

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

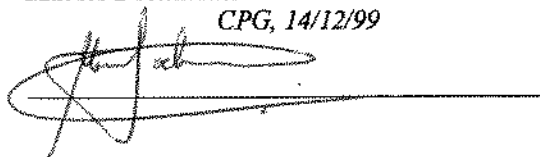
A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO PLANFOR:
um estudo dos programas executados em 1996-1998

Elcilene de Melo Borges

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Marcio Pochmann.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Elcilene de Melo Borges em 14/12/99 e orientada pelo Prof. Dr. Marcio Pochmann.

CPG, 14/12/99



Campinas, 1999



UNIDADE	OC
N.º CHAMADA:	T/UNICAMP
	B.644q
V.	
TOMST. Nº	41335
PROC.	278/00
	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
	05.07.00

CM-00142349-3

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

B644q Borges, Elcileni de Mello.
A qualificação profissional no âmbito do PLANFOR : um
Estudo dos programas executados em 1996-1998 / Elcileni
de Mello Borges. -- Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador: Márcio Pochmann.
Dissertação (Mestrado) -- Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia.

1. Qualificações profissionais. 2. Mercado de trabalho -
Brasil. I. Pochmann, Márcio. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Dedicatória

Aos meus pais, José Veloso e Inácia, que são a minha maior alegria de viver e o meu mais bonito presente de Deus.

P. S.: (mantenho a dedicatória feita antes do último acontecimento triste da minha vida).

Agradecimentos

O presente estudo somente se concretizou graças ao apoio e estímulo de várias pessoas e instituições, que aqui, nesse espaço, faço homenagear:

Ao Departamento de Economia (na pessoa do Diretor José Augusto Costa) da Universidade Católica de Goiás (UCG), por ter intermediado o custeio de minha bolsa de mestrado junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), me incluindo no seu Programa Interno de Capacitação Docente (PICD), na condição de recém-graduada;

Aos amigos e, quase todos ex-professores, da UCG (Aristides Moysés, Antônio Bandeira, Darlene Ramos, Eduardo Rodrigues, Goiás do Araguaia, Jeferson de Castro, Luiz Alberto Oliveira, Luis Estevam, Sérgio Duarte e Trajano de Almeida), pois foram as pessoas que, direta ou indiretamente, mais me incentivaram a continuar os estudos;

Na UNICAMP, agradeço em primeiro lugar à preciosa orientação do Prof. Marcio Pochmann; aos professores Geraldo di Giovani, José Ricardo Gonçalves e Waldir Quadros pela oportunidade de participar em pesquisa de avaliação do PLANFOR (sob a execução do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT em parceria com o Instituto Uniemp – Fórum Permanente das Relações Universidade e Empresa); aos professores Carlos Alonso B. de Oliveira e Paulo Eduardo A. Baltar pela grande contribuição que deram no meu exame de qualificação; ao Marco Antônio de Oliveira por ter me presenteado com a publicação “Reforma do Estado e Política de Emprego no Brasil”, e aos demais professores que me auxiliaram com os seus estudos publicados – em especial à Azuete Fogaça, Claudio Dedecca e Claudio Salm que, foram “exaustivamente” úteis;

À maravilhosa turma do “*Welfare State*”, meus amigos do Mestrado (Adriana Strasburg, Alessandro Ortuso, André Martins, Claudio Roberto, Débora Cury, Edi Trindade, Erick Brigante, Marcia Baltazar, Marcelo Manzano, Maria Fernanda de Mello, Reginaldo Arthus, Rinaldo Galete, Rosimery Meneghini, Valéria Scudeler), pelos agradáveis momentos juntos;

Às minhas amigas de apartamento (Rosângela e Marcia – e Gustavo), pela boa vivência familiar. E ao Sr. Jovino, Dna. Maria do Carmo, Rogério e André (meu “jacaré”) que se tornaram uma segunda família para mim em Campinas;

Aos amigos do entorno da Unicamp (Josiane e Fernão com sua turma, Eliziane, Amilton, Denis, Ricardo, Lili e Célio, Zuza, Milko) e da pesquisa do PLANFOR (Cleber Mikio, Marcelo Pedroso e Marcelo Proni) pela solidariedade;

Às minhas amigas de Goiás (Sarah, Margareth, Silvana, Lílian e Vera) por não terem se distanciado;

Aos familiares (tios e tias, primos e primas) das bonitas famílias de Veloso e Afonso, pois sei que em algum lugar estiveram torcendo por mim – em especial agradeço ao Gelson pelo carinho e os inúmeros favores prestado, ao Valdivino pela amizade e à tia Chiquinha por nunca ter deixado de telefonar;

À minha irmã Simone, ao cunhado Nucci e aos pimpolhos Lorranna e Thiago, por alegrarem a minha vida;

E, misticismo à parte, agradeço a Deus e aos anjos do céu, por me sustentarem nos momentos difíceis que passei à véspera da conclusão da minha Dissertação.

Espero não ter esquecido ninguém.

“Subsistirá sempre a tendência a desvalorizar a força-de-trabalho através de novas formas de divisão e implantação de tarefas passíveis de serem executadas por trabalhadores não-qualificados e, portanto, “baratos””

Karl Marx

Sumário

Apresentação.....	p.11
--------------------------	-------------

CAPÍTULO I

Aspectos gerais do mercado de trabalho no país (desde a sua formação).....	p.15
1.1 – Os primeiros movimentos de constituição do mercado de trabalho.....	p.15
1.2 – A evolução ocupacional a partir dos anos 50.....	p.17
1.3 – O perfil de qualificação do trabalhador no período da industrialização.....	p.20
1.4 – Mudanças na composição do emprego nos anos 80.....	p.22
1.5 – Novas mudanças na estrutura do emprego nos anos 90	p.28
1.6 – O perfil do emprego formal na última década	p.30
1.7 – As novas oportunidades ocupacionais.....	p.35
1.8 – Um novo perfil de qualificação dos trabalhadores?	p.39

CAPÍTULO II

O contexto da <i>concepção</i> do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (principais argumentos).....	p.49
2.1 – O ponto de partida da concepção do PLANFOR.....	p.49
2.2 – Principais diretrizes do PLANFOR (e seu “arranjo” institucional).....	p.51
2.3 – A Qualificação Profissional enfocada como Política Pública de Emprego.....	p.59
2.4 – A crítica ao modelo tradicional de Educação Profissional (EP) no Brasil.....	p.63

CAPÍTULO III

Um estudo dos programas <i>executados</i> no período de 1996-1998.....	p.68
3.1 – Os números gerais do PLANFOR (financiamento, investimento e treinandos).....	p.68
3.1.1 – O financiamento do PLANFOR (considerações sobre o FAT/CODEFAT).....	p.69
3.1.2 – Os números de investimento e total de treinandos do PLANFOR(1996-1998).....	P.71
3.2 – O perfil dos Cursos e Programas do PLANFOR (os aspectos “inovadores”)	p.78
3.3 – Uma “tipologia” para os cursos do PLANFOR.....	p.81
3.4 – A Clientela Atendida nos Programas do PLANFOR.....	p.84
3.5 – A questão das “Habilidades” (HB-HE-HG simultaneamente?)	p.87
3.6 – As principais Entidades Executoras dos cursos do PLANFOR	p.89
3.7 – A avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do PLANFOR (na visão da Sefor e das avaliações externas).....	p.92
Considerações Finais.....	p.102
Apêndice.....	p.117
Bibliografia.....	p.127

Lista de Quadros e Tabelas

CAPÍTULO I

QUADRO 1 – Oportunidades ocupacionais e exigências de qualificação profissional durante o período da industrialização brasileira.....p.22

QUADRO 2 – Ocupações em que mais postos de trabalho foram destruídos e criados, de 1991 a 1996p.36

QUADRO 3 – Diferentes ocupações e exigências de qualificação profissional e escolaridade nos anos 90.....p.46

TABELA 1 – Desempenho do mercado de trabalho não-agrícola nos anos 1979-1989.....p.24

TABELA 2 – Tempo de serviço dos empregados dos estabelecimentos.....p.25

TABELA 3 – Escolaridade dos empregados dos estabelecimentos.....p.26

TABELA 4 – Idade dos empregados dos estabelecimentos.....p.26

TABELA 5 – Composição da ocupação não-agrícola em 1996.....p.30

TABELA 6 – Nível de emprego CLT fora da administração pública.....p.31

TABELA 7 – Distribuição dos empregados da RAIS segundo grandes grupos de ocupação.....p.31

TABELA 8 – Distribuição dos empregados da RAIS segundo grau de escolaridade.....p.33

TABELA 9 – Distribuição dos empregados da RAIS segundo faixas estárias.....p.34

TABELA 10 – Distribuição dos empregados da RAIS segundo tempo de serviço.....p.34

CAPÍTULO II

QUADRO 4 – Uma síntese do “arranjo” institucional do PLANFORp.57

CAPÍTULO III

QUADRO 5 – PLANFOR/PEQs – 1996/97: Síntese dos resultados do acompanhamento de egressos.....	p.100
TABELA 11 –Participação do PLANFOR na despesa total do FAT.....	p.69
TABELA 12 – PLANFOR/PEQs – 1995/1998: número de treinandos e investimentos.....	p.72
TABELA 13 – PLANFOR: realizado em 1995/98 X meta 1995/98 – treinandos e investimentos.....	p.74
TABELA 14 – PLANFOR 1995/98: treinandos e investimentos por região, comparados à PEA.....	p.75
TABELA 15 – PEQs 1998: custo médio e carga horária média/treinando, por região.....	p.77
TABELA 16 – PLANFOR/PEQs – 1996/97, principais programas, segundo grupos de prioridades.....	p.79
TABELA 17 – PLANFOR 1995/98: Resultado de uma “tipologia” do programa (“experiências inovadoras”).....	p.84
TABELA 18 – PLANFOR 1996/98: Perfil dos treinandos, em comparação com a PEA.....	p.85
TABELA 19 – PLANFOR 1996/98: matrículas segundo habilidades ofertadas nos cursos.....	p.88
TABELA 20 – PLANFOR 1997/98: entidades executoras dos programas/projetos (PEQs/Parcerias).....	p.90
TABELA 21 – PEQ/SP – Pesquisa de Acompanhamento de Egressos.....	p.94
Apêndice	
QUADRO 6 – Uma “tipologia” para as “experiências inovadoras”.....	p.117

Apresentação

O presente trabalho traz um estudo sobre os programas executados, em 1996-1998, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR (um dos 42 projetos prioritários do programa “Brasil em Ação”, do Governo Fernando Henrique Cardoso, implementado a partir de 1995), e que, num contexto maior, está inserido numa proposta de construção de uma Política Pública de Qualificação Profissional no Brasil e de reestruturação do “antigo modelo” de Educação Profissional do país.

Tomou-se como objetivo conhecer a “natureza” desse Programa e do “tipo” de formação profissional que vêm sendo oferecida no seu primeiro triênio de execução (1996-1998). A partir de uma análise dos números do Programa (disponibilizados pela Secretaria de Formação Profissional – SEFOR/MTE) e dos vários estudos de avaliação da “eficácia” e da “efetividade social” do mesmo, que vem sendo realizados em âmbito Estadual e Nacional (Por Universidades Estaduais e Federais, além de outras instituições de pesquisa), buscou-se obter uma “caracterização” e/ou um “mapeamento” do PLANFOR, a fim de ressaltar os aspectos “inovadores” do “novo modelo” proposto com relação ao antigo sistema de educação profissional do país, além de dar ênfase à questão das possibilidades de alcance de “resultados concretos” em termos de benéficas para a população atendida – a partir da construção de uma “tipologia” para os cursos do PLANFOR, buscou-se definir, de acordo com a “natureza” do treinamento oferecido, qual a “característica marcante” desse Programa: se se volta mais para atividades de geração alternativa de renda em atividades informais e no pequeno comércio, se simplesmente se constitui num esforço governamental visando a cidadania do trabalhador, ou mesmo, se resulta em possibilidades de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador, já que essa é uma das suas premissas principais.

Para realização dessa tarefa, o trabalho foi dividido em três capítulos distintos, além das considerações finais, sendo que no Capítulo I, tendo em vista que o PLANFOR adota como foco de ação “as demandas do mercado de trabalho”, dedicou-se a fazer uma contextualização sobre o mercado de trabalho brasileiro, enfatizando seus aspectos gerais (desde a sua formação/constituição até fins dos anos 80) e suas tendências mais recentes (mudança na estrutura do emprego nos anos 90, diminuição do emprego formal total e aumento das taxas de desemprego aberto). Procurou-se, ainda, pautar a discussão recente sobre as “novas” exigências

de qualificação profissional do trabalhador, colocada como um reflexo da ocorrência de uma mudança no padrão de desenvolvimento produtivo no país – a partir da análise de dados empíricos (com base na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO – MTb/Rais/Caged) buscou-se evidenciar as tendências das ocupações profissionais no Brasil dos anos 90, e traçar, a partir de então, um “perfil de qualificações” ao máximo condizente com a realidade do mercado de trabalho brasileiro.

No Capítulo II, discorreu-se rapidamente sobre a *concepção* do Programa, enfatizando a sua proposta em termos de objetivo e metas, além das diretrizes gerais de implementação – que se pauta pela descentralização e parceria, distribuindo tarefas de execução entre Estados e Municípios, apoiando-se nas Comissões de Emprego locais – e elaboração de uma síntese do que achou por bem chamar, de seu “arranjo institucional”. Ainda sobre a concepção, foram reservados dois tópicos separados para o enfoque da qualificação profissional como Política Pública de Emprego e para a referência à crítica ao “modelo tradicional” de educação profissional do país. No Capítulo III, trabalhou-se com as informações gerais da *execução* do PLANFOR, no seu primeiro triênio (1996-1998): inicialmente abordando os dados de financiamento, investimento e número de treinandos – inclusive dados regionais – além dos indicadores “qualitativos” (carga horária média dos cursos, custo médio por treinando e taxas de evasão); na sequência, procurou-se traçar um “perfil” para os cursos do PLANFOR, ousando construir uma “tipologia” para as chamadas experiências inovadoras do Programa; depois enfatizou-se o perfil da Clientela atendida, a questão das habilidades (HB-HE-HG simultaneamente?) e das principais Entidades Executoras; e por último, fez-se uma abordagem sobre a avaliação da “eficácia” e da “efetividade social” do PLANFOR (na visão da Sefor e das avaliações externas realizadas em cada um dos Estados).

Nas considerações finais, e à guisa de conclusão, tem-se uma tentativa de análise conjunta dos dados do mercado de trabalho brasileiro *versus* os dados do PLANFOR, procurando evidenciar o seu “formato” dentro da realidade do mercado de trabalho brasileiro – ou seja, as considerações finais pautam-se pela questão de como o PLANFOR se encaixa dentro do mercado de trabalho do país.

Antes de finalizar a apresentação, todavia, cabe mencionar que, foram “eleitas” como referencial de análise, cinco questões principais dentro do contexto da “filosofia” de *concepção* do PLANFOR, e estas se apresentam nos seguintes termos:

Primeiramente, deve-se considerar que os Termos de Referência de instituição do PLANFOR, apontam como ponto de partida da sua concepção a necessidade de resposta ao processo de reestruturação produtiva que vem ocorrendo no país e que, conforme os mesmos documentos, passa de um padrão pouco exigente em escolaridade e qualificação profissional para outro em que as exigências de qualificação são grandes, tanto em termos de educação formal quanto de educação profissional;

Em segundo lugar, coloca-se que para atender à essas novas exigências de qualificação, os cursos do PLANFOR, adota a idéia das habilidades – propondo uma formação a ser executada em bases modulares (com conteúdos de habilidades básicas, específicas e de gestão), supondo serem estas contemplativas dos princípios de polivalência e da aprendizagem contínua, agora demandadas, e nesses termos, a orientação principal é que os cursos do PLANFOR contemplem “simultaneamente” os conteúdos das três habilidades.

A terceira questão tomada como referência, diz respeito à clientela estabelecida como prioritária para alocação de recursos do PLANFOR – o Programa visa atender populações e/ou setores excluídos de alternativas tradicionais de educação profissional no país, principalmente pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, entre estes os seguintes grupos da PEA urbana e rural: “i) **pessoas desocupadas**, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego; ii) **pessoas sob risco de desocupação**, em decorrência de processos de inovação tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; iii) **pequenos e microprodutores**, principalmente beneficiários de alternativas de crédito financiados pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); iv) pessoas que trabalham em **condição autônoma, por conta própria ou autogestionada**, e em atividades sujeitas a sazonalidades ...”¹

A quarta questão/referencial de análise, refere-se ao objetivo maior desse projeto que, é a proposta de construção de uma “nova institucionalidade” para a Educação Profissional no país, via reestruturação do “antigo modelo” vigente desde os anos 50. Conforme consta dos documentos do PLANFOR, a difusão do Programa visa envolver, de forma integrada, toda a rede de ensino – universidades, escolas técnicas federais e estaduais, o sistema S, ONG’s, as escolas profissionais de sindicatos, as escolas de ensino profissional livre – num grande sistema público de qualificação e requalificação profissional.

A quinta e última questão referencial de análise, não diz respeito à premissas básicas da sua concepção, mas sim à questão da avaliação de resultados do Programa. Para avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do PLANFOR, tem-se como subsídios as pesquisas de *acompanhamento de egressos* que, vem sendo realizadas em âmbito estadual e nacional (sob a execução de universidades federais e estaduais, além de outras instituições de pesquisa, na forma de “avaliações externas”). Os Termos de Referência do acompanhamento de egressos determina como sendo seu *objetivo* “conhecer a situação de trabalho do egresso após a realização dos cursos de educação profissional”, a partir de questionários respondidos pelo próprio treinando no “ato da matrícula, ao final da realização do curso e, pelo menos, até três meses após a conclusão.” Além de questões de caracterização do informante, a orientação é que o questionário contemple “dois outros grupos de questões: sobre os ganhos ou perdas no trabalho após o curso (inserção no mercado de trabalho, salário ou renda auferida, motivos de não-inserção) e sobre as mudanças e benefícios individuais e para a comunidade, na percepção do egresso, devido a realização do curso”.

Tais questões, assim sobrespuestas, além de representarem as premissas básicas da filosofia de concepção do PLANFOR, permitem visualizar as principais metas do Programa, e achou-se de fundamental importância frisá-las aqui, para que possam serem retomadas posteriormente na parte conclusiva do trabalho, permitindo confrontar as propostas da *concepção* do Programa com os primeiros resultados da sua *execução* (no triênio de 1996-1998). Ou seja, achou-se que para uma avaliação das metas alcançadas do Programa é preciso, de ante-mão, ter bastante claro as suas proposições iniciais.

¹ Texto extraído da Resolução 194/1998 do CODEFAT.

CAPITULO I

Aspectos gerais do mercado de trabalho no país (desde a sua formação)

Com o objetivo de ressaltar os aspectos gerais do mercado de trabalho brasileiro na atualidade, para que a posteriori, nos capítulos seguintes, pudesse contrapor as informações desse mercado com as da formação profissional que vem sendo ministrada no âmbito do PLANFOR, o presente capítulo dedicou-se a recuperar os seus traços gerais e aspectos marcantes desde a sua conformação – ou seja, iniciou-se com uma breve exposição sobre os seus primeiros movimentos de constituição, perpassando pelas informações da evolução ocupacional a partir dos anos 50, com o dinamismo da industrialização, destacando as mudanças ocorridas na composição do emprego e aumento do desemprego nos anos 80, e por último enfocando as informações sobre o encolhimento brusco do emprego formal nos anos 90, além do aumento das formas de auto-ocupação e de informalização do mercado de trabalho do país, num quadro de completa deterioração e “desestruturação”. Ao final, tem-se, ainda, uma breve abordagem sobre a discussão recente acerca das “novas exigências” de qualificação profissional da força de trabalho, colocada como reflexo de um processo de mudanças no padrão de desenvolvimento produtivo do país e devido à liberalização econômica.

1.1 – Os primeiros movimentos de constituição do mercado de trabalho

O mercado de trabalho brasileiro na atualidade caracteriza-se por apresentar um cenário pouco alentador: diminuição do emprego formal total; aumento “vertiginoso” do desemprego aberto; flexibilização das leis trabalhistas, com perdas de direitos fundamentais do trabalhador e um número crescente de trabalhadores na condição de “subemprego” e no “mercado informal” de trabalho. É imenso o contingente de trabalhadores na situação de marginalidade e/ou recebendo salários baixíssimos e sem acesso aos direitos sociais, dando ao país o título de nação com a pior distribuição de renda entre os países em desenvolvimento, e notadamente marcada pela heterogeneidade e exclusão social.

A explicação para tanta tenebrosidade, porém, não reside somente nos acontecimentos recentes da economia brasileira, mas tem uma relação muito estreita com a nossa herança social. Para uma análise das especificidades do mercado de trabalho brasileiro na atualidade, é

necessário retornar à questão da organização social agrária. É preciso considerar, também, que o processo de desenvolvimento econômico do país, com a industrialização, ao invés de promover a homogeneização, acentuou ainda mais as desigualdades que não foram superadas desde o Brasil colonial.²

Na verdade, a exclusão social e o excedente de mão-de-obra sempre fizeram parte da sociedade brasileira, que desde o período escravista conviveu com esse fenômeno. A conformação da estrutura social brasileira aliás, se explica pelo resultado final daquele sistema (escravista) que, é a pobreza e a miséria do país.³

Embora não se pretenda aprofundar essa questão no espaço do presente estudo, é de fundamental importância lembrar que desde o período escravista, existia no país uma massa de trabalhadores, livre e pobre (ex-escravos e brancos pobres), sem lugar na sociedade, que sobreviviam da prática de atividades precárias e descontínuas (mascates, camaradas, capangas) e/ou de pequenos delitos, submetidos aos favores dos senhores, grandes proprietários de terra, em condição de exclusão e com baixíssimos padrões de vida.

Essa mesma massa de trabalhadores excluídos serviu, no período subsequente, como elemento pressionador para a conformação de um mercado de trabalho em condições menos favoráveis ao trabalhador. É no período primário-exportador, fase de expansão acelerada do complexo cafeeiro, que se tem o “primeiro momento de constituição do mercado de trabalho brasileiro”, conformando relações de trabalho diferenciadas nas atividades agrícolas (colonato, parcerias, assalariamento e outras) e relação de trabalho assalariado nas atividades urbanas que se desenvolveram nas regiões em consolidação, que se constituíam em apêndices do complexo agro-exportador.⁴

Na medida em que coexistiam, paralelamente, o setor atrasado e o setor moderno exportador, sendo que no setor tradicional prevaleciam as péssimas condições de vida do trabalhador que se via desejoso por inserir-se no novo setor, ocorria também uma enorme oferta de mão-de-obra, pressionando para baixo os salários.

² A esse respeito ver os trabalhos de OLIVEIRA, Carlos Alonso B. **Formação do Mercado de Trabalho no Brasil**. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.) – **Economia & Trabalho: textos básicos**. UNICAMP, IE. Campinas, SP, 1998. E ainda, HENRIQUE, Wilnês. **Questão Social e as Políticas Sociais no Brasil**. (mesma publicação).

³ Sobre os resultados do fim do período escravista, ver NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo**. Ed.Vozes, Petrópolis – RJ, 5ª ed. 1988, e outras obras do mesmo autor.

⁴ A separação de três momentos constitutivos do mercado de trabalho brasileiro é feita por BALTAR, Paulo E. A & DEDECCA, Claudio S. **Notas sobre o mercado de trabalho no Brasil durante a industrialização restringida**. Cadernos do CESIT (texto nº 12). UNICAMP/IE. Campinas, SP, 1992.

Ainda nessa fase primário-exportadora, se faz importante registrar a utilização da política de imigração, subsidiando a vinda de europeus para o Brasil. Além da “oferta ilimitada”⁵ de mão-de-obra interna, em plena formação do mercado de trabalho no país, a política de imigração promovia a contratação de imigrantes para preencher as ocupações do mercado de trabalho assalariado, restando aos brasileiros (ex-escravos, brancos e mulatos pobres, entre outros) as piores ocupações no emprego doméstico e transporte de cargas, por exemplo.

Após esse período, têm-se os “outros dois momentos constitutivos do mercado de trabalho brasileiro,”⁶ que são: o período de destaque da indústria de bens de consumo corrente (industrialização restringida, 1930-56), em que apesar do peso do trabalho agrícola vai paulatinamente ganhando expressão o trabalho vinculado às atividades urbanas industriais ou não e, o período da industrialização pesada (implantada com o Plano de Metas entre 1956-61), em que de fato se consolida o mercado de trabalho urbano no país.

Essa periodização, no entanto, não será aqui utilizada como corte de análise, optando por ressaltar os resultados gerais do processo de industrialização do país, e mais precisamente, os “movimentos” do mercado de trabalho, no período de 1950 à 1980.

1.2 – A evolução ocupacional a partir dos anos 50

Com a solução conservadora da questão agrária, não efetivada a democratização da propriedade fundiária, a industrialização tornou-se a última esperança para a superação do atraso e da miséria do país.⁷ Porém, à medida que a industrialização do país se desenvolvia vigorosamente no após-guerra, evidenciava-se que a miséria e a exclusão social continuavam presentes.

Uma conjunção de fatores negativos penalizando as massas rurais, entre eles a completa ausência de políticas sociais no campo, provocou um êxodo rural espantoso no país. Num período de 30 anos (50-80), saíram do campo em direção às cidades mais de 35 milhões de pessoas,⁸

⁵ Esse termo é usado por OLIVEIRA, Carlos Alonso B. Op. Cit.

⁶ BALTAR, Paulo E. A. & DEDECCA, Claudio S. Op. Cit.

⁷ Essa “tese” era defendida por autores como PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. Ed. Brasiliense, 8ª edição, São Paulo, 1963. e HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil**. Ed. José Olympio, 9ª ed. 1976, e, mesmo, pela Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL.

⁸ OLIVEIRA, Carlos Alonso B. Op. Cit.

ocasionando um processo muito rápido de urbanização – aliás, sem paralelo na história de outras nações.

Embora o mercado de trabalho urbano no Brasil tenha sido extremamente dinâmico no período de 1950-1980, abrindo amplas oportunidades de inserção em ocupações de atividades não-agrícolas, com crescimento do assalariamento e da formalização das relações contratuais, não verificou-se a tendência à homogeneização e redução da exclusão social.⁹

A velocidade dos processos migratórios determinou a conformação de um mercado de trabalho urbano extremamente desfavorável aos trabalhadores, uma vez que o contingente populacional “despejado” nas cidades não pode ser totalmente absorvido pelo mercado formal de trabalho. O resultado foi a formação de extensos bolsões de miséria nas cidades e a pobreza urbana tornou-se um problema nacional.

A acumulação de grandes massas de trabalhadores nas cidades, serviu de pressão para a manutenção dos salários em níveis muito baixos. Apesar das altas taxas de crescimento do emprego formal, tornaram-se, também, inúmeras as formas de integração precária ao mercado de trabalho, com um número bastante representativo de trabalhadores autônomos e assalariados em ocupações sem um grau mínimo de regularidade e de continuidade.

Tais aspectos, influenciaram a configuração de um mercado de trabalho que não permitia a elevação real dos salários de base e com grande liberdade de contratação e dispensa de mão-de-obra. Após o golpe militar de 64, essas características acentuaram-se ainda mais, tendo em vista o quadro de ausência de direitos políticos, repressão sindical e implementação de uma política salarial regressiva.

Em linhas bastante gerais, cabe citar como uma das principais medidas pós-64 a regulação legal dos reajustes salariais, porém, numa política sem participação popular e que não garantia a manutenção dos salários reais. Ainda no campo das reformas realizadas pelo regime militar, é importante ressaltar a substituição da legislação referente à estabilidade no emprego pela criação do FGTS, alimentado por contribuições obrigatórias, implicando certa socialização dos custos de demissão entre as empresas, estimulando a rotatividade e o aumento da insegurança no emprego.¹⁰

⁹ FARIA, Vilmar. *Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupação*. In: BACHA, E.; KLEIN, H. (org.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. V. 1.

¹⁰ De um modo geral, conforme cita Medeiros, “o sentido maior da política salarial adotada a partir de 64, foi o da contenção dos salários e uniformização das altas nominais, de acordo com a estratégia de estabilização.”

Assim, se por um lado, a economia se expandia fortemente e criava um volume significativo de novos empregos, por outro, a ação do Estado coibia que estes benefícios do crescimento econômico se traduzissem em melhores salários e redução das disparidades de renda. A década de 60, aliás, resultou num desempenho diferenciado dos diversos níveis de remuneração, significando um aumento da dispersão salarial, leia-se abertura do leque salarial, e que manteve-se praticamente inalterada por toda a década de 70.¹¹

O comportamento do emprego nas décadas de 60 e 70, de um modo geral, foi bastante oscilante: de 1961-66, houve retração econômica provocando queda do emprego, menor poder de barganha e redução dos salários reais; de 1967-73, a economia se recuperou, possibilitando expressivo incremento do emprego; e de 1974-80, foi prolongado o crescimento econômico, permitindo incremento mais lento do nível de emprego.

Mesmo não resolvida a questão da heterogeneidade e da exclusão social, o crescimento econômico e aumento da produção global, do período pré-80, garantiu o funcionamento de certos mecanismos que atenuavam as tensões sociais, tal como um processo de mobilidade social de dimensão expressiva. Ao final do milagre econômico (1967-73), era evidente que parte considerável da população economicamente ativa tinha ascendido socialmente.¹²

Enquanto que na década de 80, ao contrário, a forte crise econômica (crise da dívida externa, aumento das taxas de juros no mercado internacional, aceleração da inflação e, conseqüentemente, estagnação da economia) rompeu a extraordinária vitalidade da industrialização brasileira e com ela o dinamismo da geração de empregos urbanos e as condições de mobilidade social. Houve deterioração do nível real de salários, aumento da dispersão salarial e da desigualdade de renda e completa deterioração do mercado de trabalho – com crescimento das ocupações por conta própria e principalmente do assalariamento sem contrato de trabalho.¹³

A “performance” do emprego, e do mercado de trabalho, nos anos 80 será tratada num item à parte (item 1.4). Antes, porém, abre-se um parêntese para referenciar o perfil de qualificação do trabalhador no período da industrialização, e suas abordagens.

MEDEIROS, C. A. **Industrialização e regime salarial nos anos 60 e 70**. Economia e Sociedade, Campinas, nº 2, agosto, 1993.

¹¹ BALTAR, Paulo E. A. & DEDECCA, Claudio S. **Emprego e Salários nos anos 60 e 70**. UNICAMP/IE/CESIT. Campinas, SP, maio de 1992. (mimeo).

¹² PASTORE, José et alii. **Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980 (O que ocorreu com a família brasileira?)**. FIPE/Estudos Econômicos. Ed. Pioneira, 1983. _____ **Desigualdade Social e Mobilidade no Brasil**. T. A. QUEIROZ. SP, 1973.

¹³ HENRIQUE, Wilnês. Op. Cit., P. 06.

1.3 – O perfil de qualificação do trabalhador no período da industrialização

É corriqueiro na literatura sobre o tema, as referências ao nível muitíssimo baixo de escolaridade formal da população ativa durante o processo de industrialização brasileiro. Esse perfil escolar desnuda, aliás, a “especificidade” do processo de industrialização do país, que se realizou numa trajetória bastante acelerada e pautou-se pela criação de um volume ponderável de empregos que, foram ocupados, estritamente, por uma mão-de-obra vinda do meio rural, com características educacionais muito desfavoráveis.¹⁴

Apesar das características desfavoráveis dessa força de trabalho, sabe-se que a industrialização brasileira, até os anos 70, não dependeu de um grau mínimo de educação formal e de nenhuma qualificação profissional prévia. Devido ao modelo industrial adotado, baseado na substituição de importações, e vigente desde os anos 30, demandava-se formação tecnológica de um número restrito de operários, técnicos e engenheiros, basicamente para operação de equipamentos e sistemas produtivos importados do exterior.¹⁵

Além disso, o processo de automação adotado, baseado na eletro-mecânica, demandava um pequeno contingente de trabalhadores qualificados, que necessitavam de formação prévia, e um grande contingente de semi-qualificados e não qualificados, para cujas funções bastava um rápido treinamento no local de trabalho.

A maioria dos postos de trabalho gerado, não exigia escolaridade especial e a população pouco instruída se adaptou rapidamente às tarefas, aprendendo na própria execução do trabalho. No geral, as demandas de formação profissional do processo de industrialização em curso, foram atendidas via instituição do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), e pelo SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), dedicado à formação de trabalhadores para a área do comércio e serviços.¹⁶

¹⁴ Segundo Almeida, “em 1970 – 36% da população economicamente ativa não tinha nenhum grau de instrução, 49% tinha de 1 a 5 anos de estudo, 8% tinha de 6 a 9 anos, 5% de 10 a 12 anos, e somente 2% tinha de 13 a 17 anos de estudo”. In: ALMEIDA, José. **Industrialização e Emprego no Brasil**. IPEA, Relatórios de Pesquisa, nº 24, Rio de Janeiro, 1974.

¹⁵ Segundo Bryan, “os poucos trabalhadores de que eram exigidos conhecimentos técnicos mais profundos eram recrutados com relativa facilidade entre os operários de países capitalistas mais avançados.” In: BRYAN, Newton A. **P. Educação e Processo de Trabalho – Contribuição ao Estudo da Formação da Força de Trabalho no Brasil**. Dissertação de mestrado. FE/UNICAMP, Campinas, 1983.

¹⁶ FOGAÇA, Azuete. **Educação e Desenvolvimento no Brasil**. Dissertação de mestrado. FE/UNICAMP, Campinas, 1989. SALM, Claudio. **Escola e Trabalho**. Tese de doutoramento. IFCH/UNICAMP, Campinas, 1980.

Sobre o funcionamento e papel dessas instituições, o segundo capítulo (item 2.3), que faz referência à crítica ao “modelo tradicional” de educação profissional do país, traz maiores informações sobre o ensino profissional no Brasil, inclusive sobre o modelo pedagógico, formas de gestão e financiamento e, capacidade de atendimento e cobertura do sistema que foi montado em meados dos anos 50 e vigora até os dias atuais. Apenas achou-se por bem mencionar aqui nesse espaço que, grosso modo, os vários estudos sobre a instituição do SENAI apontam que o seu objetivo foi, desde a sua criação, atender simplesmente aos requerimentos empresariais – a crítica recorrente é que “o sistema criado não pensou nas necessidades do trabalhador diretamente, mas apenas nas necessidades da indústria.”¹⁷

A questão colocada é que, o surgimento de um volume substancial de postos de trabalho sem requisitos de preparação prévia facilitou a absorção de enormes contingentes de trabalhadores em atividades não-agrícolas que se desenvolveram nas áreas urbanas em consolidação. A maioria desses postos de trabalho, no entanto, não possibilitaram a estruturação de carreiras profissionais e nem mesmo a estabilização do vínculo de emprego.¹⁸

A elevada proporção de trabalhadores submetidos à alta rotatividade, baixo salário e carência de qualquer desenvolvimento profissional especializado e qualificação sistemática, marcam a experiência brasileira. Ao contrário dos países desenvolvidos, não se estabeleceu a prática de contratos coletivos de trabalho, ou outras instituições sociais, que pudessem favorecer a qualificação profissional no Brasil.

A própria “natureza” das oportunidades ocupacionais geradas, pelas atividades não-agrícolas, no período da industrialização brasileira, evidenciam os baixos requisitos de educação profissional e escolarização da força de trabalho. Para Baltar & Dedecca¹⁹, deve-se destacar, em particular, a indústria de transformação e a construção civil que juntas respondiam por 39,4% e 42,4% (anos 60 e 70) dos novos empregos criados – sendo que de um modo geral, esses empregos caracterizavam-se por proporcionar oportunidades ocupacionais para uma mão-de-obra sem maior qualificação profissional e favoreciam a absorção dos deslocados das atividades agrícolas.

¹⁷ Conforme colocado por BRYAN, Newton (Op. Cit.), “o objetivo do SENAI é prover o setor industrial com uma força de trabalho talhada para satisfazer suas necessidades.”

¹⁸ Sobre a discussão a respeito da estabilidade no emprego ver: ABRANCHES, S. H. (1985).

¹⁹ BALTAR, Paulo E. A. & DEDECCA, Claudio S. **Emprego e Salários nos anos 60 e 70**. Op. Cit.

Não obstante, foi importante, também, a criação de novos empregos, principalmente na década de 70, nos ramos de atividade de educação, governo, recreação, saúde, transporte e comunicações, bancos e outras atividades financeiras. E nessas atividades, eram maiores os requerimentos de qualificação e mesmo de escolaridade formal da mão-de-obra.

A observação dessas tendências das oportunidades ocupacionais geradas durante o período da industrialização, evidenciam, portanto, diferentes “perfis” de qualificação profissional e escolaridade exigido dos trabalhadores nos novos empregos criados à época. O quadro a seguir procura sintetizar essas informações. (ver página seguinte)

QUADRO 1

OPORTUNIDADES OCUPACIONAIS E EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E ESCOLARIDADE, DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO

Perfil de qualificação	Tipos de ocupação	Escolaridade	Treinamento
Ocupações s/ maiores Requerimentos de Qualificação Profissional	Principais setores geradores de emprego (Indústria de Transformação e Construção Civil)	Nenhuma exigência em termos de escolaridade formal	Treinamento e aprendizado na própria execução do trabalho
Ocupações que Envolvem algum grau de Qualificação Profissional	Atividades com peso importante na criação de novos empregos (educação, governo, recreação, saúde, transporte e comunicações, bancos e outras atividades financeiras)	Exigem maior grau de escolaridade formal	Não requer Treinamento Especial

Elaboração nossa, a partir de BARLTAR & DEDECCA. Emprego e Salários nos anos 60 e 70.

1.4 – Mudanças na composição do emprego nos anos 80

Importante mencionar que a ocorrência de aumentos significativos da taxa de desemprego aberto no Brasil somente são registrados a partir da década de 80. Embora, tenha que considerar, também, que o nível de desemprego não permaneceu alto ao longo da década: entre 1981-83, ocorreu uma forte queda no produto global, num quadro de recessão econômica, fazendo com que a taxa de desemprego aumentasse de 3% para 8% da população ativa (pesquisa mensal de emprego – IBGE). No período subsequente, de 1984-86, houve recuperação da atividade econômica, reduzindo a taxa de desemprego que voltou para o nível prévio à recessão.

E entre 1987/89, houve oscilação mais curta e suave no comportamento da economia e do emprego.²⁰

No balanço da década, embora as estatísticas sobre os movimentos do emprego formal implique certa dificuldade de análise, a partir do cruzamento de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (MTb) com dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD (IBGE), é apontado um aumento do emprego formal em torno de 31,0% entre 1979-89, indicando um acréscimo médio anual de 2,7%. O aumento da população urbana com idade para trabalhar, entretanto, foi de 3,5% ao ano, significando que a geração de oportunidades de emprego, em estabelecimentos com mais que um mínimo de estruturação organizacional, ficou aquém do ritmo do crescimento da oferta de trabalho, revertendo a tendência anterior de ampliação do assalariamento formal da população ocupada urbana.²¹

Para efeito de comparação, a estrutura do emprego no final da década de 70 apresentava a seguinte característica: em 1979, dos 30,3 milhões de pessoas empregadas em atividades não-agrícolas, 76% tinha um emprego assalariado; os outros 24% eram trabalhadores por conta-própria, ajudavam sem remuneração um familiar conta-própria ou tinham um negócio que faziam uso de empregados (são os chamados auto-ocupados). Em 1989, essa estrutura havia se alterado: a ocupação total não-agrícola somava um contingente de 45,7 milhões de pessoas, sendo que o emprego assalariado correspondia à 74% (a categoria que teve aumento mais expressivo foi a de assalariados não-formais, passando de 21,5% para 27,0%) e, os outros 26% eram “auto-ocupados” (trabalhadores por conta-própria, sem remuneração e empregadores).

²⁰ AMADEO, Edward J. et al. **A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980**. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para discussão, nº 353); CACCIAMALI, C. **Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: MTb, 1989. (Texto para discussão, nº 19); _____ **Mudanças estruturais e o ajustamento do mercado de trabalho no Brasil na década de 80**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 2, São Paulo: ABET, 1991; SABÓIA, J. **Emprego e renda no Brasil durante a década de oitenta**. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1994 (Texto para discussão, nº 320); DEDECCA, Claudio S. & PACHECO, C. A. **Mercado de trabalho não-agrícola: mitos e realidade**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.4, nº ¼, 1990; BALTAR, Paulo E. A. & GUIMARÃES, I. **Mercado de trabalho e crise: notas para uma abordagem**. Rio de Janeiro: ANPEC/PNPE, 1987.

²¹ Informações extraídas de BALTAR, Paulo E. A. **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, Nº 06, junho, 1996.

TABELA 1

BRASIL – Desempenho do mercado de trabalho não-agrícola nos anos 1979-89

Categoria Ocupacional	1979 (%)	1989 (%)
Assal. De estab. com + de 1000 empregados	18,6	16,3
Assal. De estab. com 10 a 1000 empregados	36,1	31,2
Assalariados não-formais	21,5	27,0
Trabalhadores por conta-própria	17,9	19,1
Trabalho sem remuneração	2,1	2,1
Empregador	3,8	4,3
Total ocupação não-agrícola	100,0	100,0

Fonte: PNAD de 1979 e 1989. Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991. RAIS e Painel do MTb na década de 80.

Fica evidente, portanto, que a estrutura de emprego conformada no Brasil, caracteriza-se por apresentar uma alta proporção de negócios próprios e empregos em famílias e pequenos estabelecimentos sem um mínimo de organização, com peso relativamente pequeno de empregos em grandes organizações públicas e privadas – conforme apontado por renomados estudiosos do país, essa estrutura de emprego conformada é uma das principais causas da desigualdade da distribuição de renda brasileira.²²

Além disso, a década de 80 prenunciou uma mudança na composição setorial da ocupação não-agrícola, sendo que os vários setores de atividade econômica sofreram impactos diferenciados: a indústria de transformação, entre 1984-86, gerou mais empregos do aqueles que tinham sido eliminados em 1981 e 1983; a administração pública apresentou forte aumento do emprego em toda a década de 80; enquanto que a construção civil foi o setor mais atingido pela estagnação econômica, apresentando o pior desempenho – em números absolutos o emprego formal desse setor em 1989 foi menor que o de 1979.

Repetindo os números citado anteriormente, a ocupação não-agrícola, entre 1979-89, aumentou de 30,3 milhões de pessoas para 45,7 milhões, ou 4,2% anualmente. Esse significativo aumento se deu, principalmente, no comércio e em atividades de prestação de serviços (administração pública, educação, saúde, alimentação e alojamento, reparação e manutenção,

²² O estudo de Baltar, Paulo. *Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil* (Op. Cit.), aponta “uma inter-relação entre a estrutura do emprego *versus* a distribuição dos rendimentos”. E ainda, sobre a estrutura do emprego no Brasil, ver o trabalho de FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

limpeza e vigilância e outros). Sendo que a maioria destas oportunidades de emprego se refere à trabalhos por conta-própria e empregos em estabelecimentos pequenos e sem um mínimo de estruturação organizacional, enquanto que a geração de empregos formais, no período, reduziu-se muito.

Provavelmente como reflexo dessas mudanças na estrutura do emprego, o perfil do trabalhador também se modificou. Houve um ligeiro aumento na proporção de empregados com mais tempo de serviço (a proporção de trabalhadores com mais de 5 anos de tempo de serviço passou de 26,4% para 29,4%, entre 1980 e 1989). E ao contrário, a proporção de empregados com menos tempo de serviço, apresentou uma leve redução.

TABELA 2

BRASIL – Tempo de serviço dos empregados dos estabelecimentos ²³

Anos de Serviço	1980	1989
Menos de 1 ano	32,7	32,0
1 a 2	16,8	15,2
2 a 3	11,0	10,3
3 a 5	13,1	13,1
5 ou mais	26,4	29,4
Total de empregados	100,0	100,0

Fonte: RAIS 1980 e 1989

Esse ligeiro aumento na proporção de empregados com mais tempo de serviço está relacionado com a mudança no perfil de escolaridade do empregado formal, entre 1980 e 1989. Houve, no período considerado, uma significativa melhora do perfil de escolaridade desse trabalhador, e a contrapartida foi uma redução no número de trabalhadores sem instrução e sem a conclusão do 1º grau (ver tabela na página seguinte).

TABELA 3**BRASIL – Escolaridade dos empregados dos estabelecimentos**

Grau de escolaridade	1980	1989
Analfabeto	4,2	3,1
1º grau incompleto	18,0	11,9
1º grau completo e ginásio incompleto	38,0	34,9
ginásio completo e colegial incompleto	16,9	21,0
colegial completo e superior incompleto	15,7	19,8
superior completo	7,2	9,3
Total Empregados	100,0	100,0

Fonte: RAIS 1980 E 1989

A explicação para essa melhoria do perfil de escolaridade do trabalhador brasileiro, porém, não deve ser vista como, basicamente, uma tendência geral de aumento de escolaridade do conjunto da população brasileira, podendo indicar também uma crescente “seletividade” do emprego formal que, elevou as exigências de grau de instrução de sua força de trabalho.²⁴

E, por último, ressalta-se também uma alteração na idade do trabalhador brasileiro (a proporção de trabalhadores com menos de 30 anos diminuiu de 53,1% para 44,8%, na década). Enquanto que a proporção daqueles com idade superior à 30 anos aumentou generalizadamente.

TABELA 4**BRASIL – Idade dos empregados dos estabelecimentos**

Anos de Idade	1980	1989
Menos de 18 anos	7,5	4,1
18 a 20	45,6	40,7
30 a 40	24,4	29,2
40 a 50	14,5	16,7
50 ou mais	8,0	9,3
Total de empregados	100,0	100,0

Fonte: RAIS 1980 e 1989

As informações mostram, portanto, que de um modo geral, o mercado de trabalho brasileiro, ao longo dos anos 80, e em especial os empregos formais, passou a exigir uma instrução especial do trabalhador e foram ocupados por adultos com maior experiência profissional, em termos de tempo de serviço.

²³ Essa e as próximas tabelas foram reproduzidas do estudo de BALTAR, Paulo. *Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil*. Op.Cit.

Não há indícios, porém, de que tenha alterado o quadro de alta rotatividade do trabalho e extrema instabilidade do vínculo de emprego, característicos de grande parte dos postos de trabalho no Brasil. Apesar das maiores exigências, os trabalhadores continuam se deslocando, constante e aleatoriamente, de um emprego a outro, sem qualquer especialização.²⁵

A desigualdade da distribuição dos rendimentos se intensificou ainda mais na década. Comparando 1989 com 1981, a renda média dos 50% mais pobres diminuiu quase 20%, enquanto a dos 5% mais ricos aumentou 29% e a dos 15% intermediários elevou-se em 13%.²⁶ Como resultado, registra-se um crescimento absoluto e relativo da pobreza nos anos 80, especialmente no meio urbano. Esse aumento da pobreza urbana na década de 80, contudo, apresenta uma mudança de foco, significando a expulsão das massas de trabalhadores dos segmentos industriais e não-industriais urbanos mais estruturados.²⁷

Pode-se afirmar assim, que a década de 80 significou um “preâmbulo” para os acontecimentos dos anos 90. A novidade na última década é que o país perdeu capacidade para gerar emprego e renda, sem que a produção global tenha diminuído propriamente. Provavelmente, refletindo mais a reformulação do papel do Estado, que foi perdendo progressivamente a capacidade de regular o funcionamento da economia e promover o seu desenvolvimento, num cenário de implementação de um novo projeto político no país.²⁸

O próximo item aborda, em maiores detalhes, essas questões e as suas “consequências” para o mercado de trabalho brasileiro, nos anos 90.

²⁴ Tal constatação é feita, também, no estudo de BALTAR, Paulo E. A. Op. Cit.

²⁵ BALTAR, Paulo E. A. & PRONI, Marcelo. *Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial*. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B.; MATTOSO, Jorge (org.). *Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

²⁶ BALTAR, Paulo E. A.; HENRIQUE, Wilnês. *Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil*. In: OLIVEIRA, Carlos A. B.; MATTOSO, Jorge., org. *Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.

²⁷ BALTAR, Paulo E. A. *Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.) – *Economia & Trabalho: textos básicos*. UNICAMP, IE. Campinas, SP, 1998.

²⁸ Sobre a crise do Estado ver: CARDOSO DE MELLO, J. M. *Consequências do Neoliberalismo*. Economia e Sociedade, nº01, Campinas, agosto, 1992; BELLUZZO, Luiz G. M. *O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984 e COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz G. M. *Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas*. Economia e Sociedade, nº 7, Campinas, junho, 1996.

1.5 – Novas mudanças na estrutura do emprego nos anos 90

O cenário político-econômico brasileiro dos anos 90, apresentou alterações profundas: mudança na política comercial (expansão das importações, sem a contrapartida das exportações); desregulamentação financeira (visando o reingresso de recursos externos no país); política de valorização da moeda nacional (visando a estabilização monetária); modificações na estrutura da produção industrial (maior produção de bens de consumo duráveis e menor produção de bens intermediários), que por sua vez, resultaram em fortes impactos sobre o mercado de trabalho.

Esse processo de “reconversão da economia”²⁹ brasileira nos anos 90 (trata-se da transição de um projeto de industrialização voltado para o mercado interno, e que teve vigor de 1930-1980, para o projeto de inserção competitiva na economia mundial) adotou como medida o uso de altas taxas de juros reais, câmbio valorizado, frágil investimento em infra-estrutura, taxas comprimidas de investimento, ausência de financiamentos no longo prazo e instabilidade econômica (recessão-1990/92, recuperação-1993/95 e estagnação-1996/97), que resultaram em condições desfavoráveis à competição das empresas instaladas no país, comprometendo ainda mais o comportamento do mercado de trabalho que, passou a apresentar sinais cada vez mais evidentes de “desestruturação”.³⁰

Esse movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, pode ser resumido na ocorrência do seguinte fenômeno: presença de taxas de desemprego superiores às dos anos 80 (2,4 vezes superior); dasalariamento (perda de participação dos empregos assalariados no total da ocupação não-agrícola) e ampliação das ocupações não assalariadas (conta-própria e não-remunerados).³¹

A denunciada diminuição da capacidade do país para gerar emprego e renda, fica explicitada no comportamento do Produto Interno Bruto e do nível de emprego formal gerado pelo setor privado. De um lado, observa-se um aumento insuficiente do Produto Interno Bruto do país (em 1997 o PIB foi maior que o de 1989 apenas 17%, significando um pequeno aumento de

²⁹ POCHMANN, Marcio. **Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil**. Cesit/IE/UNICAMP, Campinas, junho, 1998 (mimeo).

³⁰ POCHMANN, Marcio. **O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional**. Cesit/IE/UNICAMP. (mimeo). Campinas, 1998.

³¹ Maiores informações a esse respeito podem ser consultadas em: PACHECO, C. & POCHMANN, Marcio. **Transformações do mercado de trabalho: experiências internacional e brasileira recente**. Campinas: Cesit/IE/UNICAMP, 1997; SALM, Claudio. et alii. **Emprego e desemprego no Brasil**. Novos Estados, nº 45. São Paulo: CEBRAP, 1997.

4% para o produto por habitante). E em paralelo, têm-se uma redução de 8% no emprego formal do setor privado, no mesmo período (em 1989, o emprego CLT do setor privado, respondia pelo emprego de 19,0 milhões de pessoas e em 1997, esse número caiu para 17,5 milhões de trabalhadores). Ou seja, de 1989 à 1997, registram-se perdas de 1 milhão e 500 mil postos de trabalho do setor privado no país, além do emprego público ter aumentado muito menos que na década de 80.³²

De outro lado, porém, a população ativa brasileira ainda cresce num ritmo intenso de 2,5% ao ano, o que significa que a cada ano 1 milhão e 600 mil novos trabalhadores vão para o mercado de trabalho à procura de uma ocupação. Fazendo com que o desemprego aberto mantenha-se em nível bastante alto: taxa em torno de 8% da população ativa (pesquisa mensal de emprego – IBGE).³³

Ao longo da década de 90, o comportamento do emprego, apresentou leves oscilações: entre 1990-92, com a queda da atividade econômica durante a recessão, registrou-se uma forte redução do emprego formal. Na sequência, de 1993-95, verificou-se uma leve recuperação da economia e de postos de trabalho desse emprego, sendo que a partir de 1996, com a estagnação econômica, acentuaram-se as perdas de postos de trabalho.

Para uma visualização da estrutura do emprego nos anos 90, a Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – PNAD-1996, calculou em 50,4 milhões o número de pessoas ocupadas fora da atividade agrícola.³⁴ A sua composição, em ordem decrescente, se apresenta na seguinte proporção: 17,5 milhões de pessoas estão ocupadas no emprego CLT do setor privado; 10,8 milhões de pessoas são trabalhadores por conta própria; 8,3 milhões são trabalhadores sem carteira de trabalho; 5,3 milhões estão empregados no setor público; outros 5,0 milhões estão nas ocupações do serviço doméstico remunerado; 2,0 milhões estão na categoria de empregadores e 1,4 milhão são membros da família que trabalham sem remuneração.

³² Informações extraídas de BALTAR, Paulo. **O perfil de qualificação dos trabalhadores**. Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, 1998 (mimeo).

³³ Sobre a relação PIB/ nível de emprego formal ver os estudos de: RAMOS, L. e ALMEIDA, J. G. Reis. **Emprego no Brasil: Os Anos 90**; CAMARGO, J. M. **Estabilização, Emprego e Restrição Externa**; AMADEO, E. J. **Rentabilidade do Setor Tradeable e Geração de Empregos**; MATTOSO, J. e BALTAR, P. E. A. **Estrutura Econômica e Emprego no Brasil: A experiência recente**. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (coord.) – **Forum Nacional – Brasil: Desafios de um país em Transição**. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1997.

³⁴ Repetindo, dos quais, 71,8% corresponde à empregos assalariados (sendo que 16,6% são empregos sem carteira de trabalho), e 28,2% corresponde à auto-ocupações (trabalhadores por conta própria, sem remuneração e empregadores).

TABELA 5
BRASIL – Composição da ocupação não agrícola em 1996 ³⁵

Ocupações	Número	%
Emprego CLT do Setor Privado	17.524,9	34,8
Emprego Público	5.281,0	10,5
Emprego sem Carteira	8.337,6	16,6
Conta-Própria	10.799,7	21,4
Empregador	2.017,4	4,0
Serviço Doméstico Remunerado	4.995,5	9,9
Sem Remuneração	1.398,9	2,8
Total	50.359,0	100,0

Fonte: ARIAS, RAIS e PNAD.

Os números mencionados, indicam um emprego formal total, em 1996, na magnitude de 22,8 milhões de trabalhadores, ou 45% da ocupação urbana, sendo 17,5 milhões de celetistas do setor privado mais os 5,3 milhões de celetistas e estatutários do setor público.³⁶ O que evidencia que o emprego formal vêm sofrendo uma forte redução na sua proporção dentro do total da ocupação não-agrícola.³⁷

Mas o próprio emprego formal não apenas sofreu uma forte redução, com perdas significativas de postos de trabalho, como também mudou de perfil. Vejamos, no próximo item, o que significa essas mudanças no perfil do emprego formal nos anos 90.

1.6 – O perfil do emprego formal na última década ³⁸

De 1989 à 1997, a composição do emprego formal alterou-se significativamente, ocorrendo um declínio do emprego CLT da indústria de transformação e da construção civil (diminuindo de 6,8 e 1,4 milhões, respectivamente, para 5,3 milhões e 934 mil), e uma evolução do emprego CLT do comércio e da prestação de serviços (aumentando de 3,0 e 7,3 milhões, respectivamente, para 3,4 e 7,8 milhões).

³⁵ Essa e as próximas tabelas foram reproduzidas de BALTAR, Paulo. **O perfil de qualificação dos trabalhadores.** (Op Cit.).

³⁶ Considerou-se na ocupação do setor público apenas os empregados em órgãos públicos que declararam a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – 1996. Ou seja, os números consideram apenas os estabelecimentos que declararam à RAIS (são os estabelecimentos com mais do que um mínimo de estruturação e organização).

³⁷ Cabe lembrar que o emprego CLT do setor privado, em 1989, somava um contingente de 19,0 milhões de trabalhadores, indicando perdas de 1 milhão e 500 mil postos de trabalho, entre 1989-1996.

³⁸ Importante mencionar que o emprego formal brasileiro corresponde à aproximadamente 1/3 da ocupação total do país (enquanto a PEA nacional soma um contingente de aproximadamente 75 milhões de trabalhadores, apenas 22,5 milhões destes possuem uma ocupação no emprego formal).

TABELA 6

BRASIL – Nível de emprego CLT fora da administração pública (em milhares)

Anos	Total	Indústria	Construção	Agropecuária	Comércio	Serviços
1989	20.590,6	6.822,8	1.364,9	1.481,5	2.983,7	7.336,9
1992	18.313,4	5.550,6	1.123,3	1.276,4	2.729,8	7.084,2
1997	19.091,6	5.229,5	933,6	1.358,4	3.415,5	7.826,9
Anos	Total	Indústria	Construção	Agropecuária	Comércio	Serviços
1990	100,0 -	100,0 -	100,0 -	100,0 -	100,0 -	100,0 -
1992	88,9 -11,1	81,4 -18,6	82,3 -17,7	86,2 -13,8	91,5 -8,5	96,6 -3,4
1997	92,7 4,2	76,6 -5,8	68,4 -16,9	91,7 6,4	114,5 25,1	106,7 10,5

Fonte: ARIAS, 1998³⁹

Esta mudança na composição setorial do emprego formal modificou a estrutura deste emprego por tipo de ocupação. O Painel de Estabelecimentos da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS – 1996, do Ministério do Trabalho, registrou que dos 22,8 milhões de empregados formais não agrícolas, 7,0 milhões estão ocupados na produção industrial (operadores de máquinas e condutores de veículos), 5,3 milhões são empregados em serviços administrativos, 3,8 milhões são empregados nos serviços de turismo, hospedagem, serventia, embelezamento e segurança, 3,3 milhões são profissionais técnicos, científicos e artísticos, 1,8 milhão são ocupados no comércio e 850 mil são altos funcionários dos setores público e privado.

TABELA 7

BRASIL – Distribuição dos empregados da RAIS segundo grandes grupos de ocupação (em milhares)

Grandes Grupos de Ocupação	Números Absolutos			Variação Percentual		
	1989	1992	1996	1989	1992	1996
Profissões científicas técnicas e artísticas	3.413,4	3.108,4	3.333,5	13,9	14,0	14,0
Altos funcionários dos setores Público e Privado	650,4	733,4	862,9	2,7	3,3	3,6
Serviços Administrativos	5.161,7	5.128,4	5.335,2	21,1	23,0	22,4
Comércio	1.579,6	1.487,9	1.840,6	6,5	6,7	7,7
Turismo, hospedagem, serventia, Higiene, embelezamento e Segurança	2.568,1	2.968,3	3.815,6	10,5	13,3	16,0
Agropecuários, floresta e pesca	875,2	904,9	1.024,5	3,6	4,1	4,3
Produção industrial, operadores de Máquinas, condutores de veículos	8.205,1	6.888,2	7.005,0	33,4	30,9	29,4
Sem declaração	2.031,2	1.051,5	613,0	8,3	4,7	2,6
Total	24.484,7	22.271,0	23.830,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS

A década de 90 caracteriza-se, portanto, por apresentar um forte declínio do emprego formal total, indicando que a redução do emprego CLT do setor privado da indústria e da construção civil tem sido maior que o aumento do emprego público e do emprego do comércio e da prestação de serviços. Ou seja, os números mostram que os postos de trabalho perdidos na indústria e na construção civil, desde 1989, não foram totalmente compensados pelas vagas abertas no comércio e na prestação de serviços.

Embora não compensadas as vagas perdidas, de fato vêm ocorrendo um aumento do número de pessoas em desemprego e ocupadas no serviço doméstico remunerado e em pequenos empreendimentos do comércio e da prestação de serviços – principalmente à pessoas e famílias. De modo que, a mudança na composição do emprego formal vêm sendo acompanhada de mudanças significativas no perfil dos trabalhadores com este tipo de emprego. Vale frisar, que essas modificações de perfil do trabalhador ocorreram mais intensamente no período recessivo de 1990-92, quando o emprego formal total sofreu uma forte redução em todos os grupos de setores.

Para mostrar essa mudança no perfil dos trabalhadores do emprego formal, achou-se por bem considerar, pelo menos, três indicadores básicos: nível de escolaridade, faixa etária e tempo de serviço.

Com relação ao nível de escolaridade, os dados registrados pela RAIS mostram que houve uma profunda alteração na distribuição dos empregados entre 1989-92, e pequena alteração entre 1992-96: a proporção de trabalhadores sem a conclusão da 8ª série do 1º grau diminuiu de 50% (1989) para 46% (1992) e para 45% (1996); enquanto que a proporção de trabalhadores com pelo menos o 2º grau completo aumentou de 28% (1989) para 32% (1992) e manteve-se em torno de 31% (1996) – ver tabela na página seguinte.

³⁹ ARIAS, A. R. *A evolução do Emprego Celetista na Década à Luz de Estimativas Compatibilizadas entre a PNAD, a RAIS e a CAGED: Uma Proposta Metodológica*. Brasília. IPEA, abril, 1998 (mimeo) Apud BALTAR, Paulo. *O perfil de qualificação dos trabalhadores*. Op. Cit.

TABELA 8

BRASIL – Distribuição dos empregados da RAIS segundo grau de escolaridade(em milhares)

Grau de Escolaridade	Números Absolutos			Variação Percentual		
	1989	1992	1996	1989	1992	1996
1º Grau Incompleto	12.238,9	10.183,7	10.704,7	50,0	45,8	44,9
2º Grau Incompleto	4.974,0	4.767,3	5.518,0	20,3	21,4	23,2
3º Grau Incompleto	4.695,0	4.732,5	5.035,8	19,2	21,2	21,1
3º Grau Completo	2.208,2	2.311,8	2.393,5	9,0	10,4	10,0
Sem declaração	373,1	275,7	178,3	1,5	1,2	0,8
Total	24.484,7	22.271,0	23.830,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS

Estudos recentes, sobre o mercado de trabalho brasileiro, apontam como explicação para essa melhoria do perfil educacional da força de trabalho ocupada no setor formal da economia, a ocorrência de uma ação “seletiva” por parte das empresas, que passam a atuar de forma discriminatória, aproveitando do grande contingente sobrando de mão-de-obra no mercado, mantendo aqueles com melhor nível educacional e de qualificação profissional.⁴⁰

Além disso, esse melhor perfil educacional do segmento formal, embora positivo, reflete a própria consolidação de um mercado de trabalho formal de menores dimensões, onde são mantidos no emprego aqueles segmentos com melhores níveis de escolaridade formal e que se mostram mais competitivos, em detrimento daqueles segmentos mais periféricos, pouco qualificados e com pouquíssimas chances de retorno à formalização. Essa atuação seletiva se acentua quando o universo empresarial se insere no contexto do processo de modernização em curso – que adotam como exigência a polivalência, para execução de trabalhos em grupo, em células de produção e outros recursos modernos.⁴¹

A distribuição dos empregados da RAIS segundo a idade e o tempo de serviço também se modificou bastante entre 1989 e 1992 e pouco se alterou entre 1992 e 1996. A proporção de trabalhadores com menos de 25 anos de idade diminuiu de 26% (1989) para 22% (1992) e para 21% (1996). Enquanto que todas as outras categorias acima de 25 anos de idade apresentaram aumento na sua proporção, com destaque para os trabalhadores com idade entre 40 e 49 anos que passou de 16,5% (1989) para 19,2% (1992) e para 20,9% (1996) – ver tabela na página seguinte.

⁴⁰ DEDECCA, Claudio S. *Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90*. STb/GDF – MTb – Cesis/IE/UNICAMP, Campinas, janeiro, 1998 (mimeo).

⁴¹ Mais detalhes sobre essa questão ver os trabalhos de DEDECCA, C. S. & ROSANDISKI, E. *A questão da ocupação urbana no Brasil nos anos 90*, Nova Economia, 7 (1), Belo Horizonte, 1997 e ROSANDISKI, E. *Uma avaliação das mudanças no perfil do emprego por região demográfica*. Cesis/IE/UNICAMP, Campinas, 1997 (mimeo).

TABELA 9**BRASIL – Distribuição dos empregados da RAIS segundo faixas etárias (em milhares)**

Faixas Etárias	Números Absolutos			Variação Percentual		
	1989	1992	1996	1989	1992	1996
Menos de 25 anos	6.472,0	4.816,9	4.972,4	26,4	21,6	20,9
25 a 39 anos	11.514,2	10.845,5	11.471,3	47,0	48,7	48,1
40 a 49 anos	4.048,1	4.264,0	4.953,0	16,5	19,2	20,8
50 anos ou mais	2.263,4	2.227,2	2.384,4	9,3	10,0	10,0
sem declaração	187,0	117,4	48,2	0,8	0,5	0,2
Total	24.487,7	22.271,0	23.830,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS

Ou seja, a diminuição do emprego formal atinge, principalmente, a população jovem de menos de 25 anos de idade, sendo que o número de empregados formais com mais de 25 anos de idade é atualmente maior que o de 1989. Dado o “encolhimento” do emprego formal, já não é possível absorver os novos contingentes de jovens que a cada ano tentam conseguir uma ocupação no mercado de trabalho, passando a privilegiar, como dito anteriormente, a contratação e/ou “manutenção” daqueles trabalhadores com maior experiência profissional.

Com relação à variável tempo de serviço observa-se um aumento na proporção de trabalhadores com mais de 5 anos de tempo de serviço: em 1989 correspondia à 29%, passando para 36% em 1992 e situando-se em 35% em 1996. E um recuo na proporção de trabalhadores com menos de 1 ano de tempo de serviço: em 1989 representava 32% do total, caindo para 25% em 1992 e, voltando para 28% em 1996.

TABELA 10**BRASIL – Distribuição dos empregados da RAIS segundo tempo de serviço (em milhares)**

Tempo de serviço	Números Absolutos			Variação Percentual		
	1989	1992	1996	1989	1992	1996
Menos de 1 ano	7.848,4	5.569,8	6.754,4	32,1	25,0	28,3
de 1 a 3 anos	6.248,3	5.567,9	6.071,5	25,5	25,0	25,5
de 3 a 5 anos	3.198,1	3.072,7	2.594,0	13,1	13,8	10,9
de 5 anos ou mais	7.134,3	8.016,1	8.396,0	29,1	36,0	35,2
sem declaração	55,6	44,5	14,3	0,2	0,2	0,1
Total	24.487,7	22.271,0	23.830,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: RAIS

As informações anteriores, permitem observar que as principais modificações no perfil do emprego formal ocorreram em momentos de grandes reduções no nível deste emprego – o corte aqui é a recessão de 90-92 – quando não estava ocorrendo recontrações e mesmo alguns

empregados que já tinham atingido a estabilidade de emprego eram dispensados. Ou seja, essa constatação parece confirmar a provável ocorrência do fenômeno de “demissões seletivas”.

De um modo geral, é possível afirmar que aquelas tendências que começaram a manifestar-se nos anos 80, se acentuaram ainda mais na última década, e o mercado de trabalho formal passou a ser reservado aos segmentos que tem instrução especial, são adultos (maiores de 25 anos de idade) e com maior experiência profissional, em termos de tempo de serviço.

Resumindo, foram, portanto, a indústria e a construção civil os setores que sofreram a maior redução do emprego formal, no período de 1989-96, fazendo reduzir a proporção de ocupações da produção industrial, operadores de máquinas e condutores de veículos, no total do emprego da RAIS (os números podem ser consultados na tabela 7). Em contrapartida, o tipo de ocupação que mais aumentou, no mesmo período, está ligado às atividades de serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança. O próximo item aborda, com maiores detalhes, essas novas oportunidades ocupacionais que estão impactando mudanças no perfil do emprego brasileiro, nos anos 90.

1.7 – As novas oportunidades ocupacionais

O nível de emprego formal, na última década, diminuiu significativamente e vem mudando de perfil, com menos empregos na produção industrial, operadores de máquinas e condutores de veículos, e mais empregos de comércio e de serviços, com destaque para as ocupações de serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança (consultar as informações na tabela 7).

Essas tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil, nos anos 90, podem ser visualizadas, mais detalhadamente, através da classificação segundo as categorias de ocupações profissionais definidas pela Classificação Brasileira de Ocupações-CBO (MTb/Rais/Caged).

QUADRO 2

BRASIL – Ocupações em que mais postos de trabalho foram destruídos de 1991 a 1996

Empregos perdidos	
(03) Técnicos, desenhistas técnicos, tecnólogos	(81.773)
(70) Mestres e contramestres	(89.628)
(83) Torneiros, ferramenteiros, usinagem de metais	(104.530)
(84) Ajustadores, montadores, mecânicos de máquinas	(87.007)
(87) Soldadores, encanadores, chapeadores, caldeiros	(52.939)
(95) Construção Civil	(36.236)
(96) Operadores de máquinas fixas em inds. de Serviços de Utilidade Pública	(46.942)
(98) Condutores de veículos de transporte (marítimos, ferroviários, rodoviários)	(63.747)
Total de postos perdidos nessas ocupações	(561.802)

BRASIL – Ocupações em que mais postos de trabalho foram criados de 1991 a 1996

Empregos criados	
(39) Serviços administrativos subordinados	98.064
(45/49) Vendedores e empregados do comércio	269.559
(53) Cozinheiros, garçons, barmens	88.029
(55) Administração, conservação e limpeza de edifícios	243.661
(58) Vigias, seguranças	31.324
(99) Braçais não classificados	410.667
Total de postos criados nessas ocupações	1.141.304

Fonte: MTb/Rais/Caged – CBO (Apud SALM, Claudio. *Vai ser difícil requalificar*).

O quadro anterior foi reproduzido de um estudo feito por Salm⁴² e, embora, traga uma pequena amostra das classificações CBO, sintetiza suficientemente as principais ocupações com maior destaque em termos de abertura e fechamento de vagas de trabalho nos anos 90.

No geral, visualiza-se, portanto, que as ocupações profissionais que mais cresceram, ao longo da década, concentram-se em atividades vinculadas ao setor de serviços básicos, e os maiores aumentos ocorreram nas ocupações de cozinheiro, garçom, administração de edifícios, limpeza e conservação de edifícios, pessoal de segurança, entre outras.⁴³

⁴² SALM, Claudio. *Vai ser difícil requalificar*. Boletim de conjuntura, nº 17 (2), IE/UFRJ. Rio de Janeiro, julho, 1997. O autor ressalta que “o conjunto das ocupações em que mais postos de trabalho foram criados, foram responsáveis por mais de 80% dos empregos criados no setor formal da economia, entre 1991-1996.”

⁴³ Têm-se uma abordagem mais ampla em estudo realizado por POCHMANN, Marcio. *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil*. Cesi/IE/UNICAMP. Campinas, junho, 1998 (mimeo), em que são apresentadas 45 ocupações que mais criaram e que mais perderam postos de trabalho, nos anos 90 – também utilizando como fonte a CBO/ MTb/Rais/Caged.

Enquanto que no grupo das ocupações profissionais em baixa, as maiores reduções ocorreram nas ocupações de mestres de manufatura e construção, torneiro mecânico, mecânico de manutenção de veículos, mecânico de manutenção de máquinas, usinagem de metais, construção civil, desenhistas técnicos, e outras.

Quanto ao perfil do trabalhador nos dois grupos de ocupações (ligados à produção industrial e/ou ao setor de serviços, em específico aqueles acima supracitados), observa-se a seguinte *performance*:

Nível de escolaridade – o perfil de escolaridade dos trabalhadores nas “novas” ocupações não difere fortemente daqueles ligados às atividades da produção industrial, uma vez que nos dois tipos de ocupação a proporção dos empregados da RAIS, em 1996, com menos de 1º grau completo é de 2/3 do emprego formal total.⁴⁴

De modo que essa melhora no nível de escolaridade do trabalhador com emprego formal, entre 1989-1992, reflete muito mais o aumento de vagas no comércio, onde a escolaridade dos trabalhadores é realmente maior que a dos trabalhadores das ocupações da produção industrial, do que o aumento de vagas no setor de serviços (em destaque os serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança), onde o perfil escolar é semelhante ao das ocupações industriais.

Além disso, o aumento dos índices de escolaridade não indica, necessariamente, a existência de requisitos adicionais no conteúdo dos postos de trabalho. Conforme apontado anteriormente, uma causa provável desse fenômeno, é a demanda insuficiente de trabalho por parte das empresas, que passam a contratar privilegiadamente, os trabalhadores mais escolarizados, independente de haver mudanças no conteúdo do posto de trabalho;

Faixa etária – a proporção de trabalhadores com menos de 25 anos de idade é relativamente baixa nas ocupações de serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança (15% em 1996), havendo tantos trabalhadores nessa faixa etária quanto na dos maiores de 50 anos de idade. É um pouco menor que a proporção de jovens empregados nas ocupações da produção industrial, operadores de máquinas e condutores de veículos (23%, no mesmo período). Sendo que, ganha destaque a sua proporção nas ocupações do comércio (39% dos trabalhadores têm menos de 25 anos de idade, nesse setor).

⁴⁴ As informações que dão subsídio à esse item foram extraídas de BALTAR, Paulo. *O Perfil de Qualificação dos Trabalhadores*. Op. Cit.

De um modo geral, as “novas” ocupações não tem absorvido favoravelmente a população jovem que está entrando no mercado de trabalho. As ocupações do comércio sim, é que apresentam um bom índice de absorção dessa classe de trabalhadores;

Tempo de serviço – a proporção de trabalhadores com menos de 1 ano no serviço nas ocupações de serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança é de 31%, percentual não muito diferente daquele das ocupações industriais, operadores de máquinas e condutores de veículos (35%). Mas, bastante inferior à proporção de trabalhadores nessa faixa etária nas ocupações de comércio (43%).

Já a proporção de trabalhadores com mais de 5 anos de tempo de serviço nas “novas” ocupações, mantém-se em torno dos 31% e nas ocupações da produção industrial fica próximo à 27%. Enquanto que nas ocupações do comércio é de apenas 14%, revertendo totalmente aquela posição da proporção de trabalhadores com menos de 1 ano no serviço.

Entre os dois grupos de ocupações que mais criaram e que mais perderam postos de trabalho, nos anos 90, não existe grande alteração em termos da distribuição dos empregados formais por tempo de serviço. Tanto numa categoria como na outra o tempo de serviço dos trabalhadores são mais ou menos similares. Apenas as ocupações de comércio se caracterizam por apresentar uma alta proporção de trabalhadores com pouco tempo de serviço.

Fica evidente, portanto, que as ocupações do comércio tem se mostrado mais exigentes em escolaridade – e, realmente, os trabalhadores desse grupo apresentam um melhor perfil escolar. É, também, a categoria que mais emprega a população jovem (com menos de 25 anos de idade) e, apresenta uma alta proporção de trabalhadores com pouco tempo de serviço. Sabe-se, porém, que o comércio se caracteriza por empregar muito precariamente muitos jovens, indicando que a maior exigência em termos de escolaridade não têm se traduzido em melhores ganhos à essa classe trabalhadora.

Com relação, especificamente, ao perfil de qualificação profissional dos trabalhadores, frente à essas mudanças na oportunidade de emprego no país, nos anos 90, achou-se por bem tratá-lo num item à parte.

1.8 – Um novo perfil de qualificação dos trabalhadores?

Entre as ocupações que mais ofertaram vagas de trabalho no Brasil, nos anos 90, conforme visto no item anterior, estão aquelas vinculadas às atividades do setor de serviços (em destaque os serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança), indicando que a mudança na composição ocupacional que vem ocorrendo no país, seguramente não se caracteriza por apresentar indícios de maior qualificação profissional da força de trabalho. E contrariamente, entre as ocupações profissionais que sofreram as maiores reduções de postos de trabalho, no mesmo período, estão exatamente os empregos associados à maior exigência de qualificação profissional (no geral são atividades do setor industrial que necessitam de alguma especialização prévia).

Antes de apresentar mais argumentos para justificar a afirmação anterior, porém, achou-se necessário recuperar alguns elementos básicos sobre a questão da qualificação profissional na atualidade, procurando mostrar as justificativas para o acirramento do debate sobre o tema nos anos 90, o porque da recorrência à discussão teórica no contexto internacional e às experiências de formação profissional dos países avançados, destacando, assim, as similaridades e diferenças entre as duas “realidades” (a abordagem dada à qualificação profissional nos países avançados e no Brasil).

Nas economias avançadas, já nos anos 50 e 60, previa-se um rápido avanço da automação (de bens dimensionais e contínuos) e generalização do trabalho qualificado, em contraposição às “qualificações limitadas” características do modo fordista de produção.⁴⁵ Tendo em vista essas expectativas, os acordos coletivos determinavam, com base no controle social sobre o uso privado da força de trabalho pelas empresas, a formação profissional do trabalhador de acordo com os requisitos das ocupações, o que permitia conhecer as qualificações mais demandadas pelo mercado de trabalho, para atuação das políticas públicas de formação profissional.

Deve-se ressaltar, contudo, que mesmo nesses países registra-se grande polêmica em torno do tema sobre o processo de mudanças estruturais impulsionado por inovações tecnológicas e alterações organizacionais e, seus efeitos sobre as formas do emprego e os requerimentos de

⁴⁵ Vale referendar, que data desse período a construção da Teoria do Capital Humano que, grosso modo, propunha “a escola como um departamento produtor de mão-de-obra qualificada, necessário para prover melhores salários aos trabalhadores atuantes num mercado de trabalho segmentado”. Em SALM, Claudio. *Escola e Trabalho*. Op. Cit., têm-se uma abordagem sobre a adequação da mão-de-obra como um produto do processo de trabalho, e uma referência aos pré-supostos básicos da teoria do capital humano.

qualificação. Cabendo lembrar, também, que a controvérsia e a inconclusão quanto aos efeitos de inovações tecnológicas sobre o perfil da mão-de-obra, em termos de requisitos educacionais e de “saberes”, não constituem, porém, fenômenos de nova natureza.⁴⁶

A partir dos anos 70, passaram a ocorrer profundas transformações nas normas de produção e concorrência, ocasionadas pela difusão do novo paradigma técnico-produtivo (automação microeletrônica) e do acirramento da competição intercapitalista. Essas transformações tem resultado na constituição de uma nova composição do emprego, com queda na participação relativa do emprego industrial e agropecuário, porém, compensada, em parte, pela evolução das ocupações no setor de serviços, em especial nos “serviços de produção”, onde ganha maior destaque as ocupações superiores e diretivas, exigentes de maior nível de qualificação e escolaridade.⁴⁷

Nesse caso, as novas oportunidades ocupacionais, de fato, estão associadas às mudanças do paradigma técnico-científico que, de um modo geral, pauta-se por inovações na área da microeletrônica, biotecnologia, novos materiais, microcomputadores, informática, entre outros. E com estas, surge um novo discurso que não mais privilegia a qualificação do trabalhador, mas sim, as suas *competências*, exigindo que as políticas educacionais e de formação profissional se adequem aos novos tempos. Enfaticamente, alega-se que o atendimento dos novos requisitos profissionais, somente serão possíveis através de um maior nível educacional dos trabalhadores.

Passam a ser requisitados, assim, novos conhecimentos científicos e tecnológicos dos trabalhadores, dando ênfase à *competência*, em termos de conhecimentos básicos e *polivalentes* e

⁴⁶ Com muita propriedade, em estudo recente, lembrou-se que tais questões remontam ao século XIX e foram tratadas por autores clássicos como Ricardo, Marx e Marshall. “É um dos fenômenos mais recorrente da economia capitalista nos últimos duzentos anos.” In: SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete. **Tecnologia, Emprego e Qualificação: Lições do século XIX**. Sem. Internacional sobre o Emprego e Desenvolvimento Tecnológico. DIEESE/CNPq, São Paulo, 12 a 18 de novembro, 1997.

⁴⁷ Ao longo da década de 70, nesses países, produziu-se variada safra de estudos teóricos e empíricos sobre os impactos das chamadas novas tecnologias (automação microeletrônica) sobre a organização e o processo de trabalho, inclusive seus efeitos sobre o emprego e a qualificação. In: CASTILLO, Noela I. **Automação e qualificação do Trabalho: elementos para um enfoque dialético**. Dissert. de mestrado. Instituto de Geociências. UNICAMP. Campinas, SP (1996), têm-se uma extensa revisão bibliográfica dessa literatura: nos anos 70 – Harry Braverman (1974); Freyssenet (1977/78); Ernest Mandel (1972) e Kern & Schuman (1974) – defendiam a tese da **desqualificação** do trabalho e da **polarização** das qualificações; nos anos 80 – Piore e Sabel (1984); Larry Hirschhorn (1984); Kern e Schumann (1984 – revisão de posições); Hoffman & Kaplinsky (1988); Shoshana Zuboff (1988); Freeman & Perez (1988) – admitiam a tendência à **requalificação** do trabalho devido à difusão da automação microeletrônica. Ainda nos anos 80, têm-se uma outra corrente mais cética: Michel Freyssenet (1992); Jean Lojkin (1984/86); Hubert Schmitz (1985/88); Burkart e Hartmut (1988); John Bessant (1989); Kern & Schumann (1990/91 – agora “relativizam” a tendência da requalificação); Phillippe Zarifian (1992) e Benjamin Coriat (1990) – para estes “a divisão da inteligência, mesmo se de forma diferente da taylorista, continua existindo... os

não mais de conhecimentos específicos. Requer-se, também, criatividade e senso de responsabilidade, aptidão para lidar com a informatização da produção, na manipulação de símbolos e, acima de tudo, capacidade para resolver problemas (“problem solving skills”).⁴⁸

Nos diagnósticos sobre o problema do emprego, nesses países⁴⁹, é recorrente atribuir a condição de desemprego à falta de adequação da qualificação individual às novas demandas da atividade econômica, de tal modo, que a política de formação profissional passa a ser vista como uma das poucas alternativas passíveis de ação do Estado para conter o avanço do desemprego.⁵⁰

Por conta disso, ganha relevância também o debate acerca do papel da formação profissional. Em decorrência da transição da economia tradicional para uma nova economia, alterações no sistema educacional se fariam necessárias, devido à inadequação na passagem da formação profissional para o aparelho produtivo. Assim, as implicações para a formação profissional tenderiam a apontar para uma educação continuada, voltada para a transferência tecnológica e para a multidisciplinariedade dos programas de qualificação. O objetivo passou a ser o de preparar o trabalhador ao longo de sua vida ativa para competir por um posto de trabalho, mais do que especificamente qualificar para uma função específica e estável de longa duração.⁵¹

Não obstante, mesmo nas economias avançadas, observa-se uma estrutura ocupacional não-homogênea, marcada pela escassez de postos de trabalho, com alto desemprego e pela crescente precarização das condições de trabalho. Essa heterogeneidade produtiva – de um lado as empresas que se inserem no novo paradigma produtivo (inovações tecnológicas e mudanças organizacionais), e de outro as formas tradicionais e degradantes de trabalho – permite afirmar

diversos contextos de automação se traduzem em diversos níveis de qualificação e não forçosamente em requalificação”.

⁴⁸ BRYAN, Newton A. P. **Reestruturação produtiva e a Formação do Trabalhador**. Cesis/IE/UNICAMP. Campinas, 1997 (mimeo). Sobre os novos requisitos e *polivalência* ver ainda: SALERNO, M. S. **Trabalho e organização na empresa integrada e flexível**. São Paulo, Seminário Multidisciplinar sobre Trabalho e Educação, Fundação Carlos Chagas, 1992 (mimeo); LAVILLE, J. L. **Participation des salariés et travail productif**, *Sociologie du travail*, V. XXXV, n. 01, 1993 e ZARIFLAN, Philippe. **Travail et communication: essai sociologique sur le travail dans le grande enterprise industrielle**. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

⁴⁹ Em especial ver os diagnósticos da Organização Econômica dos Países Desenvolvidos – OCDE.

⁵⁰ DEDECCA, Claudio S. **Qualificação e Formação Profissional: algumas experiências européias**. Cesis/IE/UNICAMP. Campinas, janeiro, 1999 (mimeo). São apresentadas experiências de formação profissional da França, Espanha, Itália, Reino Unido (Inglaterra e País de Gales), Alemanha, Holanda e Suécia. A propósito, cabe citar o conceito de FP apresentado nesse trabalho: “chamamos de formação profissional todos os processos de aprendizagem que contribuem para a construção de um conhecimento específico relevante para o processo de trabalho.”

⁵¹ OECD. **Education and the economy in a changing society**. Paris, OECD Apud POCHMANN, Marcio. **Mudanças na Ocupação e a Formação Profissional**. Cesis/IE/UNICAMP. Campinas, janeiro – 1999. (mimeo)

que não há ainda uma convergência clara em torno do novo modelo de organização e gestão do trabalho e, por consequência, das exigências de qualificação do trabalhador do século XXI.⁵²

No Brasil, no entanto, não observa-se a ocorrência da mesma ordem de acontecimentos. Como se viu anteriormente, desde os anos 90, vem ocorrendo perda absoluta e relativa de postos de trabalho na indústria de manufatura, sem que a evolução dos postos de trabalho no setor de serviços e no comércio tenha compensado a destruição dos empregos da indústria e/ou do campo. E com relação à difusão do novo paradigma técnico-produtivo no país, de um modo geral, as mudanças que vêm ocorrendo se pautam mais pela reorganização empresarial e alterações na gestão de produção e do trabalho, do que inovações tecnológicas expressivas de fato.⁵³

A tendência de situar mudanças no trabalho e na qualificação, parte da suposição de esgotamento do paradigma fordista/taylorista de produção, e emersão de um novo paradigma produtivo, de produção flexível e/ou em série (também chamado de toyotismo, kalmarismo, neo-fordismo e pós-fordismo).⁵⁴ Embora não se pretenda aprofundar aqui essa discussão, cabe lembrar que no Brasil, questiona-se até mesmo a realização do fordismo em sua dimensão global, devido à heterogeneidade da indústria nacional, em que convivem, concomitantemente, setores “modernos” com setores “atrasados”.⁵⁵

Não obstante, desde o final dos anos 70 e início dos anos 80, existia um diagnóstico favorável à difusão das novas tecnologias de base microeletrônica no país.⁵⁶ Ao final da década

⁵² Esse “alerta” é feito por POCHMANN, Marcio. **Mudanças na Ocupação ...** (idem).

⁵³ Uma análise crítica sobre o processo de modernização tecnológica no Brasil, pode ser encontrada em: SILVA, E. **Refazendo a fábrica fordista**. Hucitec, São Paulo, 1991; RUAS, R. & ANTUNES, J. **Mudança tecnológica e gestão do trabalho em indústrias tradicionais**. ABET, São Paulo, 1991; FERRO, J. **A produção enxuta no Brasil**. In: WOMACK, J. et alii (orgs) **A máquina que mudou o mundo**. Campus, Rio de Janeiro, 1992.

⁵⁴ Segundo Marcio, “o novo modelo da empresa moderna se desenvolve a partir das tecnologias duras (hardware), em que predomina o paradigma técnico-científico marcado por inovações atinentes à microeletrônica, biotecnologia, novos materiais, microcomputadores, informática entre outros...e tende a se apoiar no uso de tecnologias leves (software), como as mudanças na organização do trabalho, no desenho da produção, entre outras.” In: POCHMANN, Marcio. **Mudanças na Ocupação e a Formação Profissional**. (ibdem).

⁵⁵ Fiori fala da versão “tropicalizada” do fordismo no Brasil. FIORI, José Luis C. In: FIORI, José Luis C. **Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma**. São Paulo, ILDESDES. Policy Paper, n.07, 1993. (mimeo) Apud LEITE, Elenice M. **O resgate da qualificação**. Tese de Doutorado. Dpto. de Sociologia, Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. São Paulo, 1994.

⁵⁶ Sobre a difusão do novo paradigma no Brasil e seus efeitos sobre a força de trabalho nos anos 80, ver: HIRATA, Helena. **Receitas japonesas, realidade brasileira**. Novos Estudos Cebrap, n.2, São Paulo, 1983; FLEURY, A. **Microeletrônica e organização da produção e do trabalho na empresa**. São Paulo em Perspectiva, 2 (3), SEADE, São Paulo, 1988; SALERNO, M. **Produção, Trabalho e participação**. In: FLEURY, M. & FISHER, R. (orgs.) **Processo e relações de trabalho no Brasil**. Atlas, São Paulo, 1985; TAUILE, R. **Máquinas-Ferramentas com Controle Numérico e seus efeitos sobre a organização da produção**. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1983. Para uma consulta da bibliografia dos anos 90 ver: LEITE, Marcia. **Modernização tecnológica e relações industriais no**

de 80, entretanto, evidenciava-se a frustração das expectativas e que as possibilidades de modernização do parque produtivo estavam ainda muito distantes da realidade nacional, sendo bastante concentrada a utilização dos novos equipamentos. Apenas poucas empresas, principalmente as grandes e internacionalizadas, tinham acesso à esses recursos.⁵⁷

O fato é que, nos anos 90, novamente evidencia-se uma parca difusão da modernização do parque produtivo nacional. E com a desestruturação da capacidade produtiva observada já na primeira metade da década, fica difícil uma associação direta à possibilidade de generalização do novo paradigma técnico-produtivo na economia brasileira.

Esse processo de “desestruturação produtiva” associa-se ao processo de reorganização econômica em pauta – que baseia-se, fundamentalmente, em redução de custos e da capacidade produtiva final, marcada por decisões de externalização (e/ou terceirização) de produção e serviços, com investimentos em modernização tecnológica e organizacional apenas pontual, restrita ainda a um pequeno grupo de empresas líderes (não mais que 10% do universo empresarial), consolidando, sim, um volume de emprego de menores dimensões.⁵⁸

Apesar dessas evidências, desde o início dos anos 90, assiste-se a uma forte intensificação do debate sobre as novas exigências de qualificação profissional do trabalhador brasileiro, em parte, atribuída aos requisitos de uma “nova filosofia” de produção – novos conceitos em matéria de organização e gestão produtiva via programa de qualidade e estímulo à competitividade, com valorização das práticas de gestão mais participativas e da qualificação e treinamento profissional.⁵⁹ E como consequência dessas mudanças, também no Brasil, a formação

Brasil: o quadro atual, Campinas, 1993. (mimeo); GYTHAY, L. *Inovação tecnológica, subcontratação e mercado de trabalho*. São Paulo em Perspectiva, 8 (1), SEADE, 1994; HUMPHREY, J. *The impact of 'japanese' management techniques on labor in brazilian manufacturing*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 1993.

⁵⁷ Segundo Elenice, “inovação tecnológica no Brasil, até meados dos anos 80, consistia em trocar máquinas e equipamentos de base *eletromecânica* por outros similares, de base *microeletrônica*, com destaque para MFCN ... embora haja poucos dados globais...o perfil de difusão e utilização da MFCN mostra que quase 70% dos usuários possuem uma ou duas máquinas (MFCN), o que seguramente configura estágio ainda incipiente de automação.” In: LEITE, Elenice. *Inovação Tecnológica, Emprego e Qualificação: um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital*. SENAI/DN. Rio de Janeiro, 1990.

⁵⁸ MATTOSO, Jorge e POCHMANN, Marcio. *BRASIL: reestruturação ou desestruturação produtiva?* Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, 1997 (mimeo).

⁵⁹ Para LEITE, Elenice “os impactos das tecnologias organizacionais (TOs), tendem a ser positivos no sentido de aumento da qualificação e melhoria das condições de trabalho.” Afirma ainda, “que esse processo vêm ocorrendo em escala mais ampla, e não somente nas empresas líderes... esboçando, para assim dizer, *o resgate da qualificação* no processo de trabalho.” In: *O resgate da qualificação*. Op. Cit.

profissional passou a ser diagnosticada como elemento fundamental para diminuição do desemprego e para adequação da oferta de trabalho às novas exigências das empresas.⁶⁰

A questão assim exposta contrasta, porém, com a realidade do mercado de trabalho brasileiro: a baixa performance econômica, a incapacidade de geração de novos empregos e o avanço das ocupações precárias e da informalidade nos anos 90, denunciando a completa degradação e desestruturação do mercado de trabalho – questões essas mostradas nos itens anteriores desse trabalho – inviabiliza a simples associação com as exigências de maior qualificação profissional devido aos novos conteúdos dos postos de trabalho.

Repetindo as informações anteriores, cabe mencionar que contrariando as expectativas, os grupos ocupacionais que mais criaram oportunidades de emprego no Brasil, nos anos 90, estão associados ao comércio e aos serviços básicos (em especial os serviços de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento e segurança), atividades essas que seguramente não contém novos requisitos de formação profissional.

Além disso, embora afirmem estar ocorrendo um crescente interesse e investimento das empresas na “preparação” de seus empregados, em decorrência desse processo de modernização organizacional,⁶¹ um outro estudo realizado nas principais empresas exportadoras dos setores metal-mecânico e alimentar, em alguns países da América Latina, verificou que somente 15% dessas empresas consideraram a organização do trabalho e a gestão de recursos humanos como áreas prioritárias para a melhoria da qualidade do processo de produção – sendo que 46% administram controle estatístico de qualidade (CEP), 38% possuem just-in-time, 46% promovem melhoria contínua (Kaizen) e 27% possuem células de produção.⁶² Concluindo que, ao contrário dos países desenvolvidos, ainda não é uma concepção geral, por parte das empresas latino-americanas, a prioridade à gestão/capacitação profissional dos trabalhadores na região.

⁶⁰ Uma importante análise sobre os novos perfis profissionais ver: SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete. **Competitividade, educação e qualificação**. Relatório de pesquisa. IE/UNICAMP. Campinas, 1993. Em LEITE, Elenice, têm-se o diagnóstico favorável à qualificação: “observa-se uma redução do emprego em função da modernização... essa redução atinge sobretudo a categoria de trabalhadores não qualificados... para técnicos e operários qualificados o emprego tende a aumentar ou, na pior das hipóteses, a permanecer estável.” In: **O resgate da qualificação**. (Op. Cit.). Também defendo a qualificação ver: CARVALHO, R. **Projeto de primeiro mundo com conhecimento e trabalho de terceiro?** DPCT/IG/UNICAMP, Campinas, 1992; FERRAZ, J. **O impacto das novas tecnologias sobre a qualificação da mão-de-obra no Brasil**. Texto para discussão, n. 250, IEI/UFRI, Rio de Janeiro, 1990. Consultar, ainda, as publicações recentes do MTB (estão relacionadas nos capítulos II, sobre a concepção do PLANFOR).

⁶¹ LEITE, Elenice. **O resgate da qualificação**. Op. Cit.

⁶² O estudo foi feito por ABRAMO, Lais. **Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva**. ILPES, 1997 (mimeo), analisando as principais empresas exportadoras (metal-mecânica e alimentar) da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

Voltando ao espaço nacional, cabe mencionar ainda que, também, diferentemente de tendências mundiais, no Brasil áreas de atuação dita promissoras no novo paradigma produtivo, como as *técnicas*, estão entre as que mais eliminaram postos de trabalho nos anos 90 (os empregos na área de técnicos de eletricidade, eletrônica e telecomunicações diminuíram 17,3% de 1989 à 1997; técnicos de química teve a oferta de empregos reduzida em 37,1% e técnicos de mecânica em 47,3%).⁶³ Também, as profissões de nível médio e superior vêm perdendo empregos, com destaque para a queda no número de engenheiros e arquitetos (de 57,9 mil em 1989 para 45,1 mil em 1996), de técnicos administrativos (de 80,0 mil para 66,8 mil) e de contadores (de 47,3 mil para 35,1 mil). No total, de 1989-1996, o país perdeu 1,5 milhão de empregos no setor industrial, e aumentou apenas 7 mil vagas nas ocupações superiores.⁶⁴

Resumindo, cabe afirmar que a novidade marcante do mercado de trabalho brasileiro, nos anos 90, é o tamanho rapidamente crescente da massa de trabalhadores fora do emprego formal e o avanço das ocupações precárias. Paralelamente, têm-se uma parcela reduzida e cada vez menor de empregos formais, que quando inseridos no contexto da grande empresa – aquela em que a reorganização empresarial e da gestão de produção e do trabalho é uma realidade – tendem, de fato, a ser mais exigentes em termos de qualificação profissional.

Confirmando essa “polaridade” das qualificações, em estudo recente sobre os novos requisitos educacionais do mercado de trabalho brasileiro, afirma-se que a exigência de maiores níveis de qualificação só é válida para os que trabalham no chamado *núcleo duro* (“core”) da economia, evidenciando, sim, um novo tipo de segmentação do mercado de trabalho, em que um dos pólos absorve e valoriza os mais “educados” e o outro apenas oferece oportunidades ocupacionais que prescindem de maior qualificação.⁶⁵

Tendo em vista essas considerações sobre as tendências do mercado de trabalho no Brasil na última década, portanto, a constatação que pode ser feita é que tem ocorrido uma intensificação da heterogeneidade, presente desde a formação do nosso mercado de trabalho,

⁶³ POCHMANN, Marcio. *Estudo contraria tesa da qualificação*. In: Jornal O Estado de São Paulo. 03 de junho, Quarta-feira, 1998 (caderno de economia).

⁶⁴ Informações extraídas de BALTAR, Paulo E. A. *O Perfil de Qualificação dos Trabalhadores*. Op. Cit., e POCHMANN, Marcio. *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil*. Op. Cit.

⁶⁵ SALM, Claudio. *Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho*. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. IE/UNICAMP. Campinas, SP, 1998. O autor aponta uma contradição nessa questão – para ele “a educação tende, assim, a tornar-se *curta* – diante das necessidades da população e, ao mesmo tempo, *excessiva* – diante das necessidades da nova economia.”

denotando um “caleidoscópio”⁶⁶ de perfis ocupacionais muito diferenciados entre si, e, conseqüentemente, conformando um “mosaico”⁶⁷ de situações muito variadas em termos de necessidade de qualificação profissional.

Essa diversidade dos “tipos” de ocupação existente e suas exigências em termos de escolaridade e qualificação profissional, foram sintetizadas, no estudo de Baltar, da seguinte maneira: i) de um lado, existe as ocupações mais exigentes, para um núcleo reduzido e cada vez mais seletivo de profissionais altamente qualificados, nem sempre com elevada escolaridade, mas que demandam treinamento especial, inclusive com estágio no exterior: ii) numa posição intermediária, têm-se as ocupações que não envolvem tanta qualificação profissional, em postos de trabalho formais declinantes, que precisam de treinamento bem estruturado, embora mais simples; iii) e de outro lado, têm-se uma diversidade enorme de ocupações, que não envolvem maior qualificação profissional, em trabalhos fora do emprego formal e, também não requer treinamento bem estruturado.⁶⁸ As informações estão melhor sintetizadas no quadro a seguir.

QUADRO 3

BRASIL – Diferentes ocupações e exigências de qualificação profissional e escolaridade nos anos 90

Perfil de qualificação	Tipos de ocupação	Escolaridade	Treinamento
1- Ocupações altamente exigente em Qualificação Profissional	Núcleo reduzido e seletivo de postos de trabalho (ex: indústrias usuárias de automação digital e TOs *: Química, Eletro-eletrônica, Papel e Celulose etc.	Nem sempre Exige elevada escolaridade	Exige treinamento especial (inclusive estágios no exterior)
2 – Ocupações que não envolvem tanta Qualificação Profissional	Postos de trabalho formal e declinante (ex: alguns postos da indústria “tradicional”, construção civil e algumas repartições públicas)	Não são muito exigentes em escolaridade	Mas exige treinamento bem estruturado
3 – Ocupações que não envolvem maior Qualificação Profissional	Postos de trabalhos fora do emprego formal (diversas ocupações do comércio e do setor de serviços)	Exige algum grau de escolaridade	Não requer Treinamento bem Estruturado

Elaboração nossa a partir de BALTAR, Paulo. **O Perfil de Qualificação dos Trabalhadores.**

* Novas Tecnologias Organizacionais.

⁶⁶ Termo usado por DEDECCA, Claudio. **Mercado de Trabalho Não-Agrícola e Categorias Ocupacionais.** Cesis/IE/UNICAMP. Campinas, novembro, 1998 (mimeo).

⁶⁷ Termo usado por BALTAR, Paulo E. A. **O Perfil de Qualificação dos Trabalhadores.** Op. Cit.

⁶⁸ As informações foram extraídas de BALTAR, Paulo E. A. **O Perfil de Qualificação dos Trabalhadores.** Op. Cit.

Com a queda do emprego na indústria e na construção civil, nos anos 90, vêm ocorrendo uma diminuição no peso das ocupações de alta qualificação e reduzida escolaridade, além dessas mesmas ocupações terem se tornado bastante mais seletivas. Ocorre, porém, que esse tipo de ocupação era a única possibilidade de melhor remuneração à população pouco instruída que, agora tem menores chances de obter um emprego.

Além disso, numa espécie de “modismo”, passou-se a exigir maiores níveis de escolaridade mesmo em ocupações que não exigem tanto conhecimento formal. Tendo como agravante o aumento do desemprego, a escolaridade tornou-se um mecanismo para facilitar o recrutamento e seleção de pessoal, na hora das contratações. Assim, para os trabalhadores com pouca escolaridade vão restando os empregos, sem carteira profissional no serviço doméstico remunerado e nos pequenos empreendimentos do comércio e da prestação de serviços à pessoas e famílias, aumentando muito rapidamente o tamanho dessa massa de trabalhadores fora do emprego formal.

De tal modo que, devidamente colocada as limitações de qualquer política pública de emprego numa economia em estagnação, lembrando aqui a inter-relação crescimento econômico *versus* aumento de emprego, a qualificação profissional dessa massa de trabalhadores fora do emprego formal pode significar um serviço de grande utilidade ao país, ajudando a melhorar o trabalho e a vida de muitos brasileiros.

Diante das transformações recentes da economia nacional, desde 1990, também no Brasil, está se redescutindo o papel da formação profissional. Evidenciam-se sinais de inadequação do antigo modelo de Educação Profissional do país e, nesse sentido, uma ação desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, articulada com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, propõe um “novo modelo”, uma “nova institucionalidade”, à formação profissional brasileira. Essa “nova institucionalidade” seria obtida via implementação do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional que, desde 1996, ganhou importância destacada na promoção de cursos de formação de curta duração, aplicados descentralizadamente à cargo das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.⁶⁹

Cabe ressaltar, contudo, que diante das evidências mostradas na primeira parte do presente trabalho, torna perceptível, que uma política pública de qualificação profissional para ter eficácia tem que estar “colada” nas oportunidades ocupacionais existentes no mercado de

⁶⁹ Ver sobre a *concepção* do PLANFOR (objetivo, metas e diretrizes), no próximo item do capítulo seguinte.

trabalho nacional. Os resultados, em termos de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador, podem não se efetivar na prática. Além disso, seria preciso promover a adoção do “novo modelo” por todas as esferas atuantes na formação profissional do país, buscando transformar a educação em elemento sistêmico das novas exigências de cidadania e das transformações socioeconômicas nacionais, promovendo, assim, uma aplicação mais “eficiente” de recursos.

Colocando em pauta essas questões, segue o nosso estudo sobre o PLANFOR, objetivando um estudo do “tipo” de formação profissional oferecida com os programas executados no seu primeiro triênio (1996-1998), a fim de conhecer a “natureza” desse programa e da política pública que se está pretendo implementar através do mesmo.

CAPÍTULO II

O contexto da *concepção* do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador¹ (principais argumentos)

Antes de fazer qualquer consideração sobre a execução do PLANFOR, achou-se necessário, e de fundamental importância, conhecer os fundamentos básicos da sua concepção. Nesse sentido, o presente capítulo dedica-se a apresentar sucintamente as informações gerais sobre a “montagem” do Programa – inicialmente tecendo considerações sobre os primeiros argumentos para a sua concepção, em seguida referenciando as principais “diretrizes” adotadas, o objetivo e meta traçados, as formas de implementação, e uma breve exposição sobre o seu “arranjo” institucional. Por último, reservou um espaço para referendar duas questões principais na concepção do PLANFOR – a primeira delas diz respeito ao enfoque dado à qualificação profissional como importante instrumento das políticas públicas de emprego na sua versão mais recente e, a segunda aborda a discussão sobre a “crítica atual” ao modelo tradicional de educação profissional brasileiro.

2.1 – O ponto de partida da *concepção* do PLANFOR

Os *Termos de Referência* de instituição do PLANFOR, apontam como ponto de partida da sua concepção, a necessidade de resposta ao processo de reestruturação produtiva em pauta e a mudança no paradigma de desenvolvimento brasileiro, que, conforme os mesmos documentos, passa de um padrão pouco exigente em escolaridade e qualificação profissional para outro em que as exigências de qualificação são grandes, tanto em termos de educação formal quanto de educação profissional.

O diagnóstico para a questão é que, a partir de meados dos anos 80,

“ com a forte onda de inovações tecnológica que caracteriza o processo de reestruturação produtiva das empresas brasileiras, melhorias de gestão, abertura comercial e acirramento da concorrência internacional, **passa a ser requisitado um “novo perfil” de trabalhador**

¹ Um dos 42 projetos prioritários do programa “Brasil em Ação” (1996-1998), do governo Fernando Henrique Cardoso.

e, conseqüentemente, estabelecem-se novas exigências de qualificação ... a discussão passa a ser a *competência* profissional, permanentemente construída, aprimorada, renovada, com base numa formação profissional entendida como um processo e não, como um treinamento voltado para uma ocupação específica, de modo que não basta mais um único e longo curso para entrar no mercado de trabalho.”²

Nesse sentido, afirma-se que todas essas mudanças fazem com que as empresas, e aí incluem as micro e pequenas, demandem cada vez mais trabalhadores com sólida formação básica de caráter generalista e de atualização permanente, “de tal modo que os empregos que vierem a ser criados não absorverão pessoal sem qualificação.”³

Nesses termos, também, o nível de escolaridade da força de trabalho brasileira, que sabidamente é muito baixo, revela-se como um forte agravante à esse processo de “reorganização produtiva” das empresas brasileiras nos anos 90. O Ministério do Trabalho coloca essa questão nos seguintes termos:

“dos 74 milhões de trabalhadores que compõem a PEA brasileira, cerca de 20% são analfabetos e, a escolaridade média, desse contingente de pessoas é de menos de quatro anos de estudo (não de escolaridade); sendo que aproximadamente 80% destes se encontram na faixa etária de 15 a 30 anos de idade, e, portanto, em plena idade produtiva ... e elevado grau de *empregabilidade*, cuja realização, no entanto, esbarra na baixa escolaridade e falta de qualificação profissional.”⁴

A questão assim colocada, leva o Ministério do Trabalho a apontar como uma das principais características do mercado de trabalho brasileiro o seu “desajuste de qualificações” que, conforme apontam, evidencia-se na existência de

“um grande descompasso entre a demanda e a oferta de mão-de-obra qualificada, uma vez que as novas tecnologias que viabilizam a inserção competitiva são intensivas em

² MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: Conceitos e Práticas em Debate.** (Nassim Gabriel Mehedff e outros). Brasília, 1997. P. 11, 20, 24., e MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – Um Projeto para o Desenvolvimento Sustentado.** Brasília, 1995. P. 07.

³ MTb/PACTI/PBQP. **Questões Críticas da Educação Brasileira – Consolidação de Propostas e Subsídios para Ações nas Áreas de Tecnologia e da Qualidade.** Brasília, 1995. Ps. 7,22, 38 e 40.

⁴ MTb/Sefor. **Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo.** Brasília, 1997 P.07, e MTb/Sefor. **Plano Nacional de Educação Profissional – Trabalho e Empregabilidade.** Brasília, 1996. P. 02

conhecimento polivalente, enquanto a mão-de-obra que procura colocação é, em geral, especializada em tarefas que não mais existem, ou então é pouco qualificada.”⁵

A partir desse diagnóstico, é concebido o PLANFOR, tendo como objetivo principal garantir a “empregabilidade” do trabalhador, entendida como capacidade de obter um emprego e de manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação.

“... o objetivo é valorizar a força de trabalho, aumentando o nível de qualificações, de forma a melhor capacitá-la para os desafios que as mudanças tecnológicas, organizacionais e gerenciais estão impondo à economia brasileira.”⁶

Cabe observar, ainda, que em paralelo à essa questão das mudanças tecnológicas e novas exigências do mercado de trabalho, o PLANFOR, desde o seu início, toma como prioridade o atendimento de “clientelas” em desvantagem social, sendo também seu objetivo:

“desenvolver ações de qualificação e requalificação profissional, contemplando habilidades básicas, específicas e de gestão, de modo a beneficiar **em grande escala, trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados, trabalhadores afetados por processos de reestruturação produtiva e populações excluídas**, visando à sua inserção no mercado de trabalho e a geração de renda.”⁷

Todas essas questões são melhor detalhadas a partir da leitura dos *Termos de Referência* do Programa. O próximo item traz uma síntese desses *Termos* e uma breve exposição sobre o “arranjo” institucional do PLANFOR.

2.2– Principais diretrizes do PLANFOR (e seu “arranjo” institucional)

Embora os vários documentos do MTb/Sefor sobre a instituição do PLANFOR, tragam sempre uma rápida abordagem sobre a “engenharia” do Programa, achou-se por bem lembrar aqui, em linhas bastante gerais, o que achou-se por bem chamar de seu projeto “arquitetônico”.

⁵ MTb. PLANO DE AÇÃO – Um Compromisso com a mudança – 1996/1998. Brasília, 1996. P. 09.

⁶ MTb. O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos. Brasília, 1997. P. 22.

A começar pela definição da *meta* do PLANFOR, vale frisar que a ambição primeira do programa

“é a mobilização e articulação, gradual, de toda a competência em educação profissional no país, visando unificar todas as ações de educação profissional existente em um único programa integrado de qualificação e requalificação... e em números, a meta global estabelecida é alcançar, a partir de 1999, capacidade para qualificar e requalificar, anualmente, algo em torno de 20% da PEA, ou aproximadamente 15 milhões de trabalhadores.”⁸

A orientação dada, é que o alcance dessa meta deve conjugar ações e recursos do amplo e diversificado complexo de agências e agentes da educação profissional no país, mas a “alavanca” do processo são os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, administrado pelo Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, organismo tripartite e paritário, com representação do Governo, empresariado e trabalhadores.

“A idéia é que os recursos do FAT sirvam como *seed money (capital semente)* para articular, mobilizar e potencializar toda a capacidade de educação profissional instalada no país, financiada com recursos públicos e privados, para esse intento.”⁹

A estratégia central do PLANFOR é a descentralização do atendimento da demanda de educação profissional, se propondo a superar os limites da capacidade do sistema “tradicional”, sendo que a sua *implementação*, também, é feita por via descentralizada, orientada por diretrizes de parceria, articulação e integração. Nesse sentido, vale frisar que o PLANFOR foi proposto para ser executado em parceria com os Estados e Municípios, através dos Planos Plurianuais de Qualificação (cujos convênios foram assinados em 29 de abril de 1996), e apoiado nas Comissões Estaduais (CET) e Municipais (CMT) de Emprego/Trabalho.

⁷ MTb. PLANO DE AÇÃO – Um Compromisso com a mudança – 1996/1998. Op. Cit. P.24.

⁸ MTb/Sefor. Sistema Público de Emprego e Educação Profissional – Implementação de uma Política Integrada. Brasília, 1996. P.08. Tomando como ponto de partida o ano de 1995, propõe-se que tal meta deva ser atingida, progressivamente, na seguinte escala: em 1996, 750 treinandos/trabalhadores; em 1997, 1800 treinandos/trabalhadores; e em 1998, 2.500 treinandos/trabalhadores, o que daria, no triênio, um total de 5.050 treinandos/trabalhadores.

⁹ MTb/Sefor. PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador: Avaliação Gerencial – 2º ano do triênio – resultados até 31/12/97. FAT, Brasília, abril de 1998. P.12.

Para consolidação da *implementação* do PLANFOR, foi estabelecido o uso de *dois mecanismos* fundamentais:

“via **Planos Estaduais de Qualificação – PEQs**, coordenados pelas Secretarias de Trabalho dos Estados, sob orientação e supervisão das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, mediante convênios firmados entre as Secretarias de Trabalho e o MTb/Sefor; E por meio das **Parcerias Nacionais e Regionais**, mediante *convênios, protocolos de intenções e termos de cooperação técnica*, firmados com outros Ministérios e com toda a rede de educação profissional do País, para ações complementares aos PEQs.”¹⁰

Os Planos Plurianuais estabelecem, também, que os Programas oferecidos pelos PEQs devem se dividir em três diferentes tipos: Programas Nacionais, Programas Estaduais e Programas Emergenciais.

“Os programas **nacionais** contemplam setores e/ou clientelas prioritários, em consonância com eixos estratégicos do desenvolvimento nacional. Enquanto que os programas **estaduais** contemplam, além daqueles a que se referem os Programas Nacionais, outros setores e/ou clientelas prioritários em cada Estado, de acordo com demandas específicas e peculiaridades locais. Já os programas **emergenciais**, se destinam, essencialmente, a atender demandas urgentes e/ou situações críticas, associadas a conjunturas de crise e/ou a processos de reestruturação e modernização produtiva.”¹¹

Ao todo foram estabelecidos 14 Programas Nacionais e 02 Programas Estaduais de Educação Profissional, indicando prioridade para aplicação de recursos do FAT. Tomados em conjunto, esses programas se subdividem, considerando os setores econômicos e segmentos sociais, em quatro grupos, contemplando: “o **setor secundário**, o **setor primário**, o **setor terciário** e **segmentos sociais**.”¹²

¹⁰ MTb/Sefor. **PLANFOR – Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1996. P. 07

¹¹ Informações detalhadas sobre os Programas Nacionais, Estaduais e Emergenciais são encontradas em MTb/Sefor. **PLANFOR - Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional**. Op. Cit.

¹² Os 16 “Sub-Programas” encontram-se relacionados no item 3.2 – próximo capítulo.

Mas, ainda com relação aos PEQs, cabe mencionar que as suas atividades estão propostas para serem divididas em dois tipos:

“os **programas de educação profissional** (no âmbito dos programas nacionais, estaduais e emergenciais, definidos em Termos de Referência próprios) e os **projetos especiais** – referem-se a ações de pesquisa e desenvolvimento metodológico e operacional aos programas de educação profissional, devendo contemplar atividades de avaliação e supervisão dos PEQ’s, podendo se classificar em duas categorias: **Projetos Especiais Gerais – PEG** e **Projetos Especiais Locais – PEL**.”¹³

Integrando e sustentando os dois eixos de implementação (PEQs e Parcerias), a operacionalização do PLANFOR foi desenhada em três linhas e/ou estratégias básicas de atuação, que são: **avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil**.

“Na linha de **avanço conceitual** a premissa básica é que existe pouca elaboração conceitual e metodológica sobre qualificação e trabalho. Nesse sentido as ações da Sefor buscam consolidar e difundir um novo conceito de educação profissional – **que supere a visão anteriormente predominante de treinamento rápido, passando à uma visão de requalificação e formação contínua de trabalhadores e desempregados, tendo em vista a empregabilidade da clientela**.”¹⁴

O alcance desse avanço conceitual e metodológico deve dar-se por meio da elaboração, revisão, atualização, debate e difusão temática em torno de quatro projetos principais:

“i) organização de uma rede de formação de formadores; ii) constituição de uma rede de centros públicos de educação profissional; iii) mapeamento e avaliação de modelos alternativos de educação profissional e iv) implantação de um sistema nacional de certificação ocupacional.”¹⁵

¹³ A esse respeito ver MTb/Sefor. **PLANFOR – Termos de Referência dos Projetos Especiais**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1996., e **Resolução 126/96** In: MTb/Sefor. **PLANFOR – Guia de Planejamento e Execução – Planos e Projetos de Educação Profissional**. FAT. Brasília, 1997. P. 41.

¹⁴ MTb/Sefor. **AVANÇO CONCEITUAL – Termos de Referência**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1997. P. 6/7.

¹⁵ Idem, P.27-37.

Com relação a **articulação institucional**, a Sefor se propõe

“a articular e integrar a variedade de agentes de educação profissional do país (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, escolas técnicas públicas e privadas, empresas, sindicatos, associações comunitárias, ensino profissional livre, ONGs etc), construindo uma *Nova Institucionalidade* para a EP brasileira (...) o objetivo é definir políticas e estratégias orientadas para a desprivatização da EP no país, mediante participação efetiva e negociada de trabalhadores e empresários na gestão dos recursos e das ações de qualificação.”¹⁶

Por sua vez, o **apoio à sociedade civil** é uma meta da Sefor,

“que prevê fomentar ações de qualificação e requalificação profissional, considerando como **clientela prioritária** os integrantes dos seguintes grupos: beneficiários do seguro-desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e micro-produtores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural; com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos. **Sempre com vistas a assegurar sua empregabilidade, elevação da renda e exercício da cidadania, sem se confundir, porém, com assistencialismo**”.¹⁷

Para tais clientelas, entende-se que os programas de educação profissional devem, preferencialmente, apresentar organização modular, contemplando três categorias de cursos, a serem ofertadas em grande escala:

“são as **habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão**, definidas de acordo com o perfil da clientela e as potencialidades do mercado de trabalho.”¹⁸

¹⁶ Ibidem, P.9-18.

¹⁷ Ver Resolução 126/96, do CODEFAT. (Op. Cit.)

¹⁸ MTb/Sefor. **HABILIDADES -- Uma Questão de Competências?** FAT/CODFAT. Brasília, 1996.

Considerando que o saber técnico está se transformando em decorrência das inovações tecnológicas e das novas formas de organização do trabalho, a orientação dada é que o foco não seja mais o posto de trabalho e, a qualificação profissional passe a dar lugar a uma nova ideia – a da *competência*. Habilidades voltadas para a *competência* do trabalhador devem, segundo orientação da Sefor,

“permitir maior autonomia, maior capacidade de resolver problemas novos, de adaptação às mudanças, de superação de conflitos, de comunicação, de trabalho em equipes, de decisão ética (...) sendo que a *competência* é formada ao longo da vida do trabalhador.”¹⁹

Nesse sentido, o desenvolvimento das habilidades básicas, específicas e de gestão busca promover um “misto” de integração e complementariedade entre educação básica e educação profissional, visando a formação contínua do trabalhador.²⁰

Resumindo, a orientação dada é que os cursos, no âmbito do PLANFOR, tenham como foco as “exigências” do **mercado de trabalho** e as “necessidades” da **clientela prioritariamente selecionada**, visando reverter a tendência anterior de pautar os cursos de educação profissional pela disponibilidade da oferta. As informações acima descritas estão sintetizadas no quadro a seguir (ver página seguinte).

¹⁹ MTb/Sefor. **O debate da(s) Competência(s)**. FAT. Brasília, 1997. P.21.

²⁰ MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – Formando o Cidadão Produtivo**. FAT/CODEFAT. Brasília. (folheto), 1996.

QUADRO 4

Uma síntese do “arranjo” institucional do PLANFOR

O contexto da *concepção* – o processo de reestruturação produtiva/ inovações tecnológica e organizacional/novas exigências: um “novo perfil” de qualificação do trabalhador. A premissa básica – garantia de “*empregabilidade*”, via construção de uma nova “institucionalidade” para EP no país, e consolidação de uma política pública de trabalho e geração de renda.

Objetivo/meta > “qualificar e requalificar, anualmente, a partir de 1999, 20% da PEA ou 15 milhões de trabalhadores.”

- | | | |
|--|--|---|
| 1) Implementação
descentralizada
(dois eixos) | / PEQs-Planos Estaduais de Qualificação ; (02 tipos)
\
Parcerias Nacionais e Regionais .
(02 mecanismos) | <ul style="list-style-type: none">• programas de educação profissional;
(nacionais, estaduais e emergenciais)• projetos especiais (avaliação externa do PEQ).• protocolos e convênios;• acordos de cooperação técnica. |
| 2) Estratégias de atuação
(três linhas) | <ul style="list-style-type: none">• avanço conceitual;
(04 projetos)• articulação institucional;• apoio à sociedade civil. | <ul style="list-style-type: none">♦ formação de formadores;♦ centros públicos de educação profissional;♦ mapeamento e avaliação de modelos;♦ certificação ocupacional. |
| 3) Os cursos
(03 modalidades) | <ul style="list-style-type: none">• habilidades básicas;• habilidades específicas;• habilidades de gestão. | |

o “foco” dos cursos > “o mercado de trabalho e a clientela prioritária”.

Fonte: MTb/Sefor (vários documentos, elaboração nossa).

Antes de finalizar esta seção, porém, cabe referendar algumas alterações que foram surgindo no decorrer da execução dos programas, no seu primeiro triênio, 1996-1998. Já para o ano de 1997, foi adotada uma nova orientação para alocação de recursos do Programa, dando maior ênfase às prioridades setoriais e de clientelas, estabelecendo-se dois grandes grupos “alvos” ou “focos”:

“setores com maior potencial de geração de trabalho e renda (como turismo, pesca, construção civil, artesanato, agropecuária, serviços pessoais e culturais, micro e pequenos empreendimentos em geral); e segmentos da PEA, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade (desempregados, beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de perda do emprego – trabalhadores da área

de saúde, adolescentes e jovens em situação de risco social, portadores de deficiência, portuários, bancários etc).”²¹

E para 1998, com a Resolução Nº 194, mais uma vez o foco prioritário para alocação de recursos do PLANFOR voltou-se para clientela em desvantagem social. Vejamos,

“A população alvo do PLANFOR, prioritária para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos da PEA urbana ou rural: i) **peças desocupadas**, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego; ii) **peças sob risco de desocupaão**, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefiniões de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; iii) **pequenos e microprodutores**, principalmente beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); iv) pessoas que trabalham em **condição autônoma, por conta própria ou autogestionada**, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.”²²

O artigo que define esses grupos prioritários do PLANFOR, traz ainda um inciso reafirmando o objetivo de atender prioritariamente as pessoas social e economicamente vulneráveis:

“Em qualquer das categorias indicadas, **terão preferência de acesso aos programas do PLANFOR peças mais vulneráveis economicamente e socialmente**, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como, dificultar o acesso dessas peças a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional.”²³

²¹ MTb/Sefor. **PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Avaliação Gerencial – 2º anp do triênio – resultados até 31/12/1997**. (Op. Cit.) Essas informações são retomadas, em maiores detalhes no item 4.2 – capítulo seguinte, que trata do Perfil dos Cursos e Programas do PLANFOR.

²² Resolução 194/1998, de 23 de setembro – CODEFAT. In: MTE/Sefor. **GUIA DO PLANFOR 1999-2002 – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. FAT. Brasília, março de 1999.

²³ Idem.

Conforme consta do mesmo documento a definição desses quatro grupos como prioritários, sobretudo para o período 1999-2002, aponta também uma investida no sentido de promover uma maior integração entre as ações do Sistema Público de Emprego (SPE), atualmente chamado pelo Ministério do Trabalho e Emprego de Sistema Público de Trabalho e Renda (SPTR), garantido ações de qualificação para os beneficiários do seguro-desemprego e do crédito popular. A próxima seção apresenta uma breve abordagem sobre esse Sistema, e o papel da qualificação profissional dentro do mesmo.

2.3 – A Qualificação Profissional enfocada como Política Pública de Emprego

Os Sistemas Públicos de Emprego (SPE), na sua versão mais atual, vêm ocorrendo em praticamente todos os países, como alternativa de política pública de emprego, para fazer face aos crescentes problemas do mercado de trabalho, especialmente o aumento do desemprego e a precarização dos postos de trabalho neste final de século.

Esse novo formato das políticas públicas de emprego conheceram popularidade crescente na Europa a partir da primeira crise petrolífera de 1974/75 e, sobretudo, após a crise dos anos 80.²⁴ Foram tomadas, a partir de então, como mecanismos importantes para responder ao crescimento do desemprego em massa e aos processos de ajustamento das economias centrais.

Cabe ressaltar que anteriormente à esse período, os programas públicos de geração de emprego e renda eram concebidos de maneira sistêmica com o conjunto da política macroeconômica voltada para o pleno emprego.²⁵ Sinalizando, assim, uma profunda transformação nos objetivos e conteúdos dessas políticas, que tiveram as suas ações reduzidas à meras interferências sobre o funcionamento do mercado de trabalho, descentralizando essas ações e focalizando os recursos cada vez mais para as parcelas específicas da população desempregada ou pertencentes ao chamado setor informal. Ou seja, retirou-se das políticas de emprego o objetivo e o conteúdo sistêmico da plena incorporação social.²⁶

²⁴ Também chamadas de “políticas sociais de última geração”.

²⁵ Segundo a tradição social-democrata e keynesiana as políticas de emprego encontravam-se articuladas às políticas macroeconômicas comprometidas com o maior estímulo possível das forças produtivas. Vide: POCHMANN, Marcio. **As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes**. In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.

²⁶ Conforme colocado por POCHMANN, (Idem).

Objetivando amenizar a situação de desemprego e de precarização das ocupações, essas políticas segmentam-se em duas modalidades distintas: as chamadas Políticas Ativas e Políticas Passivas de emprego.²⁷

As *políticas passivas*, atacam o problema por dois lados, como mecanismos de natureza compensatória ou como mecanismos redutores da oferta de trabalho. Nesse caso, a sua utilização é mais indicada para ambientes em que o desemprego existente tem origem “friccional” e não “estrutural.” Apesar disso, no Brasil, elas surgiram na metade da década passada e está representada pelo programa de seguro-desemprego.

As *políticas ativas*, por sua vez, e conforme definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Convenção 88), são as que propiciam ao governo atuar sobre a demanda e a oferta por trabalho. Isso é feito por meio dos serviços de intermediação e mobilidade de mão-de-obra, criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos, incentivos ao trabalho autônomo, entre outras.

Como parte importante da ação das *políticas ativas* de emprego, vale mencionar aqui, a importância e significado cada vez mais relevantes que tem ganhado a qualificação profissional (reconversão ou reciclagem profissional), nos anos 90, em vista das transformações ocorridas no mercado de trabalho, do persistente aumento do desemprego e do atual dinamismo da economia.²⁸

De um modo geral, as experiências internacionais de políticas para o mercado de trabalho no período recente possuem três características básicas: modificações nas normas do trabalho (com tendências flexibilizantes); fortalecimento das ações de formação e qualificação profissional; e readequação das ajudas de emprego e desemprego.²⁹

Também no Brasil, pautando-se a discussão sobre mudanças nos processos produtivos, a questão da qualificação profissional ganha novas dimensões, nos anos 90. E nesse sentido, cabe adiantar que o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, implementado a partir de 1995, representa o mais novo dos instrumentos que compõem o painel do sistema público de emprego nacional.

²⁷ A esse respeito ver GUIMARÃES, Ivan G. R. **Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil.** (Op. Cit.)

²⁸ Conforme colocado por VALLE, Beatrice. **Políticas de mercado de trabalho no Brasil.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil.** (Op. Cit.)

²⁹ POCHMANN, Marcio (Op. Cit.)

Recorrentemente, porém, observa-se a tendência de utilização de um *mix* desses dois “tipos” de políticas (ativas e passivas), procurando associar o pagamento de benefícios de assistência ao desempregado à promoção de sua inserção produtiva, oferta de cursos de educação profissional e incentivo ao auto-emprego, principalmente por meio de programas de apoio às micro e pequenas empresas.

Periodizando, a tentativa brasileira de contar com um serviço de emprego ocorreu com o Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, que criou o Sistema Nacional de Emprego (SINE), sob a coordenação do Ministério do Trabalho.³⁰

Os outros segmentos do sistema público de emprego brasileiro foram instituídos nos últimos dez anos, e são eles: O Seguro-desemprego (1986); O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) (1993/1994) e o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) (1995), todos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).³¹

Aliás, o formato de financiamento dessas políticas denota uma especificidade ao caso brasileiro. Ao invés de depender de recursos orçamentários como em muitos países, possui um fundo específico, alimentado pela contribuição do PIS/PASEP (tributação sobre o faturamento de empresas) e administrado de forma tripartite, pelo CODEFAT, de acordo com as recomendações da OIT.³²

Geralmente, a estrutura administrativa desses sistemas, interpenetra todos os níveis governamentais, ainda que seu financiamento seja em grande parte, de responsabilidade apenas da esfera federal. Baseando-se pelo princípio da descentralização e da parceria, o Governo Federal assume a responsabilidade pela formulação, planejamento e coordenação das políticas, e os governos estaduais e municipais ficam encarregados da execução dos programas e seu gerenciamento local.

Uma forte crítica que tem sofrido o sistema público de emprego brasileiro é quanto à falta de integração entre os diversos programas existentes.³³ Para alguns estudiosos sobre o assunto,

³⁰ Importante frisar que, a partir de 1993, com o reordenamento administrativo e institucional do MTb, observa-se uma certa “revitalização” dos instrumentos de políticas de emprego no país.

³¹ CACCIAMALI, M^a Cristina et alli. **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual**. In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. (Op. Cit.).

³² O item 3.1 – capítulo seguinte, traz maiores informações sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

³³ O próprio MTb mostra estatísticas evidenciando essa questão, “... em 1995, dos 2 milhões de trabalhadores que passaram pelo SINE, menos de 250 foram colocados, apesar de uma oferta de vagas próxima a 500 mil. Os programas de qualificação, por sua vez, chegaram a quase 200 mil treinandos, a maior parte dos quais não-integrada ao fluxo da intermediação ou do seguro-desemprego.” In: MTb/Sefor. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional – Implementação de uma Política Integrada**. Op. Cit. P. 25.

essa visível falta de integração entre os vários programas tem sido fonte de inúmeras distorções e causa de sérias limitações aos seus possíveis impactos, pois, somente através de uma maior integração entre estes, seria possível atuar beneficiando trabalhadores do setor formal e do setor “informal” simultaneamente, orientando-os e beneficiando-os com os mecanismos de proteção e ajuda disponíveis.³⁴

O Ministério do Trabalho, reconhece essa necessidade e propõe como meta enfrentar o “desafio” de integrar, por meio das ações do PLANFOR, a educação profissional com outros programas financiados pelo FAT, em especial

“os do seguro-desemprego, intermediação de desempregados, crédito popular (PROGER, PRONAF), e outros programas de geração de trabalho e renda que venham a ser financiados pelo FAT ou por outros fundos públicos.”³⁵

Na verdade as ações do Ministério do Trabalho visando a integração do Sistema Nacional de Emprego – SINE à oferta de cursos de qualificação profissional, de forma sistemática, teve início em 1994, quando do lançamento do Programa de Reciclagem Profissional que deveria ampliar o atendimento ao trabalhador desempregado e, não somente àqueles beneficiários do seguro-desemprego.³⁶ Porém, conforme anteriormente mencionado, até os dias atuais não se vê grandes resultados dessa iniciativa.

Nesses termos, fica evidente que a promoção da integração das políticas de emprego brasileira, que se encontram ainda setorializadas e desconectadas entre si, é de fato uma necessidade para que se possa consolidar um “Sistema” Público de Trabalho e Geração de Renda (SPTR) no país.

³⁴ AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego no Brasil**. In OLIVEIRA, Marco A. (Coord.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. (Op. Cit.)

³⁵ Resolução 194/98, do CODEFAT. (Op. Cit.)

³⁶ A esse respeito ver ALVES, Edgard L G. e VIEIRA, Carlos Alberto S. **Qualificação Profissional: Uma Proposta de Política Pública**. In: Modernização Produtiva & Relações de Trabalho: perspectivas de políticas públicas. ALVES, Edigard (org.). IPEA, Ed. Vozes, Petrópolis, 1997.

2.4 – A crítica ao modelo tradicional de Educação Profissional (EP) no Brasil

Um outro aspecto a ser ressaltado no âmbito da discussão sobre a qualificação profissional no Brasil, e mais particularmente no âmbito do PLANFOR, é que a partir de meados dos anos 80, o sistema de ensino técnico e o sistema S, ambos tidos como paradigmas de formação profissional no país, passou a sofrer vários tipos de questionamento – tanto no que diz respeito à modelos de gestão e financiamento, quanto ao modelo didático pedagógico.

Com relação ao modelo pedagógico a crítica é que trata-se de um modelo concebido para outro paradigma de empresa, de trabalho e de qualificação, que hoje se encontram em profunda transformação, ou mesmo em superação.

No paradigma de produção fordista-taylorista, o processo de trabalho típico dessa indústria – forte divisão do trabalho configurando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas – utiliza maciçamente operários com baixos requisitos de qualificação profissional e escolaridade formal. O trabalho qualificado, se restringe aos encarregados das tarefas de gestão, em seus vários níveis, não diretamente ligados à produção, ou então, aos trabalhadores que possuem conhecimentos e habilidades mais complexas, obtidas através de longa experiência no local de trabalho e/ou processos específicos de formação profissional.

Para aqueles que operam nas áreas de gerência, e que concentram o domínio do conhecimento técnico e organizacional, verifica-se uma clara correlação entre níveis de qualificação e escolaridade. Enquanto que para os trabalhadores diretos, qualificados ou não, não há limites claros quanto aos requisitos mínimos de educação formal, permitindo, como no caso do processo de industrialização brasileiro³⁷, alcançar-se altos níveis de produtividade com baixíssimos níveis médios de escolaridade.

Esse processo de produção, permitia, assim, que a pedagogia calcada no “fordismo”, minimizasse a necessidade de educação geral em face da crescente “banalização” das tarefas da maioria dos trabalhadores, valorizando mais as disciplinas instrumentais. Porém, com a transição para o novo paradigma técnico-produtivo, de automação informatizada flexível, esse quadro seria radicalmente alterado. Ganha maior valorização os conteúdos próprios da educação geral e a própria formação profissional tende a perder seu caráter específico, voltado para determinado

³⁷ Conforme mostrado, anteriormente, no item 1.3 do Capítulo I, que faz uma abordagem sobre o perfil de qualificação do trabalhador brasileiro durante o período da industrialização.

ofício, e passa a incorporar conhecimentos gerais, inclusive de programação, de modo a facilitar a “polivalência”, e as práticas de gestão e processos globais de fabricação.³⁸

Nesse novo cenário, convém lembrar que a disseminação do conceito fordista-taylorista de qualificação profissional, no Brasil, permitiu a estruturação de um “modelo dual” de sistema educacional – consolidando a separação entre *Educação para o Trabalho* (a educação vocacional ou técnico profissional, com marcada ênfase na execução das tarefas predominantemente manuais e repetitivas) e *Educação para a Cidadania* (a educação geral ou “acadêmica”). Até a reforma educacional de 1971 (efetivamente articulada com o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – PND), as atividades educativas voltadas para a qualificação profissional compunham um sistema paralelo àquele dedicado à chamada “educação geral.”

A característica mais marcante desse sistema é que a educação geral era destinada àqueles com melhor poder aquisitivo e, deveria conduzir às profissões nobres e de nível superior, enquanto que a educação para o trabalho era dedicada às classes menos favorecidas – predestinadas ao fracasso escolar e à qualificação profissional precoce.³⁹

A oferta de formação profissional para técnicos e operários qualificados necessários à implantação do parque industrial nacional, deu-se via instituição de uma rede de escolas técnicas, oriunda das Escolas de Aprendizes Artífices criadas em 1906, e de um sistema de formação profissional, inicialmente composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), mais tarde pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e mais recentemente, pelo Sistema Nacional de Aprendizagem na área dos Transportes (SENAT), todos financiados com recursos públicos, mediante contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento, mas geridos pelo setor empresarial privado.

Ambos com abrangência determinada pela demanda do setor produtivo e não pelas necessidades de acesso da população às oportunidades de qualificação profissional. Resultando, também, num atendimento “elitista”, do ponto de vista da cobertura, pois, as oportunidades de qualificação profissional ofertada não atendia a demanda crescente dos “pouco escolarizados”.⁴⁰

³⁸ Sobre a “pedagogia” do novo paradigma ver: SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete. **Modernização Industrial e A Questão dos Recursos Humanos**. Economia e Sociedade, nº 1, IE/UNICAMP, Campinas, agosto, 1992.

³⁹ FOGAÇA, Azuete. **A educação e a reestruturação produtiva no Brasil**. In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.) . **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Op. Cit. A autora cita que em vários documentos legais apareciam explicitamente a explicação para o modelo: “aos filhos de pobres, que cedo deverão deixar de estudar, deve ser dada prioritariamente a preparação para uma profissão.”

⁴⁰ Conforme referendado pela Prof. FOGAÇA, Azuete. (Idem).

Na verdade, até os anos 70, a educação para o trabalho, no Brasil, se configurava basicamente como um conjunto de atividades educativas de importância secundária. E que comumente, era criticada de conter muito de “adestramento” e pouco de “educação”, sendo um tema quase que de exclusivo interesse das empresas.

Mesmo nos anos 80, estudos sobre às funções técnicas mostraram que, cerca de 50% dos técnicos em exercício na indústria não possuíam qualificação formal para a função e, em termos de escolaridade, tinham no máximo o 1º Grau completo.⁴¹

Em síntese, coloca-se que no modelo de automação anterior (automação rígida), o conceito de qualificação profissional tem como diretriz a preparação de executores de ordem de serviço, capazes de algumas habilidades/movimentos básicos fundamentais à transformação da matéria prima em produtos industrializados. E no novo modelo de automação (automação flexível), o bom desempenho depende muito mais das “habilidades intelectuais”, do que de respostas motoras a um processo comandado pela máquina.

Nesses termos, a “nova” demanda associa, em todos os degraus da estrutura ocupacional, o nível de qualificação ao grau de escolaridade, implicando para as ações de qualificação a adoção de um novo conceito de qualificação profissional, incluindo, também, ampla formação geral e sólida base tecnológica.

Tais alterações impõe novos objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos para as ações e instituições de Formação Profissional, e a questão da qualificação profissional passa a ser vista como um processo permanente, *de educação continuada*, de modo à possibilitar ao trabalhador atualizar-se sempre.

Pautando essa discussão, o Ministério do Trabalho, propõe reestruturar o “antigo sistema” de educação profissional brasileiro – que, historicamente, atendeu aos trabalhadores empregados e menores aprendizes – construindo, no âmbito do PLANFOR, uma nova institucionalidade para a “EP” nacional, visando, em última instância, superar os limites da capacidade de atendimento do sistema “S”, oferecendo formação profissional especialmente para desempregados e trabalhadores do crescente mercado “informal” de trabalho. Vejamos,

“Tais mudanças explicitaram ou tornaram mais aguda a crise de modelos tradicionais de EP, em particular os mais antigos e consolidados, como SENAI, SENAC e escolas

⁴¹ Informações extraídas de FOGAÇA, Azuete. (Ibdem). Nesse mesmo texto têm-se uma importante discussão sobre a rede federal de escolas técnicas (ETFs), porém, não entraremos nessa questão.

técnicas federais. Defrontaram-se com um novo perfil de trabalho e qualificação exigido pelo setor produtivo (...) Estavam preparados para ministrar uma formação única, sólida até, para um bom e estável emprego; não para a mudança, a flexibilidade, a polivalência cobradas pelo setor produtivo. Sabiam disciplinar para a assiduidade, pontualidade e obediência; não para a iniciativa, o imprevisto, a decisão e a responsabilidade. Muitas dispunham de laboratórios, oficinas e técnicos de primeiro mundo, adequados a um setor de ponta cada vez mais enxuto; não concebiam abrir tudo isso à massa crescente de trabalhadores e produtores ‘informais’.”⁴²

Além disso, a questão do *financiamento* dos “S” é apontada como um outro aspecto polêmico na discussão sobre a reestruturação desse sistema. A crítica é que

“os custos dos S são altos, e que suas prestações de contas nem sempre são transparentes à sociedade. O Governo (...) praticamente não tem ingerência sobre esses recursos. Atualmente (...) essa discussão está no bojo dos projetos de reforma tributária e de redução dos encargos sociais (...) sendo um dos fatores do chamado ‘Custo Brasil’, que onera a competitividade nacional.”⁴³

Um quarto argumento contra a “antiga institucionalidade de EP” no Brasil, como chama o Ministério do Trabalho, é que, historicamente, a formação profissional brasileira foi ministrada por instituições de diversos tipos, combinando ampla diversidade de modelos organizacionais, gerenciais, pedagógicos e de financiamento, bem como de atores envolvidos, que não operam de forma “sistêmica”, articuladas entre si ou a políticas nacionais.

Nesses termos, o MTb/Sefor propõe como prioridade, a partir do PLANFOR, a difusão de uma nova institucionalidade para a Educação Profissional no país, devendo envolver a integração de toda a rede de ensino – universidades, escolas técnicas federais e estaduais, sistema S, escolas profissionais de sindicatos e escolas de ensino profissional livre – num grande sistema público de qualificação e requalificação profissional. Vejamos,

⁴² MTb/Sefor. **PLANFOR: Reconstruindo a Institucionalidade da Educação Profissional no Brasil.** FAT, Brasília, dezembro, 1998. P.05.

⁴³ Idem. P.09.

“Para garantir EP em bases contínuas, para parcelas crescentes da PEA, é preciso mobilizar e articular, em um projeto comum, a competência, recursos humanos, físicos e financeiros da ampla diversidade de agências de EP públicas e privadas existentes no país.”⁴⁴

A agenda dessa “nova” institucinalidade propõe amplas alterações e inovações: um “novo conceito” de educação profissional; articulação de uma “rede nacional de EP” (REP); estruturação de um “sistema de certificação ocupacional”; implantação de uma rede nacional para “formação de formadores”; criação de agências de “centros públicos” de EP e “reestruturação do sistema S”. De um modo geral, afirma-se que a reestruturação dessas entidades deve

“caminhar no sentido de diversificar e ampliar a cobertura dessas instituições, em matéria de populações e setores econômicos atendidos; adequar metodologias e currículos à linha da educação continuada de adultos e às demandas de reconversão profissional; garantir participação efetiva de trabalhadores e empresários no planejamento e gestão das ações; reduzir a dependência em relação a fundos públicos, mediante parcerias com o setor privado.”⁴⁵

O próximo capítulo apresenta as informações gerais da execução do PLANFOR no seu primeiro triênio (1996-1998).

⁴⁴ MTb/Sefor. PLANFOR: Reconstruindo a Institucionalidade da Educação Profissional no Brasil. FAT, Brasília, dezembro, 1998. P.07.

⁴⁵ Idem. P.10

CAPÍTULO III

Um estudo dos programas *executados* no período de 1996-1998

O presente capítulo trabalha com as informações gerais da execução do PLANFOR, no seu primeiro triênio 1996-1998, sendo que inicialmente ocupou-se de apresentar os números gerais sobre o financiamento do Programa (e seu formato de custeio), o total de investimento realizado e número de treinandos atendidos, além de trabalhar alguns indicadores “qualitativos” tais como custo médio e carga horária média dos cursos do Programa. Posteriormente, trabalhou-se com informações sobre o perfil dos cursos e programas do PLANFOR, procurando evidenciar os seus aspectos “inovadores”, através da construção de uma “tipologia” do Programa, com base nas chamadas “experiências inovadoras”, em que buscou-se ter uma *caracterização* do tipo de formação profissional que vem sendo oferecida no âmbito deste, e da sua “natureza” (a preocupação aqui foi esclarecer que “tipo” de programas apresentam maior incidência entre essas experiências e qual a sua característica mais marcante, fazendo, assim, um “mapeamento” do PLANFOR). Trabalhou-se ainda com informações sobre a Clientela atendida pelo PLANFOR, sobre a questão da divisão modular dos seus cursos (habilidades específicas, básicas e de gestão), sobre as principais Entidades Executoras, e sobre a avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do Programa, considerando a visão da Sefor e das avaliações externas dos PEQs.

3.1 – Os números gerais do PLANFOR (financiamento, investimento e treinandos)

Antes de apresentar os números gerais da execução do PLANFOR, no seu primeiro triênio (1996-1998), porém, achou-se por bem discorrer, ainda que brevemente, sobre o formato de financiamento do Programa que, possui um fundo específico para o custeio das suas ações. Conforme mencionado anteriormente, trata-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é mantido com recursos adquiridos via contribuição social, através de arrecadação proveniente do PIS/PASEP (tributação sobre o faturamento de empresas) e administrado de forma tripartite e paritária, pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), com igual representação de governo, empresários e trabalhadores, de acordo com as recomendações da OIT.

3.1.1 – O financiamento do PLANFOR (considerações sobre o FAT/CODEFAT)

O FAT foi instuído pela lei nº 7.988 de 1990, e tem como objetivo financiar todos os programas de assistência ao trabalhador. Inicialmente tinha como finalidade básica financiar o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, além de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES.⁴⁶ Desde a sua criação, porém, passou a haver disponibilidade de recursos para a qualificação profissional, em um primeiro momento restrita aos segurados do Programa de Seguro-Desemprego, e a partir de 1994, com a lei que redefiniu as funções do Programa, estendeu-se a “cobertura” aos trabalhadores em geral.

Somente em 1996, com a assinatura de um Plano Plurianual entre a Secretaria de Formação Profissional (Sefor) e os Estados, definiu-se um orçamento, já para o primeiro ano (em torno de R\$ 220 milhões), para custear as atividades de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), significando um enorme salto em termos de aporte de recursos do FAT para estes programas. Em consequência, aumentou significativamente, a participação dos gastos com os programas de treinamento e formação profissional na despesa total do FAT, que após a implementação do PLANFOR, passou de 0,64%, em 1995, para 3,5% em 1996, 5,1% em 1997 e 5,6% em 1998. Os dados podem ser melhor visualizados na tabela a seguir

TABELA 11
Participação do PLANFOR na despesa total do FAT

ANO	Despesa do FAT (em R\$)*	B) Despesa PLANFOR(em R\$)**	B/A (%)
1995	4,4	28,2	0,64%
1996	6,5	220,0	3,5%
1997	6,7	348,1	5,1%
1998	7,2	408,8	5,6%

Fonte: MTb/Sefor (elaboração nossa, com base em dados da execução financeira da despesa do FAT).

* em bilhões de R\$; ** em milhões de R\$ (em 1995 o PLANFOR estava sendo estruturado, e sua execução somente se iniciou de fato em julho de 1996)

⁴⁶ “Por força do artigo nº 239, da Constituição Federal, são destinados cerca de 40% de toda sua arrecadação para o financiamento do desenvolvimento econômico, por meio das aplicações do Banco Nac. de Desenv. Econômico e Social (BNDES). A parte relativa aos 60% restantes destinam-se ao suporte financeiro do Programa de Seguro

Quanto à operacionalização do Fundo, desde 1990 foram instituídas mudanças determinando que após a destinação de 40% dos recursos em repasse ao BNDES e 26% ao Fundo de Estabilização Fiscal, o restante dos recursos seriam repassados ao FAT, para custeio das despesas operacionais⁴⁷. O montante líquido do Fundo é alimentado com o “retorno de aplicações” que, são rendimentos sobre uma espécie de “fundo patrimonial comum”. As aplicações são efetuadas com a prévia anuência do CODEFAT, em depósitos especiais em algumas instituições financeiras oficiais federais⁴⁸ e com o programa de geração de emprego e renda (PROGER).⁴⁹ Cabe ressaltar ainda que a gestão do fundo é centralizada no Governo Federal, mas a execução dos diversos programas a ele associados depende, em grande medida, dos governos estaduais e das instituições financeiras direcionadas.

O FAT conta com uma arrecadação da ordem de 1% do PIB e, de 1990 à 1995, verificou-se sobra de recursos, resultando num crescimento significativo do seu patrimônio, que atingiu, em 1997, a cifra de R\$ 27 bilhões. Contudo, essa situação não persistiu e os sinais de fragilidade na estrutura de receitas e despesas correntes do fundo, começaram a aparecer, passando a haver restrições financeiras para o uso do mesmo. Já em 1996, registrou-se um “déficit primário” da ordem de R\$ 914,4 milhões.⁵⁰

Uma característica marcante do Fundo é que, a utilização dos excedentes de “reserva mínima de liquidez”⁵¹, para financiar projetos de investimentos em setores com grande potencial

Desemprego”, e tem permitido a formulação e implementação de políticas cujo foco central é a promoção de novos postos de trabalho ...” Texto extraído de VALLE, Beatrice. **Políticas de mercado de trabalho no Brasil**. (Op. Cit.)

⁴⁷ Importante frisar que os recursos utilizados nos benefícios do seguro-desemprego correspondem ao principal montante de despesa do FAT – com base em informações de 1995, têm-se que o total da receita arrecadada com o PIS/PASEP repassado ao FAT foi aproximadamente R\$ 4,4 bilhões, sendo que R\$ 2,9 bilhões foram utilizados com o programa de seguro-desemprego, significando um gasto em torno de 85% da arrecadação do Fundo. (Informações do Ministério do Trabalho, a partir de elaboração feita pelo IPEA/DIPOS/CGESP, com base nos dados da execução financeira da despesa do FAT).

⁴⁸ Fazem parte desse rol de agências o Banco Central (BACEN), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nac. de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

⁴⁹ Antes do PROGER, os recursos do FAT eram majoritariamente destinados a um único agente financeiro – o BNDES, a partir de então passaram a ter acesso aos recursos os demais bancos oficiais federais (o PROGER foi instituído em 1994/95).

⁵⁰ Informações extraídas de AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego no Brasil**. Op. Cit. A autora aponta como principal causa do problema de caixa do FAT, o “destino” que vem sendo dado à algumas aplicações das disponibilidades financeiras do fundo em depósitos especiais. Nesse sentido, também, GUIMARÃES, Ivan G. R., critica principalmente o destino dos recursos para financiar iniciativas na área rural – para ele “os recursos do FAT estão sendo usados para cobrir a progressiva diminuição de aporte de recursos para o crédito rural.” In: **Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda**. (Op. Cit.)

⁵¹ Reserva Mínima de Liquidez é o montante de recursos destinados a garantir o pagamento do seguro-desemprego e abono salarial, conforme determina a lei nº 8.352 de 1991.

de geração de emprego, permite conjugar formas diferentes e complementares de uso dos recursos, efetuando simultaneamente aplicações em custeio e investimento. Porém, com a restrição dos recursos após 1995, parte dos rendimentos financeiros, em mãos do Banco Central, vem sendo sacada para fazer face às necessidades de custeio dos diversos programas.

Tal situação indica problemas que devem ser solucionados no curto prazo para garantir o bom funcionamento do Fundo. Não se pretendeu, porém, aqui nesse espaço, propor soluções ao caso, mas apenas apresentar minimamente o formato de funcionamento e principais problemas já apresentados nos primeiros anos de vigência do FAT, como financiador das políticas de mercado de trabalho no país. A próxima seção dedica-se a trabalhar os números gerais da execução do PLANFOR, no seu primeiro triênio (1996-1998).

3.1.2 – Os números de investimentos e total de treinandos do PLANFOR (1996-1998)

Conforme mencionado anteriormente, o PLANFOR vem sendo implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's), sob supervisão e gestão das Secretarias Estaduais de Trabalho e Comissões de Emprego, bem como por meio de parcerias diversas, com organizações governamentais e não-governamentais, órgãos executores de formação profissional, outros Ministérios, entidades de classe, sindicatos, universidades e empresas privadas.

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, através da Secretaria de Formação Profissional – Sefor, somente no período de 1995 à 1998, os PEQ's qualificaram 5,7 milhões de trabalhadores nas 27 Unidades da Federação, com um investimento total em torno de R\$ 1 bilhão.⁵² A tabela a seguir traz uma síntese dos investimentos realizados e total de treinandos atendidos, nos anos indicados.

⁵² MTE/Sefor. **PLANFOR: Anuário Estatístico – 1995/1998 – PEQ's e Parcerias**. FAT, Brasília, março de 1999. P. 06. Para efeito de comparação, a ação das demais agências de educação profissional no país, incluindo recursos públicos e privados, ofereceu treinamento à 16,8 milhões de trabalhadores, movimentando cerca de R\$ 9,5 bilhões, no mesmo período. (Estimativas com base no orçamento anual do sistema S e escolas técnicas federais/estaduais). In: MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**. FAT, Brasília, março de 1999.

TABELA 12**PLANFOR/PEQs – 1995/1998: número de treinandos e investimentos**

Ano	Treinandos (mil) *	Investimentos (R\$ milhões)
1995	153,4	28,2
1996	1.198,1	220,0
1997	2.001,4	348,1
1998	2.320,8	408,8
Total	5.673,8	1.005,2

Fonte: MTb/Sefor (elaboração nossa).

* inclui PEQs e Parcerias Nacionais/Regionais (vale lembrar que o PLANFOR teve o início da sua execução em julho de 1996).

O PLANFOR, desde seu início vêm sendo acompanhado e avaliado em diferentes níveis e sob distintos ângulos, envolvendo empresas, governo e trabalhadores. Além do seu monitoramento à cargo do CODEFAT, Casa Civil e Ministério do Planejamento, o Ministério do Trabalho e Emprego determina que

“A metodologia de acompanhamento e avaliação do PLANFOR, (...) prevê quatro níveis de intervenção, integrados e complementares (...) i) **supervisão e acompanhamento gerencial**, realizado pelas Secretarias de Trabalho; ii) **avaliação externa dos PEQs**, realizado por universidades federais ou estaduais; iii) **acompanhamento gerencial**, sob responsabilidade da SEFOR e iv) **avaliação nacional**, realizada em 1996 pela UNITRABALHO, com prosseguimento em 1998, pela UFSCAR, e dois outros projetos (...) pela UNIEMP e pelo IPEA.”⁵³

Como indicadores de avaliação do PLANFOR, foi estabelecido desde o início do programa que, deveriam ser considerados os critérios de **eficiência, eficácia e efetividade social** entendidos pelo seguinte ponto de vista:

⁵³ MTE/Sefor. **GUIA DO PLANFOR – 1999-2002 – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. FAT, Brasília, março de 1999. P.10. Consultar também a Resolução 194/98 do Codefat.

“**Eficiência**: grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos – entre outras variáveis. Pode-se, em princípio, considerar satisfatório o nível de realização que se situe em faixa igual ou superior à 80% do previsto; **Eficácia**: expressa pelo benefício das ações de EP para os treinandos, em matéria de obtenção ou manutenção de trabalho, geração ou elevação de renda, ganhos de produtividade, integração ou reintegração social; **Efetividade social**: abrange os mesmo aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas.”⁵⁴

Na avaliação gerencial, feita pela Sefor, para o período de 1995-1998, é apontado o alcance satisfatório das metas traçadas, e até mesmo superação das metas quantitativas, o que, em princípio, indica o cumprimento da “eficiência” na realização dos programas executados no período. Vejamos,

“O balanço do período de 1995-98 revela, sob aspectos quantitativos, **superação das metas fixadas e otimização dos recursos**. Sob aspectos qualitativos, avanços em matéria de regionalização e municipalização dos programas, bem como de focalização de grupos e setores prioritários.”⁵⁵

Quanto à superação das metas quantitativas, em termos de números de treinandos e investimentos realizados, os dados da tabela a seguir permitem confirmar a informação (página seguinte).

⁵⁴ Idem, P. 11. Vale aqui trabalhar esses conceitos de outro ponto de vista: “o objetivo da **pesquisa avaliativa** é comparar os efeitos de um programa com as metas que se propôs alcançar afim de contribuir para a tomada de decisões subseqüentes (...) visa melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar no planejamento de futuras tomadas de decisões (...) a **eficiência** está associada à análise financeira, busca otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto, a **eficácia** é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, e a **efetividade** constitui a relação entre os resultados e os objetivos.” In: COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. Ed. Vozes. (2ª edição), Petrópolis, 1998.

TABELA 13

PLANFOR: realizado em 1995/98 x meta 1995/98 – treinandos e investimentos

Indicadores	Meta 95/98 (a)	Realizado 95/98 (b)	(b/a)
Treinandos (mil)			
PEQs	5.000,0	5.243,0	105%
Parcerias *	200,0	430,3	215%
Total	5.200,0	5.673,8	109%
Investimentos (R\$ milhões)			
PEQs	865,0	892,9	103%
Parcerias *	90,0	112,3	125%
Total	955,0	1.005,2	105%

Fonte: MTE/ Sefor. PLANFOR: Anuário Estatístico 1995/1998. P.06.

* As Parcerias não tiveram participação no PLANFOR em 1995.

Já com relação aos aspectos qualitativos, as informações não se mostram tão óbvias assim e, portanto, merecem um estudo mais detalhado. A começar pelos dados de regionalização e municipalização dos programas, desde o ano de 1996, estudos sobre o programa vem mostrando um desempenho regional heterogêneo na execução dos projetos. Um estudo pioneiro sobre o assunto mostrou, que em 1996, essa “heterogeneidade” se expressava nas ações das diferentes regiões, sendo que algumas apresentaram fraco desempenho na alocação de recursos e execução dos programas (foi o caso das regiões Sudeste e Nordeste), e outras apresentaram “alta resolutividade” no encaminhamento do PLANFOR (como a região Centro-Oeste).⁵⁶

No período acumulado entre 1995-1997, também a Sefor constata o desempenho heterogêneo entre as regiões, na execução dos programas. A partir de uma comparação com a distribuição da PEA, concluiu-se que a região Amazônia apresentou uma situação de “equilíbrio”; as regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram resultado “superavitário”; e a região Sudeste apresentou resultado “insuficiente”, na implementação/execução do PLANFOR.⁵⁷

⁵⁵ MTE/Sefor. PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Op. Cit. P. 09.

⁵⁶ SILVA, Beatriz A. Políticas Públicas de Emprego no Brasil: A Experiência Recente. Tese de Doutorado. IE/UFRJ, 1997. A autora cita 10 Estados que apresentaram “alta resolutividade” no encaminhamento do Planfor, e são eles: Santa Catarina; Distrito Federal; Amazonas; Mato Grosso do Sul; Bahia; Goiás; Ceará; Paraíba; Paraná e Mato Grosso.

⁵⁷ MTb/Sefor. PLANFOR: Avaliação Gerencial – 2º ano do triênio – Resultados até 31/12/97. Op. Cit. P. 10/11.

Incluindo os dados de 1998, a nova avaliação gerencial feita pela Sefor, mostra que essa situação inicial não se alterou, embora coloque que o déficit do Sudeste reflete mais as dificuldades operacionais iniciais, para viabilizar convênios e implementar PEQs na região. Tendo se destacado como a região que efetivou maior números de Parcerias com “novos atores” – em especial centrais sindicais, universidades, fundações – nos anos de 1997 e 1998.⁵⁸ Os dados regionais são mostrados na tabela a seguir.

TABELA 14

PLANFOR 1995/98: Treinandos e Investimentos por região, comparados à PEA *

Regiões	PEA-96 **		Treinandos		Investimentos		Treinandos/PEA
	Milhões	%	(mil)	%	(R\$ milhões)	%	
Amazônia	6,3	9	529,5	9,3	105,3	10,5	8,4
Nordeste	16,8	24	1.648,4	29,1	249,0	24,8	9,8
Sudeste	31,4	45	1.560,5	27,5	321,5	32,0	5,0
Sul	11,7	17	1.373,6	24,2	191,2	19,0	11,7
Centro-Oeste	4,0	6	561,8	9,9	138,3	13,8	14,0
Total	70,2	100	5.673,8	100	1.005,2	100	8,1

Fonte: MTE/Sefor. **PLANFOR: Anuário Estatístico 1995/1998**. P.06.

* Inclui PEQs e Parcerias Nacionais/Regionais

** PNAD-96 – PEA de 15 anos ou mais de idade.

Conforme relatado nos documentos da Sefor, a distribuição regional de treinandos e de investimentos do PLANFOR, acumulados em 1995-98, comparada à distribuição da PEA revela, em princípio, a seguinte situação:

“**Amazônia:** equilíbrio entre os três fatores – PEA, treinandos e investimentos; **Nordeste:** equilíbrio entre PEA e investimentos; superávit de treinandos em relação à PEA; **Sudeste:** déficit de treinandos e investimentos em relação à PEA; **Sul e Centro-Oeste:** superávit de treinandos e investimentos em relação à PEA.”⁵⁹

Cabe observar, mais detalhadamente, porém, que em termos de treinandos atendidos os programas do PLANFOR foram disponibilizados à 5% da PEA da região Sudeste, 8,4% da Amazônia, 9,8% do Nordeste, 11,7% da região Sul e 14,0% do Centro-Oeste. Sendo que na

⁵⁸ MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação Gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Op. Cit. P.14.

média nacional, o PLANFOR atendeu, entre 1995-98, à aproximadamente 8% da PEA brasileira. E quanto ao investimento realizado, 32,0% do total ficou na região Sudeste, 24,8% na região Nordeste, 19,0% na região Sul, 13,8% na região Centro-Oeste e 10,5% na região Amazônia.

Comparando esses dados do investimento com o tamanho da PEA regional, tem-se a seguinte distribuição: a PEA da região Sudeste corresponde à 45% da PEA total, a da região Nordeste corresponde à 24% da PEA total e a da região Sul corresponde à 17% da PEA total. Ou seja, para essas três regiões é possível observar, portanto, uma distribuição de recursos de maneira proporcional ao tamanho da PEA. E somente para as regiões Amazônia e Centro-Oeste registra-se uma certa “inversão” na relação distribuição de recursos *versus* tamanho da PEA: a PEA da Amazônia corresponde à 9% da PEA total e a do Centro-Oeste à 6% da PEA total.

Tal situação indica, em princípio, que a “heterogeneidade” na distribuição regional dos recursos do PLANFOR, está mais relacionada ao número de treinandos atendidos e menos à distribuição dos investimentos realizados, tendo como relação o tamanho das PEAs regionais.⁶⁰

Visando obter mais informações sobre as “disparidades” regionais na implementação/execução do PLANFOR, apresenta-se a seguir os dados de custo médio por treinando e carga horária média dos cursos realizados, por região (ver tabela na página seguinte).

⁵⁹ Idem, P.14.

⁶⁰ Além dos dados regionais, o PLANFOR tem por prioridade atender “os principais centros urbanos do país – Capitais e Regiões Metropolitanas, onde concentram os índices mais elevados de desemprego e exclusão social” e, também, implementar ações municipalizadas, atendendo, principalmente, “os municípios do Programa Comunidade Solidária, onde concentram os focos de maior pobreza e exclusão social do país.” Nesse sentido, a Sefor informa que, “em 1997-98, as 11 regiões metropolitanas e demais municípios de Capitais foram beneficiadas, em média, com 45% dos recursos e 40% dos treinandos dos PEQs.” Enquanto que, nos municípios do Comunidade Solidária, foram investidos “41% dos recursos e qualificados 43% dos treinandos do PLANFOR, em 1997-98.” In: MTE/Sefor. **Avaliação Gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Op. Cit. P.15/16.

TABELA 15**PEQs 1998: custo médio e carga horária média/treinando, por região**

Região	Custo médio/treinando (R\$)	Carga horária média/treinando (h)
Amazônia	172,9	91,1
Nordeste	128,0	99,4
Sudeste	175,6	78,0
Centro-Oeste	200,7	91,3
Sul	126,1	74,2
Brasil	150,5	86,4

Fonte: MT/Sefor. **PLANFOR – Anuário Estatístico – 1995/1998**. (adaptação nossa). P.21.

Embora as informações sejam referentes apenas ao ano de 1998, evidenciam a existência de diferenças significativas de custo médio e carga horária média dos cursos, por treinando, entre as distintas regiões. A região Centro-Oeste apresenta o custo médio mais alto (R\$ 200,0), mas com uma carga horária média, também, bastante alta (91,3 h) – a segunda maior entre as cinco regiões. A região Sudeste apresenta o segundo maior custo médio por treinando (R\$ 175,6), porém, têm a segunda menor carga horária média (78,0 h), a região Amazônia apresenta o terceiro maior custo médio por treinando (R\$ 172,9), e também a terceira maior carga horária média (91,12 h). A região Nordeste apresenta o segundo menor custo médio (R\$ 128,0), porém, têm a maior carga horária média (99,4 h), e a região Sul, por sua vez, apresenta o menor custo médio, por treinando, e, também, a menor carga horária média (74,2 h). Enquanto que na média brasileira, o custo médio dos cursos, por treinando, ficou em torno de R\$ 150, para uma carga horária média em torno de 86 horas.⁶¹

Vale frisar ainda a situação mais ou menos idêntica das regiões: Centro-Oeste (custo alto e carga horária alta); Amazônia (também tem custo alto e carga horária alta); e Sul (que tem custo baixo e carga horária baixa, os mais baixos entre as cinco regiões). Enquanto que a região Sudeste (tem custo alto e a menor carga horária entre as regiões), e contrariamente a região Nordeste (tem custo baixo e maior carga horária entre as regiões).⁶²

⁶¹ A carga horária média por treinando, nos anos de 1996/1997, ficou em torno de 100 horas – e segundo informação da Sefor, essa redução é “um reflexo da ampliação das habilidades gerenciais, que implicam cursos mais curtos.” In: MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação Gerencial 1995/98**. Op. Cit. P.27.

⁶² Ainda como suporte à avaliação dos indicadores de qualidade pode ser acrescentado as informações sobre as **taxas de evasão** nos cursos por região: em 1998, a taxa de evasão da Amazônia ficou em 6,1%; do Nordeste 8,8% ; do Sudeste 10,8%; do Centro-Oeste 12,4%; do Sul 11,2%; enquanto que a média nacional foi 10,0% - sendo que em 1996 essa taxa foi de 15% e, em 1997 foi de 9,0%. Porém, por dificuldade de análise, e para cruzar as informações,

Essas informações poderiam ser enriquecidas adicionando dados sobre o “tipo” dos cursos que vêm sendo implementados no âmbito do PLANFOR em cada uma das regiões, o que permitiria conhecer a “natureza” dos cursos regionalmente. Porém, faltam estatísticas à esse respeito, inviabilizando a tarefa. Contudo, será apresentado a seguir, a partir dos dados das chamadas “experiências inovadoras”, um esboço do “perfil” dos cursos e programas em pauta, objetivando “averiguar” o que está sendo chamado de “caráter inovador” dos cursos do PLANFOR.

3.2 – O perfil dos Cursos e Programas do PLANFOR (os “aspectos inovadores”)

Os programas de educação profissional no âmbito do PLANFOR, conforme mostrado anteriormente, e segundo a determinação do conselho deliberativo do CODEFAT, são divididos em três tipos deferentes: **Nacionais, Estaduais e Emergenciais**. Inicialmente, esses programas Nacionais e Estaduais eram subdivididos em outros 16 “sub-programas”, na seguinte ordem:

“Programas Nacionais de EP: artesanato e desenvolvimento comunitário; assentamentos e comunidades Rurais; bancários; conscritos das forças armadas; detentos e egressos do sistema penitenciário; indústria da construção civil; jovens em situação de risco social; pesca; pessoas portadoras de deficiências; portuários; saúde; serviços pessoais; servidores da administração pública e turismo; **Programas Estaduais de EP:** programa de requalificação do beneficiário do Seguro-Desemprego e programa de desenvolvimento de autogestores e microempreendedores, principalmente os usuários do Proger.⁶³

não daremos maior atenção à essa questão. Dados de MTE/Sefor. **PLANFOR: Anuário Estatístico-1995/1998**. Op. Cit. P.16.

⁶³ A “pontaria” desses programas, foi dividida, inicialmente, em quatro grupos específicos: **setor secundário** (abrangendo as indústrias de construção civil, metalmeccânica, automotiva, têxtil, vestuário, calçados, produtos alimentares, madeira e mobiliário); **setor primário** (inclui programas para agricultura, pesca, pecuária, agroindústria, assentamentos e comunidades rurais); **setor terciário** (abrange cursos de administração pública, turismo, serviços pessoais, informática, artesanato, alojamento, alimentação e saúde); e **segmentos sociais** (contemplando desempregados e beneficiários do seguro desemprego, clientela do PROGER e outros microempreendedores, jovens em situação de risco social, portadores de deficiências, detentos e egressos do sistema penitenciário).

Com relação aos **Programas Emergenciais de EP**, esses tem objetivos e diretrizes iguais aos aplicados aos Programas Nacionais e Estaduais, devendo, no entanto, ter uma clara justificativa de demandas urgentes não previstas na época da elaboração dos PEQ's.

Apesar da existência dos 16 programas contemplando atividades dos três setores da economia e segmentos sociais, desde o início do programa foi dada orientação posterior para que os programas do PLANFOR, concentrasse a "pontaria" em atividades com maior potencial de geração de trabalho e renda, principalmente do **setor primário e setor terciário**.⁶⁴

Nesse sentido, também, em 1997, afirmava-se que buscando dar maior ênfase às prioridades setoriais e de clientela do PLANFOR, estabelecia-se dois grandes "alvos" ou "focos" para canalização de recursos do programa: **setores com maior potencial de geração de trabalho e renda; e segmentos da PEA, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade**.⁶⁵

Em cima dessa nova divisão, a avaliação gerencial feita pela Sefor, para o ano de 1997, apresentou os seguintes números.

TABELA 16
PLANFOR/ PEQs – 1996/97, principais programas, segundo grupos de prioridades

Programas/projetos	Treinandos (mil)		Investimento (R\$ milhões)	
	1996	1997	1996	1997
PRIORIDADES NACIONAIS				
1 – Grupos vulneráveis/em risco social	384,4	557,5	75,3	114,1
Participação %	32%	27%	36%	37%
Desempregados, Seg.-desemprego, trab. sob risco de perda emprego	206,7	136,4	44,0	28,5
Servidores administração pública	105,0	183,9	14,5	19,7
Adolescentes/ jovens (1º emprego, risco social)	45,9	102,3	8,4	18,8
Trabalhadores área da saúde	6,0	77,6	2,7	33,8
Pessoas port. De deficiência	15,9	24,7	4,5	6,5
Portuários	0,0	12,9	0,0	2,7
Bancários e trab. sistema financeiro	1,2	11,6	0,1	2,1
Detentos/egressos do sistema penal	3,7	8,1	1,1	2,0

⁶⁴ As informações do número de treinandos e investimento por setor podem ser vista em: MTb/Sefor. **PLANFOR 1996/99 – Plano Nacional de Formação Profissional – PEQs/Parcerias Nacionais e Regionais. AVALIAÇÃO GERENCIAL – 1996 (primeiro ano do triênio)**. Brasília, 1997.

⁶⁵ MTb/Sefor. **PLANFOR – Programa Nacional de qualificação do trabalhador – Avaliação gerencial – 2º ano do triênio – resultados até 31/12/97**, 1998. Op. Cit.

2- Setores geradores de trabalho	382,2	1.105,1	65,8	134,5
Participação %	32%	55%	32%	43%
Assentamentos/com. Rurais	133,1	344,9	19,1	29,0
Serv. Pessoais, sociais, culturais	42,4	346,1	8,9	49,1
Empreendedores, gerentes, Proger, Pronaf	53,8	129,6	8,6	11,2
Turismo	60,5	86,7	10,2	12,8
Artesanato e desenvolvimento comunitário	39,8	81,8	6,8	12,0
Indústria da construção	31,0	88,7	8,1	17,0
Pesca	21,6	27,3	4,1	3,4
Subtotal (1 + 2)	766,6	1.662,6	141,1	248,6
Participação sobre total	64%	83%	68%	80%
PRIORIDADES LOCAIS/EMERGENCIAIS	431,5	338,8	66,5	61,9
TOTAL	1.198,1	2.001,4	* 207,6	* 310,5

Fonte: MTb/Sefor. AVALIAÇÃO GERENCIAL -1997. P.17. (adaptações nossa)

* Somado ao investimento em Projetos Especiais esses totais se elevam para R\$ 220,0 milhões e R\$ 348,1 milhões, respectivamente.

Os dados mostram que os programas que se encaixam na denominação **grupos vulneráveis/ em risco social** tiveram, de 1996 para 1997, um pequeno aumento dos investimentos de 36% para 37% do total, enquanto que a participação do número de treinandos atendidos sofreu uma significativa redução, em termos percentuais, de 32% para 27%, porém, com aumento em números reais – o atendimento à treinandos saltou de 385 mil para 558 mil trabalhadores. Enquanto que o grupo **setores geradores de trabalho**, por sua vez, teve seus investimentos aumentados de 32% para 43% e, também, um aumento significativo no número de treinandos atendidos, de 32% para 55%.

No somatório, os dois grupos aumentaram sua participação total de 68% para 80%, no caso dos investimentos realizados e, de 64% para 83% dos treinandos atendidos. Mas vale frisar aqui, que os números globais apresentados pela Sefor, indicam, em princípio, um certo esforço de canalização dos investimentos do PLANFOR, para o que foi denominado “setores geradores de trabalho.”

No entanto, quando se “estrapola” a denominação setores geradores de trabalho e parte-se para um exame do tipo dos programas ministrados nessa categoria, torna-se questionável até que ponto esses programas (assentamentos e comunidades rurais, artesanato e desenvolvimento comunitário, construção civil, aí incluídos os programas de alfabetização) são realmente

“geradores de trabalho” e não se encaixam, também, naquela denominação “grupos vulneráveis e/ou em risco social”.

Curioso também, é que os dados de 1998 não mantiveram esse mesmo formato de apresentação, impedindo uma comparação da evolução dos números.⁶⁶ Mas apesar de “abandonar” o formato anterior de apresentação dos dados, novamente em 1999 é afirmado o “duplo caráter” dos cursos do PLANFOR – “com um *duplo foco: grupos de população alvo* definidos na Resolução 194/98 e *setores de atividade econômica* – e ocupações – para os quais esses grupos serão qualificados e poderão ser absorvidos.”⁶⁷

Porém, os números apresentados, dos programas do PLANFOR, não são suficientes para evidenciar a “natureza” desse Programa, e nem mesmo, dão a dimensão da grande diversidade de “tipos” de projetos/programas que estão sendo ministrados no âmbito desta iniciativa. Desse modo, buscando obter informações mais detalhadas sobre os programas do PLANFOR, a seção seguinte traz um esforço de construção de uma “tipologia” para os seus cursos, a partir de informações das chamadas “Experiências Inovadoras” do PLANFOR.

3.3– Uma “tipologia” para os cursos do PLANFOR

Insistindo no objetivo de conhecer o “perfil” dos cursos ministrados no âmbito do PLANFOR, achou-se de fundamental importância a construção de uma “tipologia” para o programa. São poucos os subsídios para essa tarefa mas, optou-se, inicialmente, por fazer um

⁶⁶ Apenas encontrou-se informações isoladas sobre o número de treinandos nos principais programas do PLANFOR, segundo grupos de prioridades. Não foi informado o tamanho do investimento realizado nesses programas, no ano de 1998. A esse respeito ver: POSTHUMA, Anne Caroline. **Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor**. In: MTE/Sefor, 1999 (consulta na internet: [//www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) página sobre artigos e publicações).

⁶⁷ Passam a ser considerados setores econômicos estratégicos do PLANFOR, no período de 1999-2002, a “**indústria da construção**, especialmente associada a projetos de melhoria/edificação de moradia própria (mutirões) e equipamentos urbanos (escolas, postos de saúde, espaços de lazer); o **turismo**, abrangendo toda a cadeia de atividades do setor (alimentação, hospedagem, transportes, lazer); os **serviços** de manutenção/reparação (doméstica, predial, eletroeletrônica), pessoais (higiene, beleza, saúde, alimentação), culturais, lazer, esportes; o **artesanato**, associado ao complexo turístico e/ou voltado para mercados selecionados, inclusive do exterior; e a **pequena produção rural** (fruticultura, piscicultura, animais de pequeno porte, pecuária de leite, agricultura familiar). Além disso, para o novo período, é eliminada a distinção dos programas como Nacionais, Estaduais e Emergenciais – “os programas serão definidos pelos Estados e demais Parceiros (...) e o planejamento passa a ser definido pela **demandas do mercado de trabalho, da PEA** (caracterizada e quantificada por Estado/Município), e identificação dos **grupos de população alvo** do PLANFOR.”. In: MTE/Sefor. **Guia do PLANFOR – 1999/2002**. Op. Cit. P.14, 20/21.

levantamento das **experiências inovadoras** – denominação da Sefor – que foram ministradas em 1996/1998 e que, segundo a instituição expressa o “caráter inovador da qualificação dos PEQ’s”.⁶⁸

Antes de apresentá-los, porém, se faz importante trabalhar o conceito de *inovação* do ponto de vista do MTb/Sefor,

“inovação diz respeito a pelo menos uma das seguintes dimensões: clientela atendida (abrangendo não somente populações excluídas, mas qualquer segmento da PEA pressionado por necessidades de aperfeiçoamento/atualização); metodologia desenvolvida/aplicada, parcerias formadas, exploração/aproveitamento de oportunidades de geração de trabalho e renda, aumento de produtividade, qualidade; manutenção do emprego”⁶⁹

A forma escolhida para apresentação dos dados da “tipologia” construída foi o agrupamento das experiências, segundo a similaridade/afinidade dos projetos, e de acordo com a característica/objetivo da formação profissional realizada, em cinco (05) “tipos” distintos: i) programas de qualificação profissional complementados com escolaridade formal básica (visam elevar as competências básicas dos trabalhadores); ii) programas de formação profissional para o exercício de atividades informais e/ou abertura de um negócio próprio (visam a geração alternativa de renda); iii) programas de formação profissional voltados para a cidadania do trabalhador (visam o atendimento de grupos vulneráveis e/ou em risco social, além daqueles com necessidades especiais: os portadores de deficiências físicas–PDFs); iv) programas de reciclagem profissional de trabalhadores já alocados em empregos formais ou no pequeno comércio (visam a requalificação/atualização profissional); v) programas de qualificação profissional para o atendimento de demandas específicas – de empresas e/ou setores econômicos regionais ou locais (visam ampliar a abertura de novas vagas de trabalho).

⁶⁸ Utilizou-se exaustivamente, na construção dessa “tipologia” para o PLANFOR, da publicação MTb/Sefor. **PLANFOR – Catálogo de Projetos: Experiências inovadoras. Série Acervo PLANFOR, V.1, Brasília, 1998.**

⁶⁹ MTb/Sefor. **PLANFOR – Programa Nacional de qualificação do trabalhador – Avaliação gerencial – 2º ano do triênio – resultados até 31/12/97**, Op. Cit. P. 88. Em outro documento, relata-se que o PLANFOR busca “superar a idéia de EP como sinônimo de cursos regulares, realizados em sala de aula, com cargas horárias e currículos pré-definidos, com mecanismos tradicionais de avaliação escolar (frequência, provas, testes etc). Importante mencionar, também, as ações complementares à qualificação, para uma grande maioria dos cursos do PLANFOR, e que se referem ao apoio aos treinandos na forma de: *“auxílio alimentação, transporte, bolsa, kits*

Por questão didática, os dados da “tipologia”, contendo o nome da experiência (e tipo de atividades), características principais e, local/região onde foram realizadas, foram disponibilizados no Apêndice do trabalho (ver Quadro 6).

As informações obtidas permitem observar o destaque de alguns cursos que se repetem várias vezes, em vários Estados, denotando prioridade, em primeiro lugar, aos programas de formação profissional voltados para a cidadania do trabalhador (tais como segurança pública, jovens e adolescentes em risco social; crianças; idosos; mulheres; índios; negros; pessoas portadoras de necessidades especiais – deficientes físicos, visuais, mentais, portadores de HIV e outros); em segundo lugar, os programas de formação profissional que visam a geração alternativa de renda (criação de cooperativas de costureiras, de comercialização de produtos agrícolas, de artesanato, de pescadores, criação e comercialização de animais, cozinha alternativa, panificação comunitária, formação de hortas e pomares domésticos e outras de incentivo aos serviços autônomos e de micro-emprego); em terceiro, os programas de requalificação profissional de trabalhadores, em sua maioria, já alocados no mercado de trabalho formal; em quarto lugar, os programas de qualificação complementados com escolaridade formal básica (em especial os programas de alfabetização de adultos – trabalhadores rurais e da construção civil); e quinto e último lugar, os programas de qualificação voltados para o atendimento de demandas específicas – de empresas e/ou de setores econômicos locais/regionais, geralmente associados à abertura de novas vagas de trabalho (e/ou “vagas asseguradas”).

Objetivando ter uma “caracterização” do PLANFOR, a partir de tais informações, pode-se afirmar que o Programa se constitui muito mais num esforço governamental dirigido à setores vulneráveis da população, e para a geração alternativa de renda (c/ abertura de um pequeno negócio), do que, propriamente, uma política pública de qualificação profissional com possibilidades de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador brasileiro. Além disso, fica bastante claro, que a grande variedade de cursos que vêm sendo ministrados no âmbito desse projeto, implicará em sérias dificuldades para a avaliação e mensuração dos seus resultados em termos concretos.

Sabe-se porém, que essa é uma pequena amostra do vêm sendo realizado, no âmbito desse projeto, em todo o país. De qualquer forma, os resultados dessa “tipologia” permitem ter uma visão pré-liminar de qual é a “natureza” do PLANFOR. E para uma melhor visualização da

participação de cada grupo de atividades das “experiências inovadoras” do Programa, considerando aquelas 178 referendadas anteriormente, apresenta-se a seguir uma síntese dos resultados obtidos.

TABELA 17

PLANFOR 1995-1998: Resultado de uma “tipologia” do Programa (“experiências inovadoras”)

Grupos de atividades	Número de Experiências	Participação %
i) qualificação profissional complementada com escolaridade formal básica;	23	13%
ii) formação profissional visando a geração alternativa de renda;	52	29%
iii) formação profissional voltada para a cidadania do trabalhador;	59	33%
iv) programas de requalificação profissional (reciclagem/atualização);	24	14%
v) qualificação profissional p/ o atendimento de demandas específicas – de empresas e/ou economia local/regional (“vagas asseguradas”)	20	11%
Número total de Experiências	178	100%

Fonte: MTb/Sefor. Catálogos de projetos: Experiências inovadoras. Op. Cit. (elaboração nossa)

Uma outra questão importante a ser considerada para confirmação da hipótese aqui levantada, são as informações quanto ao Perfil da Clientela do Planfor, trabalhadas pela Sefor e apresentada junto aos documentos de avaliação gerencial dos números gerais do Programa. Esse é o assunto do próximo tópico.

3.4 – A Clientela Atendida nos programas do PLANFOR

A *clientela prioritária* dos programas de educação profissional no âmbito do PLANFOR, conforme relatado anteriormente, é considerada como sendo pessoas em desvantagem social, tradicionalmente excluídas das oportunidades de EP no país, economicamente vulneráveis e com baixos índices de escolaridade.

Dessa forma, também com relação à clientela do PLANFOR, expressa-se a diretriz de “inovação”, que busca deixar de atender unicamente a mão-de-obra “metalmecânica, masculina e urbana”, que é tradicionalmente atendida pela oferta de educação profissional do país e, mais

propriamente, pelo sistema S. A orientação é que o modelo de EP do PLANFOR deve evitar dois ‘viéses’ existente no modelo anterior: “o viés assistencialista e o viés tecnicista.”⁷⁰

Segundo avaliação feita pela Sefor, o perfil da clientela⁷¹, atendida, em 1996, revela uma “adequação de foco” dos programas, registrando a participação expressiva daqueles grupos referendados como prioritários. Entre as seis variáveis analisadas, a instituição relata que a única que não se apresentou de acordo com as diretrizes dadas, diz respeito à escolaridade: “houve pequena participação de trabalhadores com instrução inferior ao 1º grau (66% dos treinandos têm pelo menos 1º grau completo).”⁷²

E novamente na avaliação do período 1996-1998, a Sefor mostra realização das diretrizes do Programa – com a participação de “diversos grupos, sujeitos à fatores de discriminação e exclusão, em níveis comparáveis ou até superiores à sua participação na PEA (...) a única exceção, diz respeito a trabalhadores de baixa escolaridade (inferior ao 1º grau), que ainda não foram incorporados em escala compatível com o universo da PEA.”⁷³

TABELA 18

PLANFOR 1996-98: Perfil dos treinandos, em comparação com a PEA

Grupo de trabalhadores	PEA/96	1996	1997	1998
População rural	24%	25%	30%	26%
Participação feminina	40%	49%	52%	50%
Negros/pardos (cor/raça)	43%	43%	44%	45%
Jovens (14-21 anos de idade)	25%	37%	30%	32%
Abaixo do 1º grau completo	63%	34%	47%	43%
Situação no mercado:				
Participação desocupados	7%	53%	48%	53%
Perfil ocupados:				
Trab. C/ registro em carteira	37%	45%	42%	40%
Total de treinandos *	-	1.028	1.961	2.152

Fonte: MTb/Sefor. Avaliação Gerencial 1995/98. P.17, e Anuário Estatístico 1995/98. P.11/12.

* Total de treinandos excluindo casos sem informação (Em 1997, MT caracterizou apenas amostra e algumas Parcerias que não elaboraram a caracterização da Clientela.

Comparando os dados nos três anos de execução do Programa, pode-se dizer que em 1997, houve uma melhor cobertura de trabalhadores de **baixa escolaridade** – a participação

⁷⁰ MTb/Sefor. AVALIAÇÃO GERENCIAL – 1996 Op. Cit, p. 29 e Resolução 194/1998, do CODEFAT.

⁷¹ Na composição do “perfil da clientela”, foram analisadas seis variáveis: sexo; cor ou raça; idade; escolaridade e situação no mercado de trabalho.

⁷² MTb/Sefor (1997). Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas. FAT. Brasília.

⁷³ MTE/Sefor. PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Op. Cit. P. 17.

daqueles que têm 1º grau incompleto que era 34%, em 1996, subiu para 47% em 1997, e em 1998 voltou novamente para 43% do total de treinandos. Enquanto, a participação dos que têm pelo menos 1º grau completo (8 anos de estudo ou mais) caiu de 33%, em 1996, para 26%, em 1997 e 1998.

Com relação à **situação no mercado de trabalho**, a participação de trabalhadores desocupados diminuiu – passando de 53%, em 1996, para 48% em 1997, e voltou a aumentar para 53% em 1998. Significando uma pequena diferença na participação de trabalhadores empregados e desempregados no PLANFOR. Cabe ressaltar ainda, que entre os trabalhadores empregados, aqueles com registro em carteira profissional correspondiam à 45% em 1996, caindo para 42% em 1997 e para 40% em 1998.

Com relação às outras variáveis têm-se: a **situação de domicílio** dos treinandos, indicando que 26% dos treinandos do PLANFOR são trabalhadores rurais (em 1998); quanto ao **gênero**, 50% dos treinandos são mulheres; na **faixa etária**, 32% dos treinandos são jovens com idade entre 14 e 21 anos de idade; e na perspectiva de **raça/cor**, 45% dos treinandos são negros/pardos.⁷⁴

Apesar de todas essas informações, a pesquisa não mostra, porém, o **nível de renda** dos trabalhadores que estão fazendo os cursos, não permitindo, por exemplo, conhecer a faixa salarial daqueles 47% de treinandos do PLANFOR que são trabalhadores ocupados. Mas os números apresentados são suficientes para denotar que o PLANFOR, da maneira como vêm sendo executado, é realmente um Programa dirigido à setores mais vulneráveis da população, principalmente à trabalhadores desempregados (53%) e do setor informal do mercado de trabalho (60% daqueles ocupados).

Nesse aspecto os cursos do PLANFOR mostram, de fato, ter caráter inovacional, quando se toma em comparação os cursos do sistema tradicional de educação profissional do país. Resta saber, ainda, como vêm sendo desenvolvida a questão de conteúdo dos cursos, que foi estruturada para se dividir em módulos distintos, contemplando três tipos de habilidades: Habilidades Básicas, Habilidades Específicas e Habilidades de Gestão.

⁷⁴ A Sefor relata que o PLANFOR é pioneiro no registro dessa variável (raça/cor), entre os programas financiados pelo FAT e nas estatísticas de educação e formação profissional do país. In: MTE/Sefor. **PLANFOR- Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**. OP. Cit. P.17

3.5 – A questão das “Habilidades” (HB-HE-HG simultaneamente?)

Uma outra variável importante na “caracterização” dos Cursos/Programas do PLANFOR, é a divisão modular dos mesmos. Conforme consta dos termos de referência do Programa, com a reestruturação produtiva passa a ser requisitado um “novo perfil” de trabalhador, estabelecendo-se novas exigências de qualificação. Com o PLANFOR, busca-se alcançar esse novo perfil de qualificações, por meio de uma formação executada em bases modulares, com a introdução da idéia das “Habilidades”⁷⁵ (básica, específica e de gestão) – devendo estas possibilitar ao trabalhador a capacidade de aprendizagem contínua e incorporar os princípios da “polivalência e da multifuncionalidade”, tão em voga nos anos 90.

O diagnóstico é de que esse seria o conteúdo ideal de formação desejado na atualidade, no sentido de garantir trabalhadores “empregáveis” no mundo do trabalho contemporâneo. A “empregabilidade” é entendida aqui, como “conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações, que tomam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização.”⁷⁶ O objetivo proposto é preparar, inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos, às vezes, até mesmo simultâneos.

Como orientação final têm-se que todos os treinandos devem passar pela sequência HB-HE-HG, contida em um único curso e de forma articulada. Permitindo superar, portanto, a tendência de conteúdos em habilidades específicas, que remete à concepção de qualificação como simples treinamento e, que prevaleceu no modelo fordista de produção, mas que não mais dá conta da formação do “novo perfil de trabalhador” desejado.

Conforme consta dos documentos da Sefor, os dados dos PEQ’s, de 1996-98, mostram que, para um total de cerca de 5 milhões de treinandos, foram ofertadas 9,2 milhões de matrículas, indicando que a grande maioria realizou mais de um curso – houve “um deslocamento da oferta entre as habilidades: em 1996, 65% dos treinandos tiveram de passar por habilidades básicas e 80% pelas específicas; em 1998, esses dois componentes se reduzem

⁷⁵ Entende-se por habilidades básicas (saber ler, interpretar, calcular e raciocinar), específicas (incorporação de atitudes e de conhecimentos técnicos das diferentes ocupações e profissões) e de gestão (desenvolvimento de competências de autogestão, de empreendimentos e de organização associativas)

⁷⁶ MTb/Sefor. **HABILIDADES: Uma questão de competências?** Op. Cit.

proporcionalmente, aumentando, em contrapartida, a oferta de habilidades de gestão (de 44% para 48% dos treinandos)”⁷⁷ Vejamos os dados.

TABELA 19

PLANFOR 1996-98: matrículas segundo habilidades ofertadas nos cursos

Habilidades	Matrículas (mil)				
	1996	1997	1998	1996-98	%
Básicas	769	1.019	1.123	2.911	32
Específicas	976	1.429	1.572	3.997	43
Gestão	528	786	971	2.285	25
Total	2.273	3.234	3.666	9.173	100
Total treinandos *	1.193	1.885	2.013	5.091	-

Fonte: MTE/Sefor. Avaliação Gerencial 1995/98. Op. Cit. P.19 (adaptação nossa)

* total de treinandos dos PEQs, excluído aqueles das Parcerias (não inclui PEQ's 1995, pois a classificação por habilidades começou em 1996).

Os dados de execução do PLANFOR mostram, portanto, a maior presença de conteúdos de habilidades específicas (43% das matrículas), seguido pelos conteúdos de habilidades básicas (32% das matrículas) e por último os conteúdos de habilidades de gestão (25% das matrículas).

Poderiam indicar, no entanto, que apesar do predomínio das habilidades específicas, vem se realizando uma “boa distribuição” da divisão modular dos cursos, com bons percentuais de realização das outras duas modalidades (básicas e de gestão). Porém, as informações das avaliações externas dos PEQs mostraram que um baixo número, em termos relativos, de cursos estão de fato complementando as “três” habilidades – a constatação da avaliação nacional das avaliações externas⁷⁸ é que as habilidades (específicas, básicas e de gestão) estão sendo ensinadas separadamente e não de maneira integrada, de tal modo que, cada habilidade está sendo ensinada numa forma de curso separado ao invés de constituir um formato orgânico e articulado. Ou seja, as informações das avaliações externas mostram que não há indícios de avanço conceitual no sentido da divisão modular dos cursos, ou então, não houve ainda uma compreensão adequada da “nova proposta” de “novo conceito” para a Formação Profissional brasileira. Além disso, para a obtenção de resultados mais relevantes desse “novo modelo” proposto no âmbito do PLANFOR,

⁷⁷ MT/Sefor. PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Op. Cit. P. 18/19.

⁷⁸ Ver o relatório da FAI/UFSCAR. Parte I, 1998.

seria necessário promover a sua adoção por todas as esferas atuantes na formação profissional do país.

É curioso observar ainda que, apesar da proposta de “inovação” no conteúdo dos cursos do PLANFOR, o mesmo sistema tradicional de educação profissional brasileiro (sistema S e escolas técnicas federais) vêm sendo um dos principais executores de seus programas. Vejamos a seção seguinte.

3.6 – As principais Entidades Executoras dos cursos do PLANFOR

O PLANFOR mobilizou na sua execução cerca de 500 entidades em 1996, 830 em 1997 e 1.300 em 1998, sendo que tiveram destaque de participação as universidades/fundações/institutos públicos, as centrais/sindicatos de trabalhadores, o Sistema S (Senai, Senac, Sebrae e outros), além das universidade/fundações/ institutos privados e as ONGs (Organizações Não-Governamentais).

Segundo a Sefor, a grande diversidade de entidades envolvidas na execução dos PEQs, evidenciam a mobilização e avanço da reorganização institucional da rede de educação profissional do país, propiciando a inclusão de “novos atores” nesse campo. Para uma melhor visualização das informações, a tabela seguinte exhibe uma amostra das principais entidades executoras do PLANFOR, selecionadas pelo critério de maior participação nos investimentos e números de treinandos atendidos (página seguinte).

TABELA 20

PLANFOR – 1997-98: entidades executoras dos programas/projetos (PEQs/ Parcerias)

Tipo/Natureza jurídica *	Entidades		Treinandos		Investimento	
	Nº	%	Nº	%	R\$ milhão	%
Executoras dos PEQ's – 1997						
Universidades/fundações/inst. Públicos	134	16%	507	25%	73,0	21%
Centrais, sindicatos de trabalhadores	140	17%	375	19%	71,0	20%
Universidades/fundações/inst. Privados	143	17%	395	20%	71,0	20%
Sistema S*/escolas técnicas públicas	145	17%	447	22%	74,0	21%
ONGs	222	27%	182	9%	41,0	12%
Escolas técnicas privadas	41	5%	95	5%	17,0	5%
Organismos internacionais	00	0%	00	0%	0,0	0%
Total	827	100%	2.001	100%	348	100%
Executoras dos PEQ's – 1998						
Universidades/fundações/inst. Públicos	240	18%	642	28%	102	25%
Centrais, sindicatos de trabalhadores	380	29%	542	23%	109	26%
Universidades/fundações/inst. Privados	229	17%	399	17%	62	15%
Sistema S*/escolas técnicas públicas	145	11%	507	22%	78	19%
ONGs	314	24%	203	9%	50	12%
Escolas técnicas privadas	15	1%	26	1%	7	2%
Outras entidades(empresariais, internacionais)	3	0%	2	0%	2	0%
Total	1.323	100%	2.321	100%	409	100%

Fonte: MTE/Sefor. PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98. P25, e Anuário Estatístico 1995/98. P.10.

(adaptações nossa) * (Senai, Senac, Senar, Senat, Sebrae)

Tem-se, assim, em ordem decrescente, a maior participação das seguinte entidades executoras, no número de alunos atendidos e investimentos realizados nos PEQs: em 1997, ficou em primeiro lugar as **Universidades/empresas/fundações ou institutos públicos** (somando juntas o atendimento de 507 mil alunos – 25% do total e, gasto de R\$ 73 milhões – 21% do total investido); o segundo maior executor foi o **Sistema S e escolas técnicas públicas**, atendendo 447 mil alunos (22% do total) e, investindo R\$ 74 milhões (21% do total); em terceiro lugar aparece, numa posição similar, as **Centrais e sindicatos de trabalhadores** e as **Universidades/empresas/fundações ou institutos privados**, atendendo, respectivamente, à 375 e 395 mil alunos (19% e 20% do total) e investindo, ambas, R\$ 71 milhões (ou 20% do total); e em quarta posição aparece as **ONGs (religiosa, filantrópica, comunitária etc)**, atendendo à 182 mil alunos (9% do total) e gastando R\$ 41 milhões (12% do total investido). Em 1998, houve pequenas alterações – as **Universidades/empresas/fundações ou institutos públicos** continuou em primeiro lugar (participando com 28% do total de alunos atendidos e 25% do total investido); passou para o segundo lugar as **Centrais e sindicatos de trabalhadores** (participando com 23%

do total de alunos atendidos e 26% do total de investimento realizado); subiu para a terceira posição o **Sistema S e escolas técnicas públicas** (participando com 22% do total de alunos atendidos e 19% do total investido); em quarto lugar ficou as **Universidades/empresas/fundações ou institutos privados** (participando com 17% do total de alunos atendidos e 15% do total de investimentos realizados); e em quinta posição ficou as **ONGs (religiosa, filantrópica, comunitária etc)**, participando com (9% do total de alunos atendidos e 12% do total de investimento).

Cabe observar, no entanto, que na prática, muito embora não seja registrado formalmente, repetidas vezes aparecem juntos, na execução de um mesmo programa, Fundações/ONGs comunitárias e algum “S”, caracterizando o que se chama de “parceria”. A observação desse fato, mais os números mostrados (o Sistema S foi o 2º maior executor do PLANFOR, em 1997, e 3º maior em 1998), suscita uma preocupação com relação à distribuição dos recursos do Programa, pois, fica evidente que da forma como vêm sendo feita, grande parte destes acaba voltando para as mãos do mesmo Sistema S, beneficiando-o duplamente. Nesses termos, cabe aqui questionar, se tais programas/projetos não poderiam estar sendo executados com o recurso das *contribuições* já existentes e à disposição dos “S”.⁷⁹

Fica em aberto essa questão, passando a trabalhar, no próximo item, as informações do processo de avaliação que vêm sendo feito em âmbito nacional, abordando a questão da “eficácia” e “efetividade social” do Programa, do ponto de vista da *Sefor*, e do ponto de vista das *avaliações externas*, feitas por universidades estaduais/federais e por outras entidades de pesquisa.

3.7 – A avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do PLANFOR (na visão da Sefor e das avaliações externas)

Além da execução técnico-financeira⁸⁰ (total de treinandos e investimentos, previsto e realizado), que são os indicadores quantitativos de “eficiência” do PLANFOR, a Sefor avalia, também, os indicadores de qualidade do Programa, e vêm empenhando esforços no sentido de avaliação da sua eficácia e efetividade social.⁸¹

Os principais indicadores de qualidade do Programa já foram mostrados em item anterior, sobre os números gerais do PLANFOR, e são eles: taxa média de evasão, custo médio/treinando e carga horária média/treinando.⁸² Além destes, a Sefor considera, também, como indicador de “eficiência” do Programa, o número de treinandos concluintes encaminhados ao mercado de trabalho, e à esse respeito informa que

“em 1996, 152 mil treinandos do PLANFOR foram encaminhados ao mercado de trabalho; em 1997, foram 479 mil e 582 mil em 1998 (...) **no cômputo global, 1,2 milhão de trabalhadores foram encaminhados ao mercado de trabalho, entre 1996-1998, (...) ou 25% do total de treinandos atendidos.**”⁸³

Segundo a entidade (Sefor), esses números foram obtidos a partir de pesquisas com egressos do Programa, através dos projetos de avaliação externa dos PEQs, implementados em todos os Estados ainda em 1997. Para orientação dessas pesquisas, foi elaborado o Termo de Referência de Acompanhamento de Egressos, definindo que o “formato” da pesquisa deveria respeitar as “peculiaridades regionais”, além de dar outras indicações:

⁷⁹ A esse respeito ver FOGAÇA, Azuete. **Uma avaliação dos programas de qualificação e requalificação profissional realizados em articulação com as empresas.** FE/UFMG, dezembro de 1998. (mimeo). A autora cita seis (06) “desvios” do PLANFOR, e entre estes aponta-se a questão do “recurso duplo para o sistema S”.

⁸⁰ Quanto à execução financeira do Programa, a Sefor informa que 84% dos recursos disponíveis foram aplicados em 1996, passando para 97% em 1997 e 100% em 1998. In: MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Op. Cit. P.27.

⁸¹ Para relembrar o conceito de eficácia e efetividade social voltar à página 71, no item 3.1.2, sobre os números de investimentos e treinandos do PLANFOR (1996-1998).

⁸² De modo geral, a Sefor relata que a taxa de evasão e custo médio/treinando estão abaixo da média de programas similares do sistema S, e que ao contrário a carga horária média/treinando é “expressivamente” superior aos programas similares do país – apesar de não apresentar informações para efeito de comparação. MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Op. Cit. P.27.

⁸³ Idem, P.27/28.

“o **objetivo** do acompanhamento é saber como está a situação de trabalho dos egressos após a conclusão de programas de educação profissional a partir de informações prestadas pelo próprio egresso; o acompanhamento é **amostral** e, se possível, com amostra escolhida aleatoriamente para preservar a representatividade; caso a abordagem ao egresso seja feita por mala-direta, recomenda-se pesquisa com os não-respondentes como forma de controle; o levantamento dos dados deve ser feito em **três momentos**: no ato da matrícula, na conclusão do curso e, no mínimo, após três meses de término do curso; o questionário a ser aplicado a partir dos três meses deve conter, além de questões de caracterização do informante dois outros grupos de questões: sobre os ganhos ou perdas no trabalho após o curso (inserção no mercado de trabalho, salário ou renda auferida, motivos de não-inserção) e sobre as mudanças e benefícios individuais e para a comunidade, na percepção do egresso, devido à realização do curso.”⁸⁴

Não obstante, em avaliação nacional do acompanhamento de egressos (com base em avaliações de vinte (20) PEQs que haviam concluído a pesquisa), algumas críticas são apontadas no sentido de não existir, ainda, uma “padronização dos indicadores e metodologias” de avaliação nos diversos Estados, impedindo uma comparação detalhada das informações. Conforme relatado, “os relatórios não trazem informações sobre a população que deu origem à amostra e poucos trazem informações sobre o plano amostral, (...) poucos foram os relatórios que disseram o período da realização do terceiro momento do acompanhamento, ou seja, após quantos meses de conclusão do curso o egresso foi entrevistado.”⁸⁵

Essa questão, da “não padronização” dos indicadores e metodologias de acompanhamento de egressos nos diversos Estados, fica evidente quando se agrupa diferentes estudos, de avaliação dos PEQs, e os compara. Para ilustrar tal afirmação, segue uma apresentação sumária de algumas pesquisas de avaliação de alguns PEQs, nos seguintes Estados: São Paulo, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul).

⁸⁴ MTb/Sefor. **Avaliação Externa dos PEQs: acompanhamento de egressos**. Termo de Referência. Brasília, setembro de 1997.

⁸⁵ MTE/Sefor. **O que aconteceu com os treinandos dos PEQs?** Síntese do resultado do acompanhamento de egressos em 1997/1998. Brasília, 1998. (mimeo). P. 8, 9, 14.

Na pesquisa realizada pela UNITRABALHO⁸⁶, para identificação de eficácia na aplicação do programa de qualificação e requalificação profissional do estado de São Paulo e, avaliação de sua **efetividade social**, foi constatado que o PEQ, tendo como objetivo principal a garantia de “empregabilidade” do trabalhador, não vem cumprindo o seu papel de forma “eficiente”.

As informações foram obtidas em entrevistas, com base em questionários aplicados aos alunos/egressos dos cursos para uma avaliação das mudanças ocorridas nas suas condições de vida, de trabalho e situação social.⁸⁷ Os resultados indicaram que um grande contingente de treinandos permaneceram na mesma situação inicial, evidenciando uma certa “inércia” na situação de emprego, e um pequeno número de “incentivados” a abrir um negócio próprio.

TABELA 21
PEQ/SP - 1997 – Pesquisa de Acompanhamento de Egressos

MUDANÇAS OCORRIDAS	DESEMPREGADOS	EMPREGADOS
BUSCA SEM SUCESSO	8,8%	11,1%
MELHOR PERFORMANCE	7,5%	4,9%
NÃO HOVE MUDANÇA	48,8%	60,5%
NEGÓCIO PRÓPRIO	1,3%	3,7%
OBTEVE EMPREGO	7,5%	4,9%
PERDEU O EMPREGO	0,0%	1,2%
PROMOÇÃO NO TRABALHO	1,3%	2,5%
REALIZA TRABALHO EVENTUAL	6,3%	6,2%

Fonte: SERT- Avaliação do PEQ/SP – 1997. (P.V.30)

Nas entrevistas com os egressos, questionou-se, também, sobre a utilidade dos cursos em suas vidas pessoais e, foram apontados as seguintes respostas: “aquisição de conhecimentos (para 33,3% dos entrevistados); melhoria nos relacionamentos (para 16,7%); capacidade de compreender a realidade (para 15,6%); melhor comportamento e postura no ambiente de trabalho (para 14,6%); capacidade de pensar (para 6,3%) e maior “empregabilidade” (para 4,2%).

A conclusão da equipe avaliadora, é que “o aumento da qualificação não aumenta as chances de os trabalhadores virem à se empregar, uma vez que o índice de treinandos que se inseriram no mercado de trabalho, após realização dos cursos, é ainda insignificante. Na maioria das vezes o emprego conseguido não é resultado do curso realizado, e entre os que conseguiram

⁸⁶ UNITRABALHO. Pesquisa para a Identificação da Eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo (1997). FAT/CODEFAT – MTb/Sefor – SERT/SP, 1997.

⁸⁷ Foram pesquisados dois grupos de egressos: i) os que fizeram o curso durante 1996, realizando com estes a segunda pesquisa domiciliar 6 meses após a primeira pesquisa e, ii) os egressos de 1997, 6 meses depois de terem terminado os cursos de qualificação.

emprego destacam-se as ocupações informais, nem sempre ligadas à área “afim” com o curso, além de ter propiciado pouca mudança no desempenho profissional dos que já estavam empregados.”

Nesse mesmo sentido, outra pesquisa realizada pela Universidade Federal do Maranhão⁸⁸, para verificação da eficácia e efetividade social da Política Estadual de Qualificação, considerou como variáveis prioritárias de investigação, a situação de emprego/ocupação, de renda e o desempenho profissional dos egressos, antes e depois dos cursos de qualificação de que participaram (8 meses após a realização dos cursos). Além de considerar outras variáveis indicativas das condições de trabalho dos ocupados e da utilidade da formação profissional recebida em suas vidas.

A pesquisa com egressos do PEQ/MA-1996⁸⁹, apontou, prioritariamente, os seguintes resultados: **situação de emprego/ocupação** (4,4% conseguiram um trabalho e 4,0% perderam o emprego – ou seja, houve um “resultado nulo”); **situação de renda** (19,32% tiveram incremento de renda, 75% permaneceram na mesma situação e 5,68% sofreram perdas de renda – “as mudanças ocorridas foram pouco significativas”); **desempenho profissional** (para 54,65% dos treinandos “houve melhoria de qualidade/produtividade no trabalho e/ou mobilidade de cargo ou função”); **efetividade social da política** (para 43,6% houve aquisição de novos conhecimentos, para 20,5% houve melhoria das condições de vida no âmbito doméstico e para 20,5% houve melhoria no relacionamento no trabalho e na família – denotando “algumas repercussões positivas”); **condições de trabalho** (“não houve alteração das precárias condições de trabalho pré-existentes”); **formação política dos treinandos** (“não houve engajamento dos trabalhadores em associações, cooperativas e/ou sindicatos, após o curso”).

Considerando tais elementos, a conclusão apontada é que o PEQ/MA-1996, “não alcançou o grau esperado de eficácia e de efetividade social, especialmente no que tange ao objetivo principal da política, que é a modificação nos níveis de emprego e de renda da força de trabalho beneficiada pelo Plano”. Mas a equipe avaliadora considera, também, que não pode ser descartado o impacto de alguns determinantes ‘internos e externos’ desses resultados.

⁸⁸ UFMA. **Relatório Sobre a Situação de Egressos do PEQ-MA/1996**. São Luís, Maranhão, 1998. (mimeo).

⁸⁹ Utilizou-se da técnica de pesquisa amostral, na qual adotou-se uma amostra, estatisticamente calculada, de 273 egressos dos diferentes Programas, aleatoriamente escolhidos.

A pesquisa de avaliação do PEQ de Minas Gerais⁹⁰, propõe uma nova metodologia de avaliação, na qual se incorre numa análise comparativa da qualificação profissional na região metropolitana de Belo Horizonte: pelo lado da *clientela* – o grupo de treinandos do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), e pelo lado do *mercado* – captado através das informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

Como parte de um estudo mais amplo de avaliação da eficácia do PEQ, ocorrido em 1996, os resultados foram obtidos a partir de tabulações especiais das informações de duas pesquisas: uma como forma de suplemento de treinamento à PED (feita pela fundação João Pinheiro, no início de 1997), e outra diretamente com os treinandos do PEQ (feita pelo CEDEPLAR, também no início de 1997).

Inicialmente, o estudo faz uma caracterização dos egressos de treinamento captados pela PED e dos treinandos do PEQ na RMBH, por sexo, segundo seus atributos pessoais e ocupacionais e, em seguida, uma descrição de seus padrões de treinamento. Na caracterização segundo atributos pessoais, trabalhou-se com as variáveis idade, posição no domicílio, cor ou raça, frequência à escola e nível de escolaridade. Na caracterização segundo atributos ocupacionais, levantou-se as seguintes variáveis: situação ocupacional, grupos de ocupações, setores de atividades, proporção de contribuintes à instituto de previdência, posição na ocupação, tempo no emprego atual, posse de carteira profissional assinada, tamanho do negócio ou empresa (número de empregados), remuneração mensal (em salários mínimos) e, horas trabalhadas na semana.

Quanto aos padrões de treinamento, considerou-se as variáveis: grupos de áreas de qualificação do treinamento, duração do treinamento, condição de ocupação durante o treinamento, relação do treinamento com o trabalho, redução da remuneração durante o período do treinamento e, benefícios obtidos pelos egressos da PED e esperados pelos treinandos do PEQ.

Em linhas bastante gerais, a conclusão apontada é que “os grupos de egressos de treinamento captados pela PED e de treinandos do PEQ na RMBH, apresentam diferenças bastante significativas em quase todas as características pessoais e ocupacionais, além do padrão de treinamento analisado.”

⁹⁰ RIOS NETO, Eduardo L. G. et alli. **Análise comparativa da qualificação profissional na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. In: Anais VIII – Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte, CDEPLAR/UFMG, 1998 Vol. 2.

Os treinandos do PEQ são principalmente do sexo masculino, de raça não branca, são mais jovens, não são chefes de domicílio, são estudantes, possuem baixo nível de escolaridade e são inativos em maior proporção. Entre os ocupados, grande parte é constituída por trabalhadores por conta própria ou empregados sem carteira assinada, que não contribuem para Instituto de Previdência, trabalham sozinhos ou em empresas de pequeno porte, em tempo integral e estão nos estratos inferiores de remuneração.

Este perfil médio dos teinandos do PEQ, os diferencia completamente do mercado de treinamento na RMBH. Os indivíduos egressos de treinamentos no mercado, são em sua maioria ocupados, e participantes de níveis de remuneração e rendimentos mais altos, para os quais os principais benefícios do treinamento foram relacionados à “empregabilidade” no sentido de aperfeiçoamento profissional e aumento da produtividade, que contribuem para a manutenção do emprego.

Essa diferenciação levou a equipe avaliadora à constatar que “a atual política de qualificação profissional do Governo do Estado de Minas Gerais atingiu na RMBH indivíduos menos privilegiados, como era um de seus objetivos principais. Além de ter alcançado o objetivo de diminuição das desigualdades, pelo menos no que se refere a uma melhor distribuição das oportunidades – entre indivíduos nos níveis mais baixos de remuneração e rendimentos, cuja participação no mercado é bastante limitada.”

Em outra pesquisa de avaliação do PEQ de Pernambuco⁹¹, em 1996, analisou-se o impacto do programa de qualificação profissional do Estado sobre a “remuneração dos treinandos e sua probabilidade de obter um emprego.” Para tal, utilizou-se dados de uma pesquisa amostral, aplicando sobre esta um “modelo econométrico” para testar as seguintes hipótes pré-estabelecidas: i) os treinandos dos PEQs tiveram como um de seus resultados o aumento de seus salários; ii) a capacitação destes trabalhadores afetou suas condições de “empregabilidade”, no sentido de que aqueles que participaram dos treinamentos tem uma probabilidade diferente de estarem empregados após a conclusão dos cursos.⁹²

⁹¹ BARROS, Alexandre R. & PERRELLI, Roberto Accioly. **Os impactos do Plano Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco.** In: *Desenvolvimento econômico e Economia Brasileira – Revista Econômica do Nordeste* (Banco do Nordeste do Brasil S/A). VOL. 29. (número especial).

⁹² O impacto do PEQ no desempenho dos trabalhadores no mercado de trabalho foi testado qualitativamente, através da seguinte equação: $Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 X_{i1} + \sum \alpha_j X_{ij} + E_i$ (15). “Onde Y_i é o indicador de desempenho do indivíduo i no mercado de trabalho, α_j são coeficientes, que se supõe serem constantes; X_{ij} é uma *Dummy* para indicar a relevância do curso para as atividades hoje desempenhadas pelo indivíduo i ($X_{i1}=1$ se é relevante e $X_{i1}=0$ se não é relevante); X_{ij} ($j=2 \dots n$) são *dummies* para as n entidades executoras que ofertaram o curso frequentado pelo indivíduo i ($X_{ij}=1$

As hipóteses foram levantadas a partir de uma discussão teórica sobre os possíveis impactos de um programa deste gênero, e o papel da qualificação profissional no mercado de trabalho. A amostra selecionada contou com 391 indivíduos, espalhados por 15 municípios do Estado (e que passaram por diferentes cursos de qualificação), sendo que na equação da variação dos salários, essa amostra foi severamente reduzida, sobrando apenas 103 indivíduos, pois, só se incluiu os indivíduos que estavam empregados.

Como resultado do “modelo empírico aplicado” chegou-se às seguintes conclusões: i) 65% dos indivíduos incluídos na amostra defenderam que o curso realizado contribuiu para o desempenho de sua atividade atual; ii) a variação média dos salários daqueles que já estavam e continuam empregados após o curso foi de 4,55%, subtraindo o aumento de 2,49% no rendimento médio mensal da mão-de-obra ocupada na região metropolitana de Recife (de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego – PME – do IBGE), o impacto do PEQ sobre a remuneração dos trabalhadores treinados foi de cerca de 2,26%; iii) o PEQ de Pernambuco, em 1996, foi “eficaz” na alteração da probabilidade dos treinandos estarem empregados. Em resumo, a conclusão final foi que “os resultados confirmaram que houve uma elevação da renda dos treinandos e que a probabilidade de obter um emprego também foi alterada.”

Já na avaliação do PEQ do Rio Grande do Sul⁹³, foi estabelecido como objetivo de acompanhamento, identificar as modificações que, após a realização dos cursos, e em decorrência da mesma, se verificaram na situação ocupacional dos egressos e nas condições de sua inserção no mercado de trabalho. Para tanto, trabalhou com a necessidade de “controlar” as variáveis que pudessem interferir nos resultados do acompanhamento – considerou-se três tipos de interferências: i) as condições sócio-econômicas que atingem indistintamente egressos e não-egressos (por meio do uso de dados de fonte secundárias: RAIS, CAGED, PNADs, SEADE/DIEESE); ii) as características “naturais” das pessoas que buscam a formação profissional (análise da capacidade de auto-desenvolvimento); iii) a contribuição que os outros cursos, a maturidade e experiência podem trazer à vida profissional.

se organizou o curso e $X_{ij}=0$ se não organizou); X_{ij} ($j=n+1, \dots, m$) são outras variáveis relevantes para explicar o desempenho do indivíduo i no mercado de trabalho. As variáveis de desempenho a serem incluídas nos testes são (i) a taxa de crescimento dos salários, que é uma variável contínua e definida no conjunto dos Números Reais; e (ii) a situação de emprego dos indivíduos (Empregado=1, Desempregado=0), que é uma variável binária. Dessa forma, serão estimadas duas versões da equação (15), cada uma com um destes indicadores de desempenho no mercado de trabalho.” Idem P.922.

⁹³ Síntese apresentada em MTE/Sefor. O que aconteceu com os treinandos dos PEQs? Op. Cit. P. 6/7.

A equipe avaliadora, ao considerar essas interferências, visa possibilitar a comparação entre o que aconteceu com os egressos dos cursos de qualificação profissional e o que aconteceu com a população economicamente ativa mais ampla. Embora o documento de síntese do acompanhamento de egressos, não traga maiores informações sobre os resultados da pesquisa referendada, sugere que a metodologia utilizada pela equipe avaliadora do Rio Grande do Sul, possibilita avaliar as “conexões mais complexas que ligam a educação ao trabalho,” não se prendendo em avaliar simplesmente uma relação linear de “causa-e-efeito”, entre a qualificação profissional e a situação de trabalho.

Nesse mesmo sentido, a metodologia de avaliação usada pela equipe do Rio de Janeiro⁹⁴, propõe a construção de um *survey descritivo*, distribuindo a amostra de egressos em três grupos distintos, definidos ou não na situação de trabalho, e são eles: i) os que continuam no mesmo trabalho que tinham antes do curso; ii) os que mudaram de ou conseguiram trabalho; iii) e os que permaneceram ou ficaram desocupados.

Em seguida, é feita uma caracterização desses grupos e, nos anos de 1996 e 1997, colheram-se os seguintes resultados: o *primeiro grupo* é constituído, preponderantemente, de mulheres brancas, de pessoas com o 2º grau completo e de servidores públicos (nesse caso o tipo de atividade pode explicar a estabilidade na situação de trabalho); o *segundo grupo* é constituído, preponderantemente, de homens brancos, de pessoas com 2º grau completo e com idade média de 28 anos; e o *terceiro grupo* é constituído, preponderantemente, de negros e pardos, há uma divisão equitativa entre homens e mulheres, e de pessoas que não tem o 2º grau completo. Para a equipe avaliadora, ao criar grupos comparativos e caracterizá-los permite-se reconhecer “variáveis que interferem na busca de trabalho – no exemplo duas sobressaem: a cor da pele e o nível de escolaridade.”

Assim como na metodologia usada pelo Rio Grande do Sul, o estudo do Rio de Janeiro busca ampliar o enfoque da avaliação procurando não se prender em afirmar “relações causais”, para o que coloca-se, seria necessário uma “pesquisa quase experimental”. Conforme relatado pela equipe avaliadora do Rio de Janeiro, “atribuir aos Programas de Qualificação Profissional a responsabilidade por mudanças substanciais no quadro de emprego-desemprego vigente na economia atual, é superestimar a importância das ações educacionais e dar-lhes uma autonomia e impacto que possivelmente não poderão ter, pela sua própria natureza.”

⁹⁴ Também, síntese apresentada em MTE/Sefor. **O que aconteceu com os treinandos dos PEQs?** Op.Cit. P.7/8.

A partir da exibição desses dois estudos, do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, é lançada a ideia de que, nas avaliações para verificação da eficácia e efetividade social da política de qualificação profissional em pauta, não basta saber como está a situação de trabalho do egresso após a realização do curso de formação profissional – “não basta estabelecer relações lineares de causa-e-efeito”.⁹⁵ Nesses termos, coloca-se a necessidade de considerar, também, os benefícios individuais e coletivos em termos de melhoria nas “relações pessoais/sociais.”

Apesar da não padronização dos dados, a síntese comparativa das avaliações estaduais dos PEQs, em 1996 e 1997, procurou mostrar alguns resultados gerais dessas pesquisas, em âmbito nacional, levantando as seguintes variáveis: sexo; cor/ou raça; idade: situação de trabalho antes e depois do curso; posição na ocupação antes e depois do curso; relação ocupação e curso feito; remuneração e avaliação do curso pelo egresso. Vejamos os dados.

QUADRO 5

PLANFOR/PEQs – 1996/1997 – Síntese dos resultados do acompanhamento de egressos

Sexo: “considerando as características da PEA, a participação das mulheres está acima do esperado”;

Cor/raça: “a participação de negros e pardos, também, está acima do esperado”;

Idade: “em todos os Estados a maioria dos egressos está situada nas faixas etárias até 35 anos”;

Situação de trabalho antes e depois do curso: “quase todos os relatórios mostraram uma melhoria na situação de trabalho dos egressos – antes da realização do curso de 24%, no Amazonas, à 79%, no Mato Grosso, dos egressos estavam ocupados. Depois do curso, essa variação passou a ser de 33%, em Pernambuco, a 84%, no Mato Grosso (faltam dados para saber se os demais egressos, no momento anterior ao curso eram desocupados ou inativos)”;

Posição na Ocupação: “poucos relatórios apreciam as mudanças na relação de trabalho”;

Relação ocupação e curso feito: “dos egressos ocupados, de 33%, no Rio Grande do Sul, à 77%, no Mato grosso do Sul e no Amazonas, afirmaram que a ocupação que desempenham ou é a mesma ou é relacionada com o curso realizado”;

Remuneração: “poucos Estados apresentaram dados referentes a mudanças na remuneração – no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, os egressos apresentaram algum ganho de salário (contudo, no Rio de Janeiro 73% dos egressos disseram que não atribuem a mudança à realização do curso); em Pernambuco, aumentou o número de egressos sem remuneração, de 51% para 61% (lembra-se aqui a “influência das dificuldades econômicas”); na Paraíba, melhorou o salário médio (passou de R\$ 201 para R\$ 240), aumentou, porém, a dispersão salarial (de R\$ 50 a R\$ 2500 para R\$ 20 a R\$ 2500); No Piauí, 18% responderam que o rendimento aumentou depois do curso e 6% que diminuiu; No Mato Grosso, dos que informaram, 97% tiveram a renda mantida, 2% aumentada e 1% reduzida”;

⁹⁵ No referido documento encontra-se o seguinte argumento: “nas dimensões da eficácia e efetividade, faz-se necessário reconhecer a educação como fator fundamental no desenvolvimento das capacidades básicas necessárias para efetivar uma vida de melhor qualidade, na qual entram alimentar-se bem, morar dignamente, cuidar da saúde e, de forma mais complexa, desenvolver o auto-respeito, tomar parte na vida da comunidade, desenvolver a auto-confiança...” In: MTE/Sefor. **O que aconteceu com os treinandos dos PEQs?** Op. Cit. P. 3.

Avaliação do curso pelo egresso: “Uns e outros, porém, declararam que o curso ou melhorou o seu desempenho ou ampliou a possibilidade de encontrar trabalho (...) as vantagens mais citadas são, por ordem de maior ou menor número de indicações: melhorou a eficiência e a qualidade do trabalho realizado; melhorou relacionamento pessoal; melhorou chances de conseguir trabalho; aumentou autoconfiança, iniciativa, auto-desenvolvimento; melhorou rendimento; conheceu mais pessoas, aumentou integração social; aumentou informações sobre mercado de trabalho, sobre procura de trabalho; melhorou relacionamento no trabalho; foi promovido; aprendeu um trabalho, adquiriu profissão; Qualificou-se, especializou-se; aumentou/atualizou conhecimento; ajudou a organizar o próprio negócio..”

Fonte: MTE/Sefor. **O que aconteceu com os treinados dos PEQs?** Síntese do resultado do acompanhamento de egressos em 1997/1998. P.10-12. (elaboração nossa).

De um modo geral, é possível observar que as informações são bastante diversificadas, subjetivas e com pouco rigor estatístico, não possibilitando “apreciar tendências” a partir das mesmas. Mas serviram, para a equipe avaliadora, apontar vários “pontos críticos” do PLANFOR.⁹⁶ Conforme relatado pela própria Sefor,

“fica patente que os pontos críticos arrolados indicam realização insuficiente ou inadequada da própria proposta do PLANFOR. (...) o PLANFOR não atingiu, em seus dois anos e meio de implementação a plena realização de suas premissas.”⁹⁷

⁹⁶ FAI/UFSCAR. **Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR: relatório de análise das avaliações dos PEQs-97 – parte I.** São Carlos, 1998. mimeo. P.34-40.

⁹⁷ MT/Sefor. **PLANFOR - Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** Op. Cit. P.31. A instituição justifica-se lembrando o curto tempo de execução do Programa, e prometendo correções dos “desvios”, já para o próximo quadriênio (1999-2002).

Considerações Finais

Conforme mostrado na parte inicial deste trabalho, o mercado de trabalho brasileiro é historicamente marcado pela heterogeneidade e exclusão social. Desde o período colonial existia uma massa “amorfa” de trabalhadores sem lugar na sociedade, ocasionando a conformação de um mercado de trabalho que nunca ofereceu condições favoráveis aos trabalhadores – predominou a prática de baixos salários, ausência de estruturação de carreiras profissionais sólidas, e com um número de postos de trabalho com estabilização do vínculo de emprego insuficiente para abarcar toda a força de trabalho disponível.

Durante o período desenvolvimentista, com o processo de industrialização do país, e mais precisamente de 1950-1980, o mercado de trabalho brasileiro viveu o seu período mais dinâmico – abrindo amplas oportunidades de inserção em ocupações de atividades não-agrícolas, com crescimento do assalariamento e da formalização das relações contratuais. Contudo, e apesar do dinamismo, não verificou-se a tendência à homogeneização e redução da exclusão social – foram, também, inúmeras as formas de integração precária ao mercado de trabalho, com um grande número de trabalhadores na condição de autônomos e assalariados em ocupações sem um grau mínimo de regularidade e continuidade. O mercado formal de trabalho não pode absorver o enorme contingente populacional “despejado” nas cidades, vindo fugidos das péssimas condições de vida no campo, fazendo com que a pobreza urbana se configurasse como um problema nacional.

Além disso, devido a trajetória muito acelerada do processo de industrialização brasileiro, os empregos criados foram ocupados, estritamente, por uma mão-de-obra vinda do meio rural, com características educacionais muito desfavoráveis, para a qual não era demandada nenhuma qualificação profissional prévia. No geral, o processo de automação adotado (eletro-mecânica) demandava um pequeno contingente de trabalhadores qualificados e um grande contingente de semi-qualificados e não qualificados, para cujas funções bastava um rápido treinamento no local de trabalho, permitindo alcançar-se altos níveis de produtividade com baixíssimos níveis médios de escolaridade.

Esse processo de produção, ocasionou a estruturação de um “modelo dual” de sistema educacional – consolidando a separação entre *Educação para o Trabalho* (a educação vocacional ou técnico profissional) e *Educação para a Cidadania* (educação geral ou acadêmica), de modo

que até a reforma educacional de 1971, as atividades educativas voltadas para a qualificação profissional compunham um sistema paralelo àquele dedicado a chamada “educação geral”.

No geral, as demandas de formação profissional do processo de industrialização em curso, foram atendidas via instituição de uma rede de escolas técnicas, oriundas das Escolas de Aprendizizes de Artífices criadas em 1906, e de um sistema de formação profissional, inicialmente composto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), e mais tarde pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), todos financiados com recursos públicos, mediante contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento, mas geridos pelo setor empresarial privado.

Aliás, apesar do importante papel desse sistema, desde o início ele foi criticado de pautar sua abrangência pela demanda do setor privado e não pelas necessidades de acesso da população às oportunidades de qualificação profissional. De tal modo que, o seu atendimento resultou-se “elitista” do ponto de vista da cobertura, pois, as oportunidades de qualificação profissional ofertada não atendia a demanda crescente dos “pouco escolarizados”.

O volume substancial de postos de trabalho sem requisitos de preparação prévia facilitou a absorção de enormes contingentes de trabalhadores vindos do campo, mas a maioria desses postos de trabalho não possibilitaram a estruturação de carreiras profissionais e nem mesmo a estabilização do vínculo de emprego – a elevada proporção de trabalhadores submetidos à alta rotatividade, baixo salário e carência de qualquer desenvolvimento profissional especializado e qualificação sistemática, marcam a experiência brasileira.

Mas, embora, não resolvida a questão da heterogeneidade e da exclusão social, o crescimento econômico e aumento da produção global, do período pré-80, garantiu o funcionamento de certos mecanismos que atenuavam as tensões sociais, tal como um processo de mobilidade social de dimensão expressiva, sendo que parte considerável da população ativa conseguiu ascender socialmente.

Na década de 80, porém, a forte crise econômica (crise da dívida externa, aceleração da inflação, aumento das taxas de juros no mercado internacional, estagnação da economia) rompeu a extraordinária vitalidade da industrialização brasileira e com ela o dinamismo da geração de empregos urbanos e as condições de mobilidade social. O resultado foi a ocorrência de aumentos significativos da taxa de desemprego aberto, deterioração do nível real de salários, aumento da dispersão salarial e da desigualdade de renda e completa “desestruturação” do mercado de

trabalho – com crescimento das ocupações por conta-própria e principalmente do assalariamento sem contrato de trabalho.

Não obstante, os acontecimentos da década de 80 foram apenas um preâmbulo para o que viria ocorrer nos anos 90 – persistiu a tendência de mudança na composição setorial não-agrícola, com declínio do emprego CLT da indústria de transformação e da construção civil e evolução do emprego CLT do comércio e da prestação de serviços – o emprego formal total sofreu uma brusca redução (entre 1989-1996 foram 1 milhão e 500 mil postos de trabalho perdidos no setor privado), as taxas de desemprego aberto aumentaram vertiginosamente (taxas em torno de 8% da PEA, segundo Pesquisa Mensal de Emprego – IBGE), além da completa deterioração do mercado de trabalho (aumentando significativamente o número de “auto-ocupados”: trabalhadores por conta-própria, sem remuneração e empregadores, engessando as fileiras do chamado emprego “informal”).

Provavelmente, como reflexo das mudanças na estrutura do emprego formal, o perfil do trabalhador desse emprego também se modificou na década de 90: com relação ao perfil escolar, diminuiu a proporção de trabalhadores sem o 1º grau completo (passou de 50%, em 1989, para 46%, em 1992, e 45% em 1996 – conforme mostrado na Tabela 8); quanto à faixa etária, diminuiu a proporção de trabalhadores com menos de 25 anos de idade e aumentou a proporção de trabalhadores com idade acima 25 anos, sobretudo, os que tem idade entre 40 e 49 anos (que passou de 16,5%, em 1989, para 19,2%, em 1992, e para 20,9% em 1996 – ver Tabela 9); e quanto ao tempo de serviço, diminuiu a proporção de trabalhadores com menos de 1 ano de tempo de serviço e aumentou a proporção de trabalhadores com mais de 5 anos de tempo de serviço (que passou de 29%, em 1989, para 36%, em 1992, e para 35% em 1996 – ver Tabela 10).

Essas alterações no perfil do trabalhador indicam, mesmo, que o mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos 90, passou a ser reservado aos segmentos de trabalhadores que tem instrução especial, são adultos (maiores de 25 anos de idade) e com maior experiência profissional, em termos de tempo de serviço.

De outro lado, porém, vem ocorrendo um aumento do número de pessoas em desemprego e ocupadas no serviço doméstico remunerado e em pequenos empreendimentos do comércio e da prestação de serviços, principalmente à pessoas e famílias, ganhando *destaque a geração de ocupações nas atividades de serviço de turismo, hospedagem, serventia, higiene, embelezamento*

e *segurança* (dados da Relação Anual de Indicadores Sociais – RAIS). Nessas atividades, no entanto, a tendência genérica é o predomínio de baixos requisitos de qualificação profissional e ausência de treinamento bem estruturado, além dos perfis desfavoráveis em termos de escolaridade formal – apenas nas atividades do comércio observa-se um melhor perfil escolar, mesmo não existindo requisitos adicionais no conteúdo dos postos de trabalho desse setor – a explicação para esse fenômeno, tem haver com a ocorrência de uma maior seletividade nas contratações, tendo em vista a demanda insuficiente por parte das empresas, que numa espécie de “modismo” passou a exigir maiores níveis de escolaridade mesmo em ocupações que não exigem tanto conhecimento formal.

Resumindo, os anos 90, além da baixa performance da economia brasileira, traz, também, uma real incapacidade de geração de novos empregos formais e um avanço das ocupações precárias e da informalidade, denunciando uma completa “degradação” e “desestruturação” do mercado de trabalho do país. Apesar dessa realidade nada alentadora, tornou-se corriqueiro na imprensa, falada e escrita, e nas discussões acadêmicas, abordagens sobre o estabelecimento de “novas exigências” de qualificação profissional dos trabalhadores, tendo em vista a emersão de um novo paradigma de produção que, conforme colocado, se traduz em um processo de reestruturação produtiva (difusão de novas tecnologias de base microeletrônica e/ou automação informatizada flexível) e reorganização empresarial (alterações na gestão de produção e do trabalho), além dos impactos do processo de liberalização econômica e/ou abertura comercial.

Embasados por argumentos, geralmente, copiados da discussão internacional feita, principalmente, nos países avançados, a questão é colocada nos seguintes termos: com a reestruturação produtiva, passam a ser requisitados novos conhecimentos científicos e tecnológicos, dando ênfase à *competência*, em termos de conhecimentos básicos e *polivalentes*, e não mais de conhecimentos específicos, que somente poderão ser alcançados via *aprendizagem contínua*. Requer-se, ainda, “criatividade e senso de responsabilidade, aptidão para lidar com a informatização na produção, na manipulação de símbolos e, acima de tudo, capacidade para resolver problemas (problem solving skills)”.

Frente à essas novas exigências de qualificação, o ensino profissional, que desde os anos 50 se estruturou pelo uso de pedagogia calcada no “fordismo” (onde são mínimas as necessidades de educação geral e mais valorizadas as disciplinas instrumentais), se vê forçado a atualizar-se, tendo em vista que a formação profissional tende a perder seu caráter específico, voltado para

determinado ofício, passando a incorporar conhecimentos gerais, muito mais dependentes de “habilidades intelectuais” do que de respostas motoras a um processo comandado pela máquina.

Para os repórteres da “nova demanda”, agora em todos os degraus da estrutura ocupacional, o nível de qualificação está associado ao grau de escolaridade formal, implicando para as ações de qualificação a adoção de um novo conceito de educação profissional, incluindo, também, ampla formação geral e sólida base tecnológica, e impondo novos objetivos, estratégias, metodologias e conteúdos para as ações e instituições de formação profissional.

Além disso, com o aumento do número de trabalhadores no chamado “emprego informal” e na condição de “auto-ocupados” (trabalhadores por conta-própria, sem remuneração e empregadores), o “sistema tradicional” de educação profissional do país (sistema S e escolas técnicas profissionais) ficou ainda mais limitado quanto à sua capacidade de atendimento, visto que, historicamente, ofereceu formação profissional para trabalhadores empregados e menores aprendizes.

Nesses termos, evidenciam-se, portanto, sinais de inadequação do antigo modelo de educação profissional do país. E visando “reestruturar” esse sistema, além de pretender superar o limite da sua capacidade de atendimento, o Ministério do Trabalho, juntamente com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), vem implementando, a partir de 1995, uma ação propondo um “novo modelo”, uma “nova institucionalidade”, para a formação profissional brasileira – via instituição do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR que, desde 1996, ganhou importância destacada na promoção de cursos de formação profissional de curta duração, aplicados descentralizadamente à cargo das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego.

Importante frisar que, num contexto mais amplo esse Programa está inserido no arcabouço das chamadas Políticas Públicas de Emprego na sua versão mais atual (pós-75) que, internacionalmente reconhecido, toma como objetivo amenizar a situação de desemprego e de precarização das ocupações de um país”, deixando de lado o objetivo das políticas anteriores voltadas para o “pleno emprego”. A integração de tais políticas (seguro-desemprego; geração de renda; intermediação profissional e qualificação profissional) é que permitem compor um Sistema Público de Emprego, mas no Brasil esses instrumentos ainda não foram operacionalizados de maneira articulada e/ou integrada.

Conforme mostrado no Capítulo III, somente no período de 1996-1998, o PLANFOR ofereceu qualificação profissional à 5,7 milhões de trabalhadores, investindo recursos em torno de R\$ 1 bilhão (aportes do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT)¹ – sendo que os cursos tiveram uma carga horária média por treinando de 86 horas e um custo médio por treinando de R\$ 150,00.

O Programa, desde seu início vem sendo acompanhado e avaliado em diferentes níveis e sob distintos ângulos, envolvendo empresas, governo e trabalhadores. Além de ser monitorado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), Casa Civil e Ministério do Planejamento, ter seu acompanhamento gerencial à cargo da Secretaria de Formação Profissional (Sefor), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e sua supervisão sob a responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho.

Na avaliação gerencial feita pela Sefor, para os anos de 1996-1998, o PLANFOR alcançou satisfatoriamente as metas traçadas, chegando mesmo a registrar superação das metas quantitativas (informa que superou em 9% o número de treinandos atendidos e em 5% o total de investimentos realizados). A simples observação dos números permitem confirmar essa afirmação, tendo que reconhecer que em termos “quantitativos” o PLANFOR tem resultado em grande “sucesso”, no seu primeiro triênio de execução (basta comparar o número de treinandos atendidos nesse programa com recursos em torno de R\$ 1 bilhão com o número de treinandos atendidos pelas demais agências de educação profissional do país com R\$ 9,5 bilhões em recursos).

Quando se parte para uma avaliação dos “resultados” (em termos de eficácia e efetividade social), porém, as constatações não são tão positivas assim. Além disso, alguns problemas quanto à sua operacionalização devem ser registrados: a começar pela observação do desempenho “heterogêneo” entre as distintas regiões do país na execução do PLANFOR, sendo que algumas regiões vem apresentando “fraco desempenho” na alocação de recursos e execução de projetos, e outras vem apresentando “alta resolutividade” no encaminhamento do Programa (a própria Sefor reconhece que “a região Amazônia apresentou uma situação de “equilíbrio”, as regiões Nordeste,

¹ Para efeito de comparação, vale informar que as ações das demais agências de educação profissional do país, incluindo recursos públicos e privados, ofereceu treinamento à 16,8 milhões de trabalhadores, gastando cerca de R\$ 9,5 bilhões, no mesmo período. (Estimativas do MTE/Sefor com base no orçamento anual do sistema S e escolas técnicas federais/estaduais).

Sul e Centro-Oeste apresentaram resultado “superavitário”, e a região Sudeste apresentou resultado “insuficiente”).

Cruzando as informações de números de treinandos atendidos com o total de recursos investidos, tendo em comparação o tamanho da População Economicamente Ativa – PEA regional, observa-se uma situação ainda mais heterogênea: a região Sudeste ofereceu treinamento à 5% da sua PEA gastando 32% do total de investimento feito em todo o país; a região Amazônia atendeu à 8,4% da sua PEA gastando apenas 10,5% do total de investimentos; a região Nordeste ofereceu formação profissional à 9,8% da sua PEA gastando 24,8% do investimento total nacional; a região Sul treinou 11,7% da sua PEA gastando 19,0% dos recursos investidos; e a região Centro-Oeste atendeu à 14,0% da sua PEA gastando 13,8% do total de investimento em nível nacional. Ou seja, devidamente considerada as disparidades do tamanho das PEAs regionais, é possível afirmar que não está havendo uma “co-relação” entre a distribuição de recursos e o tamanho da PEA local, e nem tampouco uma “co-relação” entre o número de alunos atendidos e o tamanho do investimento realizado – podendo indicar a existência de diferentes custos entre as regiões (e de fato, conforme mostrado no item 3.1.2 sobre os números gerais do PLANFOR, os dados de custos confirmam que os cursos apresentam diferentes custos médios e carga horária média por treinando, nas diferentes regiões). Não há informações adicionais, porém, sobre quais os critérios ou quais as justificativas para esse diferencial de custos, e talvez isso pudesse ser esclarecido pela ocorrência de diferentes “tipos de curso” predominantemente em cada região (por exemplo cursos de formação para a indústria automotiva devem ser mais caros do que os cursos de alfabetização para a construção civil), no entanto, faltam estatísticas para essa tarefa.

Apenas conseguiu-se observar informações do “tipo de curso” das chamadas “experiências inovadoras” do PLANFOR – aliás a partir dos dados dessas experiências ousou-se construir uma “tipologia” para os cursos do Programa, obtendo os seguintes resultados: *33% dos cursos das chamadas experiências inovadoras correspondem à cursos de formação profissional voltados para a cidadania do trabalhador (tais como segurança pública, jovens e adolescentes em situação de risco social, crianças, idosos, mulheres, índios, negros, pessoas portadoras de necessidades especiais – deficientes físicos, visuais, mentais, portadores de HIV e outros); 29% correspondem à cursos de formação profissional visando a geração alternativa de renda (criação de cooperativas de costureiras, de comercialização de produtos agrícolas, de*

artesanato, de pescadores, criação e comercialização de animais, cozinha alternativa, panificação comunitária, formação de hortas e pomares domésticos e outras atividades incentivando os serviços autônomos e de micro-emprego); 14% dos cursos dizem respeito aos programas de requalificação profissional (trata-se de cursos de reciclagem e/ou atualização para profissionais, em sua maioria, já alocados no mercado de trabalho); 13% são cursos de formação profissional complementados com escolaridade formal básica (na sua maioria são cursos de alfabetização para trabalhadores da área rural e da construção civil); e 11% dizem respeito à cursos de qualificação profissional para o atendimento de “demandas específicas”, de empresas e/ou de setores econômicos locais/regionais, geralmente associados à abertura de novas vagas de trabalho (também chamadas de “vagas asseguradas”).

Mesmo sabendo que essas informações representam uma pequena amostra do PLANFOR, permitem constatar que, o Programa, conforme os projetos executados em 1996-1998, se constitui muito mais num esforço governamental dirigido à setores vulneráveis da população (*cursos de alfabetização, voltados para a cidadania e para a geração alternativa de renda somam juntos 75% dos cursos das chamadas “experiências inovadoras”*), do que, de fato, uma política pública de qualificação profissional com possibilidade de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador (*cursos para o atendimento de demandas específicas, com possibilidade de contratação posterior, e de reciclagem profissional, juntos, perfazem um total de 25% dos cursos das chamadas “experiências inovadoras”*). Torna-se evidente, também, que a grande diversidade de cursos que vem sendo ministrado no âmbito desse Programa, e pela sua própria “natureza”, implicará grande dificuldade de avaliação e mensuração dos seus “resultados concretos”.

A constatação anterior, nos remete, ainda, para a primeira questão levantada na apresentação deste trabalho, como referencial de análise, e diz respeito à um dos principais “pilares” da filosofia de concepção do PLANFOR – conforme colocado, o ponto de partida desse Programa é a necessidade de resposta ao “processo de reestruturação produtiva em curso, que passa de um padrão pouco exigente em escolaridade e qualificação profissional para outro em que as exigências de qualificação são grandes – tanto em termos de educação formal quanto de educação profissional.”

Essa premissa, quando confrontada com as informações das “experiência inovadoras” do PLANFOR, que mostraram que a “natureza” desse Programa é muito mais uma política pública

voltada para os segmentos mais pobres da sociedade e para o mercado “informal” de trabalho, onde predominam as atividades precárias e sem vínculo de emprego, parece totalmente deslocada, ou então, evidencia que o PLANFOR ao tomar como “foco de ação as demandas do mercado de trabalho” acabou se “desvirtuando” das suas premissas básicas – ou melhor dizendo, quando abriu-se para atender as necessidades reais do mercado de trabalho do país, a sua *execução* resultou-se diferente do que está proposto na sua *concepção*. Essa é aliás a principal constatação do presente trabalho, e conforme mostrado na parte inicial, a realidade do mercado de trabalho brasileiro traduz uma situação diferente da que está retratada nos primeiros documentos de concepção do PLANFOR – mesmo quando observando as informações globais, de todo o país, verifica-se que os cursos voltados para a indústria, e principalmente para a indústria moderna, que são mais indicativos de possuir essa característica de conteúdos de conhecimentos *polivalentes* necessários ao processo de reestruturação produtiva em pauta, constituem a menor parte do que vem sendo feito no âmbito desse Programa.

Ainda, pautando a discussão sobre as “novas exigências” de qualificação profissional impostas pelo processo de reestruturação produtiva, cabe lembrar que o Ministério do Trabalho propõe, no âmbito do PLANFOR, um “novo modelo” para a formação profissional brasileira, devendo essa ser executada em bases modulares, introduzindo a idéia das ‘Habilidades’ (com conteúdos de habilidades básicas, específicas e de gestão), visando superar a tendência anterior, do modelo “fordista” de produção, de conteúdos em habilidades específicas, que remete à concepção de qualificação como simples treinamento – e conforme mostrado na apresentação deste trabalho, esse é um outro ponto dos principais pilares da “filosofia” de concepção do PLANFOR.

Ao verificar, nos dados de execução do PLANFOR, no seu primeiro triênio (1996-1998), como ficou o encaminhamento dessa questão têm-se as seguintes informações: *de um total de 5 milhões de treinandos, foram ofertadas 9,2 milhões de matrículas (alguns treinandos fazem mais de um curso); sendo que 32% dos treinandos passaram por habilidades básicas; 43% passaram por habilidades específicas; e 25% passaram por habilidades de gestão.*

Ou seja, as informações mostram, portanto, a maior presença de conteúdos de habilidades específicas, seguido por conteúdos de habilidades básicas e, por último, por conteúdos de habilidades de gestão. Poderiam indicar que, de um modo geral, e apesar do predomínio das habilidades específicas, vem se realizando uma “boa distribuição” da divisão modular dos cursos,

com bons percentuais de realização das outras duas modalidades (básicas e de gestão). No entanto, as informações das avaliações externas dos PEQs mostraram que um baixo número, em termos relativos, de cursos estão de fato complementando as “três” habilidades – a constatação da avaliação nacional das avaliações externas é que as habilidades (específicas, básicas e de gestão) estão sendo ensinadas separadamente e não de maneira integrada, de tal modo que, cada habilidade está sendo ensinada numa forma de curso separado ao invés de constituir um formato orgânico e articulado. Ou seja, as informações das avaliações externas mostram que não há indícios de avanço conceitual no sentido da divisão modular dos cursos, ou então, não houve ainda uma compreensão adequada da “nova proposta” de “novo conceito” para a Formação Profissional brasileira. Além disso, para a obtenção de resultados mais relevantes desse “novo modelo” proposto no âmbito do PLANFOR, seria necessário promover a sua adoção por todas as esferas atuantes na formação profissional do país.

Com relação à clientela atendida pelo PLANFOR, aliás, cabe aqui fazer algumas considerações à parte. Conforme mostrado na apresentação do trabalho, essa é outra das premissas básicas do Programa, e um outro aspecto que se propõe como “inovacional”, estabelecendo como “clientela prioritária” a ser atendida as “pessoas em desvantagem social, tradicionalmente excluídas das oportunidades de educação profissional no país, economicamente vulneráveis, desocupadas, sob risco de desocupação, trabalhadores autônomos, por conta própria, pequenos e microprodutores, principalmente beneficiários de alternativas de crédito financiado pelo FAT, e, sobretudo, pessoas com baixos índices de escolaridade.”

Segundo avaliação feita pela Sefor, os projetos executados no período de 1996-1998, “mostram realização das diretrizes do Programa, com atendimento de diversos grupos sujeitos à fatores de discriminação e exclusão, em níveis comparáveis ou até superiores à sua participação na PEA e a única exceção, diz respeito a trabalhadores de baixa escolaridade, sem o 1º grau completo, que ainda não foram incorporados em escala compatível com o universo da PEA.”

No entanto, a observação das informações produzidas pela Secretaria de Formação Profissional (Sefor), permitem visualizar que apesar do bom atendimento à populações com domicílio na área rural, à mulheres, jovens, negros e pardos, além do fraco desempenho no atendimento de pessoas com baixos níveis de escolaridade, o atendimento à pessoas desocupadas, também, não se mostra como uma prioridade de fato – *na média dos três anos os desocupados correspondem à 51,5% da clientela atendida pelo PLANFOR*. Ou seja, não há grande diferença

entre a participação de empregados e desempregados (ambos participam com quase 50%). Porém, cabe mencionar que, entre aqueles que responderam estar empregados, na média dos três anos, somente 42% disseram ter vínculo de emprego, com registro em carteira (e cabe mencionar ainda que nessa caracterização da clientela feita pela Sefor, não trabalhou-se com dados de treinandos totais – foram excluídos casos sem informação e de “treinandos à distância”).

Um outro aspecto a ser ressaltado, e que também, está levantado na apresentação do trabalho como referencial de análise, diz respeito à, talvez a mais ambiciosa, proposição do PLANFOR que é a de construir a partir da sua implementação uma “nova institucionalidade” para a educação profissional brasileira, envolvendo na sua difusão toda a rede de educação profissional do país (sistema S, escolas técnicas federais e estaduais, públicas e privadas, ONG’s, escolas de ensino profissional livre, fundações de ensino, Universidades, escolas profissionais de sindicatos), num grande sistema público de qualificação e requalificação profissional.

Segundo informações da Sefor, o PLANFOR mobilizou na sua execução cerca de 500 entidades em 1996, 830 em 1997 e 1.300 em 1998 – indicando, conforme relato da instituição, “a mobilização e avanço da reorganização institucional da rede de educação profissional do país, propiciando a inclusão de ‘novos atores’ nesse campo.” No entanto, cabe frisar que tiveram destaque de participação na execução do PLANFOR, em ordem decrescente, as seguintes entidades: 1º universidades/fundações e institutos públicos; 2º centrais e sindicatos de trabalhadores; 3º sistema S (Senai/Sesi, Senac, Sebrae e outros); 4º universidades/fundações e institutos privados; 5º ONGs (religiosa, filantrópica, comunitária etc), sendo que especificamente, no ano de 1997 o sistema S foi o 2º maior executor, e em 1998 foi o 3º maior executor do PLANFOR.

Essa observação suscita uma grande preocupação, e diz respeito à distribuição de recursos do PLANFOR – cabendo questionar aqui se da forma como vem sendo feita não está se “beneficiando duplamente” esse sistema que já recebe as contribuições sobre a folha de pagamentos para o custeio das suas ações? É preciso perguntar porque os cursos do PLANFOR executados pelo sistema S não poderiam estar usando dos seus recursos próprios, já que essa é a sua função?

Sem pretender dar resposta à essa questão, cabe adentrar uma outra questão ainda mais preocupante – é que apesar da constatação do envolvimento de novos atores sociais nas atividades de educação profissional do PLANFOR, tal como a importante participação dos

Sindicatos de trabalhadores, não há evidências, porém, da consolidação de uma “nova institucionalidade” de fato, no âmbito deste Programa. O que torna evidente é que o PLANFOR acabou se tornando mais um instrumento para a educação profissional, em meio às várias instituições já existentes (sistema S, escolas técnicas estaduais e federais e outras), e não conseguiu promover uma verdadeira articulação entre as várias entidades de formação profissional do país – inicialmente o PLANFOR criticou o “sistema” tradicional de educação profissional brasileiro de não ter sido nunca operacionalizado de “forma sistêmica”, mas não conseguiu, também, realizar essa tarefa.

Passamos para as considerações sobre outro ponto tomado como referencial de análise na apresentação do trabalho – trata-se da questão da avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do PLANFOR, realizada a partir das pesquisas de acompanhamento de egressos. Conforme determinado pela Sefor, nos Termos de Referência do Acompanhamento de Egressos, a pesquisa tem como objetivo saber como está a situação de trabalho dos egressos após a conclusão de programas de educação profissional, a partir de informações prestadas pelo próprio egresso. De tal forma, que pudessem servir de subsídios para as avaliações da “eficácia” e “efetividade social” do Programa, que vem sendo realizadas em praticamente todas as Unidades da Federação brasileira. Com base em pesquisas feitas em âmbito estadual, produziu-se, já para o período de 1996-1998, uma síntese dos principais resultados do acompanhamento de egressos.

Conforme mostrado no último tópico da capítulo III, o documento produzido pela Sefor, fazendo uma síntese do resultado do acompanhamento de egressos no período, logo de início critica as pesquisas de “não conter ainda uma padronização dos indicadores e metodologias de avaliação nos diversos Estados, impedindo uma comparação detalhada das informações”.

Seguindo essa pista, procurou-se agrupar diferentes estudos, de avaliação dos PEQs, e checar as possíveis diferenças de conteúdos. Para tanto, buscou-se fazer uma apresentação sumária das pesquisas de avaliação dos PEQs nos seguintes Estados: São Paulo, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

Embora, não se pretenda reproduzir aqui as importantes diferenças que sobressaem da leitura das diversas pesquisas, cabe frisar que os seus resultados permitem não só confirmar a “falta de padronização dos indicadores e metodologias de avaliação”, como também evidenciam que nem mesmo as perguntas dos questionários estão padronizadas – sendo que cada Estado está perguntando uma coisa diferente para os egressos dos cursos de qualificação, geralmente a

questão sobre a situação de emprego antes e após a realização do curso está em todas as avaliações, mas quando se trata das questões sobre a utilidade dos cursos em suas vidas pessoais encontra-se uma grande diversidade de variáveis em cada uma das avaliações.

Além disso, vários Estados vem sugerindo que se amplie o enfoque da avaliação, não se prendendo em estabelecer “relações causais” (causa-e-efeito), entre a qualificação profissional e a situação de trabalho, tendo em vista a dificuldade de mensuração desse tipo de resultado (a maioria dos PEQs dos Estados observados mostraram resultados insuficientes quanto à situação de emprego dos egressos), e a “necessidade de se considerar, também, os benefícios individuais em termos de melhoria nas relações pessoais e sociais do trabalhador que passou pelo curso de formação profissional.”

Por conta dessa falta de padronização dos indicadores, a síntese do acompanhamento de egressos de 1997-1998, contendo informações de praticamente todos os Estados, apresentou informações bastante precárias, não possibilitando apreciar tendências a partir das mesmas – no geral as informações são muito diversificadas, bastante subjetivas e com pouco rigor estatístico.

Apesar disso, serviram para mostrar vários “pontos críticos” do PLANFOR, levando a Sefor a admitir que são “indicativos de realização insuficiente ou inadequada da própria proposta do PLANFOR, que não atingiu, em seus dois anos e meio de implementação, a plena realização de suas premissas.”

A Secretaria de Formação Profissional justifica-se lembrando o curto tempo de execução do Programa e prometendo correção dos “desvios” já para o próximo quadriênio, no entanto, não sinaliza com nenhuma resolução no sentido de definir uma metodologia comum para as próximas pesquisas com egressos, para que se possa produzir indicadores mais “confiáveis” e, portanto, melhor orientadores das falhas desse Programa que se propõe como um “novo modelo” de formação profissional para o país.

Estão sendo gastos muitos recursos físicos, financeiros e humanos, com bons trabalhos em âmbito estadual, mas que quando agrupados para uma avaliação nacional, não permitem sequer uma comparação. É possível que a medida mais urgente de correção dos “desvios” do PLANFOR deva começar pela “melhoria e padronização” das pesquisas de avaliações estaduais, para que possam realmente servir como “bússola” norteadora dos novos passos, em busca do alcance da “eficácia” e “efetividade social” do Programa.

Conclusivamente, e destacando a nossa opinião sobre o PLANFOR, cabe aqui arrolar os principais “pontos críticos” evidenciados no presente estudo: primeiramente cabe frisar que as informações da “tipologia” construída evidenciaram que *o PLANFOR se constitui muito mais num esforço governamental dirigido à setores vulneráveis da população do que, de fato, uma política pública de qualificação profissional com possibilidades de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador*; em segundo lugar, ainda tomando como base os dados da “tipologia” construída, verificou-se que *o PLANFOR ao tomar como “foco de ação as demandas do mercado de trabalho” se distanciou da premissa inicial de oferecer formação profissional nos moldes das “novas exigências” de qualificação colocadas pelo processo de reestruturação produtiva (“com conteúdos de conhecimentos polivalentes”)*; um terceiro ponto diz respeito à divisão modular dos cursos, e com base nas informações das avaliações externas *ficou evidente que as habilidades básicas, específicas e de gestão estão sendo ministradas separadamente e não de maneira integrada e orgânica*; em quarto lugar, ficou patente que a Clientela atendida pelo PLANFOR, apesar de bastante diversificada, com bom índice de participação de populações com domicílio na área rural, à mulheres, jovens, negros e pardos, teve fraco desempenho a participação de pessoas com baixos níveis de escolaridade, e sem grandes diferenças entre o número de trabalhadores desocupados e com ocupação (*na média dos três anos os desocupados correspondem à 51,5% da clientela atendida*); o quinto ponto a ser destacado diz respeito à proposta de construção de uma nova “institucionalidade” para a educação profissional, a partir da implementação do PLANFOR, e ficou evidente que, *apesar da presença de diferentes atores na execução do Programa, a distribuição de recursos entre as entidades executoras, acaba beneficiando “duplamente” aquelas com tradição na área, como por exemplo o sistema S*, além disso, apesar do envolvimento de novos atores sociais nas atividades de educação profissional do PLANFOR, tal como a importante participação dos sindicatos de trabalhadores, *não há evidências, porém, da consolidação de uma “nova institucionalidade” de fato, no âmbito deste Programa, acabando por resultar em mais um “instrumento” para a educação profissional, sem promover uma verdadeira articulação entre as várias entidades de formação profissional do país, conforme havia sido inicialmente proposto*; o sexto e último ponto destacado refere-se à avaliação da “eficácia” e “efetividade social” do Programa, sendo que a constatação principal foi a confirmação da *falta de padronização dos indicadores e metodologias de avaliação entre os vários estudos dos PEQs, fazendo com que a*

síntese do acompanhamento de egressos de 1997-1998 apresentasse informações bastante precárias, e não possibilitando apreciar tendências a partir das mesmas – no geral as informações são muito diversificadas, bastante subjetivas e com pouco rigor estatístico.

Tais questões levam-nos a tecer os seguintes comentários finais. Até mesmo a Sefor reconhece que o PLANFOR não atingiu, em seus dois anos e meio de funcionamento, a plena realização de suas premissas, com fortes indícios de realização insuficiente ou inadequada da sua própria proposta, e promete esforços no sentido de correção dos “desvios”. Sem pretender julgar as iniciativas que estão sendo tomadas nesse sentido e seu alcance, cabe aqui mencionar a questão principal que ficou subentendida nas alíneas do presente estudo – *as avaliações da “eficácia” do PLANFOR, de um modo geral, apontaram que seus resultados registram baixos índices de inserção profissional ou aumento de renda dos egressos dos cursos, evidenciando as poucas possibilidades de efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego do trabalhador.* Na nossa opinião, o PLANFOR enquanto proposta de uma política pública de emprego têm possibilidades muito limitadas de alcance de resultados concretos, podendo resultar no risco de se estar educando para o desemprego e/ou para as várias formas de subemprego existentes no mercado de trabalho brasileiro. Feita essas ressalvas, há que se considerar que a formação profissional realizada no âmbito deste programa, alcançando populações nunca antes beneficiadas pelo sistema tradicional de educação profissional do país, e desenvolvendo atividades voltadas para a geração alternativa de renda, pode representar um importante recurso para a garantia de sobrevivência ou melhoria nas condições de vida da população beneficiária, ainda que à margem do mercado.

Apêndice

QUADRO 6

PLANFOR 1996-1998: Uma “tipologia” para as “experiências inovadoras”

Região Norte			
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
ii)	Mulheres Indígenas (corte/costura e vagonite)	Estímulo à comercialização dos produtos das cooperativas	Rio Branco - AC
ii)	Couro Ecológico (produção artesanal /desenvolvimento comunitário)	Uso do látex e fabricação do couro ecológico p/ estofamentos de carros da Ford	V. M. - AC
ii)	Comercialização de produtos artesanais indígenas	Visa a integração social de diversas etnias indígenas e incremento da renda familiar	Manaus - AM
ii)	Processamento de fibras naturais de Coco	p/ produção de encosto de cabeça e assento de veículos da Mercedes Benz	V. M. - PA
ii)	Qualificação Profissional em Aldeia Indígena – tribo Gaviões	Produção de olericultura básica, bovinocultura de leite, avicultura básica e outros.	Bom Jesus - PA
ii)	Centro de Produção Comunitária	Costura industrial e produção artesanal de doces (ênfase nas habilidades de gestão)	Boa Vista - RR
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iii)	Orquestra Filarmônica do Acre	Jovens em situação de risco social	Acre
iii)	Guias Mirins p/ parques ecológicos	Jovens em situação de risco social	Acre
iii)	A Arte de Fazer Calçados	Visando à promoção social e resgate da auto-estima de jovens em risco social	Manaus - AM
iii)	Capacitação de Detentos e Egressos do Sistema Penitenciário	Desenvolvimento de atividades produtivas voltadas p/ o retorno ao convívio social	Manaus - AM
iii)	Resgate e Valorização das Parteiras Tradicionais /Indígenas	Melhoria da qualidade da assistência ao parto familiar/ humanização do nascimento	Oiapoque - Amapá
iii)	Curso de Massagista para Deficientes Visuais	Qualificação na prática de massagens	Macapá - AP
iii)	Prática de Banda	Jovens em situação de risco social (qualificação de músicos)	V. M. - PA
iii)	Projeto Olho Vivo	Capacitação de jovens, em risco social, na produção de vídeo/profis. cultural	Belém - PA
iii)	Pessoas Portadoras de Deficiência	Qualificação e orientação vocacional	Bélem, Ana Nindeua-PA

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
v)	Capacitação de trabalhadores em técnicas de restauração	Visa a absorção do trabalhador em canteiros de obras de restauração	Manaus - AM
Região Nordeste			
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
i)	Formação do Trabalhador. Um novo perfil para o mundo do trabalho	Desenvolvimento de habilidades básicas: comunicação, resolução de problemas etc.	Alagoas
i)	Projeto Trabalhar	Habilidades básicas p/ pescadores, castanheiros e operários da construção civil	Ceará
i)	Centros Vocacionais Tecnológicos	Habilidades básicas p/ gestores de educação profissional	Ceará
i)	Qualificação de educ. infantis leigos	Curso regular p/ qualificação profissional de professor de educação infantil	V. M. - CE
i)	Trabalho sócio-educativo e/ou autônomos	Qualificação sócioeducativa em: ética profissional, educação do consumidor etc.	Ceará
i)	Escola Zé Peão	Alfabetização em canteiros de obras	Paraíba
i)	Trabalhadores da Zona da Mata Canaveira	Alfabetização e qualificação de trabalhadores rurais	Pernambuco
i)	Capacitação de Professores Leigos	Reelaboração do fazer pedagógico e análise da prática docente	Rio Grande do Norte
i)	Programa Alfabetização – PROALFA	Jovens e adultos de áreas rurais	Sergipe
i)	TV do Trabalhador	Alfabetização de trabalhadores rurais	Piauí
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
ii)	Projeto Maçaiok (produção artesanal)	Técnica de confecção de renda <i>filé</i> , visando a geração produtiva de recursos	Maceió-AL
ii)	Indústria de Bairros (serv. autônomos)	Gestão de pequenos empreendimentos	Salvador
ii)	Programa Feirante Cidadão	Habilidades de gestão p/ normalização do comércio de feiras livres e associativismo	Salvador - BA
ii)	Prog. Baianas de Acarajé e de Mingau	HB p/ a modernização da prod. comercial	Salvador
ii)	Utilidades domésticas e adornos de coco	Oficinas de artesanato visando à comercialização da produção local de coco	Cascavel - CE
ii)	Agropecuária Orgânica	Melhoria na qualidade de produção de alimentos p/ comercialização associativa	V. M. - CE
ii)	Mulheres taxistas (tursimo, visando aumento da renda familiar)	Cursos de atendimento ao público, direção defensiva, segurança e saúde no trânsito	Fortaleza

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

ii)	Agricultura Ecológica (Desenv. Com./ Preservação Ambiental)	Técnicas de agricultura, criação de animais seleção do "café ecológico"	Ceará
ii)	Qualificação em áreas de Reforma Agrária	Autogestão de empreendimentos agrícolas e capacitação tecnológica	V. M. - CE
ii)	Programa de Renovação da Produção Artesanal	Treinamento gerencial p/ a comercialização de produtos	V. M. - CE
ii)	Capacitação e Autogestão p/ Geração de Trabalho e Renda	Visando à promoção do desenvolvimento local e integrado	V. M. - CE
ii)	Agência de Serviços Autônomos-ASA	Várias atividades: cozinheiro, jardineiro, babá, pintor etc. C/ intermediação prof.	São Luís - MA
ii)	Pernambuco Solidário na Seca	Capacitação de Agricultores familiares	Pernambuco
ii)	Capacitação Profissional do Vale do São Francisco	Atividades de trab. Autônomo, de agricultura irrigada ou áreas de sequeiro	V. M. - PE
ii)	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP)	Monitoramento de subprojetos comunitários locais (integr. Conselhos Municipais)	Rio Grande do Norte
ii)	Oficinas Comunitárias de Produção Artesanal	Organização de 40 associações e uma Cooperativa p/ comercialização dos produtos	Rio Grande do Norte
ii)	Canteiros (desenvolvimento comunitário)	Formação de hortas e pomares domésticos, canteiros plantas medicinais/ornamentais	Rio Grande do Norte
ii)	Comunidade de pescadores	Formação de pequenas empresas e instrução s/ aplicação de recursos crédito rural	Rio Grande do Norte
ii)	Programa integrado de exploração de Algas	Visando à fabricação e comercialização de produtos à base de algas marinhas	Rio Grande do Norte
ii)	Desenvolvimento de Atividade Alternativa	Criação e comercialização de rãs	Rio Grande do Norte
ii)	Mulher Cidadã	Manicure, cabeleireira, depilação, de maneira Cooperativada	Rio Grande do Norte
ii)	Ações Móveis de Educação Profissional	Apoio ao trabalho autônomo e criação de micro-empresendimentos	Rio Grande do Norte
ii)	Implantação de Pólo Têxtil em Santa Cruz (associação comunitária Trairi)	Gerenciamento, operação e manutenção de máquinas de costura industrial	Rio Grande do Norte
ii)	Implantação de Pólo Têxtil em Ceará-Mirim	Produção de vestuário em regime de terceirização c/ grandes empresas	Rio Grande do Norte
ii)	Canudos (desenvolvimento Comunitário)	Melhoria da produção técnica agrícola aplicada à produção familiar	V. M. - SE

Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iii)	Cidadania da Perspectiva da Raça Negra	Formação p/ a cidadania de adolescentes de organizações integradas por negros	Salvador - BA
iii)	Jovens Negros em Situação de Risco	Qualificação na área de marcenaria	Salvador
iii)	Qualificação para Deficientes Visuais	Capacitação em informática	Fortaleza
iii)	Capacitação de Mães (prog. "Criança fora da Rua, Dentro da Escola")	Capacitação em atividades de faxineiras, lavadeiras e serviços gerais	Fortaleza - CE
iii)	Informática – Aprenda em Casa	Uso da informática em atividade cotidiana	Ceará
iii)	Orientação profissional p/ estudantes secundaristas da rede pública	Informações s/ o mercado de trabalho p/ Jovens em desemprego estrutural	V.M. - CE
iii)	Projeto "Raio do Sol"	Formação de músicos profissionais	Aquiraz/CE
iii)	Trabalhadores da Construção Civil	Qualificação p/ construção da casa própria	Ceará
iii)	O Jovem e o Parlamento	Formação de consciência s/ a importância das leis p/ o convívio coletivo	Fortaleza
iii)	Capacitação de servidores em delegacias sobre Violência contra Mulheres	Desenvolvimento de metodologias p/ registro e análise da violência contra mulher	V. M. - PB
iii)	Capacitação de RH para construção de Cisternas no Meio Rural	Visa amenizar as dificuldades dos agricultores em períodos de estiagem	Paraíba
iii)	Polícia Comunitária	Visa a sensibilização e o conhecimento da filosofia de trabalho e metodologia da PM	João Pessoa - PB
iii)	Prevenção do Alcoolismo e FP	Educação p/ melhoria da qualidade de vida	Paraíba
iii)	Combate à violência e ao Turismo Sexual	Qualificação de policiais militares (combate à violência c/ crianças/adolescentes)	Recife - PE
iii)	Capacitação Empresarial para Jovens Desempregados	EP p/ jovens e adolescente em situação de risco social	Recife - PE
iii)	Crecheiras (coordenadores, professoras, merendeiras ...)	Qualificação p/ o atendimento de crianças em idade pré-escolar	Rio Grande do Norte
iii)	Jovens em Situação de Risco e Exploração Sexual	Trabalhando a autoestima e a construção da cidadania	Natal - RN
iii)	Adolescentes e Jovens em Situação de Risco	Auxílio à jovens drogados, no sentido de refazer a auto-imagem	Natal - RN
iii)	Construir um Sonho (construção civil)	Construção da casa própria (atividades de pedreiro, carpinteiro, encanador etc)	V. M. - SE
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iv)	Servidoras Públicas Municipais	P/ melhoria do desempenho profissional	Natal - RN

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

iv)	Segurança pública cidadã (“carnaval é coisa séria”)	Requalificação de policiais militares, p/ melhoria no atendimento ao cidadão	V. M. - BA
iv)	Curso de Capacitação em Saúde da Família p/ Agentes de Saúde	Capacitação de agentes da saúde, p/ atendimento em visita domiciliar	Ceará
iv)	Treinamento e Reciclagem de Agentes voluntários da Pastoral da Criança	Ampliação e aperfeiçoamento da capacitação de líderes comunitários	Ceará
iv)	Oficinas e Treinamentos p/ os Portadores da Síndrome do Autismo	Reciclagem de profissionais de nível superior p/ o trato c/ pessoas autistas	Fortaleza - CE
iv)	Projeto de Requalificação profissional de Bancários do Ceará	Ampliação do grau de conhecimento e de competência no exercício da função	Fortaleza - CE
iv)	Requalificação profissional p/ trabalhadores do Comércio e Serviços	Conhecimentos s/ o processo atual de inovação tecnológica	V. M. - CE
iv)	Profissionais da Rede Hospitalar Pública	Habilitação e atualização técnica p/ atendimento em serviços emergenciais	V. M. - PE
iv)	Qualificação em Turismo	Requalificação em funções como: camareiro, barman, cozinheiro, recepção etc	V. M. - PE
iv)	Capacitação p/ Saúde da Mulher	Atualização de trabalhadores da saúde no atendimento específico da Mulher	Rio Grande do Norte
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
v)	Qualificação p/ o Pólo Calçadista	Atendendo demanda de empresas (Ramarim Calçados, Bibi, Azaléia, Kildare)	V. M. - BA
v)	Programa Instituto Dragão do Mar (Arte e Indústria Audiovisual)	Formação p/ o mercado emergente da indústria cultural do estado	Ceará
v)	Acompanhante de Paciente em Domicílio	Atendendo á demanda por acompanhantes qualificados para a região	V. M. - CE
v)	Marketing para Todos	Curso de educação à distância (introdução de conceitos/questões relativas ao mercado	Ceará
v)	Projeto de EP p/ a região do Cariri	Capacitação na área de análises clínicas	Ceará
v)	Especialização em Metalurgia	Atendendo á demanda de empresas vinculadas ao Pólo Siderúrgico (Porto Pecém)	S. G. Amarante - CE
v)	Fábrica-Escola de Equipamentos p/ Portadores de Deficientes	Preparação p/ atuação na fábrica da Empresa Alumínio Maranhense	São Luís - MA
v)	Modernização na Cultura do Café	Visando o resgate da cultura cafeeira	V. M. - PE
v)	Oficinas de Qualificação p/ Indústria Audiovisual, Artes e Cultura	Visando o resgate da cultura local e aumento das possibilidades de emprego	Recife/Olinda/Jaboatão

v)	“Quebra Pedra” (construção civil)	Objetivando a construção e pavimentação de ruas dos próprios municípios	Ibirajuba/ Quipapá-PE
v)	Qualificação de Trabalhadores da Construção Civil (Prédios Históricos)	Capacitação de mão-de-obra p/ const. Civil especializada em restauração de P. Hist.	Recife
v)	Segurança Turística	Capacitação de jovens c/ o 2º grau completo, p/ atuação em pontos turísticos	Natal - RN
v)	Artes Navais (indústria naval)	Qualificação em normas e regulamentos da Marinha Mercante	Barra Coqueiros - SE

Região Sudeste

Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
i)	Novas Tecnologias Agrícolas	Qualificação em habilidades básicas	Esp. Santo
i)	Informática para Detentas	Com conteúdos de escolaridade básica	R. Janeiro
i)	Aprendendo a Aprender	FP e habilidades básicas e específicas	São Paulo
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
ii)	Pesca Industrial e Artesanal	Tecnologia de pesca e criação de peixe	Esp. Santo
ii)	Mestre Artesão	Introdução de novos conceitos/técnicas	M. Gerais
ii)	Assentamento Rural	Inovações no trabalho c/ a terra	M. Gerais
ii)	Ajeum – Cozinha Afro-Brasileira	Capacitação em culinária africana	R. Janeiro
ii)	Curso de Perfumaria p/ Deficientes Visuais	Criação de uma cooperativa p/ comercializar os produtos	R. Janeiro
ii)	Associativismo e Cooperativismo (Mentalidade Empreendedora)	Criação de uma cooperativa de costureiras e uma panificadora comunitária	Volta Redonda/RJ
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iii)	Oficinas da Alegria (prod. Artesanal)	Para moradores de favelas	BH - M.G.
iii)	Programa Fênix (construção civil)	Visando a construção da casa própria	Contagem
iii)	Valorização da Mulher	Cursos de moda/modelagem/corte/costura p/ mulheres trabalhadoras e prostitutas	BH - M.G.
iii)	Operador de Radiochamada p/ Deficientes Visuais	Visando á ocupação em empresas de <i>pager</i>	R. Janeiro
iii)	Serviço Civil Voluntário	Jovens em situação de Risco Social	V. M. - R J
iii)	Orquestra Afro-Brasileira	Capacitação de jovens em música A-B	R. Janeiro
iii)	Projeto Fazenda Fazer (Oficinas p/ formação de produtores visuais)	Digitação eletrônica, serigrafia, confecção de letreiros etc., p/ jovens	R. Janeiro
iii)	Jacarelândia (o país da percussão)	Confecção de instrumentos, p/ jovens	R. Janeiro
iii)	Rádio Comunitária (defic. Visuais)	Curso de operadores de rádio	R. Janeiro

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

iii)	Reaproveitamento de Alimentos	Programa com comunidades carentes	R. Janeiro
iii)	Fundação Palmares (trab. Negros)	Programas de estética, moda e confecção	R. Janeiro
iii)	Formação de Jovens Empreendedores	Planejamento de negócios/const. empresas	V. M. - SP
iii)	Laboratório de Empregadas Domésticas	Qualificação p/ melhoria do desempenho profissional	São Paulo
iii)	Capacitação p/ catadores de papel	Desenvolvimento prof. dos recicladores	São Paulo
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iv)	Minas por Minas (educação infantil e gerontologia social)	Requalificação de trabalhadores com crianças e idosos	V. M. - MG
iv)	Melhoria das condições pessoais de empregabilidade	Requalificação profissional	V. M. - São Paulo
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
v)	Formação de juizes e juizas de futebol	Qualificação de árbitos de futebol	BH. - MG
Região Centro-Oeste			
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
i)	Mapeamento de Cursos/Metodologias	P/ gestores de educação profissional	D.F.
i)	Bolsa-Alfa (alfabetização)	P/ jovens e adultos não-alfabetizados	D. F.
i)	Bolsa-Escola (alfabetização)	P/ famílias beneficiadas pela B.F. p/ Educ.	D. F.
i)	Formação de Formadores	P/ instrutores do Projeto Saber	D. F.
i)	Projeto Trabalhar (construção civil)	Alfabetização dos operários	Goiás
i)	Trabalhar – Indústria da Construção	Alfabetização e suplências de 1ª a 4ª série	M. S.
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
ii)	Qualificação na área de Paisagismo	Incentivo à abertura do negócio próprio	D. F.
ii)	Lapidação de Pedras Preciosas	P/ trabalhadores da Associação dos Lapidários	D. F.
ii)	Pescador Artesanal	P/ populações “ribeirinhas”	M. T.
ii)	Agroindustrialização em Pequenas Propriedades Rurais	C/ ênfase nas habilidades de gestão	M. T.
ii)	Trabalhadores Ambulantes	Aulas teóricas e práticas s/ lucros/prejuízos	M. S.
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iii)	Condutores Mirins (setor turismo)	Jovens em situação de Risco Social	D. F.
iii)	Serviço Civil Voluntário	Valorização da cidadania e solidariedade	D. F.
iii)	Detentos e Egressos do Sistema Penal	Atividades diversas	Ap.Goiânia
iii)	Apoio à Erradicação do Trabalho Escravo nas Carvoarias	Com o objetivo de oferecer uma nova atividade ocupacional (carveiros e ex-carv.)	V. M. - MS

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

iii)	Educação Prof. da População Indígena	Indígenas em situação de risco social	M. S.
iii)	Jovens e Adolescentes em situação de risco social	Qualificação p/ atuação como autônomos (serviços de babá, bombeiro hidráulico etc)	V. M. - MT
iii)	Detentos e Egressos do Sistema Penal	Qualificação em atividades diversas (computação, artesanato, marcenaria etc.)	V. M. - MT
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iv)	Treinamento à profissionais de Hotelaria e Gastronomia do DF	Aperfeiçoamento profissional p/ o desenvolvimento do turismo e lazer	D. F.
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
v)	Treinamento na área de Cinema e Vídeo	Formação de novos profissionais	D. F.
v)	Treinamento p/ profissionais da área de Farmácia	Atualização nos atendimentos de primeiros socorros (formação p/ balconistas)	D. F.
Região Sul			
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
i)	Educadores Infantis	Metodologias p/ o atendimento pré-escolar	V. M. - PR
i)	Alfabetização de jovens e adultos	Suplência de 1º grau p/ subescolarizados	P. A. - RS
i)	Projeto de EP em Áreas de Assentamento Rural	Alfabetização e qualificação em reflorestamento e saneamento	Santa Catarina
i)	Aprender construindo (construção civil)	Leitura e interpretação de desenho arquitetônico (e cursos específicos da área)	Santa Catarina
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
ii)	Treinamento gerencial/ PROGER	Acompanhamento de financiamento	V. M. - PR
ii)	Seminário de qualificação Jovem Empreendedor	Constituição de empresas, capacitação gerencial e linhas de créditos empresariais	V. M. - RS
ii)	Capacitação Rural das Famílias atingidas pela usina hidrelétrica	Visando o desenvolvimento auto-sustentado (usina Dn. Francisca)	Agudo, N. Palma/RS
ii)	Cooperativismo	Criação de cooperativas comerciais	P. A. - RS
ii)	Proj. de Multiplicadores em Desenv. Auto-Sustentável na Agricultura	Capacitação e organização de agricultores na construção de um projeto de Des. A.- S.	V. M. - SC
ii)	Artesanato Indígena	Qualificação em técnicas comercialização	V. M. - SC
ii)	Jovens Empreendedores	Incentivo à ações de empreendedorismo	Florianóp.
ii)	PROMOTEC/PROGER	Qualificação p/ o empreendedorismo	S. Catarina
ii)	Manicultura e Aquicultura	Comerc. e cultura de mariscos e ostras	S. Catarina
ii)	Fórum Catarinense de Desenvol.	Capacitação em desenvolvimento local	V. M. - SC

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iii)	Qualificação e acompanhamento de jovens em situação de risco social	Aprendizagem metódica ou ocupação s/ vínculo de emprego	V. M. - PR
iii)	Programa de Prevenção à Imunodeficiência "Bem Viver"	P/ portadores de HIV e presos em regime aberto (atividades diversas)	Porto Alegre - RS
iii)	Atendimento ao Sistema Penitenciário	Qualificação em artesanato em sucata, pintura, cozinha, produção de giz de cera etc	Itapema, Itajaí - SC
iii)	Portadores do HIV	Trabalho psicoterapêutico p/ conscientização da não-transmissão do vírus	Camboriú, Itajaí - SC
iii)	Portadores de Deficiência Mental/IPQ	Qualificação nas áreas de minhocultura, ativ. domésticas, panificação, olaria etc	Santa Catarina
iii)	Portadores de Deficiência Visual	Cursos de panificação, massagista, artesanato, informática, câmara escura etc.	V. M. - SC
iii)	Portadores de Deficiência Visual	Criação de cooperativas p/ atendimento especial na área visual	Florianópolis - SC
iii)	Comunidades Negras	Valorização e resgate da cultura negra	Florianópolis.
iii)	Mulher em Movimento (agricultura)	Capacitação p/ o trabalho associativo	V. M. - SC
iii)	Projeto Deficiente Mental/APAEs	Capacitação de pais, parentes e portadores de deficiência especial na área mental	V. M. - SC
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
iv)	Capacitação de Gestores Municipais de Saúde (região Centro-Oeste)	Atualização e mudança comportamental na cultura organizacional e gerencial	V. M. - PR
iv)	Atualização de Agentes Comunitários de Saúde	Capacitação nas áreas básicas de saúde pública (superação do modelo vigente)	V. M. - PR
iv)	Curso Master em Gastronomia	Aprimoramento do setor de alimentação	R.S.
iv)	Informatização da Junta Militar	Implantação da 1ª Junta Militar informatizada do País	Florianópolis - SC
iv)	Policiais Militares	Qualidade no atendimento e humanização	V. M. - SC
iv)	Projeto Atualizar (comércio varejista)	Requalificação em cursos de: informática, telefonista, recepcionista, espanhol etc.	Florianópolis - SC
iv)	Junta Comercial (administração pública)	Requalificação em direito, registro mercantil, informática, espanhol, inglês	V. M. - SC

iv)	Requalificação Bancária	P/ profissionais de ocupações em extinção	Florianóp.
iv)	Atualização de Jornalistas	Requalificação em redação, editoração etc	S. Catarina
iv)	Capacitação de Aviadores	Requalificação de aviadores na agricultura	S. Catarina
iv)	Capacitação em Políticas Públicas	Formulação e fiscalização de P. P.	S. Catarina
Tipo	Nome da Experiência	Características	Local
v)	Trabalhadores p/ Inds. Automotiva	Qualificação p/ novas ocupações no Pólo Automotivo	Curitiba - PR
v)	TENENGE/ COPESUL	Qualificação p/ novas ocupações na duplicação do Pólo Petroquímico do Sul	Triunfo, Canoas - RS
v)	S.O.S. Costa Leste (turismo)	Qualificação visando o atendimento ao turista na costa leste da ilha	Florianópolis - SC

Fonte: MTb/Sefor. Catálogos de projetos: Experiências inovadoras. Op. Cit. (elaboração nossa)

Obs: Onde consta V. M., leia-se Vários Municípios, onde consta só o nome do Estado é porque falta referência, no documento fonte, ao (s) município (s) distinto (s).

Bibliografia

- ABRAMO, Lais. **Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva**. ILPES, 1997 (mimeo).
- ABRANCHES, S. H. **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ALMEIDA, José. **Industrialização e Emprego no Brasil**. IPEA, Relatórios de Pesquisa, nº 24, Rio de Janeiro, 1974.
- ALVES, Edgard L G. e VIEIRA, Carlos Alberto S. **Qualificação Profissional: Uma Proposta de Política Pública**. In: Modernização Produtiva & Relações de Trabalho: perspectivas de políticas públicas. ALVES, Edigard (org.). IPEA, Ed. Vozes, Petrópoles, 1997.
- AMADEO, E. J. **Rentabilidade do Setor Tradeable e Geração de Empregos**. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (coord.) – Forum Nacional – Brasil: Desafios de um país em Transição. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1997.
- AMADEO, Edward J. et al. **A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980**. Brasília: IPEA. (Texto para discussão, nº 353), 1994.
- BALTAR, Paulo E. A & DEDECCA, Claudio S. **Notas sobre o mercado de trabalho no Brasil durante a industrialização restringida**. Cadernos do CESIT (texto nº 12). UNICAMP/IE. Campinas, SP, 1992.
- BALTAR, Paulo E. A . & GUIMARÃES, **Mercado de trabalho e crise: notas para uma abordagem**. Rio de Janeiro: ANPEC/PNPE, 1987.
- BALTAR, Paulo E. A . **Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil**. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.) – Economia & Trabalho: textos básicos. UNICAMP, IE. Campinas, SP, 1998.
- BALTAR, Paulo E. A . **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, Nº 06, junho, 1996.
- BALTAR, Paulo E. A. & DEDECCA, Claudio S. **Emprego e Salários nos anos 60 e 70**. UNICAMP/IE/CESIT. Campinas, SP, maio de 1992. (mimeo)
- BALTAR, Paulo E. A; HENRIQUE, Wilnês. **Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil**. In: OLIVEIRA, Carlos A . B.; MATTOSO, Jorge., org. Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- BALTAR, Paulo. E. A . & PRONI, Marcelo. **Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial**. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B.; MATTOSO. Jorge (org.). Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- BALTAR, Paulo. **O perfil de qualificação do trabalhador**. Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, 1998 (mimeo).
- BARROS, Alexandre R. & PERRELLI, Roberto Accioly. **Os impactos do Plano Estadual de Qualificação Profissional em Pernambuco**. In: Desenvolvimento econômico e Economia Brasileira – Revista Econômica do Nordeste (Banco do Nordeste do Brasil S/A). VOL. 29. (número especial).
- BELLUZZO, Luiz G. M. **O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BRYAN, Newton A. P. **Educação e Processo de Trabalho – Contribuição ao Estudo da Formação da Força de Trabalho no Brasil**. Dissertação de mestrado. FE/UNICAMP. Campinas, 1983.
- BRYAN, Newton A. P. **Reestruturação produtiva e a Formação do Trabalhador**. Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, 1997 (mimeo).
- CACCIAMALI, C. **Mudanças estruturais e o ajustamento do mercado de trabalho no Brasil na década de 80**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 2, São Paulo: ABET, 1991.
- CACCIAMALI, C. **Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: MTb. (Texto para discussão, nº 19), 1989.

- CACCIAMALI, M^a Cristina et alli. **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **Consequências do Neoliberalismo.** Economia e Sociedade, n^o01, Campinas, agosto, 1992.
- CARVALHO, R. **Projeto de primeiro mundo com conhecimento e trabalho de terceiro?** DPCT/IG/UNICAMP, Campinas, 1992.
- CASTILLO, Noela I. **Automação e qualificação do Trabalho: elementos para um enfoque dialético.** Dissert. de mestrado. Instituto de Geociências. UNICAMP. Campinas, SP, 1996.
- COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz G. M. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas.** Economia e Sociedade, n^o 7, Campinas, junho, 1996.
- DEDECCA, C. S. & ROSANDISKI, E. **A questão da ocupação urbana no Brasil nos anos 90,** Nova Economia, 7 (1), Belo Horizonte, 1997.
- DEDECCA, Claudio S. & PACHECO, C. A. **Mercado de trabalho não-agrícola: mitos e realidade.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.4, n^o ¾, 1990.
- DEDECCA, Claudio S. **Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90.** STb/GDF – MTb – Cesit/IE/UNICAMP, Campinas, janeiro, 1998 (mimeo).
- DEDECCA, Claudio S. **Qualificação e Formação Profissional: algumas experiências européias.** Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, janeiro, 1999 (mimeo).
- DEDECCA, Claudio. **Mercado de Trabalho Não-Agrícola e Categorias Ocupacionais.** Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, novembro, 1998 (mimeo).
- FAI/UFSCAR. **Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR: relatório de análise das avaliações dos PEQs-97 – parte I.** São Carlos, 1998. mimeo. P.34-40.
- FARIA, Vilmar. **Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupação.** In: BACHA, E.; KLEIN, H. (org.). A transição incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. V. 1.
- FERRAZ, J. **O impacto das novas tecnologias sobre a qualificação da mão-de-obra no Brasil.** Texto para discussão, n. 250, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.
- FERRO, J. **A produção enxuta no Brasil.** In: WOMACK, J. et alii (orgs) A máquina que mudou o mundo. Campus, Rio de Janeiro, 1992.
- FIORI, José Luis C. **Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma.** São Paulo, ILDESDES. Policy Paper, n.07, 1993. (mimeo).
- FLEURY, A. **Microeletrônica e organização da produção e do trabalho na empresa.** São Paulo em Perspectiva, 2 (3), SEADE, São Paulo, 1988.
- FOGAÇA, Azuete. **A educação e a reestruturação produtiva no Brasil.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- FOGAÇA, Azuete. **Educação e Desenvolvimento no Brasil.** Dissertação de mestrado. FE/UNICAMP, Campinas, 1989.
- FOGAÇA, Azuete. **Uma avaliação dos programas de qualificação e requalificação profissional realizados em articulação com as empresas.** FE/UFMG, dezembro de 1998. (mimeo).
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GUIMARÃES, Ivan G. R. **Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- GYTHAY, L. **Inovação tecnológica, subcontratação e mercado de trabalho.** São Paulo em Perspectiva, 8 (1), SEADE, 1994.
- HENRIQUE, Wilnês. **Questão Social e as Políticas Sociais no Brasil.** In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.) – Economia & Trabalho: textos básicos. UNICAMP, IE. Campinas, SP, 1998.
- HIRATA, Helena. **Receitas japonesas, realidade brasileira.** Novos Estudos Cebrap, n.2, São Paulo, 1983.
- HOLANDA, Sérgio B. de. **Raízes do Brasil.** Ed. José Olympio, 9^a ed. 1976.
- HUMPHREY, J. **The impact of 'japanese' management techniques on labor in brazilian manufacturing.** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 1993.

- LAVILLE, J. L. **Participacion des salariés et travail productif**, Sociologie dutravail, V. XXXV, N.01 1993.
- LEITE, Elenice. **O resgate da qualificação**. Tese de Doutorado. Dpto. de Sociologia, Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. São Paulo, 1994.
- LEITE, Elenice. **Inovação Tecnológica, Emprego e Qualificação: um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital**. SENAI/DN. Rio de Janeiro, 1990.
- LEITE, Marcia. **Modernização tecnológica e relações industriais no Brasil: o quadro atual**, Campinas, 1993. (mimeo).
- MATTOSO, J. e BALTAR, P. E. A. **Estrutura Econômica e Emprego no Brasil: A experiência recente**. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (coord.) – Forum Nacional – Brasil: Desafios de um país em Transição. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1997.
- MATTOSO, Jorge e POCHMANN, Marcio. **BRASIL: reestruturação ou desestruturação produtiva?** Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, 1997 (mimeo).
- MEDEIROS, C. A. **Industrialização e regime salarial nos anos 60 e 70**. Economia e Sociedade, Campinas, nº 2, agosto, 1993.
- MTb/PACTI/PBQP. **Questões Críticas da Educação Brasileira – Consolidação de Propostas e Subsídios para Ações nas Áreas de Tecnologia e da Qualidade**. Brasília, 1995.
- MTb/Sefor. **AVANÇO CONCEITUAL – Termos de Referência**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – Formando o Cidadão Produtivo**. FAT/CODEFAT. Brasília. (folheto), 1996.
- MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: Conceitos e Práticas em Debate**. (Nassim Gabriel Mehedff e outros). Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **PLANFOR – Guia de Planejamento e Execução – Planos e Projetos de Educação Profissional**. FAT. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos**. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **Perfil da Clientela & Avaliação de Foco dos Programas**. FAT. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **PLANO DE AÇÃO – Um Compromisso com a Mudança – 1996-1998**. Brasília, 1996.
- MTb/Sefor. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional – Implementação de uma Política Integrada**. Brasília, 1996
- MTb/Sefor. **Avaliação Externa dos PEQs: acompanhamento de egressos**. Termo de Referência. Brasília, setembro de 1997.
- MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – O debate da(s) Competência(s)**. FAT. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – Um Projeto para o Desenvolvimento Sustentado**. Brasília, 1995.
- MTb/Sefor. **HABILIDADES – Uma Questão de Competências?** FAT/CODFAT. Brasília, 1996.
- MTb/Sefor. **PLANFOR – Catálogo de Projetos: Experiências inovadoras**. Série Acervo PLANFOR, V.1, Brasília, 1998
- MTb/Sefor. **PLANFOR – Programa Nacional de qualificação do trabalhador – Avaliação gerencial – 2º ano do triênio – resultados até 31/12/97**. FAT. Brasília, 1998.
- MTb/Sefor. **PLANFOR – Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1996.
- MTb/Sefor. **PLANFOR – Termos de Referência dos Projetos Especiais**. FAT/CODEFAT. Brasília, 1996.
- MTb/Sefor. **PLANFOR 1996/99 – Plano Nacional de Formação Profissional – PEQs/Parcerias Nacionais e Regionais. AVALIAÇÃO GERENCIAL – 1996 (primeiro ano do triênio)**. Brasília, 1997.
- MTb/Sefor. **PLANFOR: Reconstruindo a Institucionalidade da Educação Profissional no Brasil**. FAT, Brasília, dezembro, 1998.
- MTb/Sefor. **Plano Nacional de Educação Profissional – Trabalho e Empregabilidade**. Brasília, 1996
- MTE/Sefor. **GUIA DO PLANFOR – 1999-2002 – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. FAT, Brasília, março de 1999.
- MTE/Sefor. **O que aconteceu com os treinandos dos PEQs? Síntese do resultado do acompanhamento de egressos em 1997/1998**. Brasília, 1998. (mimeo).

- MTE/Sefor. **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado.** FAT, Brasília, março de 1999.
- MTE/Sefor. **PLANFOR: Anuário Estatístico – 1995/1998 – PEQ's e Parcerias.** FAT, Brasília, março de 1999.
- NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo.** Ed. Vozes, Petrópolis. RJ, 5ª ed. 1988.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. **Formação do Mercado de Trabalho no Brasil.** In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org.) – Economia & Trabalho: textos básicos. UNICAMP, IE. Campinas, SP, 1998.
- PACHECO, C. & POCHMANN, Marcio. **Transformações do mercado de trabalho: experiências internacional e brasileira recente.** Campinas: Cesit/IE/UNICAMP, 1997.
- PASTORE, José et alli. **Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980(O que ocorreu com a família brasileira?).** FIPE/Estudos Econômicos. Ed. Pioneira, 1983.
- PASTORE, José. **Desigualdade Social e Mobilidade no Brasil.** T. A. QUEIROZ. SP, 1973.
- POCHMANN, Marcio. **Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil.** Cesit/IE/UNICAMP, Campinas, junho, 1998 (mimeo).
- POCHMANN, Marcio. **As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes.** In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- POCHMANN, Marcio. **Estudo contraria tesa da qualificação.** In: *Jornal o Estado de São Paulo*. 03 de junho, Quarta-feira, 1998 (caderno de economia).
- POCHMANN, Marcio. **Mudanças na Ocupação e a Formação Profissional.** Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, janeiro – 1999. (mimeo).
- POCHMANN, Marcio. **O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional.** Cesit/IE/UNICAMP. (mimeo). Campinas, 1998.
- POCHMANN, Marcio. **Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil.** Cesit/IE/UNICAMP. Campinas, junho, 1998 (mimeo).
- POSTHUMA, Anne Caroline. **Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor.** In: MTE/Sefor, 1999. (<http://www.mte.gov.br> página de artigos e publicações).
- PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** Ed. Brasiliense, 8ª edição, São Paulo, 1963.
- RAMOS, L. e ALMEIDA, J. G. Reis. **Emprego no Brasil: Os Anos 90;** CAMARGO, J. M. **Estabilização, Emprego e Restrição Externa.** In: VELLOSO, J. P. dos Reis (coord.) – Forum Nacional – Brasil: Desafios de um país em Transição. José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1997.
- RIOS NETO, Eduardo L. G. et alli. **Análise comparativa da qualificação profissional na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).** In: Anais VIII – Seminário sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte, CDEPLAR/UFMG, 1998 Vol. 2.
- ROSANDISKI, E. **Uma avaliação das mudanças no perfil do emprego por região demográfica.** Cesit/IE/UNICAMP, Campinas, 1997 (mimeo).
- RUAS, R. & ANTUNES, J. **Mudança tecnológica e gestão do trabalho em indústrias tradicionais.** ABET, São Paulo, 1991.
- SABÓIA, J. **Emprego e renda no Brasil durante a década de oitenta.** Rio de Janeiro: UFRJ/ IEL. (Texto para discussão, nº 320), 1994.
- SALERNO, M. **Produção, Trabalho e participação.** In: FLEURY, M. & FISHER, R. (orgs.) Processo e relações de trabalho no Brasil. Atlas, São Paulo, 1985.
- SALERNO, M. S. **Trabalho e organização na empresa integrada e flexível.** São Paulo, Seminário Multidisciplinar sobre Trabalho e Educação, Fundação Carlos Chagas, 1992 (mimeo).
- SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete. **Modernização Industrial e A Questão dos Recursos Humanos.** Economia e Sociedade, nº 1, IE/UNICAMP, Campinas, agosto, 1992.
- SALM, Claudio & FOGAÇA, Azuete. **Tecnologia, Emprego e Qualificação: Lições do século XIX.** Sem. Internacional sobre o Emprego e Desenvolvimento Tecnológico. DIEESE/CNPq, São Paulo, 12 a 18 de novembro, 1997.
- SALM, Claudio. **Escola e Trabalho.** Tese de doutoramento. IFCH/UNICAMP, Campinas, 1980.
- SALM, Claudio. et alli. **Emprego e desemprego no Brasil.** Novos Estudos, nº 45. São Paulo: CEBRAP, 1997.

- SALM, Claudio. **Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho**. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.) – Economia & Trabalho: textos básicos. IE/UNICAMP. Campinas, SP, 1998.
- SALM, Claudio. **Vai ser difícil requalificar**. Boletim de conjuntura, nº 17 (2), IE/UFRJ. Rio de Janeiro, julho, 1997.
- SILVA, Beatriz Azeredo. **Políticas Públicas de Emprego no Brasil: A Experiência Recente**. Tese de Doutorado. IEI – UFRJ, 1997
- SILVA, Beatriz Azeredo. **Políticas públicas de emprego no Brasil**. In OLIVEIRA, Marco A. (Coord.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- SILVA, E. **Refazendo a fábrica fordista**. Hucitec, São Paulo, 1991.
- TAUILE, R. **Máquinas-Ferramentas com Controle Numérico e seus efeitos sobre a organização da produção**. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1983.
- UFMA. **Relatório Sobre a Situação de Egressos do PEQ-MA/1996**. São Luís. Maranhão, 1998. (mimeo).
- UNITRABALHO. **Pesquisa para identificação da eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Estado de São Paulo**. FAT/CODEFAT-MTb/Sefor-SERT/SP, 1997.
- VALLE, Beatrice. **Políticas de mercado de trabalho no Brasil**. In: OLIVEIRA, Marco A. (Coord.). Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 1998.
- ZARIFIAN, Philippe. **Travail et communication: essai sociologique sur le travail dans le grande entreprise industrielle**. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.