

QUALIFICAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL:
uma avaliação dos resultados do PLANFOR

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís
2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VALÉRIA FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA

QUALIFICAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL:

uma avaliação dos resultados do PLANFOR

São Luís

2004

VALÉRIA FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA

QUALIFICAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL:

uma avaliação dos resultados do PLANFOR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís

2004

Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada

Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR. / Valéria Ferreira Santos de Almada Lima. – São Luís, 2004.

189 f.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004.

1. Emprego - qualificação profissional - Brasil 2. Trabalho - qualificação profissional - Brasil. 3. Reestruturação produtiva. 4. Política de Educação Profissional. 5. Políticas Publicas do Trabalho. 6. PLANFOR - avaliação. I. Título

CDU: 331.586 - 057.86 (81)

VALÉRIA FERREIRA SANTOS DE ALMADA LIMA

QUALIFICAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL:

uma avaliação dos resultados do PLANFOR

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Geraldo di Giovanni
Universidade Estadual de Campinas

Prof^a Dr^a Maria Carmelita Yazbek
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof^a Dr^a Alba Maria Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará

Prof^a Dr^a Ilma Vieira do Nascimento
Universidade Federal do Maranhão

À memória de Ernani Santos, meu pai, orgulhoso de minha dedicação aos estudos desde os primeiros tempos e, seguramente, doce e intangível testemunha deste marco de minha vida profissional.

À minha mãe, Norma, como uma dádiva de reconhecimento à sua vida integralmente dedicada aos filhos, sobretudo a meu irmão Rodrigo, estuário de seus sacrifícios e de seus afagos e ainda vivo em meu coração.

À minha família, meu porto seguro, em especial, ao meu marido, Nelson, e aos meus filhos, Valentina e Vittorio, fontes de equilíbrio e alegria, presenças confortadoras e essenciais em minha vida.

Aos trabalhadores e trabalhadoras que, esperançosamente se levantam pela construção de uma sociedade mais justa.

AGRADECIMENTOS

Para a elaboração desta tese contei com a valiosa cooperação de algumas pessoas e instituições, as quais menciono movida por profundo sentimento de gratidão.

Assim, expresso o meu reconhecimento:

À professora doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, minha orientadora e também companheira de grupo de pesquisa, pelo seu estímulo permanente e pelas inestimáveis contribuições prestadas ao longo de minha trajetória acadêmica, desde o mestrado em Políticas Públicas até a elaboração final desta tese.

Ao professor doutor Geraldo di Giovanni, pela forma cordial com que me acolheu na UNICAMP, no âmbito do Programa de Cooperação Acadêmica – PROCAD, do qual é um dos coordenadores, representando o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP.

Ao professor doutor Cláudio Salvadori Dedecca, do Instituto de Economia da UNICAMP, pelas enriquecedoras sugestões e pelas indicações bibliográficas fornecidas na etapa preliminar da pesquisa, quando de minha estada naquela instituição.

À equipe de professores e alunos do Projeto de Avaliação Externa dos PEQs – MA, especialmente a Alberto, Salviana, Virgínia e Eunice, pela experiência compartilhada e pelo fraterno e alegre convívio ao longo de sete anos de pesquisa que me proporcionou a base empírica para o desenvolvimento da tese.

Às amigas e companheiras da UFMA, Virgínia, pelas frutíferas discussões em torno de alguns aspectos deste trabalho; Salviana e Lourdes, pela confortadora companhia durante nossa comum temporada em São Paulo.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, representada atualmente pela professora doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, que com empenho e dedicação têm contribuído indubitavelmente para a consolidação e melhoria continuada do Programa.

Aos colegas do mestrado e do doutorado, pela rica e feliz convivência ao longo do curso.

Às funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Isabel e Babí, pela sua disponibilidade no trabalho de secretaria.

À UFMA, à UNICAMP, à FAPEMA e à CAPES, instituições que me proporcionaram as condições fundamentais para a concretização deste doutorado.

Ao meu marido Nelson, pelo incondicional apoio, pelas leituras atentas e valiosas contribuições em todas as etapas de elaboração desta tese.

Aos meus filhos Valentina e Vittorio pela compreensão nos meus momentos de absoluta dedicação ao doutorado.

À minha mãe Norma; aos meus familiares Fernanda, Patrícia, Ricardo, Ana Lúcia, Consuelo, Irenice e Gustavo; às minhas amigas Suzana, Medinho e Jaqueline, todos preciosos elos de uma cadeia de suporte afetivo aos meus filhos em minhas incontornáveis ausências.

À Niura que, em São Paulo, com seu imensurável apoio, me ensejou um ambiente de família que, em certa medida, compensou a ausência da minha; e também à Juliana e à Rosimar, referências amigas e solidárias em meus tempos paulistanos.

“Do chão sabemos que se levantam as searas e as árvores, levantam-se os animais que correm os campos ou voam por cima deles, levantam-se os homens e suas esperanças. Também do chão pode levantar-se um livro, como uma espiga de trigo ou uma flor brava. Ou uma ave. Ou uma bandeira.”

José Saramago, em “Levantado do Chão”.

RESUMO

Estudo da relação entre emprego e qualificação a partir de uma avaliação dos resultados do PLANFOR no Maranhão. Recupera-se parte essencial do debate teórico em torno dos determinantes do desemprego e das tendências do emprego e da qualificação do trabalho humano frente ao avanço tecnológico. Analisa-se historicamente o processo de estruturação e desenvolvimento da Educação Profissional no Brasil, com especial destaque para a configuração assumida pelo Sistema Brasileiro de Educação Profissional a partir da década de 1990 e para o espaço ocupado pelo PLANFOR neste Sistema. Analisam-se os contextos internacional e nacional de crise, de reestruturação capitalista e de mudanças no mundo do trabalho que motivaram a emergência do PLANFOR, assim como a concepção teórico-ideológica na qual está respaldada esta política. Tecem-se algumas considerações acerca do perfil e das tendências do mercado de trabalho no Maranhão na década de 1990, seguidas de breve resgate do processo de implementação dos Planos Estaduais de Qualificação do Maranhão (PEQs-MA), canalizando o foco da análise para os resultados das ações de qualificação desenvolvidas no período de 1996 a 2000, especialmente do ponto de vista das mudanças mais objetivas observadas nas condições de emprego e renda dos trabalhadores beneficiados.

Palavras-chave: Trabalho. Reestruturação produtiva. Emprego. Qualificação.

Política de educação profissional. Políticas públicas do trabalho.

RÉSUMÉ

Une étude sur la relation entre l'emploi et la qualification à partir d'une évaluation des résultats du PLANFOR au Maranhão. On récupère une partie essentielle du débat théorique au tour des déterminants du chômage aussi bien que des tendances de l'emploi et de la qualification du travail humain en face du progrès technologique. On analyse historiquement le processus de structuration et de développement de l'Éducation Professionnelle au Brésil, en mettant l'accent sur la configuration assumée par le Système Brésilien d'Éducation Professionnelle à partir la décennie de 1990 et pour l'espace occupé par le PLANFOR dans ce système. On analyse les contextes international et national de crise, de restructuration capitaliste et de changement au monde du travail qui ont motivé l'émergence du PLANFOR aussi bien que la conception théorique et idéologique sur lesquelles est axée cette politique. On fait quelques considérations sur le profil et les tendances du marché du travail au Maranhão à la décennie de 1990, suivies d'une brève exposition du processus d'exécution des Plans Étatiques de Qualification du Maranhão (PEQs-MA), en concentrant l'analyse sur les résultats des actions de qualification développées à la période de 1996 à 2000, surtout sur le point de vue des changements plus objectifs observés aux conditions d'emploi et de revenu des travailleurs favorisés.

Mots clés: Travail. Réstructuration productive. Emploi. Qualification. Politique d'éducation professionnelle. Politiques publiques de travail.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas de desemprego total das Regiões Metropolitanas – 1989/1999	108
Tabela 2 - Estimativas de desempregados nas Regiões Metropolitanas – 1989/1999	109
Tabela 3 - Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica, por Região Metropolitana (1989-99)	112
Tabela 4 – População economicamente ativa (PEA) do Maranhão por situação do domicílio – 1992/1999	130
Tabela 5 – População ocupada no Maranhão, total e sua respectiva distribuição percentual por posição na ocupação - 1992/1999	133
Tabela 6 – Metas previstas, contratadas e realizadas de treinandos do PEQ –MA – 1996 / 2001	142
Tabela 7 – Metas de investimentos previstos e realizados do PEQ-MA– 1996/2001	142
Tabela 8 – Custo / aluno e custo / aluno hora, em termos médios, no PEQ – MA – 1996 / 2001	143
Tabela 9 – Taxas de conclusão e evasão no PEQ–MA – 1996 2001	145
Tabela 10 – Municípios existentes, municípios atendidos e cobertura pelo PEQ – MA – 1996 / 2001	146
Tabela 11 – Modificação na condição de atividade dos egressos do PEQ-MA – 1996/2000	160
Tabela 12 – Treinandos desocupados que obtiveram trabalho – PEQs / 1996-2000	161

Tabela 13 – Trabalhadores ocupados que se mantiveram no emprego/ocupação após o PEQ-MA / 1996/2000	162
Tabela 14 – Variação da renda dos egressos ocupados dos PEQs-MA / 1996 a 2000	164
Tabela 15 – Benefícios dos cursos para os egressos ocupados dos PEQs-MA/ 1996 – 2000	166
Tabela 16 – Situação dos egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996 – 2000....	169
Tabela 17 – Benefícios dos cursos para os egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996-2000.....	171

LISTA DE SIGLAS

CEFET	– Centro Federal de Educação Tecnológica
CET	– Conselho Estadual do Trabalho
CFESP	– Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional
CMTs	– Conselhos Municipais do Trabalho
CNC	– Confederação Nacional do Comércio
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CODEFAT	– Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
FAD	– Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
GAEPP	– Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza
GDS	– Gerência de Desenvolvimento Social
HB	– Habilidades Básicas
HE	– Habilidades Específicas
HG	– Habilidades de Gestão
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografias e Estatística
IDORT	– Instituto de Organização Racional do Trabalho
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	– Movimento Brasileiro de Alfabetização

MTb	– Ministério do Trabalho
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
PEA	– População Economicamente Ativa
PED	– Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	– Plano Estadual de Qualificação
PIPMO	– Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra
PLANFOR	– Plano Nacional de Formação Profissional
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNQ	– Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional
PPTR	– Política Pública de Trabalho e Renda
PROGER	– Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	– Programa Nacional de Agricultura Familiar
RAIS	– Relatório Anual de Informações Sociais
REP	– Rede de Educação Profissional
SEADE	– Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDESCT	– Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho
SEFOR	– Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional
SEMTEL	– Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	– Serviço Social do Comércio
SESI	– Serviço Social da Indústria

- SINE – Sistema Nacional de Empleo
- SOLECIT – Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho
- SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Empleo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, EMPREGO E QUALIFICAÇÃO:	
	considerações conceituais e históricas.....	30
2.1	Reestruturação produtiva e emprego.....	31
2.2	Reestruturação produtiva e qualificação	38
3	A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.....	52
3.1	Antecedentes.....	52
3.2	A reforma do ensino médio e profissional dos anos 1990 e a configuração atual do Sistema Brasileiro de Educação Profissional	74
4	O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL – PLANFOR	87
4.1	O contexto de mudanças no mundo do trabalho	87
4.2	A concepção teórico-ideológica da política: do emprego a empregabilidade.....	116
5	O PLANFOR NO MARANHÃO: uma avaliação de resultados.....	129
5.1	O perfil e as tendências do mercado de trabalho no Maranhão nos anos 1990	129
5.2	O processo de implementação dos PEQs - MA.....	140
5.3	Os resultados dos PEQs-MA no período de 1996 a 2000: qualificar para o desemprego?	159
6	CONCLUSÃO	179
	REFERÊNCIAS.....	185

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se constitui em uma tese de doutorado que tem como objeto a relação entre emprego e qualificação tomando como referência empírica a experiência de desenvolvimento do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR) no Estado do Maranhão. Trata-se de uma política do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), formulada no âmbito da então Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) no ano de 1995 e efetivamente implementada a partir de 1996 até o ano 2002.

Apresentando-se como um dos eixos privilegiados da Política Pública de Trabalho e Renda articulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o PLANFOR tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento de ações de qualificação e requalificação profissional, com o foco centrado na “empregabilidade” dos trabalhadores beneficiados e na elevação da produtividade e da competitividade da economia nacional.

Financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), esse Plano estabeleceu como meta inicial a ampliação gradativa da oferta de Educação Profissional do país, de forma a atingir a capacidade de qualificar e requalificar anualmente pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA) maior de 14 anos. Para tanto propunha a mobilização e a articulação de novos sujeitos atuantes na área, incluindo dentre estas instituições públicas e privadas, laicas e religiosas, governamentais e não-governamentais em torno de uma política pública de Educação Profissional para o país.

As ações desenvolvidas pelo PLANFOR tinham por alvo prioritário as chamadas “populações em desvantagem social”, tradicionalmente excluídas das

oportunidades de qualificação e requalificação profissional, agregando, sobretudo, trabalhadores desocupados ou sob risco de desocupação, micro e pequenos produtores, mulheres chefes de família, pessoas de baixa escolaridade, portadores de necessidades especiais, minorias étnicas e demais segmentos social e economicamente vulneráveis, infensos a diversas formas de discriminação no mercado de trabalho.

Fundamentada nos princípios da descentralização e da participação da sociedade civil, a política em pauta era desenvolvida no âmbito das unidades da Federação através dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). Estes eram coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho ou afins e executados por instituições parceiras, devendo ainda contar com a participação ativa dos Conselhos Municipais e Estaduais do Trabalho no planejamento e na supervisão das ações. Em caráter complementar aos PEQs eram também implementados projetos de educação profissional em escala nacional ou regional, contratados diretamente pelo MTE, configurando-se como “parcerias” voltadas para o avanço conceitual do PLANFOR.

Outras inovações almejadas pela política, com vistas a conformar uma “nova concepção de educação profissional”, consistiam, em primeiro lugar, na busca de um novo perfil de qualificação do trabalhador que substituísse o “saber fazer” pelo “saber aprender”. Tratar-se-ia de desenvolver a capacidade de aprendizagem contínua, necessária para enfrentar as novas formas de organização do trabalho, apoiadas nos princípios da polivalência e da multifuncionalidade, em substituição à rigidez dos métodos tayloristas-fordistas de produção.

Em segundo lugar, o PLANFOR deveria centrar o foco das suas ações nas efetivas demandas do mercado de trabalho e nas necessidades dos

trabalhadores e das comunidades atendidas, visando à superação do enfoque tradicional de Educação Profissional, de cunho essencialmente assistencialista, baseado na oferta de cursos disponíveis nas prateleiras das instituições formadoras.

Por último, o Plano deveria pressupor uma visão de médio e longo prazo, em detrimento das ações tópicas e desarticuladas, bem como assumir uma perspectiva de complementaridade entre educação básica e profissional, em oposição à dicotomia estrutural que tem marcado essas duas modalidades de ensino no Brasil.

O PLANFOR surgiu em um contexto nacional de profundas mudanças no campo da Educação e do Trabalho, todas elas associadas ao atual processo de reestruturação capitalista.

Particularmente no setor da Educação, em meados dos anos 1990, viveu-se, uma ampla e discutível reforma no sistema brasileiro de ensino médio e profissional. Esta, inspirada nas recomendações do Banco Mundial e visando, principalmente, à redução de custos, tinha como objetivo construir um novo modelo de educação média que desvinculasse o ensino acadêmico do técnico-profissionalizante e privilegiasse os cursos rápidos de qualificação profissional, enquadrados em uma modalidade de educação não formal, em detrimento de uma educação profissional especializada, prolongada e de elevado custo.

Assim sendo, ao reforçar a idéia de duas redes distintas, a reforma veio contribuir para a recomposição da histórica dualidade estrutural entre a educação básica e a educação profissional que tem caracterizado o sistema educacional brasileiro desde o período da colonização.

Embora, em sua concepção, o PLANFOR tivesse a pretensão de romper com essa dualidade, ao fomentar o desenvolvimento de cursos rápidos de

qualificação e requalificação, situados no nível básico do Sistema de Educação Profissional e não sujeitos à regulamentação curricular, ele veio ao encontro do sentido geral que orientou a reforma do ensino médio e profissional no Brasil. Com efeito, esta assumiu uma lógica seletiva, segundo a qual uma formação profissional onerosa e prolongada deveria se destinar aos privilegiados, ocupantes dos escassos postos de trabalho disponíveis, imunes às tendências de precarização, no atual contexto de mudança de paradigma técnico-produtivo. Ao restante da população trabalhadora, restaria oferecer educação fundamental, complementada com um padrão de qualificação profissional de curta duração e de baixo custo, como viriam a ser os cursos desenvolvidos pelo PLANFOR.

Paralelamente a essas mudanças no domínio da Educação, o mundo do trabalho vem experimentando um conjunto de transformações que afetam o nível e a qualidade do emprego, os requisitos de qualificação, bem como o padrão de gestão estatal da força de trabalho. Tais transformações são manifestações de um processo de reestruturação capitalista em resposta a mais uma crise estrutural do capital, provocada pela queda da taxa de lucro, em um ambiente marcado pela intensificação da concorrência e pela desaceleração do ritmo de crescimento da produtividade.

Uma das estratégias utilizadas para superar essa crise de rentabilidade do capital foi o deslocamento de parcela significativa dos fundos monetários capitalistas da esfera produtiva e comercial para a esfera financeira, constituindo-se em um fator desestabilizador do sistema monetário internacional, que põe em xeque a própria autonomia dos Estados Nacionais, notadamente no que concerne à gestão da moeda e da força de trabalho.

Por outro lado, o capital que se mantém na esfera produtiva vem

adotando um conjunto de inovações tecnológicas e organizacionais, voltadas para a flexibilização do processo de trabalho (flexibilidade interna), associadas a iniciativas de racionalização, direcionadas para a flexibilização das normas de contratação da força de trabalho (flexibilidade externa).

Todas essas transformações têm rebatimentos importantes sobre a classe trabalhadora, na medida em que afetam tanto as condições de uso da força de trabalho no processo produtivo quanto a configuração do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da força de trabalho, a utilização de novas tecnologias de base microeletrônica, articuladas aos princípios de organização fundados na integração e na flexibilidade, por um lado, fazem crescer a ameaça do desemprego e, por outro, apontam para a possibilidade de reaglutinação das tarefas e para a busca de um novo perfil de trabalhador, polivalente e multinacional. Substitui-se, assim, a noção de qualificação para o desempenho de uma ocupação específica pela noção de competência. Torna-se, portanto, mais geral e complexo o processo de formação profissional, visto que não mais se restringe a atender as exigências de um determinado posto de trabalho. Além disto, eleva-se o nível de qualificação exigido mesmo para o desempenho de funções pouco complexas.

Já do ponto de vista do mercado de trabalho, a introdução de inovações tecnológicas e organizacionais associadas às estratégias de racionalização têm ocasionado drástica redução do número de postos de trabalho, essencialmente no setor industrial, acompanhada do aumento do emprego informal e da precarização das relações de trabalho.

Ainda como parte deste processo de reorganização capitalista verificaram-se notáveis mudanças no padrão de gestão estatal da força de trabalho, cujo sentido real orienta-se para assegurar as condições de flexibilidade

indispensáveis à implantação das estratégias de reestruturação produtiva e de racionalização, bem como para compensar os efeitos perversos da globalização dos mercados e da busca de maior competitividade. Deste modo, as “políticas de emprego”, de inspiração keynesiana, têm dado lugar às “políticas de mercado de trabalho”. Estas se caracterizam por um conjunto de intervenções de caráter provisório, focalizadas em segmentos específicos da oferta e da demanda da mão-de-obra, somadas a medidas de flexibilização das relações de trabalho.

As manifestações concretas desse processo de reestruturação capitalista na sociedade brasileira somente adquiriram maior visibilidade a partir da década de 1990, quando se concretizou a ruptura do modelo de industrialização pautado na substituição de importações, sob o impacto das medidas da política econômica implementadas no Governo Collor.

De uma parte, a adoção de um plano de estabilização econômica sustentado em uma política monetária contracionista provocou o aprofundamento da recessão e a retração do mercado interno. De outra parte, a brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior desencadeou o acirramento da concorrência internacional, despertando nas empresas nacionais uma postura defensiva, consubstanciada na utilização de estratégias de racionalização, voltadas exclusivamente para a redução dos custos, somente em certos casos associadas a inovações tecnológicas e organizacionais de caráter sistêmico. Ademais, esse contexto de crise e de acirramento da concorrência internacional induziu ao fechamento das empresas menos competitivas e à conseqüente destruição de parcela significativa da capacidade produtiva nacional.

O conjunto dessas tendências foi reforçado no Governo FHC, quando efetivamente se consolidou o novo modelo de acumulação orientado para a

modernização e a inserção da economia brasileira no mundo globalizado.

Com efeito, tendo como eixos de sustentação a sobrevalorização da taxa de câmbio e a manutenção da taxa de juros, em níveis sobrelevados, o Plano Real, carro-chefe da política econômica da gestão FHC, trouxe como principais desdobramentos o aprofundamento do processo de abertura comercial e financeira, a deterioração dos saldos da balança comercial e a crescente dependência da economia brasileira dos fluxos de capital especulativo para assegurar os níveis convenientes de reserva de moeda estrangeira. Tal opção de política econômica, ao privilegiar a especulação financeira em prejuízo do investimento produtivo, teve conseqüências nefastas do ponto de vista do mercado de trabalho brasileiro, na medida em que comprometeu o potencial de crescimento da produção e do emprego.

Dentre as mais relevantes tendências observadas ao longo da década de 1990 no Brasil, vale assinalar o crescimento quase contínuo do índice de desemprego; a elevação do tempo médio de procura por trabalho; o aumento do desemprego oculto pelo trabalho precário e por desalento; a redução da predominância do emprego industrial com o concomitante incremento do emprego doméstico e no setor de serviços, setores geralmente menos estruturados, caracterizados por relações de trabalho mais flexíveis; a redução do segmento formal e a ampliação expressiva do segmento informal do mercado de trabalho.

Foi, portanto, nesse contexto desfavorável que o Governo FHC elegeu o PLANFOR como um dos eixos privilegiados das chamadas “políticas de mercado de trabalho”, utilizadas para o enfrentamento da crise atual de desemprego, em substituição às clássicas “políticas de emprego”. O pressuposto básico que fundamentava esta nova política era o de que um dos principais determinantes do

desemprego no país era o descompasso existente entre a oferta e a demanda de trabalho em termos de perfil de qualificação, pressuposto este que é refutado no presente trabalho. Isto porque embora se conceba a qualificação da força de trabalho como um dos requisitos para o emprego, admite-se, de outra parte, que este último depende de outros condicionantes de natureza conjuntural e estrutural.

Portanto, em que pese o caráter potencialmente inovador do PLANFOR no tocante à concepção de educação profissional e à estratégia de implementação preconizadas, e por mais que viesse a ser eficiente em sua operacionalização, em termos de aproximação entre metas previstas e realizadas e de adequação entre meios e fins, sobram razões para afirmar que a sua eficácia do ponto de vista do emprego, ainda assim, não estaria assegurada, em função de determinantes exógenos que escapam ao controle da política e dos limites inerentes à própria concepção teórico-ideológica que inspira o padrão vigente de gestão estatal da força de trabalho.

Isto posto, tendo como objeto a relação entre emprego e qualificação, o presente trabalho toma como referência empírica os resultados do PLANFOR, particularmente no que se refere às mudanças mais objetivas verificadas nas condições de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores contemplados pelas ações de qualificação profissional. Pretendeu-se com esta investigação apreender os principais determinantes desses resultados, destacando além dos limites relacionados ao processo de implementação, aqueles inerentes à própria concepção teórico-ideológica norteadora da política, bem como os condicionantes macroeconômicos de ordem conjuntural e estrutural.

A escolha desse objeto de estudo se justifica pela minha inserção, desde o mestrado em Políticas Públicas, no campo de pesquisa relacionado às

transformações capitalistas recentes e suas repercussões sobre o mundo do trabalho. Daí resultou, como primeiro produto, a minha dissertação, intitulada “Reestruturação Produtiva e Relação Salarial: tendências no Brasil nas décadas de 80 e 90”, a qual foi defendida em 1996.

Apoiada essencialmente em pesquisa bibliográfica, essa dissertação buscou analisar as particularidades do processo de reestruturação produtiva no Brasil e seus rebatimentos sobre as múltiplas dimensões da relação salarial, bem como salientar o espaço que o movimento sindical brasileiro vinha ocupando na configuração desse processo.

O caráter bastante amplo e geral desse objeto de estudo impediu maior aprofundamento dos aspectos mais específicos relacionados ao tema. Não obstante, o trabalho pretendia trazer como contribuição um esforço de sistematização da literatura existente sobre o assunto, que se encontrava muito dispersa. Por outro lado, exatamente por retratar as repercussões do processo de reestruturação produtiva sobre a relação salarial em sua totalidade, tal investigação me proporcionou a base e a contextualização necessárias para o prosseguimento de minhas atividades de pesquisa na área do trabalho e das políticas públicas que lhe são direcionadas.

Após o mestrado, fui convidada para constituir, juntamente com outras companheiras do curso recém-concluído, um grupo de pesquisa, ao qual me mantenho integrada, denominado Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP).

Quase simultaneamente à sua instalação, o Grupo recebeu uma proposta da então Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho do Estado do Maranhão (SOLECIT) para executar o projeto de Avaliação Externa do Plano Estadual de

Qualificação (PEQ-MA), parte integrante do PLANFOR. Aceito o convite, esse Projeto, no qual permaneci engajada até o final de sua execução, em 2002, passou a compor uma das linhas de pesquisas desenvolvidas no âmbito do GAEPP, relacionada à avaliação de políticas públicas de trabalho e renda.

Cumprе ressaltar que o PLANFOR representou, no Brasil, uma experiência inédita de política pública que incorporou, desde a sua concepção e com recursos assegurados pelo FAT, uma ampla sistemática de avaliação e acompanhamento em âmbito nacional e estadual, tanto sob uma ótica externa quanto interna ou gerencial.

Os Projetos de Avaliação Externa Estadual tinham como escopo avaliar diversas dimensões do processo de implementação, definidas consensualmente em âmbito nacional, assim como os resultados alcançados pela política em apreço. Tal avaliação se respaldou em um amplo processo investigativo que envolveu pesquisa de campo e documental.

Particularmente no que se refere aos resultados dos PEQs-MA, estes foram apreendidos a partir de cinco pesquisas, realizadas aproximadamente oito meses a um ano após a conclusão dos cursos. Estas empregaram a técnica de aplicação de questionários, utilizando amostras de egressos estratificadas por programas, com margem de erro de 5% e intervalo de confiança de 95%.

Todo esse processo investigativo resultou em uma vasta produção técnica, consubstanciada em vários relatórios que discutem aspectos relevantes do processo de implementação da política e em outros que apresentam reflexões sobre os resultados das pesquisas com egressos dos PEQs-MA de 1996 a 2000. Além disso, algumas produções bibliográficas, escritas em co-autorias, resultaram dessa experiência, assim como a oportunidade de participar de alguns importantes eventos

técnico-científicos com o foco centrado nos temas: Trabalho, Políticas Públicas Direcionadas ao Trabalho e Política Nacional de Educação Profissional.

Dessa forma, o presente trabalho se constitui no corolário de toda essa experiência acumulada ao longo de sete anos de avaliação do PEQ-MA. Especialmente me chamou a atenção no decurso desse período o insignificante impacto das ações de qualificação profissional empreendidas, mormente do ponto de vista de melhorias das condições de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores beneficiados. De fato, os resultados alcançados em termos de obtenção de trabalho, de incremento do nível geral de ocupação entre os trabalhadores admitidos no Programa e de elevação de renda foram bastante tímidos em comparação ao volume de recursos investidos. Com o esforço empreendido nesta tese de compreender os principais determinantes desses resultados, espera-se que ela venha a contribuir para o debate teórico acerca da relação entre emprego e qualificação, especialmente no atual contexto em que se enfatiza mais do que nunca o incremento das competências como estratégia privilegiada para o enfrentamento do desemprego. Acredita-se, ainda, que esta reflexão possa trazer alguma contribuição para a maior efetividade dos esforços e dos recursos públicos empenhados no campo da educação profissional no Brasil.

Ao tomar como foco as mudanças ocorridas na situação de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores qualificados pelo PLANFOR, este estudo se configura como uma avaliação de resultados, orientada para a compreensão dos condicionantes dos êxitos e fracassos da política implementada. Assim sendo, se inscreve no campo da avaliação de políticas públicas e, como tal, se constitui em uma forma de pesquisa social aplicada, apoiada no arsenal teórico-metodológico disponível nas ciências sociais.

As principais categorias que iluminaram a interpretação da realidade em estudo foram: Trabalho, Reestruturação Produtiva, Emprego/Desemprego, Qualificação, Política de Educação Profissional e Políticas Públicas de Trabalho.

Em conformidade com a perspectiva teórico-metodológica adotada, partiu-se do pressuposto de que os resultados da Política em análise são “a síntese de muitas determinações” histórica e socialmente contextualizadas. Tais determinações se articulam em um sistema dinâmico e contraditório de relações que se implicam e se explicam estruturalmente, condicionando tanto a atuação dos formuladores, executores e gestores quanto a dos sujeitos destinatários da política (MARX,1987, p.16).

Daí resulta a impossibilidade de se estabelecerem relações unívocas de causa e efeito entre as ações de qualificação implementadas e as eventuais modificações identificadas nas condições de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores qualificados. Isto porque existem inúmeras variáveis contextuais intervenientes que não podem ser isoladas, por não se tratar aqui de um estudo de caráter experimental e explicativo.

Conforme já ressaltado, para avaliar os resultados do PLANFOR e seus determinantes, a investigação tomou como referência empírica o desenvolvimento desta Política no Estado do Maranhão, sendo esta escolha justificada pela maior facilidade na obtenção dos dados e pela experiência acumulada a partir de minha inserção no Projeto de Avaliação Externa do PEQ-MA.

Quanto ao corte temporal, a pesquisa centrou seu interesse no quinquênio 1996/2000. A inclusão desse período derivou da necessidade de se elaborar uma série histórica que ensejasse apreender os avanços ou retrocessos nos resultados do PLANFOR no Maranhão. Os anos posteriores a 2000 não foram

levados em conta em virtude do período de vigência dessa Política ter-se encerrado em 2002 e também porque as investigações acerca da situação dos egressos dos PEQs habitualmente eram realizadas aproximadamente após um ano de execução das ações de qualificação. Além disso, no ano 2002, as equipes de avaliação externa foram contratadas apenas para efetuar uma síntese dos trabalhos de avaliação empreendidos entre 1996 e 2001, ficando, por conseguinte, prejudicadas as pesquisas com egressos dos PEQs de 2001. Deste modo, somente haveria disponibilidade de dados relacionados aos egressos dos PEQs de 1996 a 2000.

Os principais procedimentos empregados no percurso investigativo foram a revisão bibliográfica, a análise de dados secundários e a análise documental.

O primeiro voltou-se essencialmente para a apropriação das principais categorias que iluminaram todo o movimento de reconstrução do objeto de estudo tanto em sua dimensão teórica quanto histórica.

O segundo procedimento mencionado possibilitou a coleta e a descrição dos dados concernentes ao perfil e às tendências do mercado de trabalho no Brasil e no Maranhão nos anos 1990.

A terceira técnica citada deu suporte à obtenção e análise das informações mais diretamente relacionadas ao PLANFOR e ao seu desenvolvimento no Maranhão, utilizando-se para tanto como principais fontes de informações os documentos oficiais que contêm os princípios e as diretrizes da Política, os Relatórios de Avaliação Externa dos PEQs-MA, bem como os Relatórios de Investigações sobre a situação dos egressos dos PEQs-MA.

Isto posto, a sistematização e exposição dos resultados da pesquisa, expressas no presente trabalho, obedeceram à seguinte ordem: além desta introdução, no capítulo 2 recupera-se parte essencial do debate teórico em torno dos

determinantes do desemprego e das tendências do emprego e da qualificação do trabalho humano frente ao avanço tecnológico, recorrendo-se inclusive a importantes contribuições de Marx que, já no século XIX, refletia acerca dessas questões.

No capítulo 3, tem-se como foco principal a configuração assumida pelo Sistema Brasileiro de Educação Profissional a partir da reforma do ensino médio e profissional implementada na segunda metade da década de 1990 e o espaço ocupado pelo PLANFOR nesse sistema. Antes, contudo, se faz o resgate histórico do processo de estruturação e desenvolvimento da Educação Profissional no Brasil, salientando-se os principais traços que têm caracterizado esse ramo de ensino desde seus primórdios.

No capítulo 4 analisam-se os contextos internacional e nacional de crise, de reestruturação capitalista e de transformações no mundo do trabalho que deram suporte às recentes mudanças no conteúdo e nos objetivos das políticas públicas de emprego, a partir das quais as ações voltadas para a qualificação profissional assumiram posição de relevo, constituindo-se mesmo no eixo privilegiado da estratégia de enfrentamento do desemprego. Além disso, se discute o PLANFOR em sua própria concepção, acentuando os princípios teórico-ideológicos em que se respalda esta Política.

No capítulo 5, após se tecerem algumas considerações acerca do perfil e das tendências do mercado de trabalho no Maranhão nos anos 1990, seguidas de breve resgate do processo de implementação dos PEQs-MA, canaliza-se o interesse para a análise dos resultados das ações de qualificação desenvolvidas no Maranhão, no período de 1996 a 2000 como parte do PLANFOR, enfocando-se, especialmente as mudanças mais objetivas observadas nas condições de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores beneficiados.

Na conclusão, retoma-se a relação entre emprego e qualificação, destacando-se o real alcance e os limites das políticas de qualificação e reciclagem profissional do ponto de vista do emprego.

2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, EMPREGO E QUALIFICAÇÃO:

considerações conceituais e históricas

Sobretudo a partir do início da década de 1980, as economias capitalistas vêm experimentando um conjunto de mudanças estruturais, em um contexto marcado pela globalização e acirramento da concorrência em âmbito mundial. Dentre essas mudanças destaca-se a introdução de inovações tecnológicas e nas formas de organização do trabalho e da produção, como estratégia para a elevação da competitividade, por via do incremento da produtividade.

Como parte desse processo de transformações estruturais, verificam-se significativas alterações no nível e na qualidade do emprego, assim como nos requerimentos de qualificação. Com efeito, a utilização das novas tecnologias de base microeletrônica, associadas aos princípios de organização pautados na integração e na flexibilidade se, por um lado, apontam para as possibilidades de reaglutinação de tarefas e maiores exigências de qualificação, por outro, fazem crescer cada vez mais a ameaça do desemprego.

Na verdade, o crescimento sem emprego, o aviltamento das condições de trabalho para a maioria da classe trabalhadora e o crescente desemprego de segmentos qualificados da força de trabalho despontam como importantes desafios a serem enfrentados no século XXI. Ao mesmo tempo, tais fenômenos reacendem o debate entre as diferentes correntes teóricas em torno dos determinantes do desemprego e das tendências do emprego e da qualificação do trabalho humano frente ao avanço tecnológico.

O presente estudo, ao tratar dos resultados do PLANFOR do ponto de vista das condições de emprego e renda dos trabalhadores atendidos, tem como

objeto a relação entre emprego e qualificação, no contexto da atual reestruturação produtiva, não podendo, desta forma, passar ao largo deste debate.

Isto posto, faz-se necessário, neste capítulo, recuperar parte essencial das análises que tratam das implicações das inovações tecnológicas sobre o emprego e os requerimentos de qualificação, recorrendo inclusive às importantes contribuições de Marx que, já no século XIX, se debruçava sobre esta questão.

2.1 Reestruturação produtiva e emprego

No atual contexto de globalização da economia, abertura comercial e intensificação da concorrência intercapitalista, aumentam as pressões para as inovações tecnológicas e organizacionais, com vistas à elevação da produtividade, cujas implicações sobre o nível e a qualidade do emprego têm sido objeto de controvérsias entre os economistas de diferentes matizes teórico-ideológicos.

Dentre estes há os que partilham uma visão otimista segundo a qual, em mercados “sem distorções”, as perdas de empregos causadas pela mudança tecnológica seriam automaticamente compensadas por novas demandas de trabalho, no próprio setor inovador e em outras atividades. Isto porque os ganhos de eficiência resultariam em redução dos preços e, conseqüentemente, em aumentos da renda real e dos gastos em bens de consumo e de capital.

Segundo tal perspectiva, a questão central se refere à eficiência do mercado de trabalho na reconversão dos trabalhadores afetados por processos de reestruturação produtiva.

O pressuposto básico no qual se fundamenta esta corrente de inspiração neoclássica é o de que o nível de emprego é determinado pelo equilíbrio entre a

oferta e a demanda de trabalho, entendidas como duas forças independentes que se ajustam através da livre flutuação do salário.

Assim sendo, desde que se garanta o perfeito funcionamento do mercado de trabalho, sem a interferência de fatores institucionais de ordem legal (legislação trabalhista) ou sindical (contratos coletivos), não há lugar para o desemprego, a não ser o denominado “voluntário”¹, o qual é compatível com uma situação de pleno emprego.

Deriva dessa base teórica o argumento, muito em voga principalmente entre os organismos internacionais, segundo o qual a crise atual do emprego tem suas raízes na excessiva rigidez do mercado de trabalho e nos elevados custos de contratação e demissão da mão-de-obra. Por conseguinte, as soluções apontadas são a flexibilização das normas de regulamentação do trabalho e a redução dos encargos sociais.

Nessa perspectiva, o exemplo mais freqüentemente invocado é o dos Estados Unidos que, através de medidas de desregulamentação do seu mercado de trabalho, lograram alcançar menores índices de desemprego, em comparação com os países europeus, embora à custa de um visível agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, em conseqüência da proliferação de formas precárias de emprego.

A propósito, a própria Organização Internacional de Trabalho (OIT) preconiza que os distintos sistemas de regulamentação do mercado de trabalho existentes nos diferentes países resultaram de processos sócio-históricos e geraram efeitos bastante positivos do ponto de vista do crescimento econômico e do

¹ O **desemprego voluntário** é o que decorre da não aceitação das condições dos postos disponíveis, por parte daqueles que procuram trabalho; enquanto o **desemprego involuntário**, não admitido pela teoria neoclássica, compreende os trabalhadores que buscam uma vaga no mercado de trabalho e não conseguem obtê-la, quaisquer que sejam as condições, em razão de mudanças tecnológicas (desemprego tecnológico) ou de insuficiência de “demanda efetiva” (desemprego keynesiano).

emprego. Assim sendo, mesmo admitindo que esses sistemas possam demandar certos ajustes, adverte que uma desregulamentação generalizada provocaria mais danos (instabilidade, redução da demanda agregada, iniquidade) do que benefícios (WELLER, 1998, p. 22-23).

Vale acrescentar que, especialmente no Brasil, a já histórica flexibilidade do mercado de trabalho – retratada nas altas taxas de desemprego aberto e no peso significativo do setor informal –, bem como o baixo custo da mão-de-obra figuram exatamente como alguns dos itens que favorecem a competitividade do país no que se refere ao fator trabalho. Portanto, carece aqui de sustentação a afirmação de que a rigidez das relações de trabalho e os elevados encargos sociais são os principais empecilhos para a criação de empregos (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 166-167).

Um outro argumento freqüentemente aventado, sobretudo no Brasil, conduz à afirmação de que o problema crucial não se situa no nível, mas na qualidade dos empregos gerados. Esta, por seu turno, refletiria a baixa produtividade dos setores que mais absorvem mão-de-obra, inclusive aquela que é demitida da indústria.

Tomando-se por base uma curva de demanda de trabalho inversamente relacionada ao salário, a qual expressa o suposto comportamento decrescente da produtividade marginal do trabalho, conclui-se, equivocadamente, que os salários são deteriorados porque a produtividade é baixa, quando, ao contrário, os setores de menor produtividade só sobrevivem exatamente porque encontram trabalhadores dispostos a ser mal remunerados (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 164).

A origem de tal equívoco está em não se perceber que nível e qualidade de emprego, longe de serem considerados como fenômenos distintos e dissociados, devem ser vistos como as duas faces de um mesmo problema. Se as formas

precárias de emprego proliferam é justamente porque a dinâmica da produção capitalista não é suficiente para compensar a redução de postos de trabalho ocasionada pela inovação tecnológica e pelo conseqüente aumento de produtividade.

A adoção dessa última perspectiva de análise requer, contudo, que se abandone necessariamente a visão neoclássica, segundo a qual tanto o nível quanto a qualidade do emprego variam em função das leis do mercado, devendo-se, ao contrário, entendê-los como resultados do desenvolvimento da economia. Em outras palavras, a geração de empregos depende de um processo de acumulação de capital, cuja dinâmica é determinada por decisões baseadas em expectativas acerca do comportamento futuro da taxa de lucro. É, portanto o ritmo da acumulação que regula tanto o volume de emprego quanto o nível de salários.

Refletindo sobre as tendências do processo de acumulação capitalista, Ricardo, já no século XIX, preconizava que, salvo se a produção crescesse em um ritmo superior à produtividade, a elevação desta última ocasionaria perdas para os trabalhadores, cuja participação no produto cairia em favor dos lucros. Isto afetaria de tal forma o dinamismo da economia que parte dos ganhos capitalistas seria despendida como consumo e não como investimento, o que condenaria grandes contingentes de trabalhadores a formas mais precárias de emprego consubstanciadas, sobretudo, no trabalho doméstico (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 161-162).

A respeito dos segmentos da força de trabalho deslocados pela maquinaria, Marx (1985, p. 56) assim se manifesta em contraposição à chamada “Teoria da Compensação”:

[...] quão limitada perspectiva têm eles! Atrofiados pela divisão do trabalho, esses pobres diabos têm tão pouco valor fora de seu velho círculo de atividade, que só conseguem acesso a alguns poucos ramos inferiores de trabalho, portanto, ramos constantemente saturados e sub-remunerados.

Segundo a teoria neoclássica, esses trabalhadores deslocados pela inovação tecnológica, desde que adequadamente requalificados, poderiam ser realocados em outros ramos de atividade em expansão, sem perdas na qualidade do emprego. Nesse sentido, o desemprego refletiria um mero descompasso temporário entre oferta e demanda de trabalho em termos de requisitos de qualificação.

É em conformidade com essa linha de pensamento que prevalece, hoje, entre os organismos internacionais, o consenso em torno da importância das políticas de educação e capacitação profissional para fazer face ao atual contexto de reestruturação produtiva e às necessidades de reconversão da mão-de-obra.²

Sem negar a pertinência de esforços dessa natureza, inclusive do ponto de vista democrático, convém lembrar, contudo, que conforme já ressaltado anteriormente, um dos dilemas enfrentados neste início de século é o crescente desemprego de trabalhadores portadores de elevado nível de escolaridade e de qualificação. Isto autoriza a se pensar que, muito mais do que escassez de oferta de trabalho que atenda aos novos requerimentos educacionais³, há carência de demanda para absorver a força de trabalho disponível, independentemente do seu perfil de escolaridade e de formação profissional.

O próprio Marx (1985, p. 56) não nega a possibilidade de que os operários expulsos de um ramo da indústria procurem emprego em qualquer outro

² Esta perspectiva de análise apóia-se em uma construção neoclássica conhecida como Teoria do Capital Humano, em conformidade com a qual há uma correlação direta entre o investimento em educação, a produtividade e as chances de promoção no mercado de trabalho, refletidas nos diferenciais de salários (taxa de retorno).

³ À falácia da escassez de mão-de-obra qualificada, Marx opõe a idéia de que “[...] o capital, ao se acumular, atua simultaneamente como demanda e oferta de trabalho, reproduzindo os trabalhadores na quantidade e na qualidade que lhe são adequados [...]”. ([SALM, 198_?], p. 79).

ramo. Não obstante, segundo o autor, eles somente serão bem sucedidos, “[...] por intermédio de novo capital adicional que procura aplicação; de nenhum modo, porém, por intermédio do capital que já funcionava antes e agora se transformou em maquinaria.”

Daí se pode concluir que, sem novos investimentos que propiciem uma taxa satisfatória de crescimento econômico no sentido de superar o aumento da produtividade, as iniciativas de capacitação e recapacitação da mão-de-obra poderiam, no máximo, resultar em elevação do nível de qualificação dos desempregados e subempregados. Desta forma aumentariam a possibilidade de frustração entre os trabalhadores à medida que descobrem que são forçados a aceitar empregos de menor status do que aqueles para os quais foram preparados ([SALM, 198_?], p. 39).

Assim, o sistema educacional funcionaria como um mecanismo de triagem e seleção utilizado pelas empresas, a partir do qual os “mais educados” teriam maiores chances de inserção no mercado de trabalho, em detrimento dos “menos educados”.⁴

E, quanto à relação entre a taxa de crescimento econômico e o ritmo de crescimento da produtividade no âmbito das economias capitalistas, a história tem demonstrado que, excetuando-se os chamados “trinta anos gloriosos” do Segundo Pós-Guerra – quando se atingiu, pelo menos nos países desenvolvidos, uma situação de pleno emprego – a primeira não tem sido suficiente para superar o segundo, subsistindo, portanto, o problema do emprego de segmentos deslocados pelo aumento da produtividade (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 162).

⁴ Não por acaso, as evidências têm demonstrado que a escolaridade em geral vem superando os requerimentos ocupacionais. Isto significa, segundo SALM ([198_?], p. 38), que se os candidatos a empregos em escalões inferiores apresentam certificados de ensino mais elevados, esses naturalmente passam a ser requisitos para aquelas ocupações, além de transmitirem a falsa idéia de que tal grau de ensino não prepara para nada além do que os postos inferiores.

Com isto não se pretende aqui reafirmar as teses deterministas segundo as quais a tecnologia necessariamente gera desemprego, mas, ao contrário, enfatizar que os seus efeitos, tanto do ponto de vista da quantidade quanto da qualidade do trabalho demandado, dependem do contexto social, político e institucional, além das condições macroeconômicas vigentes.

Tanto isto é verdade que, naquele contexto mencionado, a adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas, de inspiração keynesiana, juntamente com a institucionalização de importantes conquistas dos trabalhadores no campo dos direitos sociais, ensejou taxas inéditas de crescimento econômico, as quais, associadas à redução do tempo de trabalho e ao incremento do emprego público, resultaram em expansão considerável do nível de emprego, em que pese o ritmo acelerado de crescimento da produtividade.

Em contrapartida, no período atual, ganhos de produtividade, inclusive menores, têm convivido com índices de desemprego e níveis de precarização das condições de trabalho significativamente mais elevados.⁵ Segundo Mattoso ([199_?], p. 10), tal fenômeno se explica pela queda da taxa de crescimento do produto (mais acentuada na Europa do que nos EUA), pelas modificações no tempo de trabalho (o qual aumentou nos EUA e experimentou reduções menos expressivas na Europa) e pela bem menor expansão do emprego público, sobretudo na Europa.

Portanto, pode-se concluir que o resultado de um maior crescimento da produtividade não é necessária e automaticamente o agravamento do desemprego, podendo significar, até mesmo, aumento do consumo, do tempo livre e do nível de

⁵ Com base nos dados da OCDE, Mattoso ([199_?], p. 9) assinala que no período de 1960 -1973 as taxas de variação média anual do **desemprego** e da **produtividade** foram, respectivamente, 4,94% e 2,63% nos EUA e de 2,43% e 5,65% na União Européia; já no período de 1984 – 1999 essas mesmas taxas alcançaram, respectivamente, os patamares de 6,07% e 0,93% nos EUA e 12,82% e 2,07% na União Européia, revelando um significativo aumento das taxas de desemprego e desaceleração dos ganhos de produtividade no segundo período considerado, comparativamente ao primeiro.

emprego. Trata-se, segundo Mattoso ([199_?], p. 6), de "[...] uma escolha social, historicamente determinada pelas formas de regulação do sistema produtivo e de distribuição dos ganhos de produtividade."

Feitas estas considerações conceituais e históricas acerca das implicações do progresso da produtividade sobre o nível de emprego, cumpre agora direcionar a análise para a questão da qualidade do emprego e dos requisitos de qualificação do trabalho humano face às inovações tecnológicas.

2.2 Reestruturação produtiva e qualificação

No atual contexto de reestruturação produtiva, a introdução da automação microeletrônica - em substituição à base técnica anterior, pautada na mecanização – associada aos novos princípios de organização do trabalho e da produção inspirados no modelo japonês de produção industrial - em contraposição àqueles que fundamentam o modelo fordista – tem implicado em mudanças importantes no padrão de uso da força de trabalho e nos perfis ocupacionais.

Em meio a esse quadro, ganha novamente relevância a indagação acerca das tendências da qualificação do trabalho humano frente ao avanço tecnológico, da qual vêm se ocupando importantes pensadores desde Adam Smith.

Em resposta a tal indagação, duas explicações competem mais comumente entre si, assumindo ambas uma perspectiva determinista. A primeira preconiza uma tendência inexorável à desqualificação dos trabalhadores, como concretização do objetivo que tem o capital de exercer crescente controle sobre o processo de trabalho. A segunda, em contraste, ressalta o caráter virtuoso das novas tecnologias, no sentido de aumentarem as exigências de qualificação e

escolarização e demandarem relações de trabalho mais participativas.

Em oposição a essas teses deterministas, pretende-se aqui argumentar que as implicações das inovações tecnológicas, do ponto de vista da divisão de trabalho, das qualificações requeridas e das relações de poder vigentes, variam de acordo com os arranjos organizacionais adotados e com o tipo de organização do trabalho preexistente (de maior ou menor inclinação taylorista), tratando-se muito mais de transformação do que propriamente aumento ou perda de qualificação.

Dada à relevância do tema face ao objeto do presente estudo, é útil recuperar parte desse debate, começando pelo exame de uma linha de interpretação muito divulgada no meio acadêmico, fundamentada na “visão conspiratória da desqualificação⁶”.

Segundo esta vertente, ao crescimento das empresas e ao aumento da produtividade corresponderia uma tendência progressiva à desqualificação do trabalho, resultante de uma verdadeira conspiração dos capitalistas para controlar os trabalhadores. Nessa perspectiva, as inovações tecnológicas são vistas como estratégias do capital implementadas deliberadamente com o objetivo de desqualificar, dividir e enfraquecer a classe operária.

Assim sendo, não teriam sido os aumentos de produtividade os principais motivadores do desenvolvimento do sistema de fábrica e da divisão do trabalho artesanal. Tais medidas, que foram decisivas para a perda de controle dos trabalhadores sobre o produto e o processo de trabalho, visariam antes de tudo à interposição do capitalista entre o produtor e o consumidor, o que poderia ser traduzido pela máxima: “dividir para reinar”.

Marx, analisando a relação entre tecnologia e qualificação, parte do

⁶ Entre os adeptos da “visão conspiratória da desqualificação” destaca-se Braverman, com sua obra *Trabalho e Capital Monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

princípio de que o processo de trabalho é ao mesmo tempo processo de valorização do capital, devendo a este objetivo estarem sempre subordinadas as mudanças na tecnologia, na organização do trabalho e nas qualificações requeridas.

Portanto, se, na visão do autor, o desenvolvimento do processo capitalista vai se libertando cada vez mais do trabalho qualificado, isso não se deve a razões de cunho conspiratório do tipo “dividir para reinar”. A explicação de Marx (apud Salm, [198_?], p. 75), se fundamenta no fato de que

[...] o processo de trabalho que depende da execução de tarefas complexas por parte do trabalhador mostra-se sempre pouco adequado à acumulação do capital. São processos que resistem à expansão da escala de produção que caracteriza, viabiliza a concentração e centralização do capital. São processos que dificultam a redução do tempo de trabalho, elevando os custos de produção e o tempo de rotação do capital.

Dessa forma, a desqualificação do trabalho resultaria da necessidade de expandir a produção, o que normalmente não poderia ocorrer em processos que tivessem à frente trabalhadores qualificados, no sentido de dominarem integralmente um ofício. Seria com essa perspectiva que o capital vislumbraria fazer com que o próprio processo de trabalho se encarregasse naturalmente de dominar o trabalho e eliminar progressivamente os empecilhos que se impõem ao processo de criação de valor. Daí porque o desenvolvimento do processo capitalista de trabalho se caracterizou por sucessivos momentos de crescente subordinação do trabalho ao capital ([SALM, 198_?], p. 63).

Importa aqui analisar a tendência de comportamento da qualificação do trabalho humano ao longo desse processo. Na compreensão de Marx (apud MARTELLI, 2003, p. 13) a cooperação, ou seja,

A atuação simultânea de grande número de trabalhadores, no mesmo local, ou, se se quiser, no mesmo campo de atividade, para produzir a mesma espécie de mercadoria sob o comando do mesmo capitalista, constitui, histórica e logicamente, o ponto de partida da produção capitalista.

São três as formas históricas de cooperação distinguidas pelo autor: a

cooperação simples, a manufatura e a maquinaria.

A cooperação simples representa a forma mais primária e rudimentar da idéia de fábrica, caracterizada pela reunião de ex-artesãos em um mesmo espaço, produzindo integralmente uma mercadoria que já não lhes pertence e utilizando as mesmas técnicas de trabalho artesanal.

Nesta forma de cooperação, o produtor direto ainda é um trabalhador integral que passa por todas as atividades, das mais simples até as mais complexas. A diferença em relação ao artesanato é que, embora o processo de trabalho se mantenha ainda sob o domínio do trabalhador, é o capitalista o proprietário dos meios de produção.

Isto posto, cada trabalhador permanece dono de seu ofício, não detendo, entretanto, as condições objetivas para exercê-lo. Trata-se, por conseguinte, de uma subordinação do trabalho ao capital, que é apenas formal, sendo o prolongamento da jornada de trabalho a maneira privilegiada de aumentar a mais-valia.

O essencial, nessa fase, é que se explicita o poder de mando do capital sobre o trabalho, significando que “[...] o processo de valorização já domina o processo de trabalho.” ([SALM, 198_?], p. 65). Não obstante, o trabalhador, tanto quanto o artesão, é ainda imprescindível e qualificado.

A manufatura se inicia quando trabalhadores de ofícios diversos e independentes, por cujas mãos têm de passar um produto até seu acabamento final, são reunidos numa oficina sob o comando de um mesmo capitalista (MARX apud MARTELLI, 2003, p. 14).

Neste momento, inaugura-se a especialização de funções, o que representa o primeiro passo para a desqualificação do artesão. Com efeito, este último, de trabalhador integral se transforma, a partir de então, em trabalhador

parcial, que realiza uma única tarefa no processo de produção, só podendo agora exercer seu ofício em cooperação. Conseqüentemente, a reversão ao trabalho artesanal, individual, torna-se impossível, avançando-se mais ainda no processo de dominação do trabalho pelo capital.

Quanto às conseqüências da manufatura e da parcialização do trabalho que a acompanha, Marx (apud MARTELLI, 2003, p. 14) adverte que ela

[...] deforma o trabalhador monstruosamente, levando-o artificialmente a desenvolver uma habilidade parcial, à custa da repressão de um mundo de instintos e capacidades produtivas (...). Não só o trabalho é dividido e suas diferentes frações distribuídas entre os indivíduos, mas o próprio indivíduo é mutilado e transformado no aparelho automático de um trabalhador parcial [...].

Entretanto, na manufatura, o processo de trabalho ainda depende da habilidade, da destreza e da capacidade física do trabalhador, sendo este último o princípio regulador da produção, o qual domina um instrumento especializado. Nesse sentido, embora esta forma de cooperação desqualifique a maior parte do trabalho vivo empregado, este continua sendo a essência do processo produtivo e, portanto, imprescindível.

Já na maquinaria, ocorre um salto revolucionário na produção capitalista, visto que o capital se liberta completamente do trabalho vivo qualificado (aquele que domina um ofício). Esta fase é caracterizada pela introdução de máquinas-ferramentas que passam a realizar as mesmas operações antes executadas pelo trabalhador. E, segundo Marx (1985, p. 10).

Quando o homem, em vez de atuar com a ferramenta sobre o objeto de trabalho, atua apenas como força motriz de uma máquina-ferramenta, torna-se casual a força motriz revestir-se de músculos humanos e o vento, a água, o vapor, etc., podem tomar seu lugar.

Sendo o processo de produção realizado sem as mãos dos homens, minimizam-se os entraves que o elemento subjetivo, o trabalhador, possa impor à valorização do capital. Pode-se, então, dizer que “[...] são os meios de produção que

empregam os trabalhadores [...]” (MARX apud [SALM, 198_?], p.70), devendo estes últimos se adaptarem ao sistema de máquinas como meros apêndices.

Neste contexto, o trabalho vivo, de complexo, específico e hierarquizado, se transforma em simples, versátil e homogêneo, cabendo a ele a simples tarefa de apertar botões e vigiar a máquina. Isso possibilita ao capital incorporar novos segmentos de trabalhadores mais baratos, como operários desqualificados, mulheres e crianças, quando permitido pela lei.

Se, na manufatura, a subordinação do trabalho ao capital era apenas formal, faltando ao primeiro somente as condições objetivas para sobreviver fora da relação capitalista, na maquinaria faltam-lhe também as condições subjetivas, estando, portanto, diante de uma subordinação real. De fato, desqualificado para qualquer função que não seja a de servir a uma máquina, o trabalhador, além de livre dos instrumentos do trabalho e dos meios de subsistência, encontra-se livre também da profissionalização, no sentido do domínio de um ofício ([SALM, 198_?], p. 71).

Em outras palavras, enquanto na manufatura o trabalhador era condenado a uma função parcial permanente, na grande indústria tende a estar condenado permanentemente ao serviço de uma máquina, com o agravante da constante ameaça de tornar-se supérfluo. Com efeito, o aumento da escala de produção permite ao capital libertar-se progressivamente da sua parcela variável. Assim sendo, a produtividade já não depende do trabalhador individual parcelar, mas do conjunto do capital, cuja parte variável vai perdendo importância relativa ([SALM, 198_?], p. 72).

Ademais, com o desenvolvimento de um sistema de máquinas que acompanha a mecanização, o processo de trabalho vai se tornando cada vez mais

contínuo, independente da intervenção do trabalhador direto, até mesmo no que diz respeito às funções de manutenção e controle do próprio sistema de máquinas ([SALM, 198_?], p. 73).

Portanto, com o espetacular desenvolvimento das forças produtivas que caracteriza a grande indústria, o processo produtivo já não depende mais da subjetividade do trabalhador, mas da objetividade da aplicação científica, tornando-se prescindível o trabalho vivo. O trabalho humano que resta, ao qual cabem as funções de alimentar e vigiar a máquina, torna-se desqualificado, no sentido de que qualquer um pode realizá-lo sem que para isso precise de qualquer tipo de especialização (MARTELLI, 2003, p.17).

Não obstante, embora o trabalho vá se tornando mais simples, exige-se dos operadores das máquinas responsabilidade crescente, assim como certos atributos, tais como a capacidade de ler ordens escritas ou desenhadas e um comportamento que não ponha em risco a segurança dos equipamentos.

Vale acrescentar ainda que se, por um lado, elimina-se a especialidade, como desenvolvimento de uma habilidade específica, associada a uma dada etapa da produção, por outro lado, essa não especialização implica na possibilidade de o trabalhador operar diferentes máquinas, passando pelas diferentes etapas do processo produtivo, antecipando o que hoje é denominado de polivalência (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 173).

É exatamente aí que reside uma das contradições do sistema capitalista, expressa no caráter potencialmente positivo dessa não-especialização. Tal contradição é evidenciada por Marx quando trata das diferenças entre divisão manufatureira do trabalho e aquela que caracteriza os processos progressivamente automatizados que emergem da Segunda Revolução Industrial.

Na perspectiva do autor, longe de figurar como uma perda, como um passo a mais no processo de desqualificação, o trânsito do trabalhador pelas diferentes etapas do processo de produção poderia sinalizar para uma tendência à requalificação da força de trabalho. De fato,

O que caracteriza a divisão de trabalho na fábrica é o fato de o trabalho perder aí todo o caráter de especialidade. A partir do momento em que cessa todo desenvolvimento especial, a necessidade de universalidade, a tendência a um desenvolvimento integral começa a se fazer sentir. A fábrica liquida a especialidade e o idiotismo do ofício. (MARX apud SALM; FOGAÇA, 1998, p. 175).

Nesta linha, pode-se afirmar que Marx se opõe à tese defendida por Smith acerca de uma tendência inexorável à desqualificação do trabalho humano, inerente ao capitalismo e que tenderia a se estabelecer e a se aprofundar. Este último autor tinha como referência a divisão manufatureira do trabalho, a qual, na visão marxiana, era historicamente datada, tendendo a ser superada na grande indústria, com a introdução da automação.

Já a reflexão de Marx tinha como pano de fundo exatamente as inovações científicas e tecnológicas ocorridas no bojo da chamada Segunda Revolução Industrial, que permitiram o aperfeiçoamento das máquinas, tornando o processo produtivo progressivamente automatizado, especialmente na indústria têxtil e na indústria de fluxo contínuo.

Porém, para Martelli (2003, p. 10) as discussões desenvolvidas por Marx acerca da automação não se aplicavam à indústria metal-mecânica, a qual, devido a seu atraso tecnológico, teria se constituído em “um desvio histórico” em relação àquilo que o autor anteviu para outros setores. Vale lembrar que esta indústria, que tem como principal expoente o ramo automobilístico, foi o palco, em pleno início do século XX, das mudanças no processo de trabalho advindas do taylorismo e do fordismo, só tendo ingressado no leito da automação com os avanços da

microeletrônica. Apenas a partir de então, tal indústria passaria a experimentar as transformações no processo produtivo que já vinham ocorrendo desde o século XIX nos outros setores industriais.

Isso evidencia a contemporaneidade do pensamento de Marx quando hoje são propostas reflexões acerca dos impactos das mais recentes inovações tecnológicas e organizacionais do ponto de vista dos requisitos de qualificação dos trabalhadores.

Com efeito, Marx antecipa o conceito de polivalência, tão em voga nos dias de hoje, quando vislumbra um tipo de operário cujo perfil ocupacional e respectiva qualificação permitam que acompanhe as freqüentes variações de funções que advêm da superação da rigidez na alocação dos trabalhadores no processo produtivo e da conseqüente extinção das especializações.

Da mesma forma, a elevação dos requisitos de escolaridade e a exigência de uma formação mais geral, que hoje atingem todos os trabalhadores (inclusive os do chão-de-fábrica) para fazer face aos novos padrões produtivos e tecnológicos, são tendências que já tinham sido antevistas pelo referido autor. Em sua concepção, em que pese a resistência do capital, a educação se constitui em um elemento fundamental para a realização das transformações no processo de trabalho e, frente à recusa do capital em aceitar trabalhadores mais versáteis, somente através da luta política estes teriam acesso a uma educação adequada⁷. Conforme ressaltam Salm e Fogaça (1998, p. 178), para Marx,

⁷ SALM; FOGAÇA (1998, p. 171) advertem que, para Marx, embora do ponto de vista da racionalidade técnica, a velha divisão do trabalho com suas especializações estreitas representem um “anacronismo”, sob a ótica da racionalidade econômica sempre subsistirá para o capital a tendência a desvalorizar a força do trabalho mediante novas formas de divisão de tarefas passíveis de serem executadas por trabalhadores não-qualificados e baratos.

[...] a educação adequada a esses trabalhadores de funções múltiplas não seria a das escolas profissionais tradicionais [...], mas sim 'a educação tecnológica', que habilitaria à variedade de funções que caracterizariam essa nova fase de produção capitalista.

Mas, se na própria perspectiva marxiana as transformações no processo de trabalho decorrentes da automação abrem uma possibilidade para um desenvolvimento mais integral do trabalho humano, implícito no conceito de polivalência, este último, tal como vem sendo aplicado nos novos padrões de produção integrada e flexível inspirados no modelo japonês de produção industrial, precisa ser desmistificado.

A esse respeito, Peliano (2002, p. 72) alerta que, no novo paradigma de produção, a substituição da noção de **qualificação** pela de **competência**, corresponde à passagem de um conhecimento organizado e explícito – pautado em um conjunto de conteúdos, habilidades, experiências e saberes adquiridos ao longo do exercício profissional e por meio de cursos de formação – para um conhecimento não organizado e implícito – que leva mais em conta o comportamento e as atitudes do trabalhador.

Na mesma linha de pensamento, Hirata (apud PELIANO, 2002, p 72) acrescenta que enquanto **qualificação** significa “**saber fazer**”, **competência** se traduz em “**saber ser**”, o que mescla a objetividade do saber, da experiência e do conhecimento técnico com a subjetividade do ser, como comportamento, atitude, colaboração, engajamento e comprometimento com os objetivos e interesses do capital.

Peliano (2002, p. 73) ressalta ainda que a adoção do conceito de competência para configurar o novo perfil do trabalhador está associada às crescentes exigências de flexibilização das relações de trabalho impostas pela emergência do neoliberalismo, no bojo do processo de globalização e reestruturação

produtiva. De fato, tal conceito descaracterizaria a noção de profissão, enfraquecendo, por consequência, o papel dos sindicatos como porta-vozes das categorias profissionais.

Por outro lado, o mesmo autor reconhece que o conceito de competência requer o aumento de escolarização dos trabalhadores, no sentido de neles despertar uma visão geral e de proporcionar-lhes a capacidade de leitura e compreensão básica para o manuseio de manuais técnicos. Nesta ótica, ele identifica no moderno paradigma de produção uma importante contradição: na medida em que demanda mais conhecimento associado à formação básica geral, cria a oportunidade para a classe trabalhadora se educar mais, para além das exigências da produção, numa perspectiva emancipatória, que lhe proporcione o aumento da capacidade de entendimento, reflexão, crítica e criatividade.

O que importa reter aqui é que as implicações das mais recentes inovações tecnológicas e organizacionais constitutivas do atual processo e reestruturação produtiva, do ponto de vista do padrão de uso da força de trabalho e das qualificações requeridas, não são lineares nem homogêneas. Em primeiro lugar porque os próprios ritmos e formatos que tais inovações assumem, assim como suas consequências em termos do padrão dominante de organização do trabalho, variam entre os diferentes países e setores de atividade. Segundo Carvalho (2002, p. 148), podem-se identificar duas tendências opostas que convivem lado a lado em mesclas variadas: “[...] uma ainda inspirada no taylorismo e preconizadora da fragmentação, da hierarquização, etc; outra mais voltada para o novo paradigma e preconizadora da polivalência, da valorização do trabalhador, etc”.

A autora destaca ainda que embora esta última tendência venha predominando, sobretudo nos países de economia avançada, a primeira ainda tem-

se mostrado dominante em numerosas empresas, mormente naquelas localizadas nos países da América Latina, onde o processo de “modernização tecnológica” se tem apresentado como “um processo exógeno, de caráter seletivo, que se tem apoiado em métodos ‘arcaicos’ de controle da força de trabalho”. Nestes países, por conseguinte, a reorganização do trabalho, a polivalência e o aumento da qualificação não figurariam como elementos centrais desse processo (CARVALHO, 2002, p. 145).

Em segundo lugar, vale ressaltar que mesmo onde prevalece o novo paradigma se, por um lado, há a possibilidade de reaglutinação das tarefas e de uma nova visão do trabalho humano – mais integrado, flexível, com ampla utilização da qualificação e mais participativo – por outra parte, há também a possibilidade, comprovada em muitos estudos empíricos, de que o tão propalado aumento da participação do trabalhador na empresa venha sendo utilizado não como forma de alterar, mas sim de consolidar as relações de poder vigentes. De fato, conforme adverte Kissler (apud CARVALHO, 2002, p. 141):

Em todas as variantes evolutivas de participação, os trabalhadores só entram em cena na última fase de produção de regras, ou seja, como executores de tarefas que fogem ao poder de definição dos demais atores da empresa. Em todas as formas de participação direta dos empregados, trata-se de participação gerenciada.

Da mesma forma, há a possibilidade, também evidenciada em experiências recentes, de que os novos comportamentos, valores e atitudes exigidos do trabalhador para fazer face ao atual padrão de competitividade não resultem efetivamente em maior qualificação e, ainda, de que a polivalência defendida pelo capital não signifique aumento da intelectualização do trabalho, mas implique, muitas vezes, em mera intensificação do trabalho (CARVALHO, 2002, p. 152).

Isto posto, toda a argumentação desenvolvida nesta parte do presente trabalho pretendeu demonstrar que os efeitos do processo de reestruturação

produtiva em curso, sob a ótica do emprego, e da qualificação do trabalho humano, são incertos e variam sob condições sócio-políticas distintas e de acordo com os arranjos organizacionais dominantes.

De qualquer forma, uma tendência geral pode ser identificada como fruto do atual padrão de reestruturação capitalista liderado pela ideologia neoliberal. Trata-se da redução significativa do número de postos de trabalho que atinge, sobretudo, os segmentos não-qualificados, semiqualeificados e os ligados às funções de supervisão, enquanto cresce a demanda de técnicos altamente qualificados, portadores de elevado grau de escolaridade. Isto significa que embora as novas tecnologias de base microeletrônica e os novos arranjos organizacionais pautados nos princípios da integração e da flexibilidade prescindam cada vez mais do trabalho humano no processo produtivo, aquele trabalho que resta, o de vigiar, de alimentar as máquinas e de intervir quando necessário, requer alto grau de qualificação.

Daí pode-se concluir, com Salm ([198_?], p. 35), que no estágio contemporâneo do desenvolvimento capitalista, “o mercado de trabalho requer um mínimo de educação para a maioria e o máximo para a minoria”.

Resta indagar, por fim, qual o papel reservado à educação em geral e à educação profissional, em particular, em face desse contexto do qual emerge uma importante contradição entre os objetivos da democratização das oportunidades educacionais, por um lado, e da adequação ao mercado de trabalho, por outro.

Interessa analisar essa questão especialmente no Brasil, onde os dados indicam que há uma estreita vinculação entre nível de instrução e permanência no emprego⁸ e que, diante do quadro dramático do grau de escolaridade dos

⁸ Em seus estudos sobre o emprego formal em São Paulo, Baltar, (apud CARVALHO, 2002, p. 146), a partir dos dados da RAIS e da PNAD, demonstra que a instabilidade no emprego varia de acordo com o nível de escolaridade. Segundo ele, enquanto a maioria dos empregados com baixa escolaridade não consegue

trabalhadores brasileiros, o próprio sistema educacional tem funcionado como mecanismo de seleção e exclusão para o emprego e a permanência no mercado de trabalho.

3 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A partir da discussão desenvolvida no capítulo anterior, pode-se depreender que as necessidades de modernização do parque industrial brasileiro, com vistas ao aumento da produtividade, apontam para a perspectiva de que se utilize uma força de trabalho que tenha, no mínimo, a escolaridade básica completa, mesmo para o exercício de ocupações e funções menos qualificadas.

Nesse contexto, importa repensar a educação para o trabalho, no sentido de apreender a forma mais adequada de preparação dos indivíduos para a sua inserção em um novo mercado de trabalho, no qual o simples domínio de habilidades motoras para o exercício de tarefas mecânicas e repetitivas mostra-se insuficiente para a obtenção e manutenção do emprego.

Com essa perspectiva, o presente capítulo tem como foco principal a configuração assumida pelo Sistema Brasileiro de Educação Profissional a partir da reforma do ensino médio e profissional implementada na segunda metade da década de 1990 e o lugar ocupado pelo PLANFOR neste Sistema.

Para tanto, faz-se necessário empreender um resgate histórico do processo de estruturação e desenvolvimento da Educação Profissional no Brasil, destacando os principais traços que têm caracterizado esse ramo de ensino desde seus primórdios.

3.1 Antecedentes

As primeiras iniciativas formais de Educação Profissional no Brasil remontam aos primeiros séculos de colonização, quando a corte portuguesa

promoveu a vinda da Companhia de Jesus, tendo por objetivos assegurar a formação de uma elite local, difundir a ideologia legitimadora da exploração colonial e promover a integração do índio à economia, mediante o trabalho servil.

Assim sendo, as ações educacionais desenvolvidas pelos jesuítas se direcionavam, de um lado, aos descendentes dos portugueses, donde se originavam as camadas do clero e da elite e, de outro lado, aos indígenas, aos quais era dedicado o trabalho de catequese, com vistas à formação da mão-de-obra necessária às atividades econômicas. Portanto, os colégios e as residências dos jesuítas, sediados em alguns dos principais centros urbanos, foram os primeiros núcleos de formação profissional, constituindo-se em verdadeiras escolas–oficinas, onde eram reproduzidas as práticas de aprendizagem dos ofícios vigentes na Europa.

Vale ressaltar que as ordens jesuítas detinham o controle direto e indireto da educação escolar em todo o reino português, somente perdendo tal força hegemônica após 1759, quando da sua expulsão de Portugal e dos seus domínios.

Nesse sentido, apesar dos historiadores afirmarem que a constituição de um aparelho educacional brasileiro, por parte do poder público, data da segunda metade do século XIX, as imbricadas relações entre a Igreja e a burocracia do Estado Português, sobretudo durante os séculos XV e XVI, autorizam a se pensar que as iniciativas religiosas tinham um cunho ambigualmente estatal (CUNHA apud MANFREDI, 2002).

Não obstante, em que pese a importância das ações desenvolvidas pela Igreja Católica, particularmente pelas ordens jesuítas, pode-se dizer que, no Brasil, os efeitos de tais ações deixaram muito a desejar, se comparados ao desempenho da área educacional dos países industrializados, no mesmo período. Nestes, a

criação e a expansão de sistemas nacionais de educação, concomitantemente ao desenvolvimento do capitalismo, permitiu que as demandas por educação escolar fossem quase perfeitamente contempladas. Conseqüentemente, foram alcançados elevados níveis de escolaridade para a população como um todo, assim como um efetivo atendimento às necessidades do processo de industrialização (FOGAÇA, 1990, p. 53).

No Brasil, ao contrário, o processo de colonização, baseado em um modelo agroexportador e na utilização do trabalho escravo, condicionou negativamente o desenvolvimento sócio-político e cultural da sociedade. Com efeito, os esforços educacionais eram extremamente concentrados no topo da hierarquia social, uma vez que o uso de tecnologia rudimentar na lavoura da cana-de-açúcar e a centralização das decisões administrativas na metrópole não impunham maiores exigências de preparação da mão-de-obra para as atividades produtivas e para a composição do aparelho burocrático da colônia. Além disso, havia a preocupação, por parte da corte portuguesa, de impedir a disseminação das idéias iluministas no Brasil, o que resultou em um intencional isolamento cultural da colônia em relação às transformações que então ocorriam na Europa.

Isto posto, herdou-se do período colonial um baixo nível de escolarização da população, mesmo se considerando os integrantes da classe senhorial, e um desempenho ainda mais incipiente no campo da formação profissional.

Igualmente merece destaque outra herança desse período, a qual se refere às profundas marcas deixadas pelo sistema escravocrata nas estruturas social e de poder, assim como na construção das representações sobre o trabalho e nas estratégias de educação a elas conjugadas. De fato, o emprego da mão-de-obra escrava para a execução das atividades artesanais e de manufatura induziu a

cristalização do preconceito de que todo e qualquer trabalho que exigisse esforço físico e manual seria desqualificado. É, portanto, na divisão técnica e social do trabalho característica do regime escravocrata que reside a origem da dicotomia entre trabalho manual e intelectual que perpassou toda a estruturação e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

No início do século XIX, com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, ocorreram transformações econômicas e políticas significativas que exigiram o rompimento daquele isolamento cultural ao qual estava submetido o país até então.

Assim, desenvolveram-se as primeiras iniciativas de cunho propriamente estatal, voltadas para a montagem de um aparelho educacional escolar que persistiu basicamente com a mesma estrutura por mais de um século.

Não obstante, a manutenção do modelo agroexportador e do regime escravocrata direcionou as iniciativas educacionais para o atendimento prioritário das demandas de instalação e expansão do aparato militar e administrativo do Estado Nacional recém-constituído, bem como das necessidades materiais e culturais da família real e de sua corte.

Nesse aspecto, a educação manteve o seu caráter elitista herdado do passado colonial, representando um privilégio das classes dominantes, em detrimento de uma camada média urbana que então começava a se formar.

As primeiras instituições públicas fundadas foram as de ensino superior voltadas à formação de profissionais para exercerem funções qualificadas no Exército e na administração do Estado. Portanto, a instituição do sistema educacional brasileiro se iniciou pelo topo, tendo os demais níveis de ensino (primário e secundário) a função de cursos propedêuticos, preparatórios para a

universidade.

No que concerne à formação profissional, a ainda incipiente produção industrial, somada ao já sedimentado preconceito contra as atividades manuais justificavam o descaso das autoridades e dos próprios empregadores com essa modalidade de ensino. Para as funções mais qualificadas já se utilizava mão-de-obra imigrante européia e para as menos qualificadas eram suficientes as restritas oportunidades educacionais disponíveis até então, ou a aprendizagem no próprio serviço por imitação ou orientação dos mais qualificados (FOGAÇA, 1990, p. 57).

As poucas iniciativas de Educação Profissional desenvolvidas durante o Império se caracterizavam como ações paralelas, inteiramente apartadas dos níveis de ensino secundário e superior e orientadas para a finalidade bem específica de preparação dos pobres, dos marginalizados e dos desvalidos da sorte para atuarem como artífices das oficinas, fábricas e arsenais do Exército e da Marinha. Tais iniciativas partiam tanto de associações civis (religiosas e/ou filantrópicas) quanto das esferas estatais, podendo ainda resultar da articulação de ambas.

Dentre os esforços de natureza estatal merecem destaque as casas de educandos artífices, fundadas entre 1840 e 1856 por dez governos provinciais, com o objetivo de proporcionar instrução primária e aprendizagem de alguns ofícios a crianças e jovens em estado de mendicância. Todavia, dadas as características de sua clientela, constituída de órfãos e desvalidos, o trabalho desenvolvido nessas instituições tinha um cunho muito mais assistencialista do que educacional.

Já entre as iniciativas no âmbito da sociedade civil, sobressaíram os liceus de artes e ofícios que funcionavam com recursos provenientes de quotas de sócios e benfeitores, bem como de dotações governamentais. Muitos desses liceus, além do ensino profissional, ministravam também o ensino primário, o qual na época

tinha um alcance bastante limitado. A existência dos liceus de artes e ofícios transcende ao período imperial, uma vez que na fase republicana estes foram mantidos e até mesmo ampliados em alguns estados, servindo de base para a construção de uma rede nacional de ensino profissionalizante.

Em síntese, importa reter aqui que, durante o Império, as ações educativas no campo da formação profissional, promovidas de um lado pelo Estado e de outro pela iniciativa privada, refletiram, conforme adverte Manfredi (2002, p. 78),

[...] duas concepções distintas, mas complementares: uma de natureza assistencialista e compensatória destinada aos pobres e desafortunados, de modo que pudessem, mediante o trabalho, tornar digna a pobreza; a outra dizia respeito à educação como um veículo de formação para o trabalho artesanal, considerado qualificado, socialmente útil e também legitimador da dignidade da pobreza.

No período da chamada Primeira República, compreendido entre os anos de 1889 e 1930, a Educação Profissional assumiu uma nova configuração no Brasil. De fato, as profundas transformações econômicas, sociais e políticas experimentadas pelo país, nesta fase, ensejaram novas demandas de qualificação da força de trabalho e novas iniciativas empreendidas por parte do governo federal, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil.

Entre as importantes transformações vivenciadas pela sociedade brasileira, convém mencionar, em primeiro lugar, a expansão da cafeicultura e o conseqüente deslocamento do eixo dinâmico da economia para a atual região sudeste. Em segundo lugar, a abolição da escravatura abriu espaço para a consolidação do projeto de imigração e para a introdução do trabalho assalariado. Em terceiro lugar, a inversão de parcela dos lucros advindos da cafeicultura em outros setores de atividade, tais como o bancário, o industrial e o de transportes (construção de ferrovias), impulsionou os processos de urbanização e industrialização, gerando um mercado interno que incorporava a classe média e

operária, não mais se restringindo, portanto, à nobreza e aos grandes proprietários. Para esse novo mercado, a importação de produtos industrializados e a insignificante lavoura de subsistência já se mostravam insuficientes.

Nesse cenário, em que pese o avanço do processo de industrialização (ainda que subordinado ao capital cafeeiro), o sistema educacional escolar conservou o seu caráter seletivo e elitista herdado do período precedente, retratado na prioridade conferida à expansão das escolas secundárias e superiores e no lento e insignificante desenvolvimento do ensino elementar. Tal prioridade refletia, na verdade, o já mencionado preconceito contra o trabalho manual e a preocupação com a consolidação da estrutura de poder vigente.

Vale lembrar que enquanto na sociedade escravista o exercício da cidadania tinha como pré-requisito a condição de proprietário e o nível de renda, pouco importando o grau de instrução, na República esse direito se ampliou, pelo menos no nível legal, a todos os indivíduos, introduzindo-se, contudo, a restrição de que fossem alfabetizados. Isto posto, o acesso das camadas populares à condição de cidadãos passou a ser limitado pela proibição do direito de voto aos analfabetos, proibição esta que se estendeu às mulheres, aos soldados e aos menores. Assim se explicava a desatenção das autoridades estaduais e federais para com a instrução popular, pois procedendo dessa forma, além de impedirem a ampliação das bases eleitorais, dificultavam a difusão dos ideais liberais e anarquistas, estes últimos trazidos pelos imigrantes italianos para o meio operário.

Portanto, a ação do governo no campo educacional, durante a Primeira República, privilegiou as classes média e alta, que já detinham o nível elementar de instrução, restando às camadas populares as escolas profissionalizantes que não permitiam o acesso aos ensinos secundário e superior (FOGAÇA, 1990, p. 61).

Em se tratando do ensino profissional, conforme ressaltado anteriormente, este assumiu nova configuração no período em foco, refletida no surgimento de verdadeiras redes de escolas de âmbito federal e estadual que tomaram o lugar das poucas e acanhadas instituições dedicadas à aprendizagem de ofícios artesanais e manufatureiros existentes até então. Ademais, os destinatários dessas redes de escolas já não eram apenas os pobres e desafortunados, mas também aqueles pertencentes aos setores populares urbanos que viriam a constituir a força de trabalho assalariada (MANFREDI, 2002, p. 80).

Na esfera federal, cumpre destacar a iniciativa do Governo Nilo Peçanha pela qual as escolas de aprendizes passaram a compor um único sistema regido por uma mesma legislação e detentor de currículo e metodologia próprios. Com efeito, através do Decreto 7.566, de 23 de setembro de 1909, esse presidente criou uma rede constituída de dezenove escolas, uma em cada unidade da federação, com exceção do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul. As Escolas de Aprendizes Artífices, como foram denominadas, tinham por finalidade educacional a formação de operários e contra-mestres, por meio do ensino prático e de conhecimentos técnicos. Cada instituição contava com até cinco oficinas de trabalho manual ou de mecânica, de acordo com as necessidades das indústrias locais. Com estas dezenove escolas, o Governo Nilo Peçanha inaugurou uma rede federal que culminou com as Escolas Técnicas, recentemente transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

No âmbito estadual, o regime federativo da República também possibilitou a realização de algumas iniciativas relevantes no campo da educação profissional. Os governos de alguns estados reorganizaram o funcionamento dos antigos Liceus de Artes e Ofícios e outros criaram suas próprias redes de escolas

profissionalizantes.

O Estado de São Paulo foi o que mais se destacou nessa modalidade de ensino, criando, em 1892, cursos noturnos destinados a atender menores trabalhadores, os quais embora não fossem propriamente cursos profissionalizantes, visavam a educação geral com ênfase em sua aplicação prática na produção. Além disso, em 1911 foram fundadas as primeiras escolas profissionais oficiais direcionadas ao ensino das artes industriais para o sexo masculino e de economia e prendas domésticas para o sexo feminino. Constituiu-se assim uma rede que se espalhou por todo o interior do estado, que já contava com dez unidades em 1935.

Outra iniciativa que se destacou foi a articulação do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, entidade de natureza privada, com a Escola Técnica do mesmo Estado. Tal articulação propiciou a conjunção de recursos públicos e privados em prol da montagem de oficinas nas quais os aprendizes adquiriam o domínio de ofícios trabalhando diretamente na produção. O Liceu Paulista se articulou também com empresas do ramo da construção civil, o que permitiu a elevação da qualidade da formação ali ministrada e maior facilidade para captar recursos públicos e privados.

Além das ações de cunho privado e estatal, surgiram ainda iniciativas mistas que viriam a se converter no ponto de partida de um processo que propiciaria as condições para a estruturação dos sistemas de formação profissional criados na década de 1940. Trata-se das escolas ligadas às ferrovias, destacando-se dentre elas a Escola Prática de Aprendizes das Oficinas de Engenho de Dentro, já fundada em 1906 e associada à Estrada de Ferro Central do Brasil. Tal exemplo foi seguido por outras estradas de ferro, culminando com a criação da Escola Profissional Mecânica, no estado de São Paulo, que funcionava no Liceu de Artes e Ofícios e era

mantida por companhias ferroviárias paulistas, com recursos do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1934 esta experiência deu origem ao Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP) que se constituiu no embrião do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado em 1942. Tratava-se de uma organização complexa, na qual o governo estadual colaborava com professores de educação geral e com equipamentos especializados, enquanto as empresas ferroviárias conveniadas contribuía financeiramente, conforme o número de empregados, além de participarem com representantes no Conselho Diretor da entidade (MANFREDI, 2002, p. 88).

Em suma, o esforço de fazer um balanço da evolução da educação profissional no Brasil, no período compreendido entre o início da fase republicana e os anos 1930, conduz à conclusão de que as Escolas de Aprendizes Artífices, embrião das atuais Escolas Técnicas Federais e as Escolas Ferroviárias constituíram as experiências mais significativas empreendidas até então. Segundo Fogaça (1990, p. 66), foi nessas instituições que se desenvolveu toda uma prática pedagógica específica da formação profissional. Foi sobretudo nas empresas ferroviárias, através das escolas profissionais, que se cristalizou a importante ação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Este forneceu toda a base técnico-pedagógica e ideológica dos sistemas de formação profissional do período industrial que começava a se estabelecer, tendo como fonte de inspiração os princípios tayloristas e fordistas de organização e de controle dos processos de trabalho.

Ainda segundo a mesma autora, as Escolas de Aprendizes Artífices e as Escolas Ferroviárias consolidaram a separação entre trabalho manual e intelectual, bem como a concepção de que o primeiro é atributo dos pobres e o segundo é

privilégio das elites. Outro significado importante dessas iniciativas seria o de

[...] conterem, ainda que de forma incipiente e frágil, uma tendência de articulação entre a formação profissional e as necessidades concretas da esfera produtiva, o que as fazem escapar, ainda que em limites mínimos, da concepção dominante de formação profissional como uma estratégia assistencialista. (FOGAÇA, 1990, p. 67).

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, deu-se início a uma nova etapa no desenvolvimento social, econômico e político do país, com expressivos reflexos no campo educacional. O Estado assumiu um novo papel, intervindo direta e indiretamente na economia e emergindo como o principal promotor do processo de industrialização. Isto porque a dependência do capital industrial em relação ao capital agroexportador impediu a formação de uma burguesia industrial nos moldes do que ocorreu na Europa. Na verdade, não se observavam grandes antagonismos entre a burguesia industrial brasileira e a burguesia cafeeira. Deste modo, a primeira não logrou se estabelecer como um grupo homogêneo e hegemônico capaz de alavancar per si o processo de industrialização.

No âmbito dos problemas sociais, ao lado das questões trabalhistas, emergia a questão educacional, assumida por Vargas em seu programa de reconstrução nacional. Com efeito, nesse período, críticas substantivas eram dirigidas ao sistema educacional brasileiro em seus aspectos quantitativos e qualitativos. O país dava seus primeiros passos rumo à efetiva industrialização em um contexto em que 80% dos brasileiros eram analfabetos e em que se contavam apenas com quatrocentos mil cidadãos eleitores, em uma população de trinta milhões de habitantes. Estes dados permitem afirmar que os sistemas de ensino, mesmo nos estados mais desenvolvidos eram precários e, por conseguinte, estavam por exigir iniciativas mais efetivas e duradouras em prol de sua ampliação e democratização (FOGAÇA, 1990, p. 78)

Além disso, era indispensável uma educação menos literária e bacharelesca e, por oposição, mais voltada para as reais necessidades da esfera produtiva. O sistema de formação profissional existente, embora já articulado a um projeto urbano-industrial, voltava-se muito mais para objetivos relacionadas à chamada “questão social”, ou seja, ao controle disciplinar dos operários e à neutralização das influências anarquistas, socialistas e comunistas dos imigrantes estrangeiros, do que aos requisitos de formação de uma mão-de-obra efetivamente qualificada.

A primeira medida materializada por Vargas no tocante à educação consistiu na criação do Ministério de Educação e Saúde Pública visando à formação física, intelectual e moral da população (CUNHA, 2000, p. 19). Para esse Ministério foram transferidos todos os órgãos que atuavam no campo educacional e que até então se encontravam dispersos em outras unidades administrativas, incluindo-se o sistema federal das Escolas de Aprendizes Artífices, a mais importante base para o desenvolvimento do ensino profissional no Brasil, como já foi dito.

À centralização da burocracia do aparelho escolar correspondeu um aumento do controle do poder central sobre o ensino. Efetivamente, pode-se afirmar que foi a partir de 1930 que se estruturou um verdadeiro sistema educacional com redes específicas de ensino primário e médio, obedecendo às mesmas normas emanadas do poder central.

Assim sendo, no período em pauta, passou-se de um conjunto de ações educativas isoladas, cujos objetivos estavam fixados de acordo com os interesses políticos e com os recursos financeiros locais, para a constituição de um sistema educacional que compreendia uma escola primária igualitária e um ensino médio que procurava atender as necessidades e possibilidades intelectuais e financeiras

dos jovens, encaminhando-os ao ensino superior ou lhes dando condições favoráveis de ingresso no mercado de trabalho.

Vale acentuar que a política educacional da era Vargas consolidou a perspectiva dualista que já se encontrava presente no modelo agroexportador. De fato, a reforma implementada em 1931 pelo então ministro Francisco Campos e posteriormente as leis orgânicas instituídas, a partir de 1942, pelo seu sucessor Gustavo Capanema estruturaram um sistema de ensino em que a escola primária era a única etapa, pelo menos em tese, comum a toda população em idade escolar. Esta era composta de quatro séries às quais poderia ser acrescida uma quinta série, em geral de preparação para o ingresso na escola secundária. Esta última, por seu turno, compreendia dois ciclos: o primeiro, ginásial, com duração de quatro anos e o segundo ciclo, colegial, abrangendo três anos de estudo.

O que importa destacar aqui é que o nível médio se dividia em cinco ramos distintos que não se articulavam entre si. O ramo secundário propriamente dito era dedicado ao ensino acadêmico, de caráter meramente propedêutico. Não tinha finalidades próprias, representando uma etapa preparatória para a admissão nos cursos superiores. Aliás, esse era o único ramo que tinha vinculação direta com o nível superior. Quanto aos demais ramos de ensino, estes se constituíam em cursos médios profissionalizantes voltados para a formação de técnicos especializados em diferentes setores da economia. Desta maneira, compreendiam os ramos técnico-comercial, técnico-industrial, técnico-agrícola e o curso normal destinado à formação de professores. Tais cursos não possibilitavam acesso direto ao nível superior, sendo as possíveis articulações sujeitas às normas específicas detalhadas nas leis orgânicas relativas a cada um dos ramos de ensino. Ademais, o ramo secundário não possuía qualquer ligação formal com os ginásios e colégios

profissionalizantes. Portanto, como se pode inferir, na política educacional do Estado Novo os diversos ramos de ensino compunham estruturas estanques, estando a maior segmentação situada entre o subsistema de educação geral (acadêmica) e o de formação técnico profissional. Apenas o ponto de partida, ou seja, a escola primária servia de suporte preparatório para ambos.

Cunha (2000, p. 42) adverte que esta divisão entre o ramo secundário, de um lado, formador das elites dirigentes, propedêutico ao ensino superior e, de outro lado, o ensino profissional (industrial, comercial e agrícola) não correspondia à clássica distinção entre trabalho manual e trabalho intelectual. Para ele

A categoria trabalho intelectual abrangia tanto o ensino secundário e o superior quanto o 2º ciclo dos ramos profissionais, que se destinavam a formar técnicos industriais, agrícolas e comerciais. Apenas o 1º ciclo dos ramos profissionais estava destinado a formar propriamente trabalhadores manuais; para eles estavam destinados os jovens oriundos das 'classes menos favorecidas' de que falava a Constituição de 1937.

Não obstante, o segundo ciclo dos ramos profissionais não deixava de oferecer um ensino considerado de segunda classe, voltado ao atendimento dos segmentos sociais menos favorecidos, com exceção de algumas escolas/turnos do ensino normal, que se destinavam a formar “[...] não só trabalhadores para o próprio aparelho de ensino, como também as reprodutoras biológicas e culturais das elites dirigentes” (CUNHA, 2000, p. 42).

Paralelamente à montagem de um sistema público de formação profissional atrelado ao Ministério da Educação e Saúde, assistiu-se nos anos 1940, ainda como obra do Estado Novo, à estruturação de um sistema privado, tendo por objetivo atender às necessidades imediatas de preparação da mão-de-obra para a indústria e o comércio, que naquele contexto se encontravam em plena expansão. Tratou-se da criação do SENAI, em 1942, e do seu correspondente para o setor do comércio, o SENAC, em 1943. O surgimento de tais instituições representou a

institucionalização de um sistema nacional de aprendizagem custeado por contribuições dos estabelecimentos industriais e comerciais e montado sob a direção da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

De outra parte, a regulamentação dos cursos estava contida nas Leis Orgânicas do Ensino Industrial e Comercial que estabeleciam a subordinação do SENAI e do SENAC ao Ministério de Educação e Saúde, ao qual caberia traçar as diretrizes pedagógicas e exercer a fiscalização de suas atuações.

Tendo como principais referências as já mencionadas experiências do IDORT e do CFESP, os cursos ministrados pelo “Sistema S” – como o conjunto SENAI e SENAC logo foi alcunhado – passaram a refletir os princípios e esquemas organizacionais tayloristas. Estes possibilitariam a formação de um trabalhador perfeitamente ajustado ao seu posto de trabalho e apto ao exercício de funções específicas. Como esses cursos deveriam atender prioritariamente as demandas das empresas que os custeavam, a proposta curricular era predominantemente prática, sem maiores preocupações com a formação teórica.

Por mais paradoxal que possa parecer, os industriais não foram os protagonistas do processo que deu origem ao SENAI. Ao contrário, eles resistiram demasiadamente à sua instituição, reclamando dos encargos sociais que decorreriam da aprendizagem sistemática e remunerada. Naquela ocasião eles não se apercebiam do quanto essas iniciativas de formação profissional, assim como a legislação trabalhista promulgada por Vargas, viriam ao encontro de seus próprios interesses. Por conseguinte, “[...] foi preciso que o Estado, utilizando um poder arbitrário, próprio do regime autoritário, os obrigasse a assumir a instituição em pauta.” (CUNHA, 2000, p. 35).

Em reforço a essa tese, Fogaça (1990, p. 189) afirma que:

[...] o SENAI é produto muito mais do caráter autoritário do Estado Novo e da determinação de Getúlio Vargas em formar uma classe trabalhadora brasileira ajustada aos valores e princípios político-ideológicos subjacentes ao seu projeto de desenvolvimento econômico e sócio-político, do que da percepção do empresariado industrial da necessidade de um mínimo de modernização das relações de trabalho, de maneira a inclusive garantir a reprodução da força de trabalho.

Após a análise das principais mudanças introduzidas pela política educacional do Governo Vargas, consubstanciadas na reforma de Francisco Campos em 1931, nas leis orgânicas de Gustavo Capanema e na montagem do “Sistema S”, pode-se concluir que elas contribuíram para o aprofundamento da lógica dualista calcada na diferenciação das classes sociais. Por um lado, estruturaram-se dois sistemas paralelos no próprio Ministério de Educação, configurando um ensino médio dicotomizado: um deles voltado para o ensino regular, enfatizando a educação geral, e o outro profissionalizante, tratando, portanto, da qualificação especificamente atrelada ao mercado de trabalho. De outro lado, erigiu-se um sistema privado de formação profissional, mantido pelas empresas, com quase completa autonomia e direcionado à capacitação dos trabalhadores restrita a uma tarefa ou a uma ocupação específica, dispensando a educação geral.

A primeira tentativa de rompimento dessa dualidade deu-se na década de 1950. Inicialmente, quando a Lei nº 1076/1950 assegurou a possibilidade de os alunos do primeiro ciclo de qualquer ramo profissional ingressarem no segundo ciclo do ramo secundário propriamente dito, e, logo em seguida, com a instituição da igualdade de acesso ao vestibular através da Lei 1821/1953.

Todavia uma iniciativa mais ousada em prol da superação da dicotomia que caracterizava o sistema educacional brasileiro foi efetivada em 1961, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024/1961). Esta

representou um avanço expressivo, na medida em que propiciou a articulação dos dois sistemas que compunham o ensino médio, ao incorporar ao sistema regular os cursos técnicos, estabelecendo a equivalência plena entre os cursos propedêuticos e os profissionalizantes. Em outras palavras, a partir da Lei em causa, passaram a coexistir, reunidos no mesmo arcabouço, dois ramos de ensino médio diferenciados, porém equivalentes.

Entretanto, em que pese a relevância dessas medidas, elas se mostraram insuficientes para alterar a lógica do sistema. De fato, manteve-se o caráter seletivo e classista da escola, posto que a alocação dos alunos entre os ramos técnico e acadêmico continuou a se pautar na origem de classe. Desta maneira se sedimentou a separação entre a “educação”, de um lado, e a “formação profissional” de outro, como expressão da dicotomia entre trabalho manual, destinado às classes trabalhadoras, e trabalho intelectual, privilégio da elite e da classe dirigente (BRANDÃO, 2002, p. 127-128).

O caráter de classe do sistema educacional explicava uma singularidade da sociedade brasileira até esse período, expressa na desarticulação entre o mundo da educação e o mundo do trabalho. O primeiro estava orientado para o desenvolvimento das capacidades intelectuais, independentemente dos requerimentos da esfera produtiva; já o segundo exigia o domínio de funções operacionais, transmitido em cursos específicos de formação profissional. Em síntese, segundo Brandão (2002, p. 128), permanecia, em plena década de 1960, a mesma situação encontrada no início do século: educação para a burguesia e formação profissional para o povo.

A partir de 1964, com o golpe militar e a deposição de João Goulart, a estrutura do sistema brasileiro de ensino e de formação profissional experimentou

marcantes transformações, pelo menos em nível formal. Assistiu-se ao desmonte de todo o ideário populista-nacionalista que havia orientado a ação governamental desde o Estado Novo e à conseqüente opção por um modelo de desenvolvimento econômico associado e subordinado ao capital internacional.

Nesse contexto, a educação passou a desempenhar um papel estratégico. Do ponto de vista político, era vista como elemento estabilizador da sociedade, a partir de um processo de inculcação ideológica e da prioridade atribuída à preparação para o trabalho. No plano econômico, entendia-se que sua função primordial seria a formação dos recursos humanos necessários à previsível expansão e diversificação das atividades produtivas (FOGAÇA, 1990, p. 227).

Fortalecia-se, então, um novo discurso fundamentado na Teoria do Capital Humano que alertava para a baixa produtividade e a inadequação do sistema educacional brasileiro face às necessidades do mercado de trabalho. Em conformidade com esse discurso, a maioria dos cursos tinha caráter excessivamente acadêmico e não preparava sua clientela para o exercício das funções produtivas. Isto posto, mostrava-se urgente uma reestruturação de todo o sistema de ensino no sentido de dotá-lo de maior racionalidade, mediante a construção de uma estrutura que ensejasse a redução da demanda pelo ensino superior e garantisse uma qualificação profissional já ao término do nível médio.

A mais importante iniciativa tomada nessa direção foi a promulgação da Lei 5692/1971 que instituiu a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário, o que implicou na transformação do modelo humanístico/científico de então para outro de feição científica/tecnológica (MANFREDI, 2002, p. 105). A partir dessa Lei, a estrutura do sistema escolar passou a ser composta do 1º grau (ou ensino fundamental), oriundo da junção do antigo

curso primário ao ensino médio de 1º ciclo (ou ginásio) e do 2º grau, correspondente ao 2º ciclo do ensino médio (ou colegial). Foram também extintos os diferentes ramos em que se dividia o ensino médio de 1º e 2º ciclo, estabelecendo-se assim a equiparação entre os cursos técnicos e secundários.

O sentido da Lei 5692/1971 era de eliminar o dualismo existente entre uma escola média que proporcionava o acesso à universidade e uma outra que preparava o aluno para a vida. De acordo com a nova perspectiva, haveria uma escola única, apta a cumprir essas duas funções. Por conseguinte, ao final da adolescência, todos deveriam ter uma qualificação que lhes permitisse ingressar na força de trabalho, independente da pretensão ou da capacidade de prosseguir os estudos em nível superior.

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

A profissionalização universal e compulsória não vingou, tendo sido definitivamente revogada em 1982 pela Lei 7044/1982, que estabeleceu uma solução de compromisso, mediante a qual se repôs a antiga distinção entre ensino geral e ensino profissionalizante. Realmente, a busca da racionalidade no ato de educar, segundo uma ótica produtivista, implicou na diminuição progressiva de recursos destinados à educação. Aliado à rejeição por parte da clientela quanto ao caráter obrigatório da profissionalização, tal fato concorreu para que apenas poucas escolas, além das escolas técnicas já existentes, conseguissem efetivamente

oferecer habilitações profissionais. “A maior parte delas, ou simplesmente não o fez ou adotou arremedos de cursos técnicos, normalmente do setor terciário e de preferência aqueles que não exigiam equipamentos ou instalações especiais.” (FOGAÇA, 1990, p. 231).

Portanto a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro acabou, na prática, não sendo questionada, mesmo com a Lei 5692/1971. A partir da Lei 7044/1982, ela voltou a se manifestar explicitamente, agora sem os constrangimentos legais. Ademais, embora tenha pretendido apenas “corrigir um excesso” – expresso na universalidade da profissionalização obrigatória e na predominância da formação especial em detrimento da educação geral no 2º grau – essa última lei, ao substituir o objetivo da qualificação profissional por uma genérica “preparação para o trabalho” provocou uma situação caótica. Efetivamente, continuaram a coexistir todas as alternativas possíveis, “[...] desde a escola de formação geral exclusiva até as de formação profissional em nível técnico, passando por todas as formas intermediárias, cabendo a opção a cada escola” (BRANDÃO, 2002, p. 131).

Paralelamente ao sistema regular de ensino, cumpre ainda mencionar que durante a ditadura foram não apenas mantidas, mas significativamente ampliadas as entidades do Sistema S, especialmente o SENAI, assim como as iniciativas das empresas privadas e estatais. Com efeito, nos governos militares, a opção por uma estratégia de desenvolvimento voltada para os grandes projetos nacionais⁹ fez surgir a necessidade de formação de mão-de-obra em massa.

Isto motivou a revitalização do Programa Intensivo de Preparação de

⁹ Dentre esses projetos destacam-se a construção das hidroelétricas de Itaipu, os pólos agropecuários e agrominerais da Amazônia, a construção dos pólos petroquímicos do Rio Grande do Sul e a expansão dos núcleos de exploração e produção de petróleo da bacia de Campos, na Bahia e em Sergipe (MANFREDI, 2002, p. 104).

Mão-de-Obra (PIPMO), o qual havia sido criado no Governo João Goulart pelo Decreto 53.324 de 18 de dezembro de 1963. Tal programa visava ao treinamento acelerado e imediato dos trabalhadores, através de cursos de duração breve, com conteúdo reduzido, prático e operacional, ministrados pelas entidades do Sistema S, escolas técnicas da rede federal e outras instituições existentes de formação profissional.

Além do PIPMO foi também promulgada a Lei 6297/1975 que concedia incentivos fiscais para que as próprias empresas desenvolvessem seus projetos de formação profissional, tendo como contrapartida a dedução do lucro tributável, para fins de imposto de renda, do dobro das despesas realizadas com esses projetos, desde que fossem previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Tal lei se fundamentava na concepção de que a empresa era o lócus privilegiado para a implementação da formação profissional dos seus empregados, cumprindo-lhe promover sua adaptação aos novos requisitos tecnológicos. Desta maneira, a formação mais ampla, como a aprendizagem ou a habilitação, ficariam por conta dos sistemas formais de educação e formação profissional, cabendo às empresas as ações de qualificação voltadas para as especificidades do posto de trabalho.

Todo esse conjunto de iniciativas no campo da Educação Profissional, associado a um amplo esforço de alfabetização de adultos¹⁰, confluía para o atendimento de um objetivo primordial, qual seja, a formação de recursos humanos para fazer face a um processo de desenvolvimento econômico que, supostamente, não poderia prescindir da profissionalização de todos os jovens e da elevação da escolaridade dos adultos trabalhadores. Não obstante, a despeito das intenções governamentais, o desempenho do sistema educacional brasileiro não logrou

¹⁰ Em 1967 foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, que deslanchou suas ações somente no período 1969/1970.

alcançar resultados satisfatórios.

Além do fracasso do programa de alfabetização de adultos¹¹, a extraordinária expansão das matrículas tanto no 1º quanto no 2º grau (sobretudo no meio urbano) teve por contrapartida acentuados índices de evasão e repetência nos dois níveis de ensino, apontando para o elevado grau de seletividade do modelo. Há que se acrescentar, ainda, a sensível queda da qualidade do ensino que acompanhou o crescimento da oferta de vagas. Por outro lado, conforme já ressaltado anteriormente, a profissionalização compulsória e universal no 2º grau não se concretizou na prática. As habilitações profissionais continuaram sendo de fato oferecidas pelas redes de escolas técnicas federais existentes desde antes da Lei 5692/1971. A Lei 6297/1975, por seu turno, embora tenha propiciado uma melhoria no atendimento dos adultos trabalhadores no que tange à formação profissional, não produziu, porém, qualquer transformação significativa no perfil da escolaridade da força de trabalho brasileira.

O fraco desempenho do sistema educacional brasileiro não impediu, contudo, que o país experimentasse um notável processo de crescimento econômico, transformando-se, no curto período de 1930 a 1980, de uma economia agroexportadora em uma das dez maiores economias industriais do mundo. Em que pese o baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional da população, o dinamismo do processo de industrialização mostrou-se capaz de proporcionar a expansão do mercado de trabalho e a absorção de grandes contingentes de mão-de-obra no setor secundário, inclusive dos segmentos de menor escolaridade (FOGAÇA, 1990, p. 370).

¹¹ O MOBREAL teve uma trajetória semelhante às demais campanhas de alfabetização de adultos que o antecederam, recebendo dentre outras críticas a de ter ampliado o contingente de semi-analfabetos, capazes de muito pouco além de assinar o próprio nome. Esta constatação acabou por determinar sua extinção ao cabo do período autoritário.

Isto posto, pode-se concluir com Manfredi (2002, p. 107) que o caráter seletivo, excludente e dual do modelo educacional brasileiro não conflitava com os princípios fordistas de organização dominantes no padrão de produção industrial até então vigente. Ao contrário, a dicotomia entre trabalho manual e intelectual, que tem caracterizado a sociedade brasileira desde o período colonial dando suporte à dualidade estrutural do sistema de ensino, mostrava-se perfeitamente compatível com aqueles princípios.

Resta, no entanto, indagar a capacidade que teria esse “velho sistema educacional” de atender aos novos requisitos de qualificação decorrentes do processo de reestruturação produtiva experimentado pela sociedade brasileira, sobretudo a partir dos anos 1990. Marcado pela adoção de novos princípios de organização do trabalho e da produção inspirados no modelo capitalista de acumulação flexível, na maioria das vezes associados a estratégias de racionalização¹², tal processo faria emergir novas demandas, ensejando, na segunda metade da década de 1990, um amplo debate no Brasil, em torno da necessidade de reestruturação do sistema educacional. Desse debate originou-se a reforma do ensino médio e profissional, implementada a partir do ano de 1997, cujos objetivos e conteúdo constituem o objeto de análise do próximo item.

3.2 A reforma do ensino médio e profissional dos anos 1990 e a configuração atual do Sistema Brasileiro de Educação Profissional

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996) e o Decreto federal nº 2208/1997 instituíram as bases da última reforma

¹² Entende-se aqui por estratégias de racionalização aquelas orientadas para a redução dos custos, por intermédio de medidas de flexibilização das relações de trabalho.

por que passou o ensino profissionalizante no Brasil e, em um sentido mais amplo, agregaram as diretrizes da própria política educacional do Governo FHC.

O principal objetivo intentado pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC), através da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEL) pode assim ser resumido: construir um novo modelo de educação média que desvinculasse o ensino acadêmico do técnico-profissionalizante, introduzindo neste modelo cursos técnicos em bases modulares que articulassem qualificação profissional de curta duração e habilitação técnica, principalmente para o setor terciário da economia.

Com isso, além de separar, do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional do segmento acadêmico do ensino médio, o Governo Federal pretendia, em primeiro lugar, dar maior flexibilidade aos currículos das escolas técnicas, estabelecendo a sua melhor adaptação às mudanças no mercado de trabalho; em segundo lugar, visava a promover uma maior aproximação entre os núcleos profissionalizantes das escolas técnicas e o mundo empresarial, aumentando o fluxo de serviços entre empresas e escolas; e, em terceiro lugar, buscava encontrar progressivamente formas jurídicas apropriadas para o funcionamento autônomo e responsável das Escolas Técnicas e CEFETs, estimulando, ao mesmo tempo, parcerias para financiamento e gestão (CUNHA, 2000, p. 252).

Neste enfoque, a educação profissional foi configurada pelo Decreto nº 2208/1997 como um sistema paralelo e distinto do ensino médio, compreendendo três níveis, ressaltados por Cunha (2000, p.255) a saber:

- a) nível básico: aquele destinado à qualificação e requalificação de trabalhadores, independente do nível de escolaridade, mediante o

desenvolvimento de cursos não sujeitos à regulamentação curricular. É neste nível que se situam tanto os cursos de aprendizagem como os cursos mais breves, ministrados pelo Sistema S; os cursos de qualificação que a rede federal de escolas técnicas torna-se obrigada a oferecer (os quais possuem a mesma natureza daqueles ofertados pelo sistema S); e todas as demais iniciativas não formais de educação profissional desenvolvidas por instituições públicas e privadas, laicas e religiosas, apoiadas financeiramente pelo poder público;

- b) nível técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional aos alunos matriculados ou egressos do ensino médio. Os cursos enquadrados neste nível possuem organização curricular própria, independente do ensino médio, podendo ser ministrados de forma concomitante ou seqüencial a este. Os currículos de habilitações técnicas devem ser organizados em módulos com caráter de terminalidade, dando direito a certificados de qualificação profissional específica;
- c) nível tecnológico: tem como destinatários os egressos do ensino médio e técnico e compreende cursos de nível superior na área tecnológica, cujos diplomas correspondentes são de tecnólogos nas respectivas especialidades.

Na justificativa da reforma os principais argumentos aventados são aqueles inspirados em relatório do Banco Mundial, segundo o qual as escolas técnicas, especialmente as da rede federal, operavam a custos muito elevados, injustificados para os efeitos correspondentes. De acordo com tais argumentos os alunos beneficiários dessa rede de ensino, além de provirem das camadas de mais

alta renda, prosseguem em massa para o ensino superior. Desta forma, os cursos técnicos de nível médio desempenhariam uma função mais propedêutica do que propriamente profissional, o que destoaria numa situação de escassez de recursos para a educação, em especial para o ensino médio. Para corroborar essa linha de argumentação, o Banco Mundial adverte que cerca de 20% de todas as despesas públicas com o ensino de 2º grau seriam destinadas às escolas técnicas da rede federal, as quais, em contrapartida, somente absorveriam 2% do total das matrículas.

Dentre todas as medidas preconizadas para o enfrentamento de tal problema, a solução vitoriosa foi a separação do conteúdo profissional do currículo do curso técnico do conteúdo de educação geral. Com isso se pretende que os alunos que recorram aos cursos técnicos sejam somente aqueles que realmente tenham a intenção de se profissionalizar, afastando-se desta forma, os que estejam apenas buscando um curso médio de alta qualidade. Inclusive, no limite, as escolas técnicas deixariam de se dedicar ao ensino médio e ofereceriam apenas o ensino técnico em sentido estrito, refletindo a tendência que Cunha (2000, p. 255) denominou de “Senaização” dessa rede de escolas, já que elas passariam a ocupar o espaço tradicionalmente reservado ao SENAI.

Por essa via espera-se aumentar a produtividade da rede de escolas técnicas federais e CEFETs, estreitar o seu vínculo com o setor produtivo e alcançar o atendimento de maior número de jovens e adultos com vistas à sua imediata empregabilidade.

De acordo com o citado autor, o que os defensores dessa proposta não percebem é que os postos de trabalho de nível intermediário são monopolizados pelos profissionais de nível superior, não exatamente pela falta de técnicos oriundos

de cursos profissionalizantes, mas porque, sendo restritas as vagas para engenheiros no mercado, estes acabam vencendo a competição por aqueles postos que deveriam ser ocupados por profissionais de nível médio. Aí está a razão principal para que os concluintes dos cursos técnicos sejam induzidos a se candidatar ao vestibular, em busca muito mais de um diploma do que de uma qualificação que os habilite a disputar em melhores condições os cargos formalmente destinados aos técnicos (CUNHA, 2000, p. 259).

Ainda segundo o mesmo autor, o argumento de que os custos das escolas técnicas federais são excessivamente elevados também não procede, posto que está respaldado na comparação desses custos com os das escolas de nível médio dos sistemas estaduais, as quais oferecem um ensino de péssima qualidade. Ademais, negligencia-se a relação existente entre o aumento da procura de vagas nas escolas técnicas, que oferecem uma educação geral de boa qualidade e a crescente deterioração do ensino na rede pública de escolas estaduais desde a promulgação da LDB/1961. Em outras palavras, não se consegue compreender que a simples melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas das redes estaduais diminuiria a pressão da demanda pelos cursos técnicos de nível médio por parte daqueles que buscam simplesmente preparo exclusivo para cursos superiores, abrindo, portanto, a possibilidade para que os alunos efetivamente interessados em seguir uma carreira técnica encontrassem vagas disponíveis, independentemente de seu nível de renda.

Ao lado da tendência de “Senaização” das escolas técnicas federais, como anteriormente assinalado, registrou-se, nos anos 1990, um movimento em prol da reestruturação do modelo de formação profissional oferecido pelo SENAI, cuja orientação hegemônica se volta para um processo de “auto-privatização” da

instituição, abandonando a sua base estatal de sustentação e a ambigüidade pública/privada que marca sua origem corporativa (CUNHA, 2000, p. 261). Este movimento de reestruturação tem a finalidade de responder a uma série de ameaças que o novo contexto vivenciado pela sociedade brasileira na década de 1990 impôs à sobrevivência dos centros de formação profissional do SENAI.

Em primeiro lugar, por força da lei¹³, as entidades do Sistema S se viram obrigadas a ter seus balanços aprovados pelo Tribunal de Contas da União, o que se justificaria pelo fato de que os recursos provenientes da contribuição compulsória, principal fonte de sustentação do sistema, constituem um fundo público, que deveria estar sujeito à maior fiscalização.

Em segundo lugar, as tendências crescentes de automatização da produção, terceirização, terciarização e informalização têm confluído para a redução do emprego formal no setor industrial, comprometendo o nível das receitas do SENAI vinculadas à folha de salários.

Em terceiro lugar, a busca de um novo perfil de trabalhador, pautado nos princípios da polivalência e da multifuncionalidade, tem elevado o nível de qualificação e de escolarização prévia requerido pela indústria, pondo em xeque a importância dos cursos de aprendizagem industrial (razão de ser da contribuição compulsória) para a formação de uma força de trabalho cujo perfil já não se coaduna com o do operário típico do taylorismo/fordismo.

Um quarto ponto é a abertura da economia brasileira e a correspondente exposição das empresas nacionais à concorrência estrangeira, fazendo crescer as reivindicações dos empresários em prol da redução do chamado “Custo Brasil”. Dentre os componentes dos custos de contratação da força de trabalho que tem

¹³ Em 1995 a Lei nº 2613/1995 criou o Serviço Social Rural, sob regime de autarquia, que seria obrigado a ter seus balanços aprovados pelo Tribunal de Contas da União. Ao tramitar no Congresso, essa determinação foi estendida aos SESI, SESC, SENAI e SENAC. (CUNHA, 2000, p. 218).

sofrido maior ataque por parte dos defensores da flexibilização das relações de trabalho, destacam-se exatamente as contribuições das empresas para o Sistema S. A propósito, a Lei nº 9601 de 21 de janeiro de 1998, que criou a figura do emprego temporário, estabeleceu uma redução de 50% para a contribuição compulsória cobrada neste tipo especial de contrato de trabalho.

Por fim, resta mencionar as ameaças provenientes do segmento dos trabalhadores e do próprio corpo burocrático do SENAI que questionam o caráter privado da gestão de uma instituição cuja principal fonte de recursos é de natureza pública. Destarte, do lado das entidades representativas dos trabalhadores surgiram propostas defendendo a gestão tripartite do Sistema S e a destinação dos recursos derivados da contribuição compulsória para outras entidades, a exemplo dos centros públicos de formação técnico-profissional pertencentes aos sistemas estaduais de ensino. Por outro lado, por parte dos funcionários do SENAI é crescente a defesa em prol da transferência da instituição para o setor público ou sua permanência no setor privado (sociedade civil), mas com gestão exclusiva dos trabalhadores ou em associação com os industriais e o governo.

Diante de todas essas ameaças provindas de dentro e de fora da instituição, está em marcha um processo de mudança cuja orientação hegemônica parece advir da proposta dos reformadores. Estes defendem o abandono da contribuição compulsória, com a conseqüente captação de recursos no mercado e na parceria com órgãos públicos em projetos específicos, eliminando-se a aprendizagem industrial dos cursos oferecidos¹⁴ e enfatizando-se a assistência técnica e as consultorias.

¹⁴ Entendem os reformadores que não há lugar, na indústria da virada do século, para o operário qualificado segundo os padrões de longa e custosa aprendizagem. Contudo, os argumentos a favor do abandono da aprendizagem são paradoxais. Aludem ao fato de que as empresas demandam do SENAI justamente os cursos de treinamento de curta duração, altamente especificados, os quais não parecem adequados para atender aos novos requisitos de qualificação do trabalhador pautados na polivalência.

Não obstante, conforme observa CUNHA (2000, p. 232), não é nada desprezível o efeito inercial do aparato das Confederações e Federações, assim como o de alguns setores do próprio SENAI, tendentes a manter o status quo. Esta corrente defende a conservação da contribuição compulsória e a redução, ao mínimo, dos cursos de aprendizagem, mesmo que isso deixe a instituição mais exposta às centrais sindicais, as quais almejam exercer o controle social do SENAI, em parceria com o Estado.

Isto posto, a trajetória efetiva das mudanças vai depender do embate dessas duas forças em disputa, embora a posição dos reformadores já venha, pouco a pouco, se mostrando hegemônica.

Analisando essas duas tendências anteriormente descritas, de “senaização” da rede federal das escolas técnicas e de “auto-privatização” do SENAI, Cunha (2000, p. 263) questiona se não estaríamos assistindo à “[...] translação institucional [deste último] da ambigüidade público/privado para a nitidez da esfera privada, paralelamente à translação [da primeira] desde a esfera pública propriamente dita para um espaço de ambigüidade.” Com efeito, particularmente em relação às escolas técnicas federais e aos CEFETs, o autor afirma que tendo sido estimulados a operar no campo da qualificação profissional oferecendo cursos rápidos às empresas e a outros destinatários que se apresentem voluntariamente, essas escolas caminham no rumo de um processo de privatização, visto que passam a se pautar pelas necessidades imediatas do mercado e pela busca de geração de receitas.

Como elemento impulsionador dessas mudanças por que vêm passando as instituições que constituem tradicionalmente o carro-chefe do sistema brasileiro de Educação Profissional desde os anos 1940, cumpre finalmente destacar o papel

estratégico desempenhado pelo PLANFOR, financiado com recursos do FAT.

Situado em segundo plano nos grandes projetos de Educação Profissional desde a criação do SENAI em 1942, o Ministério do Trabalho, através da sua então Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), ao formular, em 1995, o referido Plano, chamou para si a coordenação de toda a oferta de educação profissional do país, emergindo como um novo protagonista nesse campo.

O PLANFOR objetivava ampliar, gradativamente, a oferta de educação profissional, de modo a permitir a qualificação e requalificação de pelo menos 20% da PEA, a cada ano. Para tanto, propunha promover a mobilização e a articulação, em torno de objetivos e diretrizes comuns, de toda a capacidade e competência existentes na área, envolvendo instituições públicas e privadas, governamentais e não-governamentais, laicas e religiosas.

Além do maior aporte de recursos destinados à qualificação e requalificação (viabilizados a partir da utilização do FAT) e do mero incremento quantitativo, a SEFOR pretendia também investir no avanço conceitual e metodológico mediante a incorporação de aspectos inovadores que merecem aqui ser destacados. Em primeiro lugar, a educação profissional deveria ser orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, atendendo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários e comunidades; em segundo lugar, ela deveria ser concebida em bases contínuas e complementares à educação básica; em terceiro lugar, ao invés de visar ao adestramento para o desempenho de ocupações específicas, a educação profissional deveria contemplar o desenvolvimento do trabalhador, integrando habilidades básicas, específicas e de gestão; e, em quarto lugar, deveria “superar o viés branco, masculino, urbano - industrial”, dando

preferência a pessoas social e economicamente mais vulneráveis em termos de sua situação de pobreza, escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais e outras formas de discriminação no mercado de trabalho (CUNHA, 2000, p. 238).

Outra importante inovação intentada pela SEFOR era a mobilização e a consolidação de uma ampla rede de agências formadoras, com vistas ao fortalecimento de novos sujeitos no campo da educação profissional, o qual vinha se constituindo historicamente em “reserva de mercado” das instituições tradicionais, sobressaindo-se dentre estas o Sistema S e as escolas técnicas. Nessa perspectiva, pretendia-se envolver nessa nova rede de educação profissional outras instituições, tais como universidades públicas e privadas, sindicatos e organizações de trabalhadores, escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado, entidades comunitárias e outras organizações não-governamentais.

Assim sendo, as escolas técnicas federais e as agências do Sistema S, embora também devessem atuar como interlocutores da SEFOR e executores de projetos do PLANFOR, tinham sua hegemonia no campo da educação profissional explícita e formalmente desafiada. De fato, um dos pressupostos do PLANFOR era exatamente o de que tais instituições tinham uma distorção em seu modo de atuar. Primeiramente porque privilegiavam um paradigma de trabalho e qualificação em crise, caracterizado por uma formação única, terminal, voltada para empregos estáveis, no setor industrial - urbano, com predominância do trabalho assalariado masculino; depois, porque seu modelo de qualificação era estruturado com base na oferta de cursos disponíveis, com dificuldades crescentes de responder às demandas do setor produtivo e da sociedade (CUNHA, 2000, p. 239).

Pelo seu modo de operar, o PLANFOR guarda, à primeira vista, algumas semelhanças com o já mencionado PIPMO, formulado pelo MEC, nos anos 1960, e

posteriormente incorporado pelo Ministério do Trabalho nos anos 1970. Não obstante, uma análise mais detida permite identificar algumas diferenças predominantes entre os dois programas.

De fato, o PIPMO, além de possuir um viés essencialmente industrialista, atuava sobretudo através da canalização de recursos para as entidades que constituíam o núcleo duro do campo da educação profissional, ou seja, as escolas técnicas e, principalmente, o SENAI e o SENAC. Enquanto isto, o PLANFOR nasceu e se desenvolveu em uma conjuntura marcada pela redução expressiva do emprego no setor industrial, ocasionada pela brusca abertura comercial, pela desindustrialização de alguns ramos da indústria (a exemplo da têxtil), pela incorporação de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra e pela privatização de empresas estatais que lançaram mão de estratégias de racionalização do uso do trabalho. Mais ainda, o PLANFOR, tinha como um de seus objetivos exatamente combater a hegemonia das instituições tradicionais atuantes no campo da educação profissional, como já foi acentuado.

Dada a centralidade do PLANFOR para o objeto do presente trabalho, este programa será tratado com maior profundidade em uma seção específica. Por enquanto interessa apenas destacar o seu papel estratégico como elemento potencializador das mudanças que vêm se delineando na área da educação profissional no Brasil desde os anos 1990.

Efetivamente, conforme já ressaltado anteriormente, mesmo constituindo um grande apelo para o fortalecimento de ONGs e outras instituições formadoras, os vultosos recursos do FAT poderão confirmar, ao mesmo tempo, as já mencionadas tendências de “autoprivatização” do SENAI e de “senaização” das escolas técnicas federais e dos CEFETs (CUNHA, 2000, p. 263). Ademais, ao fomentar o

desenvolvimento de cursos de educação profissional de nível básico, o PLANFOR veio reforçar o sentido geral que orientou a reforma do ensino médio e profissional dos anos 1990. Este, como se sabe, consiste em privilegiar os cursos rápidos, enquadrados em uma modalidade de educação não formal, destinados à qualificação e requalificação para o exercício de ocupações requeridas pelo mercado, em detrimento de uma educação profissional especializada, prolongada e de elevado custo. Tal estratégia vai ao encontro das recomendações do Banco Mundial, de redução dos custos incorridos com o ensino médio e profissional e priorização do ensino fundamental (considerado de maior retorno econômico), com a finalidade de atender as metas de ajuste fiscal.

Subordinada, então, a esse objetivo de redução de custos, a reforma em consideração promoveu a separação entre o ensino médio e profissional, gerando sistemas e redes distintos, em contraposição à perspectiva de uma especialização profissional como etapa posterior à conclusão de uma escola básica unitária. Assim procedendo, recompôs a dualidade estrutural que tem caracterizado historicamente o sistema educacional brasileiro.

Sem embargo, a ruptura entre o ramo acadêmico e o tecnológico reforça a idéia de duas redes distintas no melhor estilo taylorista, que separa dirigentes de especialistas. Tal concepção é hoje questionada até mesmo pela organização capitalista da produção, a qual reconhece a importância da educação básica para uma formação científico-tecnológica sólida dos trabalhadores, demandada pela nova etapa de desenvolvimento das forças produtivas (KUENZER; FERRETTI apud MANFREDI, 2002, p. 134).

Na verdade, a política educacional formulada para o Brasil nos anos 1990 é dotada de uma lógica seletiva, visto que pressupõe ser irracional o investimento na

universalização de um tipo de formação profissional onerosa e prolongada, em uma sociedade marcada pela crescente extinção de postos de trabalho e pela mudança do paradigma técnico para o tecnológico.

Esse novo paradigma exige, sim, uma formação de novo tipo, que integre ciência, tecnologia e trabalho, porém apenas para os privilegiados ocupantes dos poucos postos de trabalho que não correm o risco de precarização. Para os demais, aqueles que viverão com poucos direitos, na informalidade, trabalhando em seu próprio negócio ou inseridos em empregos precários, bastaria segundo esta ótica, oferecer, quando muito, educação fundamental, complementando-a com qualificação profissional de curta duração e baixo custo, nos moldes dos cursos oferecidos pelo PLANFOR (KUENZER apud MANFREDI, 2002, p. 137).

4 O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL – PLANFOR

O PLANFOR se originou da confluência de dois movimentos, ambos associados ao atual processo de reestruturação capitalista. O primeiro, que constituiu objeto de análise do capítulo precedente, se refere às transformações experimentadas pelo sistema brasileiro de educação profissional, consolidadas com a reforma de 1997 e para as quais, conforme se pôde depreender, essa política desempenhou um papel estratégico. O segundo movimento se consubstancia nas mudanças que têm sofrido as políticas públicas de emprego em termos de seu conteúdo e de seu objetivo, a partir das quais as ações voltadas para a qualificação profissional passaram a ocupar um lugar de destaque, constituindo-se mesmo no eixo privilegiado da estratégia de enfrentamento do desemprego.

Esta parte do trabalho tem seu foco centrado no segundo movimento, o que requer um exame mais detido dos contextos internacional e nacional de crise, de reestruturação capitalista e de mudanças no mundo do trabalho que lhe dão suporte. Além disso, será efetuada uma análise do PLANFOR em sua própria concepção, buscando-se sobretudo destacar os princípios teórico-ideológicos que constituem fonte de inspiração desta política, a sua coerência interna, bem como a sua consistência e adequação face à realidade que pretende modificar.

4.1 O contexto de mudanças no mundo do trabalho

Tendo como sintomas mais evidentes a desaceleração da taxa de crescimento do produto industrial e a retração do valor do comércio internacional, a inflexão experimentada pela economia mundial, a partir do final da década de 1960,

demarca o esgotamento das bases sobre as quais se erigiu o ciclo sistêmico de acumulação liderado pelos Estados Unidos, responsável por uma fase de expansão material sem precedentes na história do capitalismo.

Diferentemente da Grande Depressão de 1929-30, caracterizada como uma crise de superprodução, tal inflexão expressa mais uma crise estrutural do capital, cuja causa propulsora foi a queda da taxa de lucro, desencadeada pela intensificação da concorrência capitalista e pela desaceleração do ritmo de crescimento da produtividade industrial.

Quanto ao acirramento das pressões competitivas, pode-se afirmar que este foi o efeito perverso da política de rearmamento e reconstrução econômica da Europa e do Japão, capitaneada pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, bem como da expansão transnacional do capital das corporações norte-americanas, mediante a realização de investimentos diretos no exterior, em busca de novos mercados.

Em outras palavras, estes dois processos combinados permitiram a reorganização e a equiparação da competitividade das empresas européias e japonesas, as quais contaram com o apoio ativo dos governos de seus países para enfrentar os desafios impostos pela “invasão das multinacionais americanas”, verificada a partir de meados da década de 1950. Dessa forma, as corporações européias e japonesas despontaram como fortes concorrentes na luta pela conquista de novas fronteiras para a expansão do capital, efetuando um volume cada vez mais expressivo de investimentos diretos no exterior, inclusive nos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996, p. 314).

Associadas à intensificação da concorrência intercapitalista em âmbito mundial, assistiu-se a uma superelevação dos salários reais, sobretudo na Europa

Ocidental e nos Estados Unidos, bem como a uma explosão dos preços de matérias-primas básicas que culminou com os dois grandes choques do petróleo, ocorridos em 1973 e 1979.

Paralelamente, no plano produtivo, a partir de meados dos anos 1960, os princípios tayloristas-fordistas de organização do trabalho e da produção começaram a enfrentar seus próprios limites enquanto métodos de elevação da produtividade. Combinada à escalada dos salários e dos preços das matérias-primas, essa tendência veio reforçar a elevação dos custos unitários de produção e, por conseguinte, a redução da taxa de lucro.

A resposta imediata a essa crise de rentabilidade do capital foi o deslocamento de parcela significativa dos fundos monetários capitalistas das esferas produtiva e comercial para a esfera financeira, como estratégia para a preservação do processo de valorização.

Segundo Arrighi (1996, p. 309), não há nada de “revolucionário” na vertiginosa expansão financeira que caracteriza o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, tendo como marco o ano de 1968. Para ele

Expansões financeiras desse tipo registram-se desde o século XIV, como a reação característica do capital à intensificação das pressões competitivas que decorrem, invariavelmente, de todas as grandes expansões do comércio e produção mundiais. A escala, o âmbito e a sofisticação técnica da atual expansão financeira são, é claro, muito maiores que as expansões anteriores [expressando apenas] a continuação da sólida tendência de *longue durée* do capitalismo histórico à formação de blocos cada vez mais poderosos de organizações governamentais e empresariais como principais agentes da acumulação do capital em escala mundial.

A dimensão e a complexidade atingidas por esta expansão financeira foram, na verdade, outro efeito perverso do caráter transnacional da dinâmica de crescimento e acumulação das corporações norte-americanas e da política de ampliação do poder de compra mundial, que se constituíram nas bases sobre as quais se sustentou a hegemonia dos Estados Unidos. Isto porque possibilitaram a

formação de um mercado de divisas guardadas e aplicadas fora do país de origem e livres do controle do sistema de bancos centrais que regulava a oferta mundial de dinheiro, segundo o regime de taxas de câmbio fixas, estabelecidas no acordo *Bretton Woods*.

Após a explosão financeira que marcou os últimos decênios do século XX, esse chamado mercado de “eurodólares” ou “eurodivisas”, alimentado preponderantemente pelos depósitos das multinacionais norte-americanas, tornou-se o mais importante fator desestabilizador do sistema monetário internacional, pondo em xeque a própria autonomia dos Estados Nacionais, sobretudo no que concerne à gestão da moeda e da força-de-trabalho. Com efeito, as políticas econômicas e sociais implementadas pelos Estados Nacionais se encontram hoje fortemente condicionadas pelos movimentos do capital financeiro especulativo, extremamente volátil e livre de qualquer controle por parte de instituições reguladoras nacionais ou internacionais.

Por outro lado, o capital que se mantém na esfera produtiva vem experimentando, principalmente a partir dos anos de 1980, um conjunto de estratégias de reestruturação como forma de contrarrestar a tendência à queda da taxa de lucro.

Algumas dessas estratégias incidem mais diretamente sobre a organização do trabalho e da produção, visando a superar os já mencionados limites intrínsecos aos princípios tayloristas-fordistas, bem como a sua excessiva rigidez face aos novos padrões de competitividade e ao caráter mais instável e diferenciado da demanda, em um contexto de acirramento da concorrência mundial intercapitalista.

O paradigma voltado para a produção de massa se mostrou eficaz

enquanto predominou um quadro geral de estabilidade dos mercados, característico do regime de acumulação e do padrão de regulação até então vigentes. Entretanto, com o aprofundamento das mudanças no cenário econômico internacional, o requisito básico de competitividade deixou de se pautar na produção em grande escala de produtos padronizados (busca de economias de escala), passando a apoiar-se na capacidade de adaptação e inovação de produtos e processos (busca de economias de escopo).

Nessa perspectiva, as estratégias empresariais de reestruturação voltam-se para a flexibilização das formas de organização do trabalho e da produção, através da introdução de novos equipamentos de base microeletrônica e de inovações organizacionais, inspiradas, sobretudo, no modelo de produção japonês.

Além dessas estratégias de reestruturação produtiva direcionadas para a flexibilização interna (do processo de trabalho e do padrão de uso da força-de-trabalho) é importante destacar as medidas de racionalização implementadas pelas empresas com vistas à flexibilização externa (das relações de trabalho e do mercado de trabalho). Estas consistem, essencialmente, na adoção de formas atípicas de contratação da força-de-trabalho, tais como: trabalho temporário, trabalho em tempo parcial, subcontratação de trabalho a domicílio; na realocação de plantas para regiões de fraco poder de organização sindical; na incorporação de um padrão de relação de trabalho que privilegia a negociação direta e individualizada entre patrão e empregado; e na descentralização da produção, ou seja, focalização e especialização em atividades que constituem a vantagem competitiva da empresa e a transferência das demais para terceiros (terceirização), tendo como principal fonte de inspiração o modelo de especialização flexível desenvolvido na região da Terceira Itália (ANTUNES, 1995, p. 17).

Tais estratégias de racionalização têm proliferado em maior ou menor grau dependendo do contexto sócio-político, predominando nos países em que a ideologia neoliberal mais tem avançado com o aval dos governadores conservadores. Isto remete à análise da dimensão político-institucional da crise e do processo de reestruturação em foco, expressa nas transformações que vêm ocorrendo na forma de articulação entre o Estado e o capital e, particularmente, no padrão de gestão da força-de-trabalho.

Segundo Jessop (1991), com o esgotamento do regime de acumulação e do paradigma de organização industrial fordistas, o *Welfare State Keynesiano* perdeu sua eficácia, enquanto força estrutural e estratégica capaz de assegurar as condições de valorização do capital e de reprodução da força-de-trabalho. Em seu lugar, vem se configurando uma nova forma de Estado que o citado autor denomina de *Workfare State Schumpeteriano*.

A diferença entre ambos é que o primeiro objetivava, de um lado, promover o pleno emprego em economias nacionais relativamente fechadas, através de uma política econômica cujo foco centrava-se na demanda e, de outro, almejava generalizar a norma do consumo de massa, mediante uma política social voltada à ampliação dos direitos ao bem-estar e à criação de novas formas de consumo coletivo. Enquanto isto, o *Workfare State Schumpeteriano* visa a promover a inovação da produção, dos processos de organização e dos mercados, em prol da elevação da competitividade de economias abertas, a partir de mecanismos de intervenção econômica que enfatizam o lado da oferta. Assim sendo, a política social torna-se subordinada aos imperativos da flexibilidade do mercado de trabalho e da competitividade estrutural (JESSOP, 1991).

A manifestação concreta assumida por essa mudança no padrão de

regulação, na maioria dos países capitalistas avançados, tem sido a implementação, a partir do final da década de 1970, de uma agenda de reformas de inspiração neoliberal, cuja centralidade recai sobre o combate à inflação e o ajuste das contas externas e internas, em detrimento da manutenção do pleno emprego.

O pressuposto básico que tem norteado essa agenda de reformas é que os principais determinantes da crise estão relacionados à excessiva rigidez das normas de contratação da força-de-trabalho, asseguradas pelo *Welfare State* e por contratos coletivos de trabalho. Estes teriam induzido a uma sobrelevação dos salários diretos e indiretos e à queda da produtividade, posto que ao reduzirem o risco de perda de emprego teriam solapado o incentivo ao trabalho. Ademais, a aceleração do processo inflacionário, desencadeada pelo crescimento do déficit público e pela elevação dos salários acima da produtividade, bem como a inflexibilidade das regras de contratação do trabalho representariam um desestímulo ao investimento e dificultariam a indispensável reestruturação do aparelho produtivo. Assim, a estratégia de enfrentamento da crise tem privilegiado, no plano macroeconômico, as enérgicas medidas de controle monetário que acabam promovendo mais a valorização financeira que produtiva do capital (POCHMANN, 1998, p. 121). Ao mesmo tempo, no plano social, as reformas neoliberais têm se direcionado ao redimensionamento do Estado de Bem-Estar, com vistas à redução dos gastos públicos e à flexibilização dos direitos trabalhistas.

Todas essas transformações experimentadas pelo sistema capitalista mundial nos planos financeiro, produtivo e político-institucional têm rebatimentos importantes do ponto de vista da classe trabalhadora, na medida em que afetam as condições de uso da força-de-trabalho no processo produtivo, bem como a configuração do mercado de trabalho.

No que se refere ao padrão de uso da força-de-trabalho, as inovações tecnológicas e organizacionais, voltadas para a flexibilização da produção, afetam a divisão e o conteúdo das tarefas e, por conseguinte, o perfil de qualificação exigido dos trabalhadores (SENGENBERGER, 1991, p. 264-265).

De fato, tais inovações põem em xeque a tradicional divisão entre os trabalhos de concepção e de execução, passando os trabalhadores diretos a desempenharem funções que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva da supervisão, como é o caso do controle de qualidade. Isso é ainda mais reforçado pelo corte dos níveis hierárquicos e pela conseqüente redução do número de chefes intermediários, podendo-se conferir maior autonomia ao trabalho de execução. Ademais, ao serem eliminados muitos postos de trabalho, verifica-se uma agregação das tarefas que pode ser acompanhada, embora não necessariamente, do enriquecimento do conteúdo do trabalho.

Vale lembrar, entretanto, que as novas técnicas de organização do trabalho e da produção, inspiradas no modelo japonês, representam apenas formas mais sutis de controle do trabalho pelo capital, embora não menos eficazes do que aquelas inerentes ao modelo taylorista-fordista de organização. Assim, por trás daquela “relativa autonomia” dos trabalhadores diretos, os métodos japoneses trazem um sofisticado sistema de vigilância, apoiado no aperfeiçoamento do fluxo de informações e na maior visibilidade do processo de produção, que permite a identificação de eventuais desvios das normas de produção e de qualidade (LEITE apud LIMA, 1996, p. 100).

Importa aqui destacar, particularmente, as implicações das referidas transformações no âmbito da produção sobre os requisitos de qualificação e formação profissional da força de trabalho. As crescentes exigências de flexibilizar o

uso do trabalho e sua alocação no processo produtivo têm levado à busca do trabalhador polivalente e multifuncional, capaz de adaptar-se facilmente às freqüentes mudanças de posto de trabalho, substituindo-se, assim, a noção de qualificação para o desempenho de uma ocupação específica pela noção de competência.

Segundo Dedecca (1998a, p. 271-272), no contexto da organização fordista do processo de trabalho, havia uma rígida estrutura de ocupações, na qual cada uma delas estava associada a um conjunto de funções e de tarefas, bem como a uma formação profissional específica, sendo esta última, juntamente com o tempo de experiência e o conhecimento acumulado no exercício da profissão, o parâmetro básico que direcionava o enquadramento funcional do trabalhador e seu nível salarial.

Cumprе ressaltar ainda que tal enquadramento (e, portanto, a contratação e o uso da força-de-trabalho pelas empresas) era objeto de regulação nos marcos das negociações coletivas, as quais, em alguns países, se ancoravam em um sistema de leis voltadas à regulamentação das relações de trabalho e, em outros, se desenvolviam de forma autônoma.

Contudo, as recentes tendências de flexibilização das relações de trabalho têm possibilitado que as empresas tomem para si a prerrogativa de alocar e utilizar a força-de-trabalho no processo produtivo de acordo com as suas necessidades. Dessa forma, ao espaço público de regulação sobrepõe-se um espaço privado, fundado na relação direta e individualizada entre patrão e empregado. É neste espaço privado de regulação que a qualificação do trabalhador para o desempenho de uma ocupação específica perde importância, requerendo-se um conjunto de competências que o possibilite transitar por diversas ocupações,

com baixos custos para a empresa (DEDECCA, 1998a, p. 274).

Nesse contexto, o processo de formação profissional torna-se mais geral e mais complexo, de sorte que possa dar conta das necessidades de mudanças dos produtos e dos processos, não se restringindo, portanto, a atender às exigências de um determinado posto de trabalho. Conseqüentemente, eleva-se o nível de qualificação da força-de-trabalho requerido pelas empresas, mesmo que seja para o desempenho de funções pouco complexas (DEDECCA, 1998a, p. 275).

Conforme salientado anteriormente, além das mudanças nas condições de uso do trabalho e nos seus requisitos de qualificação e formação profissional, transformações relevantes vêm se processando no mercado de trabalho em decorrência do processo de reestruturação capitalista em curso. Estas se expressam na elevação significativa das taxas de desemprego, na maior instabilidade dos contratos de trabalho, no crescimento do emprego informal e no surgimento de formas precárias de ocupação.

Segundo Pochmann (1998, p. 111-112), o número de desempregados nos países capitalistas avançados cresceu de 10 milhões para 35 milhões, entre 1970 e 1996, e de 5,5 para aproximadamente 15 milhões na América Latina, nas duas últimas décadas. Ainda conforme o mesmo autor, embora a fase de recuperação experimentada pelos países industrializados, entre 1984 e 1990, tenha ocasionado uma redução das taxas de desemprego, ela se deu à custa de uma elevação dos empregos precários. Os anos 1990, por outro lado, se caracterizaram pelo baixo dinamismo das economias capitalistas em geral, com o recrudescimento das taxas de desemprego juntamente com a precarização das relações de trabalho.

Na verdade, a redução das taxas de crescimento e a sua maior instabilidade, refletida na alternância de curtos períodos de expansão com períodos

de recessão, se constituem na característica essencial do capitalismo, no atual contexto de reorganização econômica, destacando-se como os principais determinantes do desemprego.

De fato, a crise atual do emprego decorre muito mais da incapacidade da nova política de austeridade econômica de viabilizar um ciclo prolongado de crescimento, do que de uma elevação da produtividade resultante dos processos de modernização da base produtiva (DEDECCA, 1997, p. 19). Para reforçar tal argumentação, vale lembrar que o “círculo virtuoso” experimentado durante os “trinta anos gloriosos” do capitalismo no pós-guerra combinava altas taxas de crescimento da produção industrial com elevação acelerada da produtividade do trabalho e concomitante expansão dos salários reais e do nível de emprego. Portanto, isso comprova a tese de que o avanço tecnológico e os correspondentes ganhos de produtividade não conduzem necessariamente ao desemprego, se associados à uma melhoria na distribuição de renda e ao crescimento da demanda efetiva (POCHMANN, 1999, p. 15).

Entretanto, conforme adverte Pochmann (1998, p. 109), as políticas de emprego, responsáveis pela construção do estatuto do trabalho e pela sustentação daquele “círculo virtuoso” têm sofrido significativas transformações em termos de seu conteúdo e de seu objetivo, constituindo-se tais transformações em uma das facetas do atual processo de reestruturação capitalista.

De acordo com o autor, as políticas públicas de trabalho e renda de inspiração neoliberal têm privilegiado um conjunto de intervenções no mercado de trabalho, de caráter provisório e focalizadas em segmentos específicos da oferta e da demanda de mão-de-obra, bem como medidas voltadas para a flexibilização das relações de trabalho. Destarte, elas se convertem em “políticas de mercado de

trabalho”, em contraposição às “políticas de emprego” de tradição social-democrata e keynesiana.

Estas últimas, partindo da premissa de que a demanda efetiva, alavancada pelo investimento, consistia no principal determinante dos níveis de emprego e renda, articulavam-se às políticas macroeconômicas direcionadas ao crescimento do nível geral de atividade, assumindo, desta forma, um caráter mais sistêmico e tendo por objetivos o pleno emprego e a incorporação social (POCHMANN, 1998, p. 111).

Confirmando a tese de Polanyi (1980) de que o liberalismo e o intervencionismo estatal não são alternativas excludentes e seguindo uma linha de interpretação semelhante à de Pochmann, Castel (1998, p. 537) salienta que:

[...] num período caracterizado pelo fortalecimento do liberalismo e pela celebração da empresa, as intervenções do Estado, particularmente no domínio do emprego, são numerosas, variadas e insistentes como nunca foram. Porém, bem mais do que o aumento do papel do Estado, é à transformação das modalidades de suas intervenções que se deve ser sensível.

Na ótica do autor, tal transformação se expressa na passagem das “políticas de integração” para as “políticas de inserção”. Tendo como objetivo a homogeneização da sociedade a partir do centro, as primeiras assumiam uma perspectiva mais universalista, compreendendo ações voltadas para a ampliação do acesso aos serviços públicos, a redução das desigualdades sociais, o desenvolvimento de proteções e a consolidação da condição salarial. Enquanto isto, as segundas visam a reduzir o “déficit de integração” dos segmentos mais vulneráveis, ou seja, recuperar a distância que os separa daqueles que possuem um emprego estável, uma escolaridade normal, um padrão de vida decente, etc. Assim sendo, obedecem à lógica da discriminação positiva, pautando-se, portanto, no desenvolvimento de estratégias específicas, focalizadas em grupos ou regiões

precisamente definidos.

Tais políticas diferem, entretanto, das iniciativas clássicas de assistência, previstas mesmo nos sistemas de proteção social mais universalistas, as quais voltavam-se para as populações em desvantagem, dispensadas do trabalho por razões legítimas. A distinção essencial reside no fato de que as atuais políticas de inserção têm como foco os trabalhadores vitimados pelo desemprego, cuja dificuldade de integração não decorre de fatores individuais de inadaptação (CASTEL, 1998, p. 542).

Dentre as “políticas de inserção” ou “políticas de mercado de trabalho”, como prefere Pochmann, merecem destaque, além das ações de cunho passivo, como as indenizações aos desempregados e os incentivos à aposentadoria antecipada, aquelas de natureza ativa¹⁵ direcionadas à formação profissional, que passam a se constituir no eixo privilegiado da estratégia de enfrentamento do desemprego. Estas têm como pressuposto a necessidade de adaptar o perfil de qualificação da força-de-trabalho a um padrão mais flexível de relações de trabalho imposto pelos movimentos de globalização e reestruturação produtiva.

Paradoxalmente, entretanto, exatamente no momento em que se enfatiza o incremento de qualificações e das competências da força-de-trabalho como requisito para a elevação do nível de emprego e da competitividade das economias nacionais observa-se uma ruptura do “papel integrador” exercido pela educação e formação profissional na chamada “Era de Ouro” do capitalismo. Naquele contexto, prevalecia o compromisso público com o pleno emprego e com o atendimento das

¹⁵ Do ponto de vista conceitual, as políticas passivas são aquelas que tomam o nível de emprego como dado e visam a prestar assistência financeira ao desempregado (seguro-desemprego e outros mecanismos) ou a reduzir o excesso da oferta de trabalho (incentivos à aposentadoria antecipada e à manutenção dos jovens no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, etc.). Já as políticas ativas buscam atuar diretamente sobre a oferta de trabalho, no sentido de melhorar as chances de inserção e a qualidade do emprego (qualificação profissional) ou causar impacto sobre a demanda por trabalho (subsídio à contratação, oferta de crédito às pequenas e microempresas, etc.).

necessidades educacionais da força-de-trabalho que se incorporaria ao mercado de trabalho em expansão. Com o abandono de tal compromisso, no bojo do atual processo reestruturação capitalista, o emprego e a integração passam a obedecer a uma lógica essencialmente privada que enfatiza as capacidades e competências individuais como condicionantes exclusivos da inserção no mercado de trabalho. Nessa perspectiva, “A desintegração da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade.” (GENTILI, 1998, p. 78-81).

Posto que não há necessariamente uma correlação direta entre qualificação e emprego e dada a condição “inempregável” de grande parte da população à qual se destinam os programas públicos de qualificação profissional, tem-se que tais programas, uma vez desarticulados das políticas macroeconômicas de promoção do emprego, passam a desempenhar um papel muito limitado que pode se restringir à elevação do nível de qualificação dos desempregados.

Portanto, embora os esforços de qualificação e elevação da escolaridade da população trabalhadora sejam absolutamente legítimos como um imperativo democrático e como um dos requisitos para a obtenção do emprego, este, por outra parte, ao depender de outros condicionantes de natureza conjuntural e estrutural, alerta para um novo problema que não deve ser dissimulado: “[...] a possível não empregabilidade dos qualificados.” (CASTEL, 1998, p. 521).

Por conseguinte, considerados os limites desta e de todas as demais políticas de inserção para reintegrar populações que são “inintegráveis”, elas vêm perdendo gradativamente o seu pretenso caráter transitório para tornarem-se permanentes. Neste sentido, a inserção deixa de representar uma etapa provisória, transformando-se em um “estado” ou em uma nova “modalidade de existência

social”, situada em uma camada intermediária entre a completa exclusão e a integração (CASTEL, 1998, p. 521).

Não é por acaso que se evidencia hoje uma profusão de políticas públicas desta natureza, em um cenário mundial dominado pelo triunfo da ideologia neoliberal. Tal fato apenas contribui para explicitar o sentido real que orienta o padrão vigente de gestão estatal da força-de-trabalho. Trata-se de assegurar as condições de flexibilidade necessárias ao atual processo de reorganização capitalista e compensar os efeitos perversos da globalização dos mercados e da busca de eficiência e de competitividade a qualquer preço, ou ainda, como diz Castel (1998, p. 559), “[...] ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura.”

Resta, finalmente, analisar as manifestações concretas e as particularidades de todas essas transformações experimentadas pelo capitalismo no contexto da sociedade brasileira, destacando-se, sobretudo, os seus rebatimentos do ponto de vista do emprego e da qualificação da mão-de-obra.

Inicialmente, vale ressaltar que o processo de industrialização alavancado a partir da segunda política de substituição de importações, componente do Plano de Metas do Governo JK, permitiu o desenvolvimento de um setor industrial moderno, diversificado e organizado, em termos da base técnica e produtiva, segundo os padrões fordistas. Entretanto, esse processo não foi acompanhado de um movimento paralelo de relativa homogeneização social, tal como o experimentado pelos países capitalistas centrais, visto que no Brasil não se consolidou o padrão de regulação que deu sustentação ao autêntico modelo fordista de desenvolvimento.

De fato, a não universalização dos direitos básicos (incluindo-se dentre estes o acesso à educação) e a ausência de uma reforma agrária que corrigisse a

tendência à concentração da propriedade rural promovida pela industrialização foram os principais responsáveis pelo deslocamento para os centros urbanos de grandes contingentes de força-de-trabalho dotados de um baixo nível de qualificação.

O extenso “exército industrial de reserva” assim constituído e a ausência de um sistema público de seguridade social que desse proteção aos desempregados ensejaram a segmentação do mercado de trabalho e o crescimento da informalidade. Além disso, fragilizaram o poder de organização política dos trabalhadores, o que foi ainda reforçado pela forte repressão a que ficaram submetidos os sindicatos no período da ditadura militar.

Nesse contexto, a alocação e o uso da força-de-trabalho no processo produtivo, ao contrário do verificado nos países desenvolvidos, não esteve pautada em uma estrutura de ocupação socialmente regulada no âmbito das negociações coletivas e organizada de acordo com a qualificação e a formação profissional do trabalhador.

Nesse sentido, foi possível, no Brasil, a consolidação de uma estrutura industrial complexa, porém centrada no trabalho desqualificado, posto que a qualificação não se constituía em parâmetro básico para a inserção profissional do trabalhador e em mecanismo de controle social do uso da força-de-trabalho pelas empresas (DEDECCA, 1998a, p. 278-279).

É verdade que a partir do final da década de 1970 assistiu-se a uma importante inflexão na trajetória do movimento sindical brasileiro, demarcada pela emergência de um “novo sindicalismo”, o qual desempenhou importante papel no processo de democratização do país e na conquista de inelutáveis direitos na esfera social e política, destacando-se dentre esses o fortalecimento das negociações

coletivas.

Todavia, aos limites internos do próprio padrão brasileiro de industrialização se somaram outros, de natureza externa, representados pela crise da dívida, ao tempo em que as economias capitalistas avançadas já experimentavam um processo de reestruturação produtiva sob a hegemonia da ideologia neoliberal.

Ao longo da década de 1980, porém, o Brasil ainda pôde resistir à ofensiva conservadora que se alastrava pelo mundo, dado à força exercida pelos sindicatos e partidos de esquerda no período de transição democrática, mantendo-se fiel ao modelo de industrialização baseado na substituição de importações (LIMA, 2000, p. 16).

Além disso, o contexto macroeconômico, nos primeiros anos dessa década - marcado pelo endurecimento das condições de pagamento da dívida externa, com seus efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos; pelo baixo nível de investimentos, em uma conjuntura recessiva; e pela manutenção do elevado grau de proteção do mercado interno – ao mesmo tempo em que evidenciava a opção por uma gestão “passiva e conservadora” da crise (MATTOSO, 1995, p. 136), não estimulava a disseminação de estratégias empresariais mais sistêmicas de modernização¹⁶, direcionadas para a incorporação dos novos padrões produtivos, tecnológicos e concorrenciais emergentes nos países capitalistas centrais.

Assim sendo, enquanto a maioria dos países experimentava um amplo processo de reestruturação industrial (ou de desindustrialização), em resposta ao aprofundamento da crise em âmbito mundial, o Brasil mantinha praticamente intacta a sua estrutura produtiva.

¹⁶ Por estratégias sistêmicas de modernização, entende-se, aqui, as mudanças de caráter mais generalizado, envolvendo inovações tecnológicas, organizacionais e nas políticas de gestão da força-de-trabalho.

Somente a partir do início da década de 1990, inaugurou-se uma nova fase na economia brasileira, marcada pela ruptura do modelo de industrialização pautado na substituição de importações e por um amplo processo de reestruturação produtiva desencadeado pelas medidas de política econômica implementadas pelo governo Collor.

Por um lado, a adoção de um plano de estabilização econômica, sustentado em uma política monetária fortemente contracionista¹⁷, provocou o agravamento da crise econômica, com a conseqüente retração do mercado interno.

Por outro lado, a brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior, via redução progressiva das alíquotas de importações, expôs a indústria nacional, que até então havia se mantido sob forte proteção tarifária, a uma crescente concorrência internacional.

Assim, ao se defrontarem com os novos padrões de competição vigentes no mercado mundial, as empresas brasileiras se viram obrigadas a promover ajustes em sua estrutura produtiva, com base em estratégias de racionalização voltadas exclusivamente para a redução dos custos (sobretudo dos custos salariais), somente em certos casos, associadas a mudanças internas de caráter mais sistêmico visando ao reforço da capacidade de adaptação e inovação.

A adoção de estratégias de redução dos custos refletiu uma postura defensiva das empresas diante da ameaça representada pelo repentino acirramento da concorrência internacional, em um contexto marcado por uma profunda recessão e pela ausência de uma política de modernização industrial que levasse em conta as especificidades setoriais e regionais. Tornou-se, assim, premente a busca de novas formas de flexibilização das regras de contratação da força-de-trabalho, além

¹⁷ Tal política centrou-se fundamentalmente no controle da base monetária, mediante o confisco temporário dos saldos bancários e depósitos de poupança, e na manutenção da taxa de juros real em patamares bastantes elevados.

daquelas que já constituíam características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, expressas nas facilidades de demissão e nas flutuações do nível de emprego e de salário de acordo com as flutuações da demanda.

Vale acrescentar que o caráter indiscriminado da política de liberalização das importações - corporificado, na ausência de uma política industrial articulada, que estabelecesse prazos graduais para a redução das tarifas e critérios para os produtos comercializados – induziu ainda à eliminação de muitas empresas menos competitivas, que se mostraram incapazes de satisfazer às novas exigências de qualidade e de produtividade pautadas nos padrões internacionais.

Portanto, o processo de reorganização capitalista, no Brasil, longe de se configurar como a incorporação generalizada dos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos emergentes nos países avançados, ocasionou a destruição de parte da capacidade produtiva nacional e a revitalização das formas mais predatórias de concorrência, baseadas na redução dos custos, especialmente daqueles relacionados ao trabalho.

Segundo Dedecca (1998b, p.247-248), trata-se de

[...] uma modernização ao revés, [ou ainda, de] [...] um processo de reestruturação regressiva e de crescente heterogeneidade estrutural [...] [que] provoca, no melhor dos casos, uma desindustrialização parcial reduzindo as relações intersetoriais e promovendo uma maior especialização e internacionalização da estrutura produtiva local.

Todas essas tendências já delineadas no Governo Collor foram apenas reforçadas na gestão de FHC, quando, de fato, se consolidou o novo modelo de acumulação orientado para a “modernização e reinserção da economia brasileira no mundo globalizado”.

A principal inovação introduzida por FHC na esfera econômica foi a sua política de controle da inflação, consubstanciada no Plano Real. Este teve como eixos de sustentação a sobrevalorização da taxa de câmbio (a ponto de alcançar a

paridade do real em relação ao dólar) e a manutenção da taxa de juros em patamares ainda mais elevados.

Tal política trouxe como implicações o aprofundamento do processo de abertura comercial e financeira, apenas iniciado no Governo anterior, a deterioração dos saldos da balança comercial e das transações correntes do balanço de pagamentos, conforme demonstra o Gráfico 1 e a crescente dependência da economia brasileira dos fluxos de capital especulativo, para assegurar os níveis necessários de reservas de moeda estrangeira.

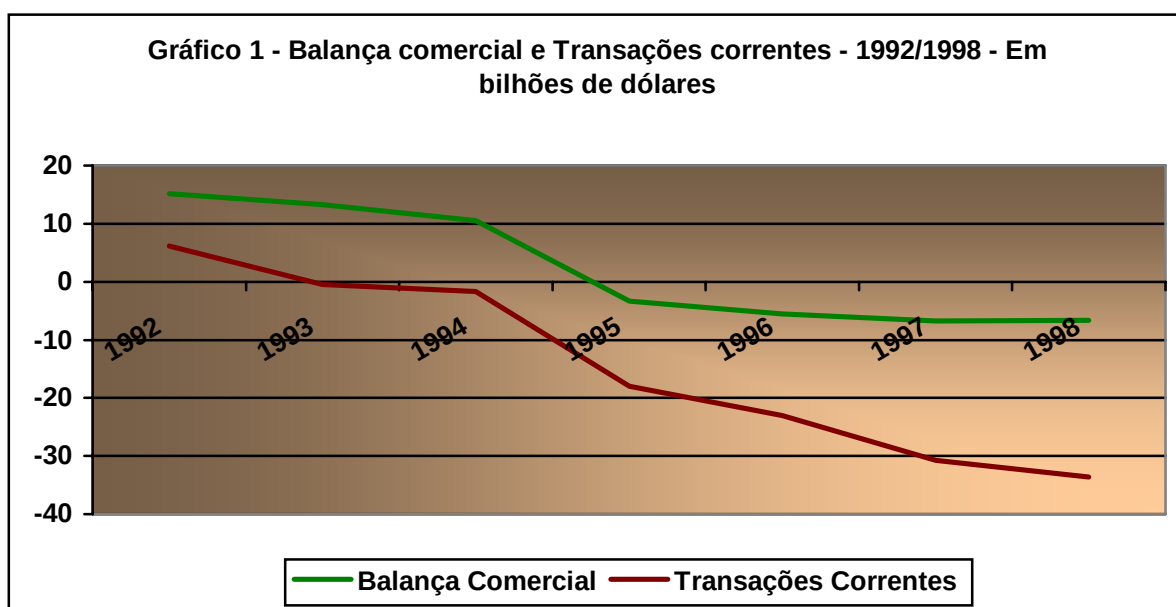


Gráfico 1 - Balança comercial e transações correntes - 1999/1998 - em bilhões de dólares

Fonte: DIEESE (apud LIMA et al, 2003).

O que importa reter aqui é que essa opção de política econômica privilegiou a especulação financeira em detrimento do investimento produtivo e comprometeu o potencial de crescimento da produção e do emprego. Em primeiro lugar, porque a necessidade de atrair fluxos contínuos de capital externo impôs a elevação da taxa de juros a níveis que desestimularam o investimento e o consumo. Particularmente no que se refere ao investimento, as reduzidas inversões em capital fixo observadas durante os melhores anos da década de 1990 não autorizavam a

apostar em uma trajetória de crescimento sustentado a longo prazo, nem tampouco na possibilidade de superação dos estrangulamentos da estrutura produtiva local (DEDECCA, 1998b, p. 243).

Em segundo lugar, ao reduzir abruptamente os preços das importações em relação aos das exportações, o modelo de estabilização sustentado na âncora cambial destruiu capacidades produtivas locais, contribuindo para a desnacionalização de importantes ramos industriais e impedindo que se consolidasse um padrão de acumulação baseado na exportação de produtos manufaturados. Com efeito, o descompasso das taxas de crescimento da produção entre os diferentes setores industriais – manifestado pela expansão do setor de bens de consumo duráveis sem a correspondente contrapartida dos setores de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo não duráveis – sugere a drenagem para o setor externo de parte considerável dos efeitos positivos do melhor desempenho da indústria de transformação. (DEDECA, 1998b, p. 244).

Em terceiro lugar, o desajuste crescente das contas externas daí decorrente teve como contrapartida o agravamento do déficit público e a elevação das despesas governamentais com juros e rolagem da dívida. Isso limitou a capacidade do Governo de ampliar e até mesmo manter seus gastos na área de infra-estrutura e, sobretudo, na esfera social.

Ademais, esse desequilíbrio financeiro do setor público foi invocado como justificativa para a implementação de um programa de privatizações que se concentrou, principalmente, nos setores elétrico, de telecomunicações e de recursos minerais e significou a transferência, a preços aviltantes, de parte representativa do patrimônio nacional para capitais de origem estrangeira.

Todas essas transformações aqui mencionadas como manifestações do

ajuste estrutural experimentado pela sociedade brasileira na década de 1990 trouxeram consequências nefastas do ponto de vista do mercado de trabalho e das relações de trabalho.

Com efeito, observando-se os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)¹⁸, verifica-se que em todas as regiões metropolitanas consideradas o índice de desemprego experimentou uma tendência quase contínua de crescimento ao longo da década de 1990, de tal forma que no ano de 1999, para o total das regiões, cerca de um quinto da População Economicamente Ativa (PEA)¹⁹ estava desempregada.

Tabela 1 - Taxas de desemprego total das Regiões Metropolitanas – 1989/1999

RM	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SP	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3
BH	-	-	-	-	-	-	-	12,7	13,4	15,9	17,9
DF	-	-	-	15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6
POA	-	-	-	-	12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0
RCF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,6	22,1
SSA	-	-	-	-	-	-	-	-	21,6	24,9	27,7

Fonte: Convênio DIEESE / SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego (apud LIMA et al, 2003).

Notas: a) não há dados disponíveis para todas as Regiões Metropolitanas (RM) em todos os anos; b) SP = São Paulo; BH = Belo Horizonte; DF = Distrito Federal; POA = Porto Alegre; RCF = Recife; SSA = Salvador.

Segundo Mattoso (2001, p. 14), em 1999, o desemprego havia alcançado mais de dez milhões de brasileiros. Somente na Região Metropolitana de São Paulo, o número de desempregados quase triplicou entre 1989 e 1999, passando de

¹⁸ A PED é realizada pelo DIEESE em parceria com outras instituições e abrange seis regiões metropolitanas do país, quais sejam: São Paulo, Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife e Salvador. Para o exame das diferenças metodológicas entre a PED e as pesquisas de mercado de trabalho realizadas pelo IBGE, ver Dedecca (1998 c).

¹⁹ A PEA representa a “[...]parcela da população em idade ativa que realiza alguma atividade produtiva e que conforma a oferta de trabalho para a manutenção do sistema produtivo nacional. [Ela] é normalmente constituída de pessoas ocupadas e de pessoas em situação de desemprego”. (DEDECCA, 1998 c).

614.000 para 1.715.000 pessoas, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 - Estimativas de desempregados nas Regiões Metropolitanas – 1989/1999

(em 1.000 pessoas)

RM	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SP	614	738	879	1.175	1.156	1.133	1.085	1.277	1.375	1.585	1.715
BH	--	-	-	-	-	-	-	222	245	297	342
DF	--	-	-	116	115	112	124	137	153	167	189
POA	--	-	-	-	174	159	155	191	197	246	309
RCF	--	-	-	-	-	-	-	-	-	306	321
SSA	--	-	-	-	-	-	-	-	290-	344	394

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração: DIEESE (apud LIMA et al, 2003).

Notas: a) não há dados disponíveis para todas as Regiões Metropolitanas (RM) em todos os anos; b) SP = São Paulo; BH = Belo Horizonte; DF = Distrito Federal; POA = Porto Alegre; RCF = Recife; SSA = Salvador.

Um traço perverso do desemprego dos anos 1990 é a elevação do tempo médio de procura por trabalho. Este tempo, que era de cerca de 15 semanas em 1989, passou para 36 semanas em 1998 e alcançou 40 semanas nos primeiros meses de 1999. Em contrapartida, os desempregados vêm tendo menor acesso ao seguro – desemprego. Segundo o Ministério do Trabalho, em 1998 caiu tanto o número de segurados quanto a taxa de cobertura, em comparação com o ano de 1995. Isso possivelmente se explica pela ampliação da precarização das relações de trabalho, já que os trabalhadores contratados fora dos vínculos legais não têm acesso a este benefício (MATTOSO, 2001, p. 15).

A dificuldade de se obter emprego e a própria falta de acesso ao seguro – desemprego levaram uma parcela significativa dos trabalhadores para os chamados

“bicos”, aumentando o tipo de desemprego oculto pelo trabalho precário²⁰. Por outro lado, as recorrentes tentativas e a falta de perspectiva de inserção no mercado de trabalho acabaram desencorajando muitos trabalhadores a continuar procurando emprego, o que fez com que se ampliasse também o desemprego oculto pelo desalento²¹

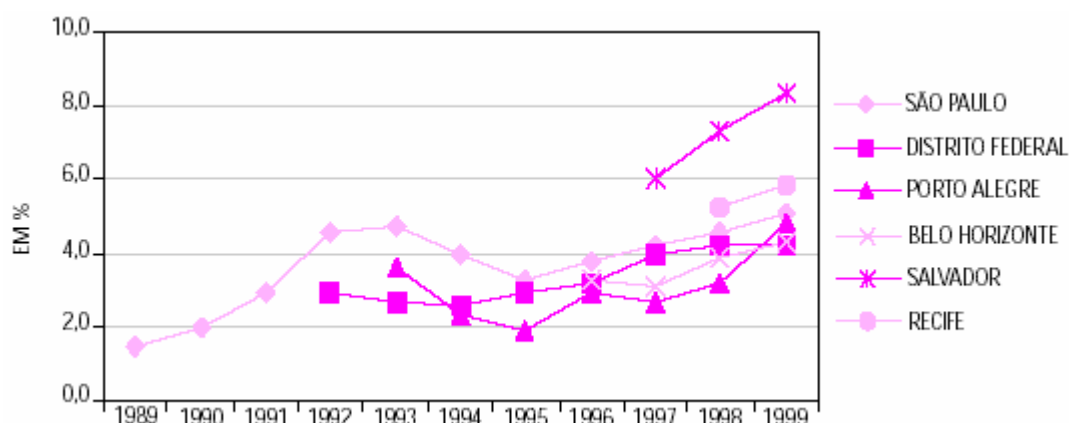


Gráfico 2 - Evolução das taxas de desemprego oculto pelo trabalho precário nas Regiões Metropolitanas - 1989/1999

Fonte: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração: DIEESE (apud LIMA et al, 2003).

²⁰ O desemprego oculto pelo trabalho precário “[...]refere-se à situação vivida por aquelas pessoas que, simultaneamente à procura de trabalho realizaram algum tipo de atividade descontínua e irregular ou desenvolveram um trabalho familiar não remunerado”. (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 95).

²¹ O desemprego oculto pelo desalento é aquele vivido por pessoas que, desencorajadas pelas condições do mercado de trabalho, ou por razões circunstanciais, interromperam a procura de emprego nos últimos 30 dias, embora ainda queiram trabalhar. (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 95).

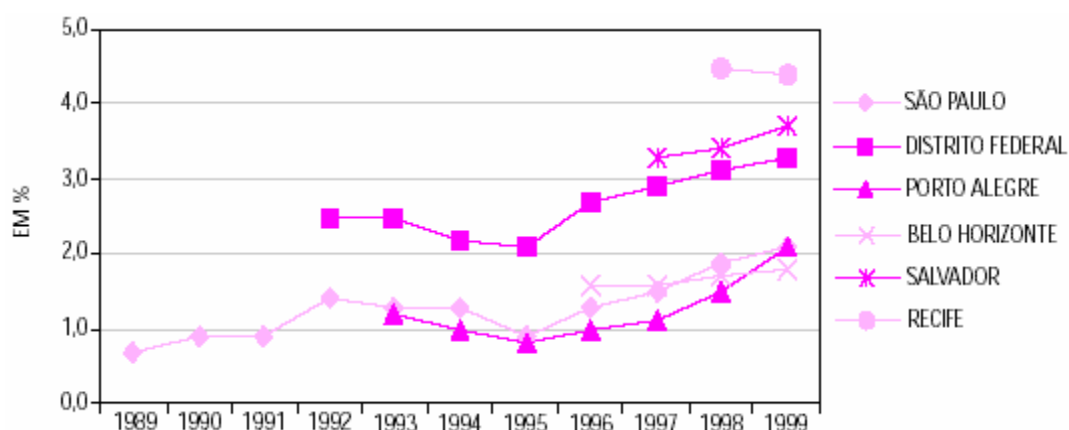


Gráfico 3 - Evolução das taxas de desemprego oculto pelo desalento nas Regiões Metropolitanas - 1989/1999

Fonte: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração: DIEESE

Os diversos segmentos sociais têm sofrido os impactos das recentes alterações na dinâmica do mercado de trabalho com diferentes intensidades. É assim que, além da tradicional discriminação da mulher e do negro - que apresentam maiores índices de desemprego, remuneração inferior e inserção em postos mais frágeis, no que se refere aos vínculos – revela-se nos anos 1990 uma maior dificuldade de inserção da população jovem no mercado de trabalho. A proporção ocupada desse segmento diminuiu fortemente ao longo da década. Embora correspondam à cerca de um quarto (27%) da PEA com mais de 16 anos das seis regiões nas quais a PED é realizada, os jovens entre 16 e 24 anos são quase a metade dos desempregados (45,2%). Também são eles, em geral, que ocupam funções mais instáveis, descobertas de proteção legal e com baixo rendimento.

Além dos jovens, um outro segmento em que o desemprego cresceu relativamente mais, entre 1989 e 1998, foi o composto por homens de mais idade (40 anos ou mais), cônjuges e portadores de maior grau de escolaridade. Este dado contradiz a argumentação do governo e de alguns economistas, segundo a qual o desemprego deve ser atribuído à desqualificação dos trabalhadores (MATTOSO,

2001, p. 14).

No que se refere à estrutura de oportunidades de ocupação, um aspecto bastante relevante observado nos anos 1990 foi a redução da importância do emprego industrial nas regiões metropolitanas analisadas e o aumento do emprego doméstico e no setor de serviços, conforme destacam os dados da Tabela 3.

Tabela 3 - Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica, por Região Metropolitana (1989-99)

(em %)

Atividade Econômica	São Paulo		Distrito Federal		Porto Alegre		Belo Horizonte		Salvador		Recife	
	89	99	92	99	93	99	96	99	97	99	98	99
Indústria	33,0	19,6	4,3	3,8	24,2	19,0	16,1	14,4	8,3	8,1	10,0	9,3
Construção Civil	5,5	5,4	5,6	3,9	5,9	5,8	8,2	8,3	5,4	5,4	4,8	4,7
Comércio	14,8	16,1	15,2	14,2	16,3	16,9	15,1	15	17,9	15,9	2,7	21,5
Serviços	39,7	49,6	61,7	65,3	46,9	50,2	49,6	51,3	55,6	58,5	51,5	51,5
Serviços Domésticos	6,1	8,9	11,7	11,8	6,1	7,6	10	10,2	10,8	10,4	9,7	9,6
Outros	0,9	0,4	1,4	0,9	-1,0	-1,0	0,9	0,8	1,9	1,6	3,4	3,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE/SEADE e entidades regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE (apud LIMA et al, 2003).

Os dados demonstram, portanto, o crescimento das oportunidades de ocupação em setores, em geral, menos estruturados, caracterizados por relações de trabalho mais flexíveis, onde o emprego em tempo integral, de longa duração e protegido pela legislação trabalhista cede lugar para vínculos mais vulneráveis (sem carteira assinada, trabalho autônomo em condições precárias, emprego doméstico, etc.).

Tal tendência é um dos reflexos do processo de racionalização econômica e de desestruturação de elos da cadeia produtiva. Com efeito, a redução do número de postos de trabalho na indústria e o concomitante aumento no setor de serviços, além de sinalizar o baixo crescimento econômico, põem em evidência as estratégias de racionalização implementadas pelas empresas brasileiras. Dentre essas estratégias destaca-se a terceirização de atividades antes realizadas internamente, a qual é estendida, inclusive, para os serviços tipicamente industriais, provocando um deslocamento do emprego para outros setores e para empresas menores.

Conforme ressaltado anteriormente, este deslocamento das oportunidades de ocupação para outros setores econômicos não se fez sem modificações na forma de contratação dos trabalhadores. De fato, nos anos 1990 houve um claro crescimento de formas mais flexíveis de contratação, denotando um amplo processo de desestruturação do mercado de trabalho a partir do qual se reduziu o segmento formal (aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem proteção ao trabalhador, tais como a Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o seguro – desemprego) e ampliou-se, expressivamente, o segmento informal (caracterizado por trabalho e salários descontínuos, de curta duração e sem contribuição para a Previdência Social).

Segundo as pesquisas do IBGE e do DIEESE - SEADE, mais de 50% dos trabalhadores ocupados das grandes cidades se encontravam inseridos em algumas atividades informais, a maior parte deles sem registro e sem garantias mínimas de saúde, aposentadoria, seguro – desemprego, FGTS (MATTOSO, 2001, p. 16).

O principal determinante desse intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido nos anos 1990 foi a acentuada redução da capacidade

de geração de empregos formais. Efetivamente, ao longo dessa década foram eliminados cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira. Até maio de 1999, somente a indústria de transformação diminuiu cerca de 1,6 milhão de seus empregos formais ao longo da década. Essa tendência atingiu também a construção civil, o comércio e o setor financeiro, excetuando-se apenas o heterogêneo subsetor serviços, compreendido por alojamento, alimentação, reparação e diversos, que apresentou acréscimo de 160 mil postos de trabalho formais (MATTOSO, 2001, p. 18).

Por outro lado, em que pesem todas essas mudanças experimentadas pelo mercado de trabalho brasileiro no período considerado, cumpre salientar que não se registraram transformações significativas na estrutura setorial de ocupação, tanto no que concerne às funções desempenhadas pelos trabalhadores nas empresas, quanto ao grau de escolaridade. Segundo Dedecca (1998a, p. 284), a distribuição do emprego entre os setores de planejamento, execução e apoio nas empresas com mais de 50 empregados da indústria de transformação se manteve praticamente inalterada nas regiões Nordeste e Sudeste, verificando-se apenas uma ligeira redução da participação da força-de-trabalho analfabeta ou com primeiro grau incompleto, em favor daquela com maior nível de escolaridade.

Não obstante, este autor adverte que longe de resultar de mudanças tecnológicas e organizacionais que pudessem requerer um novo perfil de trabalhador, essa melhoria do perfil educacional dos empregados expressa muito mais uma postura seletiva por parte das empresas que, em um contexto de contração do nível de emprego industrial, optam por manter ou recrutar, quando necessário, trabalhadores com melhores níveis de escolaridade e qualificação. Sem embargo, as mudanças na estrutura ocupacional brasileira, decorrentes do processo

de reorganização econômica em curso, têm favorecido muito mais o crescimento de ocupações precárias inseridas no setor informal, para as quais há baixas exigências de qualificação.

Face ao exposto, refuta-se mais uma vez o argumento, muito em voga no discurso dominante, de que o desemprego no país teria como um de seus importantes componentes o descompasso existente entre oferta e demanda de trabalho em termos do perfil de qualificação. De acordo com tal discurso, haveria uma procura crescente de força-de-trabalho com maiores requisitos educacionais, para fazer face aos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos, a qual não encontraria oferta correspondente, dado o baixo nível de escolaridade e de qualificação da PEA brasileira.

Este pressuposto, dentre outros, justificou a ênfase dada pelo governo FHC à Política Nacional de Educação Profissional regulamentada através do PLANFOR, enquanto um dos eixos constitutivos das “políticas de mercado de trabalho” que, a exemplo das tendências registradas em âmbito internacional, vêm ganhando destaque como estratégias privilegiadas de combate ao desemprego em detrimento das chamadas “políticas de emprego”.

A seguir será analisado o PLANFOR em sua concepção, destacando-se o seu desenho original, seus pressupostos e princípios norteadores, entendendo-se que tais elementos se constituem, juntamente com o contexto anteriormente descrito, em importantes condicionantes dos resultados dessa política de qualificação profissional.

4.2 A concepção teórico-ideológica da política: do emprego a empregabilidade

Como eixo constitutivo da Política Pública de Trabalho e Renda²², o PLANFOR objetivava, mediante a utilização de recursos do FAT, fomentar o desenvolvimento de ações de qualificação e requalificação profissional, com vistas a contribuir para a melhoria das condições de empregabilidade²³ dos trabalhadores beneficiados e para a elevação da produtividade e da competitividade.

Concebido pela então Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) desde 1995 e efetivamente implementado a partir de 1996 até 2002, o Plano tinha como meta inicial ampliar, gradativamente, a oferta de Educação Profissional do país, através da mobilização e articulação, em torno de objetivos e diretrizes comuns, de toda a capacidade e competência existentes na área – envolvendo instituições públicas e privadas, governamentais e não-governamentais, laicas e religiosas – de modo a qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA, maior de 14 anos.

A população-alvo do PLANFOR compreendia:

[...] pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas ao primeiro emprego; trabalhadores sob riscos de desocupação, em decorrência de processo de modernização tecnológica, privatização, redefinição de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de créditos financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas à sazonalidades por motivo de restrição local, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e no fluxo de renda. (BRASIL, 2000).

A estratégia de implementação do programa em causa estava pautada

²² A Política Pública de Trabalho e Renda, articulada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em âmbito federal, e pelas Secretarias Estaduais de Trabalho ou equivalentes em âmbito estadual, pretende integrar os diversos programas do Sistema Público de Emprego, quais sejam: Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa de Qualificação e Requalificação Profissional, Programa de Intermediação de Mão-de-Obra e Programa de Pagamento do Seguro-Desemprego.

²³ No contexto do PLANFOR, a “empregabilidade” era entendida como a capacidade individual de obtenção de emprego ou de desenvolvimento de alternativas de geração e elevação de renda, bem como de permanência em um mercado de trabalho em constante mutação.

nos princípios da descentralização, da participação e do controle social sobre o uso dos recursos, bem como na integração das ações de qualificação e requalificação com os demais eixos da Política de Trabalho e Renda e com outros programas afins.

Dessa forma, o Plano era desenvolvido através de dois mecanismos: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias. Os primeiros encontravam-se sob a gestão das Secretarias Estaduais de Trabalho ou suas equivalentes e estavam circunscritos a cada unidade da Federação, sendo executados por instituições parceiras, com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão Estadual de Emprego. A esta competia consolidar e priorizar as demandas de qualificação identificadas pelas Comissões Municipais de Emprego, como também supervisionar a própria execução das ações. As Parcerias, por sua vez, compreendiam projetos e ações em caráter complementar aos PEQs, implementados em escala nacional ou regional e que pudessem contribuir para o avanço conceitual do PLANFOR (BRASIL, 2000).

Além do incremento significativo do aporte de recursos destinados à qualificação e requalificação, da inclusão de novos segmentos sociais e das mudanças introduzidas nas formas de implementação e de gestão dos programas, a referida Política Nacional de Educação Profissional pretendia incorporar outros aspectos inovadores que merecem aqui ser destacados.

Em primeiro lugar, assumia como pressuposto a necessidade de se buscar um “novo perfil de qualificação” do trabalhador para fazer frente ao atual contexto de globalização da economia e de surgimento de novos padrões produtivos e tecnológicos, em substituição ao paradigma taylorista-fordista. Tal perfil de qualificação deveria se apoiar nos princípios da polivalência e multifuncionalidade, em contraposição ao elevado grau de especialização exigido pelo padrão de

organização até então prevalecente. Por conseguinte, impunha-se uma formação profissional de caráter mais geral e abstrato, que permitisse ao trabalhador “saber aprender”, muito mais do que “saber fazer”. Para tanto, o PLANFOR propunha que as ações de qualificação articulassem conteúdos em “habilidades básicas” (saber ler, interpretar, calcular e raciocinar), “específicas” (atitudes e conhecimentos técnicos das diferentes ocupações) e de gestão (competências de autogestão e de organização associativa), com vistas a superar a tradicional dicotomia entre trabalho manual e intelectual.

Outras inovações pretendidas pela Política, no sentido de conformar uma “nova concepção de Educação Profissional”, consistiam em: assumir uma visão de médio e longo prazo, em oposição às ações tópicas e desarticuladas; assimilar a perspectiva de complementaridade entre Educação Básica e Profissional, em substituição à visão dicotômica tradicionalmente predominante; centrar o foco das ações nas demandas do mercado de trabalho e nas necessidades da clientela, em detrimento do enfoque assistencialista até então vigente que tomava como referência a oferta de cursos disponíveis.

Não se pode negar a importância do PLANFOR como política pública que objetivava ampliar e articular a oferta dos serviços de formação profissional no país, com vistas a adequá-la às mudanças na base produtiva e nos requisitos de qualificação da força-de-trabalho. Igualmente deve ser ressaltada a pertinência de esforços empreendidos nesse sentido, sobretudo em um contexto marcado por forte segmentação do mercado de trabalho e pela presença de um grande contingente de trabalhadores de baixíssima escolaridade²⁴, crescentemente excluídos do setor formal da economia e que tradicionalmente não têm acesso às ações de

²⁴ A PEA brasileira possui, em média, menos de quatro anos de estudo, sendo constituída de aproximadamente 20% de analfabetos, a maioria deles em plena idade produtiva.

qualificação.

Entretanto, entende-se que tal política contém limites inerentes à própria concepção teórico-ideológica na qual se fundamenta e outros relacionados a algumas contradições internas que permeiam o seu desenho original.

Primeiramente, merece destaque o conceito de empregabilidade que ganhou espaço e centralidade no Brasil a partir de meados dos anos 1990, sendo definido como o objetivo que articula e oferece coerência aos três componentes principais da estratégia de combate ao desemprego do governo de FHC: a redução dos encargos patronais, a flexibilização das relações de trabalho e a formação profissional.

Como objetivo perseguido pelo PLANFOR, a “empregabilidade” não significa assegurar emprego no sentido clássico, mas tão somente, tornar “empregáveis” os trabalhadores contemplados pelas ações de qualificação, dotando-lhes de meios de competir na nova dinâmica do mercado de trabalho, no qual, progressivamente, perde espaço o trabalho assalariado com carteira assinada, vingando alternativas de ocupação mais precárias, incluindo-se dentre estas o emprego informal e as formas autogeridas ou associativas de trabalho autônomo. A par de individualizar a problemática do desemprego, tal perspectiva incorpora a idéia de inexorabilidade das atuais tendências a informalização e a precarização das relações de trabalho, contribuindo inclusive para reforçá-las. Em outras palavras, o Estado estaria desobrigado a assegurar emprego aos trabalhadores qualificados, limitando-se ao papel de conferir a estes “igualdade de oportunidades” para competir no mercado, no atual contexto de economia globalizada e de emergência de novos padrões competitivos. Nesse sentido, qualquer insucesso na busca de inserção no mercado de trabalho seria atribuído à incapacidade dos indivíduos e não às

desvantagens estruturais inerentes a um sistema excludente e concentrador (LIMA et al, 2001, p. 156).

Na verdade, conforme salienta Gentili (1999, p. 85),

[...] o conceito de empregabilidade tende a instituir-se num poderoso mecanismo de modelização da consciência, numa ferramenta ideológica na produção do conhecimento, [...] num ícone que seduz a gregos e troianos, ganhadores e perdedores, incluídos e excluídos.

Ele desempenha um papel fundamental na construção e legitimação de um novo senso comum sobre o trabalho, sobre a educação, sobre o emprego e sobre a própria individualidade.

Na percepção do autor, este conceito emerge do que denominou de “crise da promessa integradora”, referindo-se à ofensiva conservadora contra o caráter potencialmente integrador atribuído à escola e às políticas educacionais no campo econômico.

A ênfase no papel da escola como instância de integração dos indivíduos à vida produtiva teve sua base científica de legitimação na Teoria do Capital Humano que despontou nos anos 1950 e 1960, tendo como principal pressuposto o de que o Estado, ao investir na promoção de políticas planejadas de educação e formação de mão-de-obra, estaria contribuindo, por um lado, para o aumento da renda individual (derivada do incremento do capital humano individual) e, por outro lado, para o aumento da riqueza social (derivada do incremento do capital humano social), permitindo, desta forma, um desenvolvimento mais competitivo das economias em nível setorial e regional. Portanto, a referida teoria atribui um papel de destaque ao Estado e estabelece um vínculo estreito entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social.

Não se pode esquecer que foi no contexto de crescimento generalizado e de pleno emprego da chamada “Era de Ouro” do capitalismo que se criaram as

condições materiais para a formulação da promessa que definia a escolaridade como um processo integrador não apenas nos planos cultural, político e social, como também no plano econômico. Contudo, com as novas condições de acumulação do capitalismo globalizado, as características mais marcantes e perturbadoras da virada do século são a estagnação e o desemprego. O desenvolvimento econômico da sociedade não está mais subordinado a uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva. As economias podem crescer e conviver, ao mesmo tempo, com uma elevada taxa de desemprego e com grandes contingentes da população excluídos dos benefícios do progresso econômico.

Foi nesse contexto, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1980, que a Teoria do Capital Humano, a mais importante referência teórica da Economia da Educação, começou a experimentar uma profunda reestruturação, surgindo a partir de então com a difusão de uma nova promessa de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade (GENTILI, 1998, p. 81).

A Teoria do Capital Humano, metamorfoseada em sua nova versão, não nega a contribuição econômica da escolaridade. Porém procede a uma transformação substantiva em seu sentido, que conduz ao que Gentili (1998, p. 81) denominou de privatização da função econômica atribuída à escola ou privatização da promessa integradora. Tal transformação expressa a passagem

[...] de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc.), a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILI, 1998, p. 81).

Assim posto, embora a tese da empregabilidade recupere a concepção individualista da Teoria do Capital Humano, ela elimina o nexo que essa teoria estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital

humano social. Com efeito, de acordo com a nova perspectiva, um incremento no capital humano individual aumenta as condições de empregabilidade do indivíduo, o que não se traduz na garantia de que cada trabalhador terá seu lugar assegurado no mercado de trabalho, visto que neste não há lugar para todos.

Nesse sentido, o discurso da empregabilidade reconhece a possibilidade do fracasso, visto que a educação e a escola, embora ainda representem uma esfera de formação para o mundo do trabalho, não oferecem qualquer garantia de inserção. Esta última está condicionada agora ao triunfo ou ao fracasso de cada um.

Em síntese, conforme afirma Gentili (1998, p. 89)

[...] a garantia do emprego como direito social (e sua defesa como requisito para as bases de uma economia e uma vida política estável) desmanchou-se diante da nova promessa de empregabilidade como capacidade individual para desfrutar as limitadas possibilidades de inserção que o mercado oferece.

Além do conceito de empregabilidade, um outro aspecto que merece consideração diz respeito a uma das principais inovações pretendidas pelo PLANFOR para conformar uma “nova visão” de Educação Profissional. Trata-se da estratégia de centrar o foco das ações de qualificação na demanda do mercado de trabalho e nas necessidades da clientela, com vistas a superar o enfoque assistencialista ou contencionista, direcionado a ajudar os pobres ou retirar menores da rua e baseado na oferta de cursos disponíveis nas “prateleiras” das agências especializadas.

Tal inovação constituiu, sem dúvida, um grande avanço, na medida em que poderia contribuir para uma maior eficácia da política em termos de melhoria nas condições de emprego e renda dos trabalhadores beneficiados. Não obstante, ao focalizar a atenção na demanda por formação profissional, o PLANFOR definiu duas prioridades que, embora corretas em si mesmas, não são facilmente conciliáveis: atender aos novos requisitos de qualificação exigidos pelo mercado de

trabalho e, simultaneamente, contemplar as necessidades da população-alvo cujo perfil, na maioria das vezes, mostra-se incompatível com aqueles requisitos, sobretudo no que concerne ao grau de escolaridade.

Percebe-se, portanto, que havia uma indefinição em relação ao foco da ação, uma vez que ao mesmo tempo em que o PLANFOR objetivava preparar trabalhadores para fazer frente às novas exigências da acumulação do capital, no contexto da reestruturação produtiva, pretendia também atender às necessidades de qualificação de segmentos em “desvantagem social” para os quais, em geral, não existe possibilidade concreta de inserção no mercado de trabalho formal. Neste último caso, tratar-se-ia simplesmente de preparar para enfrentar a exclusão provocada pelo atual estágio de desenvolvimento capitalista, assumindo a política uma ótica meramente compensatória (LIMA et al, 1999, p. 76).

Essa face compensatória do PLANFOR se revela notadamente quando se tem em conta que o esforço nacional de qualificação com o foco na empregabilidade se contrapunha à direção geral da política macroeconômica do Governo FHC, centrada nas metas de estabilização monetária, mediante medidas inibidoras dos investimentos públicos e privados, elas próprias responsáveis pelo agravamento do desemprego.

Uma outra inovação proposta pelo PLANFOR se refere à adoção de uma “nova concepção” de qualificação profissional voltada para a formação de um trabalhador mais crítico e mais consciente de seus direitos e deveres, retratado no conceito do “cidadão produtivo”. Para tanto, seria necessário, em termos do conteúdo das ações de qualificação, a articulação das habilidades básicas, específicas e de gestão de maneira a ensejar uma formação profissional mais abrangente e menos alienada, capaz de superar a tradicional dicotomia entre

educação básica e educação profissional.

Neste aspecto, cabe inicialmente questionar o alcance das ações de qualificação desenvolvidas pelo PLANFOR para se contraporem a uma dualidade que tem caráter estrutural na sociedade brasileira e que foi, inclusive, reforçada a partir da reforma experimentada pelo ensino médio e profissional nos anos 1990, conforme já salientado em capítulo precedente.

De fato, além de o PLANFOR estar inscrito em um contexto desfavorável à superação dessa dualidade, a própria natureza de seus cursos (caracterizados pela curta duração e pela falta de articulação com o sistema formal de ensino) impediria que essa política per si fosse capaz de sanar os graves problemas educacionais herdados do passado, expressos no elevado índice de analfabetismo, no baixo nível de escolaridade da PEA brasileira e na dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual que remonta ao período da colonização.

Ademais, é importante ressaltar que, embora seja indiscutível, do ponto de vista do trabalhador, a superioridade de uma formação mais complexa, abstrata e de caráter geral, em relação ao especialismo e mero adestramento, a primeira não reflete o perfil de qualificação demandado pelo mercado de trabalho brasileiro em sua totalidade, como parece supor o PLANFOR nos documentos que fundamentam sua ação.

Na verdade, a política em causa assume como pressuposto geral uma visão linear e homogênea acerca da atual reestruturação produtiva e de sua relação com os requisitos de qualificação da força de trabalho. Entretanto, esse processo, longe de se configurar como a incorporação generalizada dos novos padrões produtivos e tecnológicos emergentes nos países avançados, tem se caracterizado pelo predomínio de estratégias de racionalização. Estas, ao contrário de ensejarem

a busca de um novo perfil de trabalhador pautado nos princípios da polivalência e da multifuncionalidade, têm estimulado a proliferação de formas precárias de contratação, baseadas no trabalho desqualificado.

Com essas ressalvas não se pretende negar a importância de iniciativas voltadas para a formação da força-de-trabalho segundo uma perspectiva mais abrangente e menos alienante. Ao contrário, reafirma-se a necessidade de se desenvolverem esforços dessa natureza, sobretudo no Brasil, sob pena de se reforçar o predomínio de um padrão de reestruturação produtiva centrado no trabalho desqualificado.

Tais esforços, contudo, ao invés de incorporarem acriticamente experiências e conceitos dominantes em âmbito internacional, devem atentar para as peculiaridades da sociedade brasileira, marcada por uma histórica heterogeneidade produtiva e tecnológica entre regiões, entre setores produtivos e entre grandes e pequenas empresas (LIMA et al, 2001, p. 154).

Finalmente, resta discutir mais uma tentativa de inovação do PLANFOR expressa em sua estratégia de implementação. Conforme já observado, tal estratégia está fundamentada, em primeiro lugar, no princípio da descentralização, visando a consolidação de uma nova forma de relação entre a União e as Unidades da Federação, cabendo à primeira a responsabilidade de formulação dos objetivos e diretrizes da política e reservando-se às segundas a definição de prioridades, a escolha e a coordenação das ações implementadas. Em segundo lugar, o PLANFOR está pautado nos princípios da participação e da parceria da sociedade civil no planejamento, execução e controle das ações de qualificação.

Tal participação da sociedade civil está consubstanciada no envolvimento dos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho, de entidades sindicais, de

entidades representativas de setores econômicos e segmentos sociais específicos, de organizações não-governamentais e de instituições de ensino médio e superior, em todas as etapas da política, desde a sua formulação até a sua execução.

Um mérito inquestionável dessa estratégia de implementação consiste em possibilitar maior adequação da política às especificidades de cada região, setor ou clientela. De fato, a descentralização e a participação da sociedade civil poderiam viabilizar uma maior focalização das ações nas reais necessidades de qualificação da força de trabalho, sob as óticas do mercado de trabalho e dos trabalhadores. Cumpre ainda acrescentar, como aspectos potencialmente positivos dessa forma de gestão, a “possibilidade” de democratização do processo de decisão e de maior controle social sobre a alocação e o uso dos recursos.

Não obstante, para que tais objetivos se concretizassem pressupunha-se que a descentralização das decisões devesse ocorrer em direção aos municípios onde, de fato, as ações são implementadas. Neste particular, embora o PLANFOR preconizasse a municipalização, não previu mecanismos de repasse de recursos às unidades administrativas municipais, o que já se constituiu, a princípio, em um sério obstáculo a uma efetiva descentralização.

Ademais, cabe alertar que especialmente no que concerne à concretização dos ideais democráticos, Arretche (1996, p. 45) argumenta que este resultado “[...] depende menos da escala ou nível de governo encarregado das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.”

Nesse sentido, de acordo com o contexto social e histórico no qual se inscrevem as instituições, a simples delegação de poder das instâncias centrais para as municipais de governo pode implicar na reprodução e até no reforço, em âmbito

local, das formas autoritárias, corporativistas e clientelistas de dominação (LIMA, 2002, p. 141).

Da mesma maneira, a criação de instituições e de mecanismos de participação direta, a exemplo dos conselhos de direito, é condição necessária, porém não suficiente, para o exercício de um controle social autônomo sobre as ações do Governo. Eles podem se transformar em meros instrumentos de legitimação do poder político, dependendo de sua representatividade face à diversidade dos interesses envolvidos, da forma de escolha dos seus membros, do grau de articulação destes com suas bases, do seu poder de voto, do nível de domínio das informações e o do próprio nível de organização política dos segmentos sociais representados (LIMA, 2002, p. 142).

Por último, em que pesem os desdobramentos positivos que possam advir da descentralização e da parceria, não se deve esquecer que a incorporação de tais princípios na gestão das políticas públicas se inscreve na atual agenda de reformas neoliberais, visando à redução e transferência para a sociedade civil de algumas responsabilidades do Estado na área social. Isso posto, a forma de tradução desses princípios pelos governos estaduais, nos processos de formulação e implementação dos PEQs, abre a possibilidade de esse novo padrão de gestão significar simplesmente terceirização ou privatização da função social do Estado relacionada à qualificação da força-de-trabalho, podendo, inclusive, conduzir ao extremo de se desprezarem experiências acumuladas por instituições públicas tradicionalmente envolvidas com a questão, em nome dos objetivos da parceria e da participação da sociedade civil (LIMA et al, 2001, p. 158).

Acredita-se que todos esses pontos aqui discutidos também representaram importantes condicionantes dos resultados do PLANFOR. Além

destes, deficiências nos processos de planejamento e de execução das ações revelaram a não assimilação devida da filosofia norteadora da política, por parte dos sujeitos envolvidos, constituindo-se em outros determinantes, de natureza endógena, do grau de eficácia dos programas de qualificação implementados. Essas deficiências serão analisadas no próximo capítulo, tomando-se por base a experiência de desenvolvimento do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão (PEQ-MA)

5 O PLANFOR NO MARANHÃO: uma avaliação de resultados

Este capítulo tem como principal objetivo analisar a eficácia dos PEQs-MA desenvolvidos no período de 1996 a 2000, como parte do PLANFOR. Enfoca, sobretudo, os resultados mais tangíveis alcançados, em termos de mudanças nas condições de emprego e renda dos trabalhadores beneficiados pelas ações de qualificação profissional.

Antes, porém, é necessário tecer algumas considerações acerca do perfil e das tendências do mercado de trabalho no Maranhão nos anos 1990, com vistas a delinear o contexto no qual incidiu o desenvolvimento da Política. Far-se-á também, em seguida, um breve resgate do próprio processo de implementação dos PEQs-MA, na medida em que este é aqui entendido como um dos condicionantes dos resultados do PLANFOR no Maranhão, além de outros já amplamente tratados neste trabalho.

5.1 O perfil e as tendências do mercado de trabalho no Maranhão nos anos 1990

Os dados apresentados no documento “Síntese de indicadores sociais 2000”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001), permitem traçar o perfil e as tendências do mercado de trabalho da economia maranhense ao longo da década de 1990.

Segundo esse documento, a oferta de mão-de-obra no Estado do Maranhão, expressa pela População Economicamente Ativa (PEA), cresceu no período compreendido entre 1992 e 1999 de 2.349.806 para 2.802.454 trabalhadores, representando um incremento de 19,3 % e superando, portanto, o

percentual de crescimento da PEA brasileira no período mencionado, que foi de 13,8%. A Tabela 4, a seguir, possibilita uma comparação da distribuição dessa oferta de mão-de-obra por situação do domicílio entre os anos de 1992 e 1999.

Tabela 4 – População economicamente ativa (PEA) do Maranhão por situação do domicílio – 1992/1999

Situação do domicílio	População Economicamente Ativa (PEA)				
	1992		1999		Incremento %
	Trabalhadores	%	Trabalhadores	%	
Urbana	886.716	37,7	1.114.556	39,8	25,7
Rural	1.463.090	62,3	1.687.898	60,2	15,4
TOTAL	2.349.806	100,0	2.802.454	100,0	19,3

Fonte: IBGE, 2001

Conforme os dados indicam, no período em análise verificou-se um crescimento mais acelerado do segmento urbano da PEA em relação ao rural, denotando um processo de deslocamento da população do campo em direção às cidades. Entretanto, embora tenham reduzido a sua participação na PEA estadual de 62,3% para 60,2%, os trabalhadores residentes no meio rural ainda representavam em 1999 parcela majoritária da oferta de mão-de-obra na economia maranhense, contrastando com a situação verificada para o Brasil como um todo, em que essa participação era apenas de 23%.

No que tange à taxa de atividade, “entendida como a porcentagem da população de 10 anos ou mais que participa efetivamente do mercado de trabalho, seja na condição de ocupada ou desocupada”, esta variou de 67,4% para 67,2%, sempre no mesmo período considerado, expressando, tal como ocorreu na totalidade do país, uma discreta tendência de queda, que pode estar associada

entre outras causas, ao envelhecimento gradual da população e à menor participação dos jovens no mercado de trabalho (IBGE, 2001, p. 115).

Vale ressaltar o comportamento diferenciado da taxa de atividade por sexo. De fato, enquanto a taxa de atividade masculina baixou de 82,7% para 78,5%, a feminina experimentou um crescimento de 52,8% para 55,9%. Embora tal tendência possa ser observada em todas as regiões do país, expressando o crescente aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, o Maranhão se destacava como um dos estados que apresentavam as maiores taxas de atividade femininas no país no ano de 1999.

Seguindo tendência nacional, a taxa de atividade rural no Maranhão é bem mais elevada do que a urbana (73,2% contra 59,7% em 1999). Na zona rural esta taxa experimentou, inclusive, um ligeiro acréscimo entre 1992 e 1999, passando de 72,6% para 73,2%, enquanto na zona urbana ela diminuiu de 60,2% para 59,7%. Por conseguinte, a pequena redução sofrida pela taxa de atividade do Estado em seu conjunto deveu-se exatamente à queda verificada nas áreas urbanas.

Analisando-se a taxa de atividade por grupos de idade, uma primeira observação que merece destaque é a tendência, verificada também em âmbito nacional, de redução da participação das faixas etárias de 10 a 14 anos, de 15 a 17 anos e de 65 anos ou mais no mercado de trabalho, revelado pela diminuição da taxa de atividade destes grupos entre 1992 e 1999. Essa taxa caiu de 36,7% para 35,8% entre as crianças de 10 a 14 anos e de 56,9% para 54,7% entre os jovens de 15 a 17 anos. No grupo de 65 anos ou mais tal redução se mostrou mais significativa, passando de 46,4% para 38,7%. Em relação à queda da participação das crianças e adolescentes na constituição da PEA, tal fato pode ser atribuído, por um lado, às crescentes dificuldades de absorção destes segmentos pelo mercado de

trabalho e, por outro lado, ao maior tempo de permanência na escola.

Convém ressaltar, porém, que no Maranhão essa tendência se manifesta de maneira menos acentuada que no conjunto do Brasil, onde as variações do indicador em causa foram bem mais significativas. Além disso, vale salientar que a participação das crianças e adolescentes, bem como das pessoas de 65 anos ou mais na PEA estadual é consideravelmente maior que na PEA brasileira, o que certamente reflete as condições de subdesenvolvimento do Estado. Em 1999, no Maranhão as taxas de atividade das faixas etárias de 10 a 14 anos, 15 a 17 anos e 65 anos ou mais eram de 35,8%, 54,7% e 38,7%, respectivamente. Enquanto isso, no Brasil, nesse mesmo ano, essas taxas situavam-se nos patamares de 16,6%, 44,6% e 25,5%, nessa ordem.

A taxa de atividade por anos de estudos cresce à medida que aumenta a escolaridade, significando que para os níveis mais elevados de instrução é maior a participação da população de 10 anos ou mais na PEA, posto que aumentam as chances de inserção no mercado de trabalho. Tal constatação é válida tanto para o Brasil como para o Maranhão. Por outro lado, este indicador apresenta comportamento diferenciado ao longo da década de 1990, se comparadas as realidades estadual e nacional. Enquanto no conjunto do país, no período em foco, os grupos com menor escolaridade apresentam uma redução maior em suas taxas de atividade do que os grupos mais instruídos, no contexto do Estado aumentou a participação na PEA dos trabalhadores sem instrução e com menos de um ano de estudo, cuja taxa de atividade passou de 70,8% em 1992 para 71,2% em 1999. Ao mesmo tempo essa taxa caiu mais acentuadamente para os segmentos de maior escolaridade, apresentando maior variação entre as pessoas com 12 anos e mais de estudo, para as quais caiu de 89,6% para 83,0% ao longo do período em análise.

Cumprir ainda salientar que, em 1999, o Maranhão se destacava como o Estado com a maior taxa de atividade de trabalhadores sem instrução e menos de um ano de estudo e que era bastante expressiva a diferença deste indicador se confrontado com a média brasileira (71,2% contra 55,3%).

A população ocupada no Maranhão era de 2.278.866 trabalhadores em 1992, ou seja, 97,0% da PEA, passando em 1999 para 2.683.008 trabalhadores, que correspondiam a 96,0% da PEA daquele ano. Portanto, como se pode observar, a taxa de ocupação da PEA maranhense sofreu uma queda discreta ao longo da década, em muito menor proporção do que na totalidade do Brasil, onde ela era de 93,0% em 1992 e foi reduzida para 90,0% em 1999.

A Tabela 5, a seguir, expressa a distribuição da população ocupada no Maranhão por posição na ocupação nos anos de 1992 e 1999.

Tabela 5 – População ocupada no Maranhão, total e sua respectiva distribuição percentual por posição na ocupação - 1992/1999

Ano	População ocupada						
	Total	Posição na ocupação (%)					
		Empregados	Militar ou estatutário	Trabalhador doméstico	Conta própria	Empregadores	Não remunerados
1992	2.278.886	18,3	5,4	3,8	44,4	2,2	19,8
1999	2.683.008	17,1	6,1	4,6	40,3	1,6	21,6

Fonte: IBGE, 2001

Conforme indicam os dados da Tabela, a distribuição dos ocupados por posição na ocupação permaneceu praticamente inalterada durante o período, registrando-se apenas uma ligeira queda da participação dos empregados, dos trabalhadores por conta própria e dos empregadores, em favor dos militares ou

estatutários, dos trabalhadores domésticos e dos não – remunerados.

Comparando-se a situação do Maranhão com a realidade brasileira, no ano de 1999, as principais diferenciações identificadas se referem aos percentuais de participação dos empregados, dos trabalhadores por conta própria e dos não – remunerados. Estes representavam, respectivamente, 17,1%, 40,3% e 21,6% da população ocupada do Estado, contra 44,8%, 23,2% e 9,3% na média brasileira, denotando o baixo grau de estruturação do mercado de trabalho maranhense, expresso pelo número ainda pouco representativo dos trabalhadores assalariados, em contraposição ao peso significativo dos autônomos e dos não remunerados.

Esse baixo grau de estruturação do mercado de trabalho maranhense está também refletido nos pequenos percentuais de empregados e trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, bem como de trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social. Tais percentuais eram em 1992 de, respectivamente, 35,0%, 1,9% e 1,6%, enquanto no Brasil, no mesmo ano, situavam-se nos patamares de 64,0%, 17,5% e 19,5%.

Essa situação se agravou entre os anos de 1992 e 1999, uma vez que a posse da carteira de trabalho pela categoria dos empregados apresentou uma tendência declinante, tanto em âmbito nacional quanto estadual, passando de 64,0% para 61,3% no Brasil e de 35,0% para 32,4% no Maranhão. Tal tendência certamente está associada com os resultados do processo de reestruturação produtiva experimentado pela sociedade brasileira ao longo da década de 1990, cujas conseqüências mais imediatas sobre o mercado de trabalho foram os processos de informalização e de precarização das relações de trabalho. Não obstante, vale ressaltar que, no caso da categoria dos empregados domésticos, a posse da carteira de trabalho aumentou de 17,5% para 25,0% no Brasil e de 1,9%

para 5,4% no Maranhão, entre 1992 e 1999.

No que tange ao rendimento, a situação desvantajosa do mercado de trabalho maranhense se sobressai quando se observa a elevada proporção da população ocupada cuja renda média mensal familiar per capita não ultrapassa meio salário mínimo. Essa proporção em 1999 era de 52,9% enquanto no Brasil, na mesma época, era de 18,9%. Em contrapartida, no mesmo ano, apenas 2,3% dos trabalhadores ocupados auferiam mais de cinco salários mínimos, um percentual, portanto, bem inferior do que os 9,9% que se situavam nessa faixa de rendimento no conjunto do país.

Cumprе ainda acrescentar que enquanto no Brasil, no período em análise, a proporção dos que somente auferiam até meio salário mínimo diminuiu de 28,1% para 18,9%, no Maranhão essa proporção aumentou de 34,3% para 52,9%, indicando uma tendência de deterioração do nível de rendimento da população ocupada. Vale inclusive salientar que no ano de 1999 o Maranhão se destacava como o Estado com o maior percentual da população ocupada situada nessa faixa inferior de rendimento, aproximando-se apenas do Piauí, onde se registrava um índice de 51,5%.

Ainda em relação à variável renda, um outro indicador que chama a atenção é o que se refere ao rendimento médio das pessoas ocupadas com remuneração, que no Maranhão, seguindo tendência nacional e refletindo o comportamento mais geral da economia, aumentou entre 1992 e 1999, de 174,96 reais para 266,30 reais, representando uma taxa de crescimento até mesmo maior do que a registrada para a totalidade do Brasil, no qual esta variação foi de 402,45 reais para 525,10 reais. Entretanto, em 1999, o Estado ainda se destacava como um dos que apresentavam dos piores rendimentos médios do país, sobrepondo-se

apenas ao Piauí, onde este rendimento era de 253,30 reais.

Quando se analisa o rendimento médio dos 10% mais ricos da distribuição de renda (medida em salários mínimos), verifica-se no Maranhão crescimento relativamente expressivo no período em consideração, passando de 5,8 para 9,9 salários mínimos. Enquanto isso, aqueles que se encontravam entre os 40% mais pobres em 1999 estavam ainda muito distantes de alcançar sequer um salário mínimo de rendimento médio (0,46 salários mínimos), embora em 1992 auferissem apenas 0,27 salários mínimos. Esta desigualdade se torna mais significativa, principalmente quando se compara os dados do Maranhão para 1999 com aqueles referentes à realidade brasileira e à de outras regiões do país. Com efeito, este Estado apresentava um dos menores rendimentos médios dos 40% mais pobres, situando-se em posição melhor apenas do que o Piauí, para o qual o rendimento médio desse segmento da distribuição de renda era de 0,40 salários mínimos. Em contraste, no Brasil esse rendimento era de 0,94 salários mínimos e na região sudeste era de 1,29 salários mínimos, destacando-se esta última com o maior valor alcançado dentre todas as regiões do país.

Da mesma forma, o Maranhão possuía, no ano em análise, o segundo pior rendimento médio dos 10% mais ricos da população, ou seja, 9,87 salários mínimos em contraposição aos 17,63 salários mínimos de rendimento médio dessa mesma faixa de distribuição de renda no conjunto do Brasil e aos 20 salários mínimos auferidos, em média, na região sudeste.

Estes dados revelam o baixo nível de poder aquisitivo da população maranhense em relação ao restante do país e às outras regiões mais desenvolvidas. Não obstante, é importante ressaltar que embora extremamente pobre, o Estado apresenta uma menor dispersão na sua distribuição de renda em relação ao Brasil

como um todo. De fato, enquanto no Maranhão, em 1999, a diferença entre os rendimentos médios dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres era de 9,41 salários mínimos, na média brasileira, ela abrangia 16,69 salários mínimos. Ainda assim, os 10% mais ricos da população maranhense ganhavam o equivalente a 21,23 vezes o rendimento médio dos 40% mais pobres.

Para completar a presente análise acerca do perfil e das tendências do mercado de trabalho maranhense, resta focar alguns indicadores relativos à situação educacional da população do Estado.

Segundo a mesma fonte de dados – “Síntese de Indicadores Sociais 2000” (IBGE, 2001) – a situação do Maranhão, embora tenha apresentado melhorias no período de 1992 a 1999, ainda se encontra em extrema desvantagem em relação ao conjunto do país e à grande maioria das unidades federadas.

No que concerne à taxa de analfabetismo, dimensão essencial para configurar a situação educacional da população de 15 ou mais anos de idade, no Maranhão esta taxa declinou de 35,2% para 28,8% no período em apreço. Contudo, ainda se mostrava bastante elevada se confrontada com a já considerada elevada média brasileira, que era de 13,3% em 1999. Convém ainda acrescentar que a proporção de analfabetos no Estado superava também a média nordestina de 26,6% (a maior dentre as de todas as regiões do país) e se encontrava em patamar inferior apenas às dos Estados do Piauí e Alagoas, os quais possuíam 31,6% e 32,8% de analfabetos, respectivamente.

Se a alfabetização for definida de forma mais exigente, considerando-se efetivamente alfabetizadas somente as pessoas que completaram a 4ª série do 1º grau, a taxa de analfabetismo funcional (que inclui pessoas com menos de quatro anos de estudo) expressa o quanto é dramático o cenário educacional do Estado do

Maranhão. Com efeito, embora esse indicador tenha experimentado uma melhoria no período de 1992 a 1999, com uma redução de 61,8% para 52,8%, ele indica que, em pleno final do século XX, mais da metade da população maranhense de 15 anos ou mais de idade poderia ser considerada analfabeta, enquanto que no conjunto do país essa taxa era de 29,4%.

Quanto aos níveis de escolaridade, avaliados a partir da quantidade de séries concluídas com aprovação, a média de anos de estudo da PEA maranhense em 1999 era de apenas 3,7 anos, representando, portanto, praticamente a metade da média brasileira, de 6,3 anos. Os dados evidenciam ainda que, à semelhança da totalidade do país, o nível de escolaridade da PEA feminina é maior do que o da PEA masculina, independente do local de residência. Enquanto as mulheres em 1999 tinham, em média, 4,2 anos de estudo, entre os homens essa média era de 2,4 anos.

Os dados anteriormente analisados demonstram de forma inequívoca a situação de subdesenvolvimento capitalista do Estado do Maranhão. Tal situação se expressa, dentre outras coisas, na extrema importância das atividades agrícolas na economia estadual. Sem embargo, conforme evidenciado, mais da metade da PEA estadual ainda se encontra na zona rural, estando envolvida notadamente na pequena produção agrícola (ou na chamada economia camponesa), em que pese o acelerado êxodo rural registrado nos anos recentes, o qual ocasionou taxas de crescimento extremamente elevadas da fração urbana da PEA.

Ademais, pôde-se identificar um baixo índice de assalariamento no mercado de trabalho local, demonstrado pelo peso significativo dos “trabalhadores por conta própria” na PEA ocupada, em relação às categorias dos empregados, dos militares ou estatutários e dos trabalhadores domésticos. Trata-se, em sua grande

maioria, de trabalhadores autônomos pobres, engajados em micro empreendimentos familiares da economia rural ou urbana, caracterizados pela baixa produtividade e por auferirem receitas que mal permitem a mera subsistência dos produtores.

Portanto, não é por acaso que mais da metade da população ocupada obtém uma renda média familiar per capita de até meio salário mínimo, o que pode ser considerado um outro importante indicador do quadro de subdesenvolvimento capitalista local. Mas esse subdesenvolvimento capitalista não é apenas observado a partir dos rendimentos dos trabalhadores. Efetivamente, o investimento, variável crucial do processo de acumulação capitalista, ainda tem se mostrado insuficiente para o aproveitamento das oportunidades econômicas do Estado e para a absorção de uma oferta de mão de obra aceleradamente crescente, em especial a urbana.

Além disso, no Estado este investimento tem ocorrido, nas últimas décadas, de forma extremamente concentrada, direcionando-se para os grandes projetos minerometalúrgicos e monocultores, de ínfimos efeitos multiplicadores no que se refere ao emprego e à renda. Estes coexistem com uma indústria tradicional decadente, com a pequena produção agrícola (economia camponesa) e com a pequena produção urbana (ou economia informal, em franco processo de expansão).

Todo esse cenário, per si, já justifica a necessidade de se qualificarem amplos contingentes de trabalhadores do Estado através de um programa de educação profissional. De fato, uma possibilidade de reversão da situação de pobreza e de extrema concentração da renda e da riqueza estaria no aumento da produtividade da pequena produção agrícola e urbana e na introdução de novas tecnologias, veiculadas através da qualificação profissional.

Nessa perspectiva, um plano de qualificação profissional se planejado e

executado de forma eficiente, se complementado por incentivos técnicos e financeiros e ainda se desenvolvido em um contexto macroeconômico favorável ao crescimento do emprego e da renda, poderia propiciar alguma mudança no sentido da redução do subemprego (no trabalho assalariado) e da subocupação (no trabalho familiar), os dois dos principais indicadores de subdesenvolvimento do Estado do Maranhão (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1997).

5.2 O processo de implementação dos PEQs - MA

O Plano Estadual de Qualificação do Maranhão (PEQ–MA), como parte do PLANFOR, teve suas atividades iniciadas no final de 1995 com a realização de um seminário articulado pela então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho (SEDESCT). Tal seminário teve como propósito discutir os aspectos conceituais e metodológicos do PLANFOR, bem como sensibilizar as instituições atuantes no campo da educação profissional de forma a instigá-las a apresentarem projetos de qualificação que viessem a compor o PEQ–MA de 1996. O primeiro convênio envolvendo o MTB / SEFOR / CODEFAT e a SEDESCT foi celebrado em abril de 1996, com as ações de qualificação efetivamente executadas a partir do segundo semestre desse mesmo ano.

Anteriormente ao PLANFOR, o histórico das políticas públicas de âmbito estadual voltadas para a qualificação profissional revela que desde 1976 o Ministério do Trabalho mantinha um convênio com o Maranhão. A partir desse convênio o Sistema Nacional de Emprego (SINE), instituído pelo Decreto 76403 de 08/02/1975 foi implantado neste Estado em 1977, vinculado à Secretaria de Indústria e Comércio, já que não havia, à época, uma instituição pública estadual voltada

especificamente à questão do trabalho. Logo em seguida foi criada a Secretaria Estadual de Trabalho, tendo então encampado o SINE. Desde o início de seu funcionamento, esta instituição, responsável pelo serviço de intermediação da mão-de-obra, desenvolveu também ações de qualificação direcionadas especificamente para o público cadastrado no próprio SINE, com atendimento limitado, dada a restrição de recursos, advindos apenas do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Além destas ações, eram ainda oferecidos pela Secretaria Estadual do Trabalho cursos de qualificação de cunho assistencial, incorporados às atividades voltadas ao desenvolvimento comunitário, com recursos do Tesouro do Estado.

Pode-se afirmar que somente na década de 1990, com a criação do FAT (através da Lei 7998) e a implantação efetiva do Seguro Desemprego, do Programa de Geração de Renda (PROGER) e do PLANFOR, começou de fato a se estruturar, em âmbito nacional e estadual, uma política pública de trabalho de maior amplitude.

Particularmente no que concerne ao eixo da qualificação profissional, o surgimento do PLANFOR ensejou uma considerável ampliação da atuação do governo estadual neste campo, a qual justificou inclusive a estruturação de um setor específico na então Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT)²⁵.

De fato, analisando-se o processo de implementação do PEQ-MA ao longo do período compreendido entre 1996 e 2001, pode-se constatar que um aspecto positivo a ser enfatizado se refere ao crescimento significativo do número de trabalhadores beneficiados pelas ações de qualificação e do volume de recursos investidos. Observa-se também o aumento da eficiência na gestão do PEQ-MA no que tange ao percentual de cumprimento das metas de treinandos e de investimentos, conforme atestam os dados das Tabelas 6 e 7 a seguir.

²⁵ Logo no início da implementação do PLANFOR, a antiga Secretaria de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho (SEDESC) foi reestruturada passando a se denominar Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT).

Tabela 6 – Metas previstas, contratadas e realizadas de treinandos do PEQ – MA – 1996 / 2001

ANO	METAS (em mil treinandos)		
	PREVISTAS	CONTRATADAS	REALIZADAS
1996	28	13	06
1997	17	15	14
1998	15	22	21
1999	32	26	28
2000	94	54	50
2001	123	111	108
TOTAL	309	241	228

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 99.

Tabela 7 – Metas de investimentos previstos e realizados do PEQ-MA– 1996/2001

ANO	INVESTIMENTOS (em milhões de reais)	
	PREVISTOS	REALIZADOS
1996	7,0	4,0
1997	3,4	3,5
1998	3,7	3,7
1999	3,0	2,9
2000	6,5	6,5
2001	12,7	12,3
TOTAL	35,9	32,9

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 99.

Examinando-se a Tabela 6, verifica-se que houve uma expansão progressiva das metas de treinandos, de tal forma que o número de trabalhadores

qualificados pelo PEQ–MA passou de 6.000, no primeiro ano de implantação das ações, para 108.000 no último ano considerado, representando, portanto, um incremento na ordem de 1.700,0%.

Ademais, se em 1996 a meta realizada de treinandos correspondeu apenas à 46,15% da meta efetivamente contratada e à 21,43% da meta inicialmente prevista, estes percentuais cresceram a partir de 1997, atingindo em 2001 os patamares de 97,30% e 87,80%, respectivamente.

No que se refere aos investimentos realizados, a Tabela 7 evidencia que estes também cresceram consideravelmente (207,5% entre 1996 e 2001), embora a uma taxa bem inferior do que à da meta realizada de treinandos. Isto revela o esforço da entidade gestora de atender as recomendações da SEFOR, no sentido de racionalizar o uso dos recursos, com a conseqüente redução do custo / aluno ao longo do período em foco, como demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 – Custo / aluno e custo / aluno hora, em termos médios, no PEQ – MA – 1996 / 2001

ANO	CUSTO / ALUNO (em reais)	CUSTO / ALUNO HORA (em reais)
1996	326,60	*
1997	204,21	*
1998	166,82	1,31
1999	124,14	1,00
2000	110,50	2,30
2001	86,58	2,16

Legenda: * = sem dados

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 101.

Vale ressaltar que apesar do custo/aluno ter experimentado uma

tendência contínua de queda, o mesmo não ocorreu com o custo/aluno/hora. Este, que nos anos de 1998 e 1999 tinha se situado no entorno do parâmetro estabelecido pelo CODEFAT, sofreu uma elevação em 2000, com uma inflexão em 2001, embora se mantendo em nível superior àquele parâmetro.

A elevação do custo/aluno/hora pode ser atribuída a uma tendência, verificada nos últimos anos, de redução da carga horária dos cursos, induzida pela imposição indireta por parte do Ministério do Trabalho de um custo/aluno médio de 105,62 reais, obtido a partir da relação entre o valor total do convênio e o número total de treinandos, ambos fixados pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Diante de tal “engessamento”, o artifício utilizado pela maior parte das entidades executoras para reduzir o custo/aluno foi a diminuição da carga horária, com repercussões diretas e negativas sobre a qualidade impressa às ações de qualificação.

O desempenho da Gerência de Desenvolvimento Social (GDS)²⁶ na gestão do PEQ se mostrou também satisfatório nos dados relativos às taxas de conclusão e de evasão. A Tabela 9 mostra que, apesar de em 1996 os concludentes dos cursos terem representado menos de 50% dos alunos matriculados, tendo-se, portanto, uma taxa de evasão de 53,85%, a partir de 1997 e ao longo do período, houve uma elevada taxa de conclusão. Em consequência, a taxa de evasão, excetuando-se o ano atípico de 1996, manteve-se em consonância com o parâmetro definido pelo Ministério do Trabalho. A avaliação externa do PEQ – MA alertou, porém, para o fato de que tais resultados foram obtidos, muitas vezes, com o preenchimento aleatório das vagas, em caso de desistências de alunos, até mesmo em fase avançada de desenvolvimento dos cursos.

²⁶ A partir da reforma administrativa implementada no Governo do Estado no segundo mandato da Governadora Roseana Sarney (1999 – 2002), as secretarias estaduais foram transformadas em gerências e a antiga SOLECIT recebeu a denominação de Gerência de Desenvolvimento Social (GDS).

Tabela 9 – Taxas de conclusão e evasão no PEQ–MA – 1996 2001

ANO	TAXA DE CONCLUSÃO (em %)	TAXA DE EVASÃO (em %)
1996	46,15	53,85
1997	93,33	6,67
1998	95,46	9,54
1999	107,69	0,00
2000	92,59	7,46
2001	94,61	5,39

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 101

Uma outra manifestação do aumento da eficiência na gestão do PEQ–MA se relaciona à tendência geral de crescimento do número de municípios contemplados com as ações de qualificação, tendo havido uma interrupção dessa tendência apenas nos anos de 1998 e 1999. Merece destacar, por conseguinte, o esforço bem sucedido da GDS no sentido de ampliar a cobertura do Programa - que nos dois primeiros anos esteve particularmente concentrado na capital - de modo a atingir nos dois últimos anos a quase totalidade dos municípios do Estado (99%), como constatado na Tabela 10. O avanço em tela teve como principal determinante a maior descentralização da gestão do PEQ-MA registrada, notadamente após a reforma administrativa que dividiu o estado em 18 regiões sob o comando de gerentes regionais.

Cumprir destacar que somente nos anos 2000 e 2001 foi de fato cumprida, com algumas exceções decorrentes de ajustes subseqüentes, a diretriz da CODEFAT que recomenda uma distribuição municipal de treinandos e dos recursos

de acordo com a distribuição da PEA.

**Tabela 10 – Municípios existentes, municípios atendidos e cobertura pelo PEQ
– MA – 1996 / 2001**

ANO	MUNICÍPIOS EXISTENTES	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	COBERTURA (em %)
1996	136 ²⁷	54	39,71
1997	217	61	28,11
1998	217	204	94,01
1999	217	108	49,77
2000	217	215	99,08
2001	217	215	99,08

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 18 e 19

Em que pesem todos esses indicadores positivos reveladores do aumento da eficiência na gestão do PEQ–MA, foram identificados graves problemas no decorrer do processo de implementação que ressaltaram a não assimilação devida da filosofia do PLANFOR por parte dos principais sujeitos envolvidos nesta política em âmbito estadual. Tais problemas impediram que se concretizassem as principais inovações pretendidas no campo da Educação Profissional, expressas na possibilidade de o PLANFOR contribuir para: **o avanço conceitual e metodológico na qualificação, a articulação e o fortalecimento da capacidade da rede de educação profissional, a descentralização e a participação da sociedade civil consolidando o tripartismo, a integração dos PEQs com outros programas financiados pelo FAT e com as demais políticas públicas voltadas para o**

²⁷ Até 1996 somente havia 136 municípios no Maranhão, uma vez que ainda não tinha ocorrido a reforma que ocasionou o desmembramento de algumas unidades administrativas municipais, ampliando o número destas para 217.

desenvolvimento sustentado.

Quanto ao **avanço conceitual e metodológico na qualificação**, o primeiro requisito exigido era o de que **o planejamento das ações tivesse seu foco centrado nas demandas do mercado de trabalho**, em substituição ao enfoque baseado nas ofertas de cursos disponíveis. Em relação a este aspecto, o principal limite enfrentado no processo de implementação do PEQ–Ma foi a falta de dados sistematizados sobre o perfil e as tendências do mercado de trabalho com corte municipal e ocupacional. Assim sendo, o processo de identificação das demandas de qualificação, em geral, tomou por base indicadores macroeconômicos muito genéricos relativos à composição setorial da PEA e às potencialidades do Estado. As tentativas de elaboração de diagnósticos socioeconômicos, tanto por parte da secretaria estadual quanto por parte dos Conselhos Municipais do Trabalho existentes, além de se mostrarem pouco consistentes do ponto de vista metodológico, não foram suficientemente levadas em conta quando da definição das prioridades de qualificação e da distribuição dos treinandos e dos investimentos por tipos de cursos. As mesmas deficiências estão localizadas até mesmo em uma pesquisa sobre o mercado de trabalho, realizada por instituição especializada e financiada com recursos do FAT, como projeto especial para subsidiar o planejamento do PEQ-MA 2001.

Cabe ainda apontar a inquestionável disparidade verificada, na maior parte do período considerado, entre a distribuição prevista de treinandos e de investimentos por setor econômico e a efetivamente executada. Esta disparidade põe em dúvida a própria validade do processo de planejamento, na medida em que este parece nem sempre ter sido considerado na fase de execução das ações. Evidentemente, correções de curso são possíveis e até desejáveis, mas somente

quando amplamente justificadas por fatos novos, os quais, contudo, não foram explicitados para fundamentar as recorrentes modificações ocorridas na programação de cursos dos PEQs.

Em suma, apesar de alguns esforços empreendidos pelos gestores, em âmbito estadual, regional e municipal, visando a planejar as ações de qualificação com foco na demanda, tais esforços foram ainda incipientes e, em regra, se mostraram pouco efetivos em termos de possibilidades concretas de encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho. As experiências exitosas foram bastante pontuais, podendo ser destacados alguns poucos projetos de qualificação com vagas previamente asseguradas, como, por exemplo, os dos trabalhadores da construção civil empregados nas obras do São Luís Shopping Center, na capital, e da Fábrica Schincariol, no município de Caxias. Além destes, foram também capacitados no âmbito do PEQ trabalhadores absorvidos em dois novos empreendimentos no município de Caxias (um hotel e um supermercado), assim como outros empregados no Shopping do Cidadão, em São Luís.

O avanço conceitual e metodológico na qualificação, conforme objetivado pelo PLANFOR, pressupunha também **a inclusão de novos públicos tradicionalmente excluídos das oportunidades de educação profissional**. Nessa perspectiva, a população-alvo, considerada prioritária para fins de aplicação dos recursos do FAT, compreendia, de acordo com a Resolução nº. 258 do CODEFAT, os seguintes segmentos da PEA urbana ou rural:

[...] pessoas desocupadas, principalmente os beneficiários do seguro-desemprego e candidatos ao primeiro emprego; pessoas sob risco de desocupação em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada e em atividades sujeitas à sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda. (BRASIL, [2001?], p. 5-6).

Ainda segundo a mesma Resolução, em qualquer das categorias indicadas, deveriam ter preferência de acesso aos programas do PLANFOR as pessoas econômica e socialmente mais vulneráveis, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos (em termos de sexo, idade, etnia, escolaridade e necessidades especiais) que possam implicar em desvantagens ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a alternativas de qualificação ou requalificação profissional.

Deste modo, deveriam ser desenvolvidas nos PEQs ações de cunho afirmativo, com vistas a assegurar uma inclusão igual ou superior à participação na PEA de grupos vulneráveis tais como: mulheres chefes de família, minorias étnicas, portadores de necessidades especiais, trabalhadores de baixa escolaridade, jovens de 16 a 21 anos e pessoas com mais de 40 anos.

Além dos públicos considerados **prioritários** e **vulneráveis**, o PLANFOR definiu ainda o percentual de 10% das vagas para o atendimento de **grupos relevantes** para a política pública de trabalho e renda e para projetos de desenvolvimento local, incluindo-se dentre estes os membros dos conselhos municipais e estaduais do trabalho.

No processo de implementação do PEQ-MA algumas deficiências foram identificadas no tocante à **focalização do público-alvo**. De fato, pelo menos nos três primeiros anos de desenvolvimento da política em pauta, o preenchimento das vagas obedeceu mais à prática rotineira das entidades executoras. Assim, quando o perfil dos trabalhadores beneficiados se aproximou das diretrizes do CODEFAT, isto se deveu mais ao acaso do que a um planejamento prévio que levasse em conta aquelas diretrizes. Somente a partir de 1999 pode ser afirmado que tenha havido planejamento, de tal maneira que, pelo menos nos documentos –síntese dos PEQs-

MA, os percentuais previstos de atendimento aos públicos **prioritários** e **vulneráveis** acompanhavam rigidamente os parâmetros estabelecidos pelo CODEFAT.

Não obstante, mesmo nestes últimos anos, na fase de execução propriamente dita das ações de qualificação, o processo de seleção dos treinandos, em muitos casos, mais se assemelhou a um recrutamento, gerando distorções no perfil do público atendido em relação àquele objetivado pelo PLANFOR.

Dentre essas distorções destaca-se, em primeiro lugar, a predominância de trabalhadores ocupados em detrimento dos desocupados, os quais deveriam representar, no mínimo, 50% das vagas, segundo os parâmetros estabelecidos pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE. Somente em 1999 esta diretriz foi cumprida, quando o segmento dos desocupados representou 52% do total de treinandos do PEQ-MA. Além disso, entre os desocupados contemplados pelas ações de qualificação, os beneficiários do seguro-desemprego tiveram uma participação irrisória, denotando a frágil articulação existente entre os eixos do PPTR.

Por outro lado, cumpre acentuar que no grupo dos treinandos ocupados predominaram, na maior parte do período analisado, os pequenos e microprodutores, agricultores familiares e trabalhadores autônomos, incluindo-se, dentre estes, beneficiários do PROGER e do PRONAF, em consonância com as recomendações do CODEFAT e em proporções consistentes com a estrutura da PEA estadual. Apenas no ano de 1998, dado o peso excessivo dos programas para servidores da administração pública e para bancários no conjunto das ações de qualificação, os trabalhadores assalariados, em regime estatutário ou com carteira assinada tiveram uma participação superdimensionada em relação à composição da

PEA e em relação às diretrizes do PLANFOR.

Em segundo lugar, no que concerne ao critério de vulnerabilidade frente ao mercado de trabalho, embora se tenha observado, em praticamente todo o período considerado, a incidência da desejada discriminação positiva em favor das mulheres e das minorias étnicas, o mesmo não se verificou em relação a outros grupos considerados bastante vulneráveis no atual contexto de reestruturação produtiva, quais sejam os jovens de 16 a 21 anos à procura do primeiro emprego, os trabalhadores com mais de 40 anos, as pessoas de baixa escolaridade e os portadores de necessidades especiais.

Em relação aos dois primeiros segmentos mencionados, em grande parte do período, estes foram preteridos pelos trabalhadores situados na faixa etária de 22 a 39 anos, os quais, em geral, foram beneficiados com percentual bem superior à sua participação na PEA, em que pese ocuparem posição privilegiada no mercado de trabalho, quando cotejados com menores de 21 e maiores de 40 anos.

Quanto ao grau de escolaridade, a partir de 1998, caiu substancialmente o atendimento de pessoas sem instrução ou com primeiro grau incompleto, as quais além de terem uma ponderação significativa na PEA maranhense se constituem no público preferencial do PLANFOR.

Cabe ressaltar, a título de exemplo, que enquanto os trabalhadores sem instrução ou com menos de um ano de estudo representam aproximadamente 30% da PEA estadual, a participação dos analfabetos no PEQ-MA/2000 foi de meros 4,0%. A mesma distorção se constatou para o segmento de trabalhadores que cursaram até à quarta série incompleta do primeiro grau, cuja fração de participação no PEQ-MA/2000 foi de 16%, correspondendo a menos da metade da participação desse grupo na PEA maranhense. Por conseguinte, nesse ano, os trabalhadores de

mais baixa escolaridade foram preteridos em favor daqueles com segundo grau completo ou não, que chegaram a 43% dos treinandos do PEQ-MA/2000. Salvo os anos de 1996 e 1997, a situação não foi muito diferente no restante do período em foco.

No que tange aos portadores de necessidades especiais, somente no PEQ-MA 1996 este grupo recebeu uma atenção diferenciada, tendo sido alvo de um programa específico, a despeito das sérias críticas e restrições endereçadas ao desempenho da entidade executora desse programa e à qualidade dos cursos ministrados. Nos demais anos o segmento em causa teve uma participação desprezível, alcançando no PEQ-MA 2001 o percentual de apenas 1,7% dos treinandos, enquanto a Organização Mundial de Saúde estima em 10% o peso desse grupo na população total.

Ainda em relação ao requisito da **focalização do público-alvo**, um outro aspecto problemático e recorrente identificado no processo de implementação do PEQ-MA se relaciona à ausência de critérios de seleção que visassem - para além da inclusão de grupos prioritários, vulneráveis e relevantes – a maior adequação do perfil ocupacional e educacional dos treinandos às especificidades dos cursos desenvolvidos. De fato, foram freqüentes os casos em que o nível de escolaridade dos alunos se mostrou totalmente incompatível com os conteúdos ministrados e com as metodologias utilizadas; igualmente, foram registradas situações em que as ocupações dos trabalhadores não condiziam com as atividades profissionais para as quais se voltavam às ações de qualificação.

Ainda mais, o processo de divulgação das ações foi, via de regra, considerado insuficiente no que tange à quantidade de material utilizado, à adequação dos procedimentos ao público-alvo e ao período de exposição em

relação ao início do curso, o que, sem dúvida, comprometeu o ideal de igualdade de oportunidades perseguido pelo PLANFOR.

O terceiro requisito para se alcançar o almejado avanço conceitual e metodológico na qualificação, dizia respeito à **necessidade de se adotarem, nos cursos ministrados, metodologia e conteúdos inovadores para fazer face às características do público-alvo e ao novo perfil de qualificação objetivado pelo PLANFOR.**

Não obstante, alguns aspectos problemáticos foram identificados também em relação a esta dimensão do processo de implementação do PEQ-MA. Dentre estes cabe inicialmente destacar a insuficiência da carga horária e a sua excessiva concentração em curtos períodos de tempo, de forma a não permitir uma adequada assimilação dos conteúdos previstos e a necessária conciliação dos horários dos cursos com o estilo de vida e o ritmo de trabalho dos alunos.

No que diz respeito à metodologia, predominaram recursos e procedimentos de ensino tradicionais nem sempre adequados ao perfil do público-alvo, sobretudo dos trabalhadores de baixa escolaridade que constituíam um dos alvos prioritários da política.

Ainda, as entidades executoras e os instrutores se mostraram pouco familiarizados com a concepção de qualificação profissional preconizada pelo PLANFOR, voltada para a formação do “cidadão produtivo”, dotado de capacidade crítica e apto a aprender continuamente, de forma a se adaptar às exigências de um mercado de trabalho em constante mutação. Essa falta de familiaridade se expressou na forma predominantemente inadequada com que foi traduzida para a prática a idéia de articulação dos conteúdos em habilidades básicas (HB), específicas (HE) e de gestão (HG). Realmente, observou-se, em primeiro lugar, uma

forte concentração da carga horária nas habilidades específicas e a secundarização das demais habilidades, além do predomínio de aulas práticas em relação às teóricas, o que remete à tradicional concepção de qualificação, identificada como simples treinamento. Em segundo lugar, foram frequentemente registradas certas impropriedades na definição dos conteúdos que conformavam as habilidades básicas e de gestão. As primeiras, em grande parte dos cursos, estavam restritas às noções de Português e Matemática, sem que tivessem uma articulação funcional com a atividade produtiva dos treinandos, como seria de todo aconselhável. As segundas, por seu turno, priorizavam o associativismo, deixando à margem conteúdos também importantes atinentes à auto-gestão de empreendimentos.

Também em relação a este aspecto, vale assinalar que em certos casos o segmento dos cursos voltado para habilidades básicas tinha como objetivo a alfabetização de adultos, o que parece descabido, tendo-se em conta a limitação da carga horária e a própria natureza das ações desenvolvidas pelo PLANFOR.

Em síntese, pode-se afirmar que a inclusão das habilidades básicas e de gestão nos cursos dos PEQs-MA esteve mais direcionada para o mero atendimento das exigências formais impostas pela entidade gestora, do que, como seria desejável, para o desenvolvimento de conteúdos necessários à mobilização de conhecimentos em diferentes atividades profissionais, em função do mercado de trabalho e do perfil do público-alvo. Confirmando tal constatação, o comportamento mais comum observado entre as executoras foi a definição de conteúdos em HB e HG praticamente idênticos, independentemente das especificidades dos cursos ministrados.

Além do **avanço conceitual e metodológico na qualificação**, o PLANFOR pretendia também contribuir para **a articulação e o fortalecimento da**

capacidade da Rede de Educação Profissional (REP), como já foi salientado anteriormente. Isto pressupunha a incorporação de novos sujeitos atuantes neste campo que se mostrassem mais afinados com o público-alvo e com a concepção de qualificação profissional preconizada, para além das instituições tradicionais representadas, sobretudo, por aquelas que compõem o Sistema S.

Há que se reconhecer que durante o período de implementação do PLANFOR no Maranhão houve certo avanço em termos de articulação, em torno de objetivos e diretrizes comuns, de inúmeras ações anteriormente desenvolvidas de forma dispersa. Mais ainda, importa destacar que a utilização de recursos do FAT estimulou o surgimento de novas entidades e o fortalecimento de algumas já existentes, muitas das quais, inclusive, mais identificadas com a filosofia do PLANFOR, como foi o caso de algumas ONGs e entidades sindicais.

Entretanto, apesar da ampliação considerável da quantidade de entidades envolvidas na execução dos PEQs, que passou de 13 em 1996 para 33 em 2001, este número ainda deve ser considerado pouco expressivo face às 360 instituições que compõem a REP do Estado, segundo o “Cadastro de Entidades Executoras”, elaborado pela Universidade Federal do Maranhão (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 77).

No que é concernente ao perfil das executoras, embora no primeiro ano de implementação do PEQ-MA tenha se observado uma clara tendência de priorização das ONGs, entidades sindicais, organizações governamentais e cooperativas, em prejuízo das entidades do Sistema S, tal tendência se reverteu notadamente a partir de 1998, quando essas últimas entidades, juntamente com as instituições privadas com fins lucrativos, começaram a ampliar a sua participação nos PEQs, de tal maneira que somente as instituições do Sistema S absorveram

72,58% dos treinandos e 71,52% dos recursos do PEQ-MA 2000.

O que se questiona em relação à participação prioritária desses dois grupos de executoras (compostos pelo Sistema S e pelas empresas privadas) não é a sua competência específica para desenvolver ações de qualificação profissional, mas, sim, o fato de, em geral, elas se mostrarem pouco familiarizadas com as peculiaridades da clientela atendida pelo PLANFOR e apresentarem dificuldade de incorporar, em sua prática, os aspectos inovadores pretendidos pela política, especialmente no tocante à concepção de educação profissional. Ademais, como possuem melhores condições de organização burocrático-administrativa atendem com maior facilidade as exigências legais para efeito de contratação por parte do poder público, contribuindo assim para excluir do processo outras entidades, às vezes melhor identificadas com as diretrizes do PLANFOR.

Tratando-se da **descentralização e participação da sociedade civil com a consolidação do tripartismo**, princípios básicos nos quais deveria se fundamentar o processo de implementação da política em pauta, o PEQ-MA esbarrou em alguns limites relacionados à própria cultura política do Estado, tradicionalmente marcada por práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, bem como pela ausência de uma sociedade civil organizada. Tal realidade se revela na falta de instituições e mecanismos de participação direta que incorporem em sua dinâmica princípios democráticos compatíveis com a efetiva possibilidade de controle social sobre o processo das políticas públicas, a exemplo do que deveriam ser os Conselhos Municipais e Estadual do Trabalho (CMTs e CET).

Com efeito, apesar do amplo esforço desenvolvido desde o ano de 1997 no sentido de capacitar conselheiros municipais do trabalho, com recursos do FAT, até o ano 2000, dos 217 municípios existentes no Maranhão apenas 21 possuíam

CMTs homologados, dos quais somente um terço funcionava de fato. Deste modo, o processo de identificação das demandas de qualificação profissional, que deveria partir dos municípios, com a participação ativa dos CMTs, ficou extremamente centralizado na Subgerência de Trabalho²⁸.

O CET, por sua vez, ao qual caberia efetuar a consolidação das demandas municipais e hierarquizar prioridades em termos de qualificação profissional, exerceu, em todo o período analisado, o papel de mero homologador das decisões tomadas pela Subgerência de Trabalho. Dentre as atribuições deste Conselho, a única que foi desempenhada a contento, sobretudo nos últimos anos de implementação do PEQ foi a de acompanhar e supervisionar a execução das ações de qualificação.

Cumprir destacar, todavia, algumas iniciativas do governo estadual voltadas para uma maior descentralização do processo de tomada de decisões relacionadas ao PEQ. Trata-se, primeiramente, da constituição no biênio 1997/1998 dos denominados “Grupos de Diálogo”, que tinham como propósito mobilizar e articular representações de diferentes segmentos sociais e setores econômicos em torno da questão da qualificação profissional, com vistas a identificar demandas, estabelecer prioridades e selecionar entidades executoras. Contudo, estes grupos, além de concentrados na capital, sem o indispensável engajamento de representações municipais, demonstraram frágil domínio de conhecimento acerca das reais necessidades de qualificação dos segmentos sociais neles representados, transformando-se muito mais em um fórum de barganha de interesses corporativos e clientelistas, tendo sido, por esta razão, destituídos a partir de 1999.

Outra iniciativa que denotou certo avanço no processo de

²⁸ A Subgerência de Trabalho é o setor da Gerência de Desenvolvimento Social (GDS) responsável pela implementação dos PEQs-MA.

descentralização da política foi o envolvimento das Gerências Regionais no planejamento das ações do PEQ, a partir do ano 2000. A estas foram delegadas as responsabilidades de articulação com os municípios e de consolidação das demandas identificadas em âmbito municipal, levando em conta as perspectivas de desenvolvimento de cada região, podendo isso implicar em maiores possibilidades de acerto do foco das ações nas reais necessidades de qualificação da força de trabalho.

Não obstante, o que se observou na prática foi uma ainda excessiva centralização da definição das prioridades de qualificação nas Gerências Regionais e na Subgerência de Trabalho, sem um satisfatório envolvimento dos municípios e com uma participação inexpressiva dos CMTs.

Portanto, a intentada descentralização do planejamento do PEQ em direção à municipalização das decisões continuou enfrentando obstáculos localizados principalmente na inexistência ou na inoperância dos CMTs, bem como na superposição de poderes e conflitos daí decorrentes entre os Gerentes Regionais e Prefeitos Municipais.

Nesse sentido, a “descentralização” se traduziu, de modo geral, na transferência para as Gerências Regionais da responsabilidade pelo levantamento das necessidades de qualificação. Tal processo de descentralização revelou-se, porém, mais efetivo no que se refere à distribuição e aplicação dos recursos, na medida em que, a partir de 2000, foi contemplada com ações do PEQ a quase totalidade dos municípios do Estado, tendo em conta a sua participação na PEA estadual.

Quanto à integração do PEQ com outros programas do FAT e com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentado, outro

princípio que deveria orientar o processo de implementação da política de qualificação profissional, verificou-se, somente nos últimos anos considerados, uma ainda frágil articulação, consubstanciada no atendimento de algumas poucas demandas de qualificação provenientes do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa de Geração de Renda (PROGER) e dos beneficiários do Seguro Desemprego. Ocorreram também eventuais esforços de integração com os programas Comunidade Solidária e Alfabetização Solidária e, em maior grau, com a Política de Reforma Agrária, mediante a realização de cursos em áreas de assentamento e em comunidades rurais.

Contudo, mais do que incorporadas de forma ocasional, as necessidades de qualificação indicadas por estes programas deveriam, desde o início, ter sido tratadas como prioridades do PEQ, constituindo-se tal postura em um dos requisitos para um maior acerto do foco das ações nas demandas do mercado de trabalho e do público-alvo, bem como para maior abrangência das ações e otimização do uso dos recursos públicos.

Todas essas distorções no processo de implementação do PEQ-MA aqui discutidas também contribuíram, seguramente, para uma menor eficácia das ações de qualificação profissional desenvolvidas, posto que foram restritivas para a consecução dos objetivos gerais de melhorias nas condições de emprego e renda dos trabalhadores atendidos.

5.3 Os resultados dos PEQs-MA no período de 1996 a 2000: qualificar para o desemprego?

Não é demais lembrar que o PLANFOR objetivava desenvolver ações de

qualificação e requalificação profissional, com vistas a contribuir para a melhoria da “empregabilidade” dos trabalhadores beneficiados, entendida como a capacidade individual de obtenção de emprego ou de desenvolvimento de alternativas de geração e elevação de renda, bem como de permanência em um mercado de trabalho em constante mutação.

Tomando-se como referência os cinco anos em que foram realizadas pesquisas com egressos do PEQ-MA, no período 1996/2000, um primeiro indicador que merece destaque para aferir a eficácia da Política, em termos de alcance de seu principal objetivo, é o que está relacionado às mudanças experimentadas na condição de atividade dos trabalhadores qualificados. A Tabela 11 expressa o comportamento deste indicador ao longo do período em análise.

Tabela 11 – Modificação na condição de atividade dos egressos do PEQ-MA – 1996/2000

Modificação na condição de atividade	1996		1997		1998		1999		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Tornaram-se ocupados (A)	12	4,40	38	9,64	47	9,30	84	14,46	124	9,20
Tornaram-se desocupados (B)	11	4,00	25	6,35	23	4,50	26	4,44	70	5,19
Sem modificação da condição de atividade (C)	250	91,60	331	84,00	438	86,20	471	81,10	1.154	85,61
Total (A+B+C)	273	100,00	394	100,00	508	100,00	581	100,00	1.348	100,00
Incremento do nível de emprego (A-B)	1	0,40	13	3,29	24	4,80	58	10,02	54	4,01

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1998; 1999; 2001a; 2001b; 2002a.

Conforme evidenciam os dados da Tabela 11, os resultados das ações de qualificação, do ponto de vista da obtenção de trabalho e do incremento do nível

geral de ocupação entre os egressos, foram bastante tímidos, embora se tenha registrado uma tendência progressiva de melhoria desses indicadores até o ano de 1999, os quais, contudo, no ano 2000, retrocederam praticamente aos mesmos níveis alcançados em 1998.

Sob outra ótica, ao considerar-se na análise apenas o subconjunto dos trabalhadores que estavam desocupados na época dos cursos, os percentuais de obtenção de trabalho após o desenvolvimento dos PEQs-MA foram os registrados na Tabela 12 a seguir.

Tabela 12 – Treinandos desocupados que obtiveram trabalho – PEQs /1996-2000

PEQs	Treinandos %
1996	12
1997	22
1998	23
1999	25
2000	20

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b.

Observando-se os dados da Tabela 12 constata-se que, no decurso do período em foco, o índice médio de inserção dos trabalhadores desocupados em alguma atividade profissional foi de 20,4%. Verifica-se também certa estabilidade no comportamento deste indicador, no sentido de que ele apresenta pequenos afastamentos em torno da média do período, excetuando-se os egressos qualificados em 1996, cujo percentual de obtenção de trabalho foi de apenas 12%. Não obstante, apesar da tendência de melhoria dos resultados alcançados entre o

primeiro ano de implementação da Política e os anos subsequentes, é forçoso reconhecer que índices de inserção pós-cursos situados no entorno de 20% são muito pouco representativos, tendo-se em conta que o principal objetivo do PLANFOR está centrado na empregabilidade e que foi bastante significativo o volume de recursos investidos.

Por outro lado, tomando-se apenas o subconjunto de trabalhadores que se encontravam ocupados quando freqüentavam os cursos, os percentuais daqueles que se mantiveram no emprego/ocupação são apresentados na Tabela que se segue.

Tabela 13 – Trabalhadores ocupados que se mantiveram no emprego/ocupação após o PEQ-MA / 1996/2000

PEQs	Treinandos %
1996	94
1997	88
1998	92
1999	89
2000	90

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b

Note-se que, ao longo do período em causa, em média 90,6% dos egressos ocupados se mantiveram trabalhando após terem sido atendidos pelas ações do PEQ-MA. Ressalte-se, entretanto, que embora o conceito de “empregabilidade” preconizado pelo PLANFOR signifique não apenas a capacidade individual de obtenção, como também de manutenção do trabalho, este índice médio não deve ser supervalorizado como benefício necessária e diretamente relacionado às ações de qualificação empreendidas.

Esta ressalva, também válida para os desocupados que obtiveram trabalho após os cursos, pode ser reforçada pelo percentual expressivo de egressos ocupados que trabalhavam em áreas sem qualquer conexão com a capacitação recebida, incluindo-se dentre estes os que obtiveram trabalho e os que se mantiveram no emprego/ocupação. De fato, considerando-se o período de 1996 a 2000 este percentual situou-se aproximadamente em 32,0%, na média. Ademais, dentre os que trabalhavam na área do curso freqüentado, um número bastante expressivo, ou seja, 78,70%, em média, já se encontravam inseridos em tais atividades antes de participarem do PEQ-MA, o que também pode explicar o reduzido impacto da Política em termos de mudanças efetivas na vida profissional dos beneficiários.

Cumpram ainda acrescentar que, no transcurso do período enfocado, em média, 35,82% dos egressos ocupados empreendiam esforços para obter trabalho na área objeto da qualificação, não tendo logrado sucesso em suas tentativas. Alguns dos principais motivos apontados para justificar tal fato foram o aprendizado insuficiente e a inexistência de vagas no mercado de trabalho, que apresentaram freqüências médias de 9,00% e 14,22%, respectivamente, dentre os motivos apontados.

Um outro dado relevante para se apreender os resultados das ações de qualificação é o que diz respeito às mudanças na forma de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, as quais podem fornecer indicações acerca da qualidade do emprego ou ocupação obtidos após os cursos. Quanto a este aspecto, as pesquisas com egressos dos PEQs-MA / 1996-2000 demonstraram que entre os que experimentaram modificações na sua forma de inserção, em média, 25,81% passaram a trabalhar como autônomos e 46,48% obtiveram emprego sem

carteira assinada, engajando-se, portanto, em formas precárias de ocupação características do setor informal.

No que tange à variável renda, a Tabela 14 apresenta o comportamento experimentado pelos egressos ocupados entre a época dos cursos e o momento das pesquisas, para todos os anos aqui considerados.

Tabela 14 – Variação da renda dos egressos ocupados dos PEQs-MA / 1996 a 2000

Variação da Renda	1996		1997		1998		1999		2000	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
Aumentou	34	19,32	61	26,69	155	47,69	117	36,98	287	36,72
Diminuiu	10	5,58	13	5,48	23	7,08	20	6,43	28	3,59
Permaneceu	132	75,10	155	67,83	147	45,23	178	56,59	467	59,69
Total	176	100,00	229	100,00	325	100,00	315	100,00	782	100,00

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1998; 1999; 2001a; 2001b; 2002a

Conforme pode ser observado, os resultados apurados foram relativamente superiores se comparados ao indicador referente à obtenção de emprego/ocupação. Além disso, verifica-se uma evolução positiva do percentual de egressos que lograram aumento de renda, pelo menos até o ano de 1998, a partir do qual esse percentual sofre uma redução, estabilizando-se em torno de 36,0%, aproximadamente.

Importa ressaltar, porém, que mesmo esses resultados positivos aqui apontados não podem ser atribuídos direta e exclusivamente à Política de Qualificação implementada, uma vez que outras variáveis exógenas seguramente interferiram no comportamento do nível de renda dos egressos. Especialmente em 1996, pôde-se verificar, por exemplo, a coincidência da época da pesquisa com o

período mais favorável para a atividade produtiva dos pequenos produtores da agricultura e da pesca, o que certamente contribuiu para as melhorias de renda apropriadas por este segmento de trabalhadores.

De outra parte, quando interrogados sobre as causas da elevação da renda, grande parcela dos egressos as atribuiu a fatores não associados à qualificação recebida. Para os anos de 1997 e 1998, foi possível, inclusive, averiguar os percentuais de egressos ocupados que tiveram aumento de renda diretamente relacionado aos cursos freqüentados. Estes percentuais foram de 9,79% e 22,58%, respectivamente, demonstrando que o número de trabalhadores ocupados cujas melhorias de rendimentos podem ser atribuídas às ações de qualificação é bem menor do que o indicado na Tabela 14.

Cumprе ainda assinalar o comportamento invariável da renda para a maioria de egressos ocupados, o qual pode ser atribuído a diversos fatores. No caso dos trabalhadores autônomos, merece destacar a falta de articulação entre as políticas de crédito e de qualificação que inviabiliza o desenvolvimento ou a ampliação de projetos produtivos nos quais possam ser aplicados os conhecimentos adquiridos nos cursos. Mais ainda, deve-se acrescentar o baixo grau de organização e a fragilidade dos trabalhadores deste grupo face às exigências técnico-burocráticas inerentes à concessão de crédito pelo sistema financeiro. No caso dos assalariados essa situação parece decorrer principalmente da política salarial do Governo Federal que inviabilizou aumentos de rendimentos para este segmento de trabalhadores, o que foi ainda reforçado pelo próprio crescimento do desemprego que tende, senão a abaixar, a pelo menos estagnar o nível de salários.

A avaliação dos resultados dos PEQs-MA/ 1996 -2000 no que concerne às variáveis emprego/ocupação e renda foi efetuada a partir de uma série de

perguntas fechadas formuladas aos egressos pela equipe de avaliação externa. Todavia as pesquisas sobre a situação dos egressos procuravam também averiguar, mediante uma pergunta aberta, quais os benefícios obtidos com a participação nos cursos, incluindo outras vantagens além daquelas mais diretamente relacionadas à obtenção de trabalho e à melhoria de renda. Neste ponto, os egressos ocupados se manifestaram conforme o exposto na Tabela 15, a seguir.

Tabela 15 – Benefícios dos cursos para os egressos ocupados dos PEQs-MA/ 1996 – 2000 (% de egressos que responderam afirmativamente)*

Benefícios	1996	1997	1998	1999	2000
Nenhum	8,71	5,68	4,38	1,27	1,41
Conseguiu trabalho	S/D	S/D	S/D	6,65	4,48
Melhorou sua renda	8,72	12,23	8,75	5,70	3,07
Melhorou cargo/função	4,07	3,93	4,69	2,85	7,30
Elevou a produtividade	13,95	18,78	12,81	19,62	22,28
Melhorou a qualidade do trabalho	36,63	44,10	30,94	42,09	34,96
Melhorou condições de vida aplicando em casa o que aprendeu	21,50	25,76	15,00	15,51	10,37
Melhorou relacionamento no trabalho/família	21,51	17,90	10,94	21,84	31,50
Aumentou o conhecimento	55,81	23,58	65,94	84,18	90,65
Outros	4,07	16,16	7,50	8,54	8,54

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b.

* Cada egresso entrevistado podia apontar até 3 benefícios

Como indicado pelos dados da Tabela 15, em praticamente todo o período analisado, salvo o ano de 1997, a maioria dos egressos atribuiu valor ao fato de o curso ter aumentado o conhecimento, ou seja, para grande parte dos

trabalhadores a utilidade dos cursos privilegiou esta dimensão cognitiva. Tal resultado, a despeito de ser positivo, porquanto valoriza a possibilidade de aprender coisas novas, mostra que muitos egressos não conseguiram, como se esperava, aplicar em seu trabalho os conhecimentos adquiridos. Conforme já apontado, isso decorreu certamente da falta de recursos financeiros para adquirir os equipamentos necessários à consecução deste objetivo ou da ausência de vagas no mercado de trabalho. Assim sendo, preponderaram aqueles que somente conseguiram vislumbrar vantagens subjetivas, em detrimento daquelas de natureza mais objetiva, em razão de sua participação nos cursos. Através dos depoimentos dos egressos pôde-se perceber, inclusive, que a perspectiva de ampliação do conhecimento se relaciona em muitos casos ao aumento da auto-estima de um segmento social tradicionalmente marginalizado das oportunidades de acesso à educação e à qualificação profissional.

O segundo benefício em importância indicado pelos egressos é o que se refere à melhoria na qualidade do trabalho. Convém alertar, porém, para a subjetividade inerente a esta resposta. Realmente, se os percentuais dos que mencionaram essa vantagem forem confrontados com aqueles relativos ao aumento da produtividade, evidencia-se uma contradição, uma vez que deveria haver uma correlação maior entre estas duas variáveis do que a que está apresentada na Tabela 15.

No tocante às vantagens associadas a melhorias de relacionamento no trabalho/família e a melhorias das condições de vida aplicando em casa o que aprenderam, acredita-se que as respostas favoráveis reflitam o reconhecimento por parte dos egressos da validade dos conteúdos ministrados em habilidades básicas e de gestão (em que se tratam de relações pessoais, cidadania e autogestão), bem

como dos conteúdos transmitidos em certas habilidades específicas como, por exemplo, nos cursos de alimentação alternativa, conservação de pescados, suinocultura, avicultura, etc.

Em relação às respostas referentes à melhoria de renda, os percentuais de egressos que opinaram positivamente, além de relativamente pequenos, se mostraram bem menores do que o daqueles que, em outro item do questionário, haviam declarado ter experimentado aumento de seus rendimentos após os cursos (Tabela 14). Com efeito, como se pôde observar a partir da análise do comportamento da renda dos egressos ocupados entre a época dos cursos e o momento da pesquisa, no ano 2000, por exemplo, 36,72% afirmaram ter alcançado variações positivas em seus rendimentos. Dentre estes, 68,96% (que representavam 25,32% do total de egressos ocupados) atribuíram tal fato à sua participação nos cursos. Contudo, quando interrogados acerca dos benefícios provenientes do programa de qualificação, somente 3,07% destes mesmos egressos ocupados indicaram o aumento de renda. Isso reforça o argumento anteriormente mencionado, de que outros motivos não diretamente relacionados às ações de qualificação condicionaram tais elevações de renda. Por conseguinte, essa circunstância adverte para a necessidade de se mediar ou relativizar as duas respostas, na tentativa de uma maior aproximação dos resultados dos PEQs-MA no que concerne à variável renda.

Quanto à proporção de egressos ocupados que declararam não ter obtido qualquer benefício pela sua participação nos cursos, esta se mostrou relativamente alta no primeiro ano de implementação da Política, especialmente considerando-se a condição de ocupados que caracteriza o grupo de egressos aqui analisados. Todavia, a partir de 1997, verificou-se uma tendência de diminuição do grau de

insatisfação em relação ao PEQ, expressa pela redução gradativa da incidência da resposta referente a “nenhum benefício”. Isso conduz à interpretação que um número cada vez maior de egressos conseguiu apontar pelo menos uma vantagem decorrente de sua participação nos programas de qualificação.

Centrando o foco da atenção no subconjunto dos egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996 – 2000, a sua situação em termos de procura de trabalho por ocasião da realização da pesquisa era a indicada na Tabela 16, abaixo apresentada.

Tabela 16 – Situação dos egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996 – 2000 (em % de egressos)

SITUAÇÃO DOS DESOCUPADOS	ANO				
	1996	1997	1998	1999	2000
Estavam procurando trabalho	65,63	69,94	75,96	72,18	63,72
Não estavam procurando trabalho	34,38	28,83	22,95	27,82	36,64
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1998; 2000; 2001a; 2001 b; 2002^a.

A partir dos dados da Tabela 16 pode-se constatar que no decurso dos cinco anos investigados, em média, 69,49% dos egressos desocupados estavam à procura de trabalho na época em que a pesquisa foi realizada. Cumpre ressaltar que mesmo dentre os que não estavam procurando trabalho (30,12%, em média), um número significativo (20,97%, em média) alegou ter desistido de sua busca ou porque “não existe vaga no mercado” ou porque “não sabe como e onde procurar”, podendo, portanto, este último subgrupo ser enquadrado na categoria de desemprego oculto por desalento.

Quanto às dificuldades para encontrar trabalho, aqueles que o estavam procurando apontaram principalmente “a exigência do mercado quanto à

escolaridade”, “a exigência do mercado quanto à experiência anterior” e “a falta de vagas no mercado”, cujos percentuais médios de incidências destas causas foram 31,27%, 31,17% e 27,69%, nesta ordem.

Vale também acentuar que as duas dificuldades mencionadas com maiores freqüências dizem respeito exatamente a algumas das características da clientela atendida pelo PLANFOR, cujo perfil profissional e de escolaridade não atende aos requisitos exigidos para o preenchimento das poucas vagas existentes no mercado de trabalho. Acerca da terceira dificuldade em ordem de importância, embora ela remeta a um condicionante exógeno à Política, relativo ao contexto mundial e nacional de retração do nível de emprego, ela também reflete um dos principais desvios identificados no processo de implementação dos PEQ-s-MA, qual seja a ausência de foco das ações de qualificação nas demandas do mercado e nas necessidades da clientela. Cabe ainda acrescentar que não foi desprezível o número de egressos desocupados que atribuíram a dificuldade de encontrar trabalho à “capacitação insuficiente” (14,31%, em média), o que põe em evidência alguns problemas relativos à qualidade dos cursos desenvolvidos, no que tange à carga horária, ao conteúdo e à metodologia, conforme já anteriormente discutido.

Em se tratando dos benefícios ou vantagens advindos da qualificação recebida, os egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996 – 2000 emitiram as opiniões compiladas na Tabela 17, a seguir:

Tabela 17 – Benefícios dos cursos para os egressos desocupados dos PEQs-MA / 1996-2000 (% de egressos que responderam afirmativamente)*

Benefícios	1996	1997	1998	1999	2000
Nenhum	45,83	13,50	S/D	4,14	3,19
Melhorou as chances de conseguir trabalho	17,71	41,10	S/D	14,66	17,35
Melhorou relacionamentos pessoais e familiares	19,78	18,40	S/D	18,80	11,50
Aumentou informações sobre o mercado de trabalho	14,58	23,31	S/D	S/D	11,15
Melhorou condições de vida aplicando em casa o que aprendeu	19,79	30,06	S/D	23,68	34,69
Aumentou o conhecimento	23,96	28,83	60,66	86,49	87,96
Outros	4,17	03,07	S/D	S/D	6,19

Fonte: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b.

* Cada egresso entrevistado podia apontar até 3 benefícios.

Considerando-se a Tabela 17 nota-se que as duas tendências mais marcantes ao longo do período em análise foram a significativa queda do percentual de egressos que declararam ter obtido “nenhum benefício” dos cursos freqüentados (que passou de 45,83% em 1996 para 3,19% em 2000) e a não menos expressiva elevação da participação daqueles que opinaram pelo “aumento do conhecimento” como uma das principais vantagens decorrentes de seu ingresso nos PEQs-MA.

Se a essa última vantagem forem acrescidas as respostas “melhorou relacionamentos pessoais e familiares”, “melhorou as condições de vida, aplicando em casa o que aprendeu”, se verifica que, tal como no caso dos egressos ocupados, o segmento de desocupados valorizou também os benefícios de caráter subjetivo, de natureza formativa, na falta de alterações em sua situação de emprego e renda que pudessem se expressar objetivamente. Não é demais lembrar que se trata de uma população usualmente excluída, não somente do mercado de trabalho como

também do acesso à educação e à cultura e para a qual a oportunidade de qualificação simboliza em si mesma uma experiência a ser valorizada e assimilada como benefício, o que seguramente explica a mencionada queda, observada ano a ano, no percentual dos que não viram qualquer vantagem em terem concluído os cursos.

Não obstante, considerando-se que o PLANFOR tinha como foco a “empregabilidade”, esses benefícios de caráter subjetivo, ressaltados tanto pelos egressos ocupados quanto pelos desocupados, não bastam para se afirmar que a Política alcançou seu principal objetivo, a saber, o de aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho e melhorar as condições de ocupação e renda dos trabalhadores qualificados. Reafirma-se, portanto, a tese de que a qualificação da força-de-trabalho é condição necessária, porém não suficiente para favorecer a elevação do nível e da qualidade do emprego, face à constatação de que, em regra, os esforços empreendidos através do PLANFOR contribuíram, no máximo, para elevar o nível de qualificação dos desempregados e dos subempregados.

Isso posto, uma tentativa de elaborar um balanço dos resultados do PLANFOR no Maranhão no quinquênio 1996/2000 leva à conclusão de que não se registrou uma trajetória positiva de crescimento nos principais indicadores de eficácia das ações de qualificação. A única exceção se referiu à variável subjetiva relativa ao aumento do conhecimento que poderia ser traduzida em melhoria da autoconfiança ou da auto-estima dos egressos. No que tange à elevação da renda dos ocupados e à obtenção de emprego/ocupação pelos desempregados, nota-se uma melhoria da eficácia apenas entre o primeiro e o segundo PEQ, permanecendo estes indicadores mais ou menos estabilizados nos demais anos do período considerado, chegando mesmo a ser registrado um ligeiro agravamento entre 1998 e

1999 no tocante ao primeiro indicador, o mesmo ocorrendo com o segundo indicador entre 1999 e 2000.

As determinações dessa baixa eficácia dos PEQs-MA em termos de melhorias nas condições de emprego/ocupação e renda dos trabalhadores beneficiados situam-se em dois níveis distintos, sendo um de natureza exógena à própria Política e o outro de natureza endógena.

As determinações exógenas remetem, em primeiro lugar, às recentes transformações que vem sofrendo o mercado de trabalho, em âmbito mundial e nacional, decorrentes de um amplo processo de reestruturação capitalista em curso, que tem implicado em reduções significativas do número de postos de trabalho, acompanhadas de uma tendência à informalização e à precarização das relações de trabalho.

Em segundo lugar, merece destaque a política econômica adotada pelo Governo FHC que, priorizando as medidas de estabilização monetária consubstanciadas no Plano Real, foi responsável por uma conjuntura de retração do nível de atividade econômica e, como corolário, também do nível de emprego.

Em terceiro lugar, os efeitos perversos desses dois últimos condicionantes, do ponto de vista do nível de emprego, sobrepõe-se a uma situação já histórica de desemprego estrutural característica do subdesenvolvimento capitalista do Estado do Maranhão, expressa nos elevados índices de sub-ocupação da população trabalhadora.

Quanto às determinações de natureza endógena à Política, vale inicialmente mencionar a própria configuração assumida pelo Sistema Brasileiro de Educação Profissional a partir da reforma do ensino médio e profissional implementada nos anos 1990. Ela recompõe a histórica dualidade entre educação

básica e educação profissional, aquela sendo privilégio dos ricos e esta um atributo dos pobres e excluídos. Conforme visto em capítulo precedente, o próprio PLANFOR, com seus cursos rápidos e desarticulados do sistema formal de ensino, contribuiu para reforçar o sentido geral da reforma, que privilegia um padrão de educação profissional de curta duração, de baixo custo e totalmente apartado do ensino médio. Tal padrão é dotado de uma lógica seletiva, pautada no pressuposto de que uma formação especializada, onerosa e prolongada, que integre ciência, tecnologia e trabalho, deve ter como foco apenas uma pequena elite de trabalhadores, ocupantes dos poucos postos de trabalho disponíveis que não estão sujeitos à precarização. Para a grande maioria da população, cujo destino é trabalhar na informalidade, seja em formas precárias de emprego seja em “seu próprio negócio”, bastaria investir no ensino fundamental e nos cursos rápidos de formação profissional, a exemplo daqueles ofertados pelo PLANFOR.

Um segundo condicionante de natureza endógena que certamente interferiu nos resultados da Política diz respeito à própria população-alvo das ações de qualificação. Esta apresenta um perfil, sobretudo em termos de escolaridade, que se mostra, na maioria das vezes, incompatível com os novos requisitos de qualificação exigidos pelas poucas oportunidades que hoje se abrem no mercado de trabalho formal. Assim sendo, dada a condição “inempregável” do segmento da população ao qual se destinavam as ações do PLANFOR esta Política assumiu uma feição meramente compensatória, no sentido de preparar para o enfrentamento da exclusão advinda dos efeitos perversos do processo de reestruturação capitalista e da política de estabilização monetária do Governo FHC.

Em terceiro lugar, mas não de menor importância, merece destacar a concepção norteadora da política pública de trabalho no atual contexto de

hegemonia da ideologia neoliberal. Esta, ao abandonar o objetivo do pleno emprego, transfere seu foco para a empregabilidade, desarticulando-se da política macroeconômica de sustentação da demanda agregada e privilegiando um conjunto de intervenções em segmentos específicos da oferta e da demanda do mercado de trabalho, destacando-se dentre estas os programas de qualificação profissional.

Conforme já acentuado previamente, o discurso da empregabilidade expressa uma tentativa de individualização da problemática do desemprego, uma vez que condiciona a possibilidade de inserção no mercado de trabalho ao triunfo ou ao fracasso de cada um. Nesse sentido, representa a negação da garantia de emprego como direito social, a qual é substituída pela nova promessa de fomentar a capacidade individual para disputar as limitadas oportunidades de trabalho que o mercado oferece.

Dados todos os condicionantes de natureza exógena, bem como esses últimos aqui comentados, inerentes à própria Política em sua concepção, é cabível assegurar que mesmo se bem implementado (assim entendido como a focalização das ações nas efetivas demandas de qualificação e a adequação dos meios utilizados aos objetivos traçados) o PLANFOR, ainda assim, teria poucas chances de sucesso sob a ótica da melhoria das condições de emprego e renda dos trabalhadores beneficiados. E, no concernente ao processo de implementação do Plano no Maranhão, foram amplamente tratadas nos Relatórios de Avaliação Externa e já sintetizadas no presente trabalho algumas graves deficiências verificadas no planejamento e na execução das ações de qualificação, as quais também podem explicar, pelo menos parcialmente, o insucesso da Política em relação ao objetivo da empregabilidade.

Sobretudo no tocante ao desejado planejamento com o foco na demanda

e com o engajamento dos conselhos municipais e estadual do trabalho (o que se constituía em uma das notáveis inovações pretendidas pelo PLANFOR), foram identificados alguns condicionantes negativos, tais como o pequeno número de Conselhos Municipais do Trabalho homologados e em efetivo funcionamento (apenas 21 homologados e 6 funcionando em 217 municípios), bem como a falta de apoio técnico e, principalmente, de informações sistematizadas sobre o mercado de trabalho, de corte ocupacional e municipal, que pudessem subsidiar essas instâncias decisórias no processo de identificação de demandas e de definição das prioridades em termos da qualificação da força de trabalho.

Ademais, registraram-se certos desvios de foco das ações em relação ao público-alvo, bem como inconsistências entre os conteúdos e metodologias desenvolvidas, de um lado, e os perfis vocacional e ocupacional dos trabalhadores treinados, de outra parte.

Quanto à qualidade dos projetos executados, no plano didático-pedagógico foram recorrentes os problemas relacionados à falta de articulação dos conteúdos em habilidade básicas, específicas e de gestão, assim como outros relativos à insuficiência da carga horária e à ausência de metodologias inovadoras que levassem em conta o perfil de qualificação almejado e o baixo grau de escolaridade da maioria do público atendido pelo PEQ-MA.

Outro problema assinalado se refere à precária articulação dos programas de qualificação com os demais eixos da Política Pública de Trabalho e Renda e com outras políticas em desenvolvimento no Estado do Maranhão.

Todos esses fatores negativos observados no desenvolvimento do PEQ-MA se revelaram com maior ou menor intensidade e nitidez nas demais unidades federativas, conforme se pôde depreender mediante a participação em diversos

debates travados em âmbito nacional, no contexto das oficinas e seminários promovidos pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, envolvendo as equipes de Avaliação Externa e os gestores do PLANFOR e dos PEQs.

Tais condicionantes, de caráter endógeno, também contribuíram, embora apenas em parte, para a baixa eficácia do PLANFOR no que tange à sua capacidade de promover melhorias nas condições de emprego e renda dos trabalhadores qualificados.

Contemplando as perspectivas desenhadas para os anos posteriores ao período de vigência do PLANFOR, cumpre salientar que o Governo Lula instituiu uma “nova” política de Educação Profissional regulamentada através do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ).

Pode-se dizer, em síntese, que este programa, em sua formulação, tem os seguintes propósitos centrais: em primeiro lugar, romper com a histórica dualidade entre educação básica e educação profissional, reforçada pelo Decreto nº. 2.208/97 que regulamentou a última reforma do ensino médio e profissional; em segundo lugar, promover uma articulação mais efetiva da educação profissional com o mundo do trabalho e com as demais políticas públicas, especialmente com aquelas voltadas para a geração de trabalho e renda; por último, assumir o compromisso com a redução das desigualdades sociais, manifestadas na distribuição de renda, bem como nas discriminações de gênero, de cor, de etnia, de acesso à justiça e aos direitos humanos.

Além de tais propósitos já terem sido perseguidos pelo PLANFOR, o Programa em pauta não inova no essencial. De fato, excetuando-se uma importante mudança introduzida no plano didático-pedagógico, materializada na elevação da carga horária dos cursos, o PNQ não questiona o processo de desestruturação da

educação no Brasil a partir da implementação das medidas neoliberais recomendadas pelos organismos financeiros internacionais. No bojo desse processo destaca-se a tendência de privatização do ensino público mediante a canalização de volumes crescentes de recursos para a iniciativa privada, a qual não é enfrentada pela “nova” política.

Enfim, o que é mais importante, a concepção teórico-ideológica norteadora do PNQ não põe em xeque o conceito de empregabilidade inspirado na teoria do capital humano, ou seja, a idéia de que através do fomento de novas competências e da elevação da escolaridade dos trabalhadores, é possível aumentar as chances individuais de ingresso duradouro no mercado de trabalho (MARINHO, 2004, p. 203).

Some-se a isso, o fato de a atual política de Educação Profissional estar articulada a um projeto de desenvolvimento que se restringe à administração da atual crise do capital. Este projeto é limitado por uma política econômica que continua privilegiando o controle da inflação em detrimento do investimento em infraestrutura e na ampliação da capacidade produtiva que possa sinalizar para perspectivas duradouras de crescimento econômico e de elevação do nível de emprego.

6 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, cumpre aqui retomar a relação entre emprego e qualificação, que se constitui no objeto central do presente estudo.

Inicialmente vale mencionar que a partir da análise da experiência de desenvolvimento do PLANFOR no Estado do Maranhão pôde-se confirmar a principal tese aqui defendida, qual seja, de que nem sempre os programas de formação e reciclagem profissional são eficazes para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e elevar a renda dos trabalhadores beneficiários.

Com efeito, há que se reconhecer que programas dessa natureza, per si, não têm a capacidade de contribuir para o crescimento das oportunidades de emprego para o conjunto da economia. Isto porque, evidentemente, o número de postos de trabalho gerado é o resultado de um processo de acumulação de capital cujos condicionantes têm lugar fora do mercado de trabalho.

Assim sendo, em um contexto de retração do nível da atividade econômica, a eficácia de uma política de formação profissional se torna fortemente comprometida pelo próprio acirramento da disputa entre um maior número de desempregados em torno das vagas disponíveis. Neste caso, os resultados positivos eventualmente identificados têm um caráter bastante restrito e localizado, cabendo inclusive questionar, em termos de efeitos líquidos, até que ponto o sucesso de uns na busca de inserção ou reinserção no mercado de trabalho não tem como contrapartida o fracasso e a frustração de outros (AZEREDO, 1998a, p. 43).

Portanto, embora as políticas de formação e reciclagem profissional cumpram o importante papel de prover os trabalhadores das qualificações necessárias para ingressarem ou reingressarem no mercado de trabalho, elas se

revelam de pouco valor em um quadro geral de desaquecimento da economia, no qual não se estão produzindo bons empregos. Em tal contexto, merece mesmo questionar a natureza pretensamente ativa dessas políticas, posto que, face às restrições de ordem macroeconômica com que se defrontam, elas acabam assumindo um caráter meramente passivo e compensatório, no sentido de tão somente elevar a auto-estima e o nível de conhecimento dos trabalhadores desocupados e sub-ocupados.

Não obstante, o reconhecimento dos limites dos programas de qualificação e requalificação profissional não deve levar ao extremo de se negar a sua importância como parte integrante de um sistema público de emprego que visa a fornecer assistência e proteção aos desempregados e aos trabalhadores sob risco de desocupação.

De fato, cumpre destacar o relevante papel que esses programas têm a desempenhar em termos de democratização das oportunidades de acesso às iniciativas de formação profissional e das chances de encontrar emprego, de socialização e integração dos excluídos, bem como de elevação do nível de organização e de consciência social e política dos trabalhadores beneficiados. Isto é tanto mais verdadeiro se consideradas algumas especificidades da sociedade brasileira que revestem de maior complexidade a questão do enfrentamento do desemprego.

Em primeiro lugar, importa ressaltar a histórica dualidade e heterogeneidade do nosso mercado de trabalho, caracterizado tradicionalmente por alto grau de informalização e de precarização das relações de trabalho, por sérias deficiências do sistema de proteção social, particularmente no que se refere ao trabalhador desempregado, bem como por um baixíssimo nível de escolaridade da

força de trabalho, a qual tem em média 3,9 anos de estudo. Nesse sentido, os novos desafios, do ponto de vista do mercado de trabalho, advindos da mudança de paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira se sobrepõem aos velhos problemas já herdados do nosso passado de atraso.

Em segundo lugar, merece destaque, também como herança desse passado de atraso, as profundas deficiências do sistema educacional brasileiro que, além de marcado por uma dualidade estrutural entre educação básica e educação profissional e pelo seu caráter seletivo e excludente, nunca esteve organicamente articulado ao sistema produtivo, a não ser na medida em que este apresentava reduzidos requerimentos educacionais da força de trabalho. Na verdade tal sistema produtivo era capaz de absorver grandes contingentes de trabalhadores desqualificados, perfeitamente ajustados aos requisitos de qualificação do modelo taylorista-fordista de organização da produção e aos padrões de competitividade então vigentes, pautados na ampliação da escala, na padronização da produção e nos baixos conteúdos educacionais da força de trabalho (AZEREDO, 1998b, p. 125-126).

Por conseguinte, dadas as características históricas do mercado de trabalho e do sistema educacional brasileiros e considerando-se as recentes transformações experimentadas pela economia mundial, sobressai mais do que nunca a premência de se desenvolverem iniciativas públicas voltadas para a formação e reciclagem profissional, sob pena de se reforçar no Brasil um padrão de reestruturação capitalista fundado no trabalho desqualificado, que venha a aprofundar as desigualdades sociais já herdadas do passado e que submeta o país à uma inserção subordinada à nova ordem mundial que se redesenha.

Contudo, pensadas como estratégia de enfrentamento do desemprego, o

sucesso de tais iniciativas pressupõe o atendimento de alguns requisitos fundamentais.

Primeiramente, não se pode esperar uma consistente reversão da atual crise de emprego sem uma retomada do crescimento econômico em padrões que possibilitem a inclusão social e a ampliação da demanda por força de trabalho. Isto requer o redirecionamento das políticas macroeconômicas, que hoje em todas as economias capitalistas, com apenas pequenas variações, priorizam o equilíbrio orçamentário e o controle da inflação em detrimento da garantia do emprego. Particularmente no Brasil, o campo de ação dos Governos FHC e Lula, no plano macroeconômico tem se concentrado na política monetária com vistas à estabilização, impondo ao país um insuficiente ritmo de crescimento e denotando que a questão do emprego não tem sido uma prioridade da política econômica.

Uma segunda condição para o sucesso das iniciativas de qualificação profissional do ponto de vista de emprego é que se promova maior articulação entre o sistema de ensino formal e o sistema produtivo para que, em um quadro de retomada do crescimento econômico, seja possível compatibilizar as exigências da demanda do mercado com o perfil da oferta de força de trabalho em termos de requisitos de qualificação. Isto é especialmente importante para se enfrentar o chamado desemprego de inserção, cujo índice é bastante significativo no Brasil, abrangendo os jovens de 20 a 24 anos que nunca tiveram qualquer oportunidade de trabalho. Estes apresentam como principais dificuldades para obter o primeiro emprego, além de baixa escolaridade, exatamente a falta de integração entre o sistema educacional e o mundo do trabalho, ou seja, entre a educação formal e a formação profissional.

Para se superar tal dicotomia impõe-se como condição essencial a maior

articulação entre os Ministérios da Educação e do Trabalho, devendo o primeiro, como responsável que é pela política educacional em todos os níveis, participar mais ativamente das definições de programas e de conteúdo das ações de qualificação e requalificação profissional promovidas pelo segundo.

Por último, mas não menos importante, no âmbito do próprio Ministério do Trabalho, é fundamental que haja maior articulação entre os diversos programas constitutivos da Política Pública de Trabalho e Renda apoiados pelo FAT. Conforme já acentuado, a ausência de tal integração no Brasil tem sido causa de sérias limitações nos possíveis impactos desses programas, notadamente das ações de qualificação profissional desenvolvidas através do PLANFOR.

Portanto, integrar a diversidade dos instrumentos, consubstanciados principalmente no seguro-desemprego, na intermediação da mão-de-obra, nos projetos de geração de renda e na qualificação profissional constitui ação estratégica principalmente para fazer face à profunda heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, no qual há cerca de 50% da força de trabalho sem contrato de trabalho formal e mesmo entre aqueles pertinentes ao mercado formal há profundas diferenças setoriais e regionais no que concerne à qualidade do emprego.

Isto posto, longe de condenar a maioria da população ao completo desamparo das leis do mercado ou de simplesmente prover os trabalhadores com as qualificações e competências indispensáveis para que disputem individualmente os restritos postos de trabalho existentes apoiados na promessa da empregabilidade, o enfrentamento do desemprego requer o desenvolvimento de um conjunto de políticas públicas que articulem os universos das políticas econômicas e sociais. Isto se traduz na mobilização de uma multiplicidade de instrumentos que contemplem desde incentivos ao consumo e aos investimentos públicos e privados, com vistas à

geração de emprego, até a implementação integrada de programas de pagamento do seguro-desemprego, de intermediação de mão-de-obra, de qualificação profissional e de financiamento e apoio técnico aos pequenos e micro produtores do setor informal.

Somente assim se poderá alcançar o principal objetivo perseguido pelo PLANFOR e por outras políticas de formação profissional, qual seja, o de melhorar as chances de inserção e manutenção no mercado de trabalho, bem como a qualidade do emprego/ocupação. O conjunto dessas medidas seguramente contribuirá para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, onde o trabalho seja concebido como um direito social e não como uma conquista individual fundamentada no mérito de cada um.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [Rio de Janeiro], Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, ano 11, n. 31, jun. 1996.

ARRIGHI, Giovanne. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. Organização de Cláudio Salvador Dedecca. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos de Trabalho – ABET, 1998a. (Coleção teses & pesquisas, v. 1).

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998b. p. 125-168.

BRANDÃO, Márcia Serôa da Mota. Panorama histórico da educação profissional no Brasil. In: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (Org.). **Centros públicos de educação profissional**: teoria, propostas, debates e práticas. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2002. p. 125-136.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. **Resoluções do CODEFAT**: 194/98, 196/98, 204/99, 216/99, 223/99, 234/99 e 235/00. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: **Resolução CODEFAT nº. 258**: série referenciais de planejamento - PLANFOR 2001 -2002. Brasília, DF. [2001?].

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARVALHO, Olgamir Francisco de. O avanço da ciência e da tecnologia e a educação profissional. In: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (Org.). **Centros públicos de educação profissional**: teoria, propostas, debates e práticas. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002. p. 137–154.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Ed. da UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2000.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Brasil e México: racionalização econômica e emprego. **Cadernos do CESIT**, Campinas, SP, n. 23, mar. 1997.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.): **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998a. p. 269-294.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Brasil y México: el proceso de racionalización sin fin de la nueva política económica de los años noventa. **Estudios Sociológicos**, v. 16, n. :47, p. 235-261, 1998b.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Conceitos e estatísticas básicas sobre mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (Org.). **Economia e Trabalho**. Campinas, SP: IE/Unicamp, 1998c.

FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Dicionário da educação profissional**. Belo Horizonte: Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais/ Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000.

FOGAÇA, Azuete. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1990.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas do final do século. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 76-99.

GENTILI, Pablo. O conceito de empregabilidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO DO PLANFOR, 1999, São Carlos. **Uma política pública de educação profissional em debate**. São Paulo: UNITRABALHO, 1999. p.85-91. Organizado por Lúcia Helena Lodi.

IBGE. Departamento de População e Indicadores Sociais. **Síntese de Indicadores Sociais 2000**. Rio de Janeiro, 2001. 369p (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e sócio-econômica, n. 5).

JESSOP, Bob. **Changing forms and functions of the State in an era of globalization and regionalization**. (S.l.: s.n.), 1991. Paper presented in EAPE conference, Paris, 1991.

LIMA, Valéria Almada. **Reestruturação produtiva e relação salarial**: tendências no Brasil nas décadas de 80 e 90. 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)-Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1996.

LIMA, Valéria Almada. Reestruturação produtiva e relação salarial. In: COSTA, Cândida da (Org.). **Dimensões do trabalho**: extratos da produção acadêmica da UFMA. São Luís, EDUFMA, 2000. p. 9-20.

LIMA, Valéria Almada. Reforma do Estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís: EDUFMA, v. 6, n. 2, p.127-147, 2002.

LIMA, Valéria Almada et al. A política nacional de educação profissional: reflexões críticas sobre os resultados de uma experiência regional. **Cadernos de Pesquisa**. São Luís, v. 10, n. 1, p. 68-82, jan/jun. 1999.

LIMA, Valéria Almada et al. A política de educação profissional no Maranhão: resultados de uma avaliação. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras/CNPQ, 2001. p. 146–170.

LIMA, Valéria Almada et al. **Reorganização econômica, mercado de trabalho e relações de trabalho no Brasil dos anos 90**. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na Disciplina Microeconomia, Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

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

MARINHO, Sandra. Para onde aponta a política educacional do Governo Lula? elementos para análise do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional. In: JIMENEZ, Susana Vasconcelos; RABELO, Jackline (Orgs.). **Trabalho, educação e luta de classes**: a pesquisa em defesa da história. Fortaleza, Brasil Tropical, 2004. p. 195-204.

MARTELLI, Carla Gandini Giani. Transformações nos processos de trabalho: a questão da qualificação do trabalho humano. **Revista Cadernos de Campo**, Araraquara; Faculdade de Ciências e Letras UNESP/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, p. 9–35, 2003.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas, v. 2).

MARX, Karl. Introdução à crítica da economia política. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Nova Cultural, 1987. p. 25. (Os Pensadores. v.I).

MATTOSO, Jorge Eduardo. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MATTOSO, Jorge Eduardo. **Tecnologia e emprego**: uma relação conflituosa. [S.l., s.n., 199_?]. Mimeografado.

MATTOSO, Jorge Eduardo. **O Brasil desempregado**: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. 2. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

PELIANO, José Carlos Pereira. Demandas sociais e econômicas em educação profissional. In: LEITE, Elenice Monteiro; SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (Org.). **Centros públicos de educação profissional: teoria, propostas, debates e práticas**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2002. p. 65–81.

POCHMANN, Márcio. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.) **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998. p. 109-124.

POCHMANN, Márcio. Produtividade e emprego no Brasil dos anos 90. **Informativo da Secretaria de Estado de Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – INFOSEASCAD**, Belo Horizonte, p. 14-15, 1999.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SALM, Cláudio L. **Escola e trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SALM, Cláudio L; FOGAÇA, Azuete. Tecnologia, emprego e qualificação: lições do século XIX. In: DIEESE (Org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico**: Brasil e contexto internacional. São Paulo: DIEESE/CESIT, 1998. p. 157–191.

SENGENBERGER, Werner. Cambios recientes en la organizacion industrial y sus consecuencias para el dialogo social y la cooperation. In: ESPINA, Álvaro (Comp.). **Concertación social, neocorporativismo y democracia**. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP. **Relatório final de avaliação do PEQ-MA de 1996**. São Luís, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório da investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1996**. São Luís, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório da investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1997**. São Luís, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório da investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1998**. São Luís, 2001a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório da investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1999**. São Luís, 2001b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório da investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 2000**. São Luís, 2002a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Síntese da Avaliação Externa do PEQ-MA: 1996 - 2001.** São Luís, 2002b.

WELLER Jurgen. Supressão e geração de empregos em uma época de mudanças estruturais. In: DIEESE (Org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico**: Brasil e contexto internacional. São Paulo: DIEESE/CESIT, 1998. p. 17 – 51.