles a quem deveria representar. Não deveria ‘empoderar’, mas sim atuar conforme as exigências daqueles que apenas lhe ‘outorgaram’ o poder, por serem eles próprios a origem do poder social (MORAES, 2003 apud OSÓRIO e LEÃO, 2008, p. 14).

É importante apontar que os dois Planos possuem certo consenso em relação à inserção e à permanência no mercado de trabalho. Assim, tanto o PLANFOR quanto o PNQ incentivam estratégias alternativas de geração de renda e o atendimento aos segmentos da população compostos por desempregados e por aqueles em situação de vulnerabilidade.

Em virtude do que apresentamos no capítulo anterior, nos primeiros anos do PLANFOR, a idéia de dotar o indivíduo de empregabilidade estava presente nos documentos do Plano como um dos seus objetivos. No entanto, segundo Almeida (2003), essa proposição foi firmemente criticada no meio intelectual por carregar, de maneira implícita, a idéia de que a formação profissional proporcionaria a obtenção de emprego e que a situação de desemprego derivaria de uma falta de adequação – escolar ou de qualificação – do indivíduo ao novo contexto produtivo. Dessa forma, o desemprego foi posto como resultado de uma situação econômica e política do país, em que englobam aspectos de caráter estrutural e conjuntural, tirando do indivíduo a responsabilidade por sua situação.

A autora enfatiza que, posteriormente, o conceito de empregabilidade aos poucos ressurgiu nos documentos do PLANFOR, mantendo-se ainda a idéia de colocação dos egressos no mercado de trabalho, mas com um entendimento que a Educação Profissional, por si, não cria empregos. Na realidade, a Educação Profissional aumenta a probabilidade para criação e aproveitamento de novas oportunidades de trabalho. Logo, a formação profissional passa a ser tratada como um dos elementos que integram uma Política Pública de Trabalho e Renda. Nesse sentido, além da qualificação profissional, é necessária a criação de mecanismos de incentivo à geração de atividades produtivas, assim como de orientação e apoio ao trabalhador, através de serviços como intermediação e seguro-desemprego.

Essa mudança da concepção inicial acerca das relações entre formação profissional e emprego no PLANFOR permaneceu no PNQ, uma vez que esse Plano trata a qualificação como uma forma de aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente na participação em processos de geração e de oportunidade de trabalho e renda, como uma forma de reduzir os níveis de desemprego e subemprego.

Como se percebe, os Planos lançaram mão do conceito de empregabilidade como uma forma de vender a ilusão aos trabalhadores de que hoje o importante é trabalhar independente de ser no mercado formal ou informal. Para Lira (2006), isso cria uma imagem de que a inserção no mercado de trabalho depende apenas das “competências e habilidades” que o trabalhador dispõe para realizar determinada tarefa.

Em outros termos, os empregos existem, o que falta é a qualificação do trabalhador e competência para se inserir e se manter nos postos de trabalho. Cêa (2003) crítica essa posição afirmando que,

O substrato ideológico contido nessa visão – de que algumas forças de trabalho estariam “fora de moda” – visa tornar privativa a problemática do desemprego, promovendo, simultaneamente, a absolvição do Estado e do capital (do primeiro, porque oferece chances de qualificação aos despreparados; do segundo, porque afinal, ele é a maior vítima da escassez de sua principal mercadoria), e a penalização do trabalhador (porque possui uma mercadoria – sua força de trabalho – pouco atrativa e desatualizada) (CÊA, 2003, p. 124).

Essa lógica perversa da empregabilidade mascara as verdadeiras causas políticas e econômicas da exclusão social de uma grande parcela da população, em que impõe um processo de individualização e competitividade entre os trabalhadores. Como salienta Rummert (2008), trata-se de um processo permanente de disciplinar e controlar os processos de trabalho e o trabalhador, estratégia necessária para formar um tipo de homem que seja adaptável, tanto cognitivo quanto afetivamente, às necessidades específicas de cada uma das fases de expansão e consolidação do sistema capitalista.

O exposto até aqui nos permite afirmar que ambos os Planos de Qualificação têm por objetivo qualificar a força de trabalho para as novas determinações, contribuindo com a modernização das relações capital e trabalho e, na concepção de Cêa (2003), “[...] com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro [...]” (CÊA, 2003, p. 98).

Todas as discussões que levantamos até o momento nos fazem compreender que na comparação dos documentos do PLANFOR com os do PNQ identificamos mais similaridades do que divergências entre os Planos. No entanto, é importante ainda destacar que o governo Lula instituiu o PNQ em meio a uma contradição básica, em que a intenção de criar um novo modelo de desenvolvimento, baseado no crescimento sustentável e na inclusão, manteve os mesmos padrões e a mesma lógica do PLANFOR, gerando um quadro inverso.

Desse modo, a partir das comparações realizadas percebemos que o percurso percorrido pelo PNQ – apesar de ter anunciado uma nova concepção de qualificação – sustenta-se nas mesmas bases institucionais e operacionais do Plano anterior. Nesse contexto, o PNQ, até o momento, não tem operado mudanças significativas em todas as dimensões da qualificação como é a proposta do MTE. Na realidade, o Plano basicamente reedita o PLANFOR, em que utiliza quase que integralmente o texto da Resolução nº 258 que normatizou o extinto Plano. Logo, as inovações propostas pelo PNQ enfrentam diversas ordens de dificuldades.

Enfatizamos também que o processo de superação do sistema capitalista para uma nova realidade, a instituição de um “novo contrato social” e o reconhecimento dos conflitos de interesses na construção da política – dimensões propostas pelo PNQ –,

só poderão ser consolidadas em uma outra sociedade movida por outra lógica. Com isso, não queremos negar que esse anseio é equivocado, mas na forma como se estrutura o Plano ele possui um caráter extremamente idealizador, uma vez que concebe que as relações sociais em que se movimenta já alcançaram o patamar mais elevado.

Identificamos assim que no PNQ as contradições são inevitáveis devido à correlação de forças que estão presentes em seu interior, aspecto que igualmente já havia sido identificado no PLANFOR. A pretensão do novo Plano para a instituição de um “novo contrato social” e o reconhecimento dos conflitos de interesses na construção da política, não foram capazes de revolucionar sua operacionalização, mantendo velhas práticas, mesmo que essas tenham sido criticadas pelo próprio PNQ.

O PNQ, na verdade, afirma novas bases para a política de qualificação, como já demonstramos anteriormente, mas o desempenho do governo se contradiz nessa perspectiva, especialmente quando no “Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007”, o então Ministro do Trabalho do governo Lula – Jaques Wagner afirma que:

[...] o PPA alavanca um grande desafio na política de promoção do desenvolvimento, agregando a articulação estratégica das políticas de emprego, trabalho e renda com a política de desenvolvimento econômico, resultando no Programa de Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, apontando ações direcionadas à promoção do crescimento sustentável com trabalho, democratização do acesso ao crédito e a inclusão social, expressando o compromisso do Presidente Lula em construir um Brasil para todos (MTE, 2007, p. 5).

Nesse cenário, percebemos que o caráter estruturante das políticas públicas, na prática, vem se reduzindo à políticas compensatórias, dirigidas à população mais vulnerável, distantes da perspectiva de universalização. Assim, no desenvolvimento deste trabalho, argumentamos que o governo atual mantém a lógica neoliberal, expressão da atual fase do capitalismo, e a tão esperada mudança ética proposta pelo PNQ não é sequer capaz de banir a corrupção, uma vez que ela é inerente a esse sistema. Com isso, por mais que se troque as pessoas que estão no poder

[...] as classes dominantes permanecem no poder do Estado, deixando intacto o sistema econômico, que garante e eleva a remuneração e privilégios do capital imperialista e da grande burguesia brasileira a ela associada, que aumenta a miséria e exploração das classes dominadas (SANTOS, 2008).



Por isso, concordamos com Mészáros (2005) que

[...] não se pode realmente escapar da ‘formidável prisão’ do sistema escolar estabelecido (condenado nestes termos por José Martí) reformando-o, simplesmente. Pois o que existia antes de tais reformas será certamente restabelecido, mais cedo ou mais tarde, devido ao absoluto fracasso em desafiar, por meio de uma mudança institucional isolada, a lógica autoritária global do próprio capital. O que precisa ser confrontado e alterado fundamentalmente é *todo* o sistema de *internalização*<sup>48</sup>, como todas as suas dimensões, visíveis e ocultas. Romper com a lógica do capital na área da educação equivale, portanto, a substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por sua alternativa *concreta* abrangente (MÉSZÁROS, 2005, p. 46 - 47).

Na perspectiva do autor, uma alternativa concreta é a educação *para além do capital*, em que essa não pode ser atribuída a um determinado número de anos na vida dos indivíduos, cujas funções radicalmente mudadas abrangem a todos. Logo, a “auto-educação de iguais” e a “autogestão da ordem social reprodutiva” não podem ser separadas uma da outra. A autogestão – pelos produtores livremente associados – das funções vitais do processo social é um empreendimento progressivo e inevitavelmente *em mudança*. O mesmo ocorre com as práticas educacionais que habilitam os indivíduos a realizar essas funções, à medida que sejam redesenhados por eles próprios, segundo os requisitos de mudança em que eles são agentes ativos. Nesse sentido, a educação verdadeiramente adquire uma concepção de continuidade.

---

<sup>48</sup> Mészáros (2005) afirma que o verdadeiro sentido da educação é a “internalização” pelos indivíduos, em que legitimam a posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, assim como constroem expectativas “adequadas” e formas de conduta “certas”, mais ou menos explicitamente estipuladas nesse terreno.

## NOTAS CONCLUSIVAS

No decorrer desta pesquisa suscitamos algumas reflexões que, neste momento, precisam ser pontuadas. Ao longo do caminho percorrido observamos que o PLANFOR e o PNQ tiveram como ponto de partida as mudanças processadas, tanto em âmbito nacional quanto no internacional, nos sistemas de produção e trabalho. Essas mudanças foram encabeçadas pelo processo de transformação produtiva e pelas alterações nas estruturas de ocupação que apresentam novas demandas para os sistemas de formação profissional. Assim, a educação profissional configurou-se nos Planos como um elemento estratégico para as mudanças do sistema produtivo e o projeto de desenvolvimento do país.

No entanto, demonstramos que a educação profissional não pode ser considerada como uma solução para todos os problemas de desenvolvimento do Brasil, já que os investimentos nesse âmbito só terão resultado se a isso estiver atrelado o enfrentamento de outros problemas que afetam o país, tais como: os altos níveis de pobreza, de concentração da riqueza e a péssima distribuição de renda.

Por isso, concordamos com Almeida (2003) que as mudanças nas políticas de formação profissional envolveram três grandes movimentos que, articuladamente, buscavam proporcionar maior flexibilidade à estrutura produtiva brasileira. O primeiro movimento foram as transformações das empresas por meio da introdução de novas tecnologias, da adoção de estratégias de organização e de gestão do trabalho caracterizadas por maior flexibilidade funcional e o enxugamento da estrutura das empresas com redução dos níveis hierárquicos. O segundo movimento refere-se ao aumento da terceirização nas empresas, com a focalização das atividades consideradas estratégicas nas grandes empresas, sendo que as demais atividades são transferidas para outras. Já o terceiro movimento é o desenvolvimento de novas formas de relação interempresarial com reflexos sobre as redes intersetoriais e as cadeias produtivas.

Vislumbramos ainda nesta pesquisa, no que tange ao emprego e a ocupação, que o panorama dos anos 90 foi marcado pelos altos níveis de desemprego e o aumento

das formas de ocupação em condições precárias, em que verificamos os altos índices de trabalhadores sem carteira assinada, elevação das taxas de ocupações autônomas e o aumento de trabalhadores que atuam por conta-própria. Essa conjuntura, como já apontamos anteriormente, pouco se alterou nos anos 2000, uma vez que o novo governo manteve as mesmas bases macroeconômicas do governo FHC.

Esse cenário, segundo Almeida (2003), foi agravado pelo recuo das políticas de proteção social – que no país já eram pouco estruturadas – fragilizando os mecanismos de regulação das relações de trabalho, em que a atuação do Estado banaliza o padrão de realização de políticas públicas nas diferentes esferas. As políticas públicas desenvolvidas no governo neoliberal apresentam como características a descentralização, a flexibilização, o estabelecimento de parcerias, o envolvimento da sociedade civil e do mercado.

Dessa forma, observamos que as concepções gerais e as diretrizes das políticas do MTE foram estabelecidas, de um lado, considerando as questões acima apontadas e, de outro, de acordo com a avaliação que o Ministério fez acerca dos desafios que as mesmas colocavam para a formação profissional no país.

Para Boito (2008), as propostas de desregulamentação e de flexibilização das relações de trabalho, o uso de novas tecnologias e a globalização, como uma forma de garantir a acumulação do capital, sustenta-se no neoliberalismo que reinaugura a prevalência do individualismo e da meritocracia. Assim, transfere-se para os indivíduos a responsabilidade, na livre “concorrência”, de reunir os elementos necessários para torná-los competitivos. Para o Estado, na perspectiva neoliberal, é desnecessário manter políticas públicas de alto custo para estes indivíduos, uma vez que estes recursos devem ser mais bem utilizados, isto é, investidos na indústria, no crescimento e na competitividade dos países.

De acordo com tais implicações, constatamos que se criou um mito sobre a qualificação profissional na atualidade, em que o discurso da “empregabilidade” foi utilizado para difundir a falsa idéia de que o motivo para o trabalhador não estar empregado é a falta de qualificação, por isso a instrução se constitui na melhor maneira de conquistar um posto de trabalho. Nesse contexto, o trabalhador

desempregado qualifica-se, mas não consegue se inserir no mercado de trabalho, pois o posto de trabalho não existe mais. O que ocorre é que o problema principal não está no trabalhador, mas no sistema produtivo que não tem nenhum compromisso de incluir.

A realidade contextualizada nesta pesquisa apresentou a educação profissional como uma estratégia de competitividade entre os trabalhadores, uma vez que o mercado é posto como um espaço restrito e restritivo, em que apenas os mais aptos conseguem oportunidade. Logo, ao contrário de criar oportunidades, essa tende a afunilar muito mais o acesso ao mercado, já que o conhecimento apresenta-se como uma vantagem comparativa e não como um instrumento de chances redistributivas.

Ademais, quanto mais houver disponibilidade de pessoas bem preparadas, o mercado usufrui da lógica do exército de reserva – que se estende desde trabalhadores simples para os trabalhadores qualificados –, com isso barateia-se o estoque crescente de trabalhadores qualificados.

Desse modo, os Planos de Qualificação Profissional instituídos nos governos FHC e Lula foram marcados por estratégias de qualificação profissional que não são capazes de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho, tampouco podem ser considerados como elementos capazes de amenizar os efeitos do desemprego e do aumento da precarização das condições de trabalho, à medida que nos Planos encontra-se intrínseco a perspectiva neoliberal que restringe as políticas públicas a serem desenvolvidas.

É como afirma Tonet (2005), a própria lógica interna do capitalismo está baseada no limite de acesso quanto ao número de pessoas, bem como quanto à qualidade do conteúdo educacional propagada, uma vez que é inerente ao sistema a não realização plena de todos os indivíduos, mas a sua reprodução.

Igualmente identificamos que os Planos de Qualificação desenvolvidos pelo governo federal ainda estão voltados para um determinado segmento da sociedade apesar de esses preconizarem as políticas como um direito. Assim, a educação profissional desenvolvida por ambos os Planos está direcionada para as “camadas inferiores”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Termo utilizado tanto no PLANFOR quanto no PNQ, mas que não compartilhamos de sua concepção.

da sociedade, em que se difunde a obediência, disciplina e conformação com a posição que ocupam na sociedade. Logo, se a qualificação fosse vista como um direito, a idéia de acesso ao sistema de formação profissional de qualidade seria outro, pois realmente todos teriam acesso no país.

Além disso, ao analisarmos mais especificadamente o PNQ, observamos que embora a educação integral tenha sido posta como uma das diretrizes do Plano, o qual também se propôs ao “empoderamento” dos sujeitos sociais – por melhor que sejam as intenções –, inúmeras limitações se colocam como barreiras a este propósito.

Nesses termos, o PNQ se estrutura no vazio provocado pelo sistema capitalista que gera desigualdades. Nesse sentido, mesmo considerando que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes estão intimamente articulados, é difícil imaginar como o PNQ possa sustentar-se, já que em uma das bases “pressupõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional [...]” (MTE, 2007, p.27). Por isso, entendemos que o amadurecimento – um simples condicionante do Plano – não é capaz de conciliar os interesses que na realidade são inconciliáveis, uma vez que é impossível o sistema capitalista promover a igualdade.

Isso posto, o PNQ legitima as desigualdades existentes com ações de formação profissional que, na realidade, operam de forma compensatória para as funções subalternas e periféricas do sistema produtivo, característica que também marcou o PLANFOR.

Todavia, não significa dizer, conforme Pochman (1998), que as políticas compensatórias não são importantes e necessárias, pelo contrário, como o próprio autor afirma, essas políticas se transformam em simples assistencialismo se não forem articuladas a políticas macroeconômicas direcionadas ao incremento do nível geral de atividade econômica.

De acordo com Guilhon (2005), as políticas de qualificação visam, na realidade, a difusão de valores que propiciam a adaptação do trabalhador às instabilidades e às precárias condições de trabalho, cuja base é uma postura conformista em relação às

incertezas da contemporaneidade. A empregabilidade – princípio que orienta os Planos – mostra-se como uma falsa probabilidade ou até mesmo uma falsa “esperança” – maior ou menor – de que a pessoa treinada em sua busca por emprego possa encontrar efetivamente.

Uma outra questão que ainda merece destaque é a não integração dos Planos com as políticas PPTR, já que a suposta “articulação”, preconizada tanto pelo PLANFOR quanto pelo PNQ, como apontamos no terceiro capítulo deste trabalho, se constitui em uma mera causalidade. Esse fator também contribui para os inúmeros problemas na estrutura das políticas, em que essas continuam reproduzindo as desigualdades históricas que permeiam o mercado de trabalho no Brasil.

Portanto, as análises nos conduzem a confirmar as hipóteses elaboradas no início de nosso trabalho, pois apesar do MTE ter realizado um grande esforço na criação dos programas de qualificação profissional, esse não obteve êxito nas suas ações, uma vez que os programas são desenvolvidos de maneira pouco articulada com as demais políticas governamentais e que por isso não são capazes de atender a realidade de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população.

Cabe ressaltar que o estudo demonstrou que o PLANFOR e o PNQ colocam-se como um elemento estratégico do Estado de alcance e eficácia limitados pelas próprias condições do contexto brasileiro e do ideário neoliberal. Assim, as ações de qualificação desenvolvidas pelos Planos transformaram-se em uma extensão da rotina de formação profissional em massa e um atestado da permanência do custeio público para reprodução da força de trabalho, em que a formação está direcionada para o desenvolvimento do trabalho subalterno no processo de produção.

Logo, como já exposto anteriormente, a qualificação profissional não pode ser posta como uma solução individual para o emprego, pois a questão perpassa por outras dimensões. Desse modo, mesmo que por meio das reformas se busque amenizar os problemas acionados pelo sistema capitalista, as estruturas do sistema permanecerão intactas e em conformidade com as exigências da lógica global. Por isso, os Planos por mais que busquem mudanças, esses representam a continuidade da política pública de qualificação profissional que sempre beneficiou

predominantemente o capital, em detrimento do trabalho. Nesse sentido, transcender

[...] a ilusão de que a reestruturação produtiva resultaria de fato na ampliação da demanda de educação básica e profissional pra todos, e desnudado o seu caráter crescentemente excludente, resta a indagação: o que dizer aos trabalhadores? Reforçar, pura e simplesmente, a tese oficial de que a escolarização complementada por alguma formação profissional confere 'empregabilidade', é, no mínimo, má fé. Por outro lado, afirmar que não adianta lutar por mais e melhor educação, é, mais do que matar a esperança, eliminar um espaço importante de construção de um outro projeto, contra-hegemônico (KUENZER, 2005, p. 69).

É evidente que não acreditamos que a educação sozinha é responsável pela construção de uma nova sociedade. Entretanto, concordamos com Tonet (2005) de que a educação é um elemento fundamental para despertar, na consciência dos sujeitos sociais, a necessidade de uma transformação revolucionária e, concomitantemente, transmitir o que de mais avançado existe nos termos de conhecimento.

Nesse contexto, apresentar soluções de forma crítica e criativa, torna-se um grande desafio para a qual nos sentimos limitados. Contudo, compartilhamos das orientações de Mészáros (2005), em que somente

[...] a mais ampla das concepções de educação nos pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical, proporcionando instrumentos de pressão que rompem a lógica mistificadora do capital. Essa maneira de abordar o assunto é, de fato, tanto a esperança, como a garantia de um possível êxito. Em contraste, cair na tentação de reparos institucionais formais – 'passo a passo', como afirma a sabedoria reformista desde tempos imemoriais – significa permanecer aprisionado dentro do círculo vicioso institucionalmente articulado e protegido dessa lógica autocentrada do capital. Essa forma de encarar tanto os problemas em si mesmos como as soluções 'realistas' é cuidadosamente cultivada e propagandeada nas nossas sociedades, enquanto alternativa genuína e de alcance amplo prático é desqualificada aprioristicamente e descartada bombasticamente, qualificada como 'política de formalidades' (MÉSZÁROS, 2005, p. 48).

Diante desse cenário, compreendemos que a construção de uma proposta educacional que concorra para sociabilidade de sujeitos autônomos e conscientes só é possível em um outro projeto societário. Essa materialização não se efetivará no regime do capital, mas deverá ocorrer como resultado dos embates concretos dos sujeitos sociais que, por um lado, se vêem a mercê do destrutivo processo de reprodução ampliada do capital e, por outro lado, em meio as incessantes lutas dos

trabalhadores por outras formas de sociedade que lhes permitam desfrutar plenamente de sua produção e da vida em todas as suas dimensões.

Por tudo, as conclusões do processo investigativo possibilitam-nos apreender que a educação e a qualificação profissional possuem inúmeros desafios, sendo que o mais urgente, ao nosso entender, é a intensificação da luta pela construção de um sistema em que a educação seja posta como algo unificado, articulado, gratuito e de qualidade, para que assim as políticas verdadeiramente possam atingir a sociedade como um todo.

Os resultados do presente estudo reforçam igualmente a possibilidade de reflexão crítica sobre a realidade em que se inserem as políticas de educação e qualificação profissional. Por isso, é fundamental que outras pesquisas e estudos sejam desenvolvidos tendo como foco as políticas públicas e a conjuntura nacional e internacional. Assim, analisar quais as conseqüências, para os trabalhadores, das estratégias de cooptação político-ideológica presente nas políticas de qualificação profissional ou analisar como é o processo de financiamento das políticas desenvolvidas com os recursos do FAT, se constituem em possíveis propostas de pesquisa.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação**: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. 2003. 243f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnologia) – Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra S. A., 1995, p. 18-31.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BALL, Stephen J. Mercados educacionais, escolhas e classe social: o mercado como uma estratégia de classe. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 9. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

BALTAR, Paulo E. A.; DEDECCA, Cláudio S.; HENRIQUE, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso; MATTOSO Jorge (Org's.). **Crise e trabalho no Brasil**. Modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996. p. 63-81.

BOITO, Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. In: **Revista Crítica Marxista**, n. 3. 1996. Disponível em: <[www.unicamp.br](http://www.unicamp.br)>. Acesso em: 30 jan. 2008.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, Brasília, atualizada em 12 de maio 2006. Disponível em: <[www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/CLT/INDICE.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/CLT/INDICE.html)>. Acesso em: 10 mai. 2007b.

BRASIL. Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998. Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 jan.1998. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 mai. 2007a.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.799, de 1º janeiro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 jan. 1999. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2007c.

BRASIL. Termo de Referência - para a avaliação da qualidade técnica de entidades executoras a serem contratadas no âmbito dos Convênios Únicos do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda. **Ministério Público do Trabalho e Emprego**, Brasília, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 28 jan. 2007d.

BRAVERMAN, HARRY. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1987.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio; NAKATANI, Paulo. Capitalismo especulativo e alternativas. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória, **Mesa...Vitória**: SEP, 2006. CD-RO, mesa 18.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp, IE/Unicamp, 2002.

CARVALHO, Olgamir Francisco de. **Educação e formação profissional** – trabalho e tempo livre. Brasília: Plano Editora, 2003.

CASTRO, Delúbio Soares de; MACEDO, Bernardo Gouthier. O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores. **Emprego e desenvolvimento tecnológico**: Brasil e contexto Internacional. São Paulo: DIEESE, 1998.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional entre os fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Tese de Doutorado, PUC/SP, 2003.

CHESNAIS, F. Um programa de ruptura com o neoliberalismo. In: HELLER, A...[et al]. **A Crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 77-108.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CONJUNTURA. **Boletim nº 36**. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; NAKATANI, Paulo (Cord.). Vitória. Mar. 2007.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). **Resolução nº 126, de 26 de outubro de 1996**. Dispõe sobre os critérios para a utilização de recursos do FAT, pela SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período e 1997/1999. Presidente: Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira. Disponível em: <[www.mte.gov.br/codefat](http://www.mte.gov.br/codefat)>. Acesso em: 10 jul. 2007a.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). **Resolução nº 194, de 23 de setembro de 1998**. Dispõe sobre os critérios para transferência de recursos do FAT, ao PLANFOR, implementado sob gestão da SEFOR, do Ministério do Trabalho, por meio dos PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período 1999-2002. Presidente: Flávio Obino Filho. Disponível em: <[www.mte.gov.br/codefat](http://www.mte.gov.br/codefat)>. Acesso em: 10 jul. 2007c.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). **Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003**. Institui o PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do FAT ao plano, implementado sob gestão do DEQ/SPPE/MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais e de Projetos Especiais de Qualificação de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não-governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Presidente: Francisco Canindé Pegado. Disponível em: <[www.mte.gov.br/codefat](http://www.mte.gov.br/codefat)>. Acesso em: 10 jul. 2007d.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). **Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios para transferência de recursos do FAT ao PLANFOR, implementado sob gestão da SPPE, do MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Presidente: Paulo Jobim Filho. Disponível em: <[www.mte.gov.br/codefat](http://www.mte.gov.br/codefat)>. Acesso em: 10 jul. 2007b.

DALBOSCO, Eduardo. A imprevidência do informal. **Revista Ser social**, Brasília, v. 1, p. 193-218, jan./jun.2003.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. Crise e transformação dos Estados de bem-estar social nas sociedades capitalistas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 6, vol. 5, p. 3-5, fev. 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do plano real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica**. Mimeo, 2005.

GENTILI, Plabo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005, p. 76-99.

GENTILI, Plabo. O conceito de empregabilidade. In: **Anais do Seminário Nacional de Avaliação do PLANFOR** – uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. **Avaliação do PLANFOR entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da Política: uma**

trajetória em direção à tecnificação. 2005. 261f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão. In: SILVA, M. O. da S. e; YASBEK, M. C. (Org's.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez / FAPEMA, 2006. p. 161-186.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. 3. reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

HARBISON, Frederich H. Mão-de-obra e desenvolvimento econômico: problemas e estratégias. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 13-49.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90**. 2002. 246f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, M. O. da S. e; YASBEK, M. C. (Org's.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez / FAPEMA, 2006. p. 130-160.

MANFREDI, Silva Maria. Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de (Org's.). **Políticas públicas de qualificação**: desafios atuais. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p. 09-36.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARQUES, Rosa Maria Marques; MENDES, Áquilas. Lula and social policy: in the service of financial capital. **Monthly Review**. New York, v. 58, n. 9, feb. 2000. Disponível em: <[www.monthlyreview.org](http://www.monthlyreview.org)>. Acesso em: 15 mai. 2007.

MARX, Karl. **O Capital** – crítica da economia política. Livro I, v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MARX, Karl. O processo de produção do capital. In: \_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Reginaldo San't Anna. 19. ed., Livro I, v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, cap. XXIII, p. 715-753.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). **Questões críticas da educação brasileira**: consolidação de propostas e subsídios para ações na área da tecnologia e da qualidade. Brasília, 1995.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). **Educação profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentando. Brasília, 1999.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). PLANFOR: 1996/99. Planos Estaduais de Qualificação, Parcerias Nacionais e Regionais. **Avaliação gerencial 1996**. Brasília, 1997.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas, MTE, Assessoria Especial do Ministro, mimeo, Brasília, 1998.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ**: 2003-2007. Brasília, 2003. Disponível em: <[www.sine.rn.gov.br](http://www.sine.rn.gov.br)>. Acesso em: 10 jul. 2007.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2000**. 2000. 91p.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2001**. 2001a.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Relatório gerencial**. 2001b.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Ramon de. Éramos felizes e não sabíamos: uma análise da educação profissional brasileira. **Boletim Técnico do SENAC** n° 261, 2000. Disponível em: <[www.senac.br](http://www.senac.br)>. Acesso em: 30 jan. 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; NAKATANI, Paulo. The brazilian economy under Lula: a balance of contradictions. **Monthly Review**. New York, v. 58, n. 9, feb. 2000. Disponível em: <[www.monthlyreview.org](http://www.monthlyreview.org)>. Acesso em: 15 mai. 2007.

OSÓRIO, Antônio Carlos do Nascimento; LEÃO, Inara Barbosa. As políticas de educação profissional: discursos e desafios constantes. ANPED, 27<sup>a</sup> RA, 2004. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br)>. Acesso em: 30 jan. 2008.

POCHMANN, Marcio. As políticas de geração de emprego: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org's). **Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil**. Campinas, São Paulo: UNICAMP. IE, 1998, p. 109-124.

POCHMANN, Marcio. O emprego na globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O. da S. e; YASBEK, M. C. (Org's.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez / FAPEMA, 2006. p.23-40.

RUMMERT, Sônia Maria. Capital e trabalho: convergências e divergências quanto à educação. In: **Educação on-line**, 2002. Disponível em: <[www.educacaoonline.pro.br](http://www.educacaoonline.pro.br)>. Acesso em: 30 jan. 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 7.ed. São Paulo: Best Seller, 2001.

SANTOS, Marco Antonio Villela dos. A crise do governo lula, ou governando com o esgoto a céu aberto. Iniciativa: Centro cultural Antônio Carlos Carvalho. Apresenta boletins que busca aprofundar o conhecimento sobre o marxismo, além de estudar a nossa formação social e história. Divulgação em 2 de julho 2005. Disponível em: <<http://www.cecac.org.br/mat%E9rias>>. Acesso em: 30 jan. 2008.

SAUL, Ana Maria. et al. Síntese avaliativa dos planos territoriais de qualificação – PlanTeQ 2003 – 2005. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de (Org's.). **Políticas públicas de qualificação: desafios atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p. 139-184.

SECRETARIA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (SEFOR). Ministério do Trabalho (MTb). **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília, 1995.

SECRETARIA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL (SEFOR). Ministério do Trabalho (MTb). **Sistema público de emprego e educação profissional: implementação de uma política integrada**. Brasília, 1996.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio, RAMALHO, José Ricardo (Org's.). **Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina** 2.ed. São Paulo:Cortez, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT**. Brasília: IPEA, dez. 2002.



TONET, Ivo. Educar para a cidadania ou para liberdade?. In: **Perspectiva**. Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC. Jul./dez. 2005, p. 56-78.