

6. A reforma do Estado e o novo paradigma de políticas públicas

6.1. O político e o Estado na economia capitalista

Nesse momento reexamina-se a experiência histórica a fim de compreender a implementação do projeto neoliberal que, embora nascido da crítica econômica ao *welfare state*, constitui-se paradigma hegemônico, como modelo das relações entre classes e como novo modelo de Estado.

A mudança político-ideológica conservadora do final dos anos 70s processada originalmente no eixo anglo-saxão e depois chegada ao Brasil nos anos 90s, marca a posição primeira das idéias neoliberais tanto nos governos como no ambiente acadêmico. Muito embora tenha sua gênese logo após a segunda guerra mundial como reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, só obtiveram consagração a partir de 1979 nos países desenvolvidos, quando os fundamentos econômicos e teóricos neoclássicos são traduzidos para o espaço político.

FIORI(1998) resume o desenvolvimento do neoliberalismo em alguns momentos fundamentais. No primeiro momento, do imediato pós-guerra aos 60s, Hayek (em *Caminho da servidão*, 1944) teve suas idéias germinadas, contra-atacando a regulação social e do mercado por parte do Estado, Keynes e o *welfare state*, cujas limitações cerceavam a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Compartilhando a orientação ideológica de Hayek estavam reunidos discípulos da escola austríaca e outros norte-americanos, organizando-se para uma resistência à hegemonia do pensamento keynesiano. ANDERSON(1995, p.10) comparará essa reunião com uma “espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada”, apesar das condições favoráveis da era de ouro do capitalismo levar à crença das concessões e adesões desses intelectuais ao pensamento keynesiano.

No segundo momento, nos anos 1950/1970, com a presença de Milton Friedman, as idéias tomam força e avançam para os espaços acadêmicos particularmente norte-americanos²². Com a crise do modelo econômico em 1973, o projeto neoliberal ganha terreno, justificando a crise como resultado dos legados de Keynes e de Beveridge, isto é, intervenção anticíclica e redistribuição social.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais

²² Fiori lembra que foi na academia americana das “expectativas racionais”, da “escolha pública”, que se formaram os economistas que estiveram no comando da implementação das políticas econômicas na América Latina nos anos 90s. (FIORI, 1998, p.216)

geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. (ANDERSON, 1995, p.10 e 11)

A fase decisiva em termos de conquista da hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia foi aquela que FIORI(1995) denominou como a da “passagem do campo da teoria para o campo da política”, ou seja, quando a teoria econômica neoclássica é traduzida para o espaço das políticas públicas, organizadas sobre o tripé da desregulação dos mercados, abertura comercial e privatização.

Essa experiência ocorre pioneiramente na Inglaterra com o governo eleito Thatcher(1979); um ano depois, nos EUA, com o governo Reagan(1980) e, Alemanha, com Helmut Kohl(1982). A partir daí, embora em diferentes magnitudes nos países avançados, vai-se transformando em um “projeto global de reorganização da economia mundial”. Reorganização política e econômica que tem como consequência a idéia do “fim dos Estados nacionais”, vulnerabilizando tanto a soberania externa dos Estados quanto seu poder interno de intervenção na economia e na sociedade. (FIORI, 1995, p.196 e 197)

Nos anos 90s, a “modernização conservadora”, seguida pelos países capitalistas ocidentais em consequência da crise econômica mundial que se seguiu nos anos 70s, ao fim do padrão-dólar (1971), ao primeiro e segundo choques do preço do petróleo (1974/1979) e pela política de juros estadunidense do final dos 70s e início dos 80s, fez emergir novos paradigmas tecnoindustriais, produtivos e de gestão. Mas, como resultado do próprio processo de liberalização econômica e de mobilidade dos capitais, os Estados nacionais foram perdendo sua capacidade fiscal e de coordenação das políticas econômicas, generalizando a convicção de que a função econômica dos Estados esgotara-se.

Segundo FIORI(1995, p.1999), “(...) todos estes fatos e a nova realidade foram transformados pela ideologia ultraliberal, em evidência incontestável da superioridade dos mercados despolitizados e desregulados e da inoperância ou perniciosidade de todo e qualquer intervencionismo estatal”; o intervencionismo de tipo keynesiano passou a ser responsabilizado pela inflação, pela recessão, pela crise fiscal.

Secundariza-se, dessa maneira, o papel da política e do Estado nos processos de desenvolvimento capitalista, tanto teórica como historicamente. Teoricamente, desde os anos 20s a teoria do bem-estar defendeu a necessidade de intervenção estatal para corrigir eventuais percursos nocivos à otimização dos recursos, e Keynes, em 1936, demonstrara a importância do Estado para a regulação da economia com o princípio da demanda efetiva. Historicamente, a ação expansionista dos Estados nacionais foram decisivas nos processos de industrialização capitalista, de alguma forma desobstruindo caminhos, montando infraestrutura de comunicação e transporte, formando mão-de-obra, e outros.

Também na década de 90 as teses econômicas neoclássicas atingem a América Latina (com exceção do Chile, que o fez muito anteriormente) e o Brasil em particular. É o momento derradeiro de aportar num território que tem suas condicionalidades externas e internas, e suas especificidades. Tais proposições retraduzidas no plano político pelas políticas públicas organizadas em torno da desregulação, privatização e abertura, transformaram-se no núcleo central das políticas de ajustamento econômico da periferia.

O Brasil, como os demais países da América Latina, que havia experimentado longo período de crescimento a partir de um modelo econômico intervencionista e baseado na substituição de importações, encontra brusca interrupção a partir de 1982. Após a crise da dívida externa²³, esses países são compelidos a implantar programas de ajuste e reformas com base nas doutrinas do chamado “Consenso de Washington”.

De acordo com o “Consenso de Washington”, as raízes dos problemas latino-americanos estavam na estratégia de desenvolvimento adotada no período pós-guerra, desembocando em crescimento introvertido e atribuindo ao Estado a responsabilidade maior pela crise. As recomendações do “Consenso”, de John Williamson, tomavam por base as premissas de que,

os desajustes econômicos resultam sempre de excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público; a liberalização da economia durante a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios econômicos explosivos nem aumentar o fardo do ajustamento; as dívidas externas devem ser pagas *in totum* para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários. (PORTELLA, 1994, p.107)

²³ PORTELLA FILHO(1994, p.106) aponta que a “crise financeira de 1982 ameaçava proporcionar grandes prejuízos aos bancos privados internacionais, especialmente aos grandes bancos americanos, que haviam emprestado à América Latina quase 100% de seu capital”.

Os países seriam assim encorajados a realizar a estabilização, a liberalização e o pagamento das dívidas externas, com retorno esperado no curto prazo pelos organismos FMI e Banco Mundial.

FIORI(1995, p. 234) explica que o Consenso “refere-se a um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo FMI e pelo BIRD em mais de 60 países de todo o mundo, configurando uma estratégia de homogeneização das políticas nacionais”, operadas, em alguns casos, pelos próprios técnicos daquelas agências, em outros, com a ajuda de economistas norte-americanos e, em outros países ainda, por economistas que compunham um corpo burocrático mais estruturado (a que Williamson chamou de *technopols*) capazes de aliar o seu *mainstream* à capacidade política de implementação da agenda, como foram, no Brasil, Zélia, Kandir, Malan, Arida, Bacha e Franco.

O programa constaria de três fases:

A primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário, envolvendo, invariavelmente, a revisão das relações fiscais intergovernamentais e reestruturação dos sistemas de previdência pública; a Segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”, quer seja, a liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização de empresas estatais; e, a terceira, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (FIORI, 1995, p.234)

Para a sua consecução, as dimensões política e de poder apareceram como essenciais. A perversidade social do programa neoliberal precisaria ser entendida como transitória e requisito para o crescimento e bem-estar no longo prazo. Assim, alguns mecanismos indutores eram necessários para que a reestruturação e estabilização acontecesse. A ocorrência hiperinflacionária, que Perry Anderson aponta como equivalente ao regime autoritário, era o primeiro desses mecanismos.

ANDERSON(1995) cita um economista neoliberal indiano que, tratando do problema inflacionário no Brasil, aponta como problema a taxa de inflação demasiado baixa. Esse mesmo economista persiste, dizendo: “esperemos que os diques se rompam, (...), precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país”; e produziu-se o espaço para o avanço neoliberal.

Outro componente favorecedor da programática liberal foi a destruição das bases da esperança, aludidas por Francisco de Oliveira, que havia sido construída

anteriormente, metamorfoseando o movimento de esperança e de organização e luta da sociedade em resposta à dilapidação do Estado em movimento derrotista. José Paulo Netto acrescenta que no Brasil,

a instauração democrática da última década [80], na medida em que não se reverteu efetivamente em melhoria das condições de vida da massa da população, engendrou um desalento, uma desqualificação, uma desesperança tais, em face da ação política e dos espaços públicos, que acabam por ser funcionais às propostas neoliberais. (NETTO, 1995, p.33)

Outros elementos condicionantes seriam: uma oposição desacreditada frente aos *technopols* e uma coalizão de poder para aproveitar essas circunstâncias favoráveis. A opção política brasileira enfrentou qualquer e toda resistência conceitual à modelagem dominante assumindo como fato irrefutável as relações de poder estabelecidas e a dependência internacional inserida na política de estabilização, tendo como imperativo a Reforma do Estado. Procedamos ao resgate histórico dessa experiência brasileira.

6.2. Crise econômica e Estado no Brasil

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 30, e especialmente no pós-guerra, momento em que o fomento da industrialização, da acumulação do capital industrial, torna-se prioridade de governo, desenvolveu-se um padrão de produção e de trabalho fordista que favoreceu o capital, mas também os trabalhadores que começaram a merecer o amparo institucional do Estado, com a ampliação do sistema de previdência social e da legislação do trabalho sob pressão do movimento operário. Sob o regime democrático até 1964, o capitalismo vai-se consolidando e o desenvolvimento do modelo de substituição de importações prossegue com a formação do setor de produção de bens de capital no qual as empresas públicas e o capital estrangeiro têm papel fundamental, mantendo seu caráter competitivo até os anos 1956/61, quando os grandes capitais multinacionais são atraídos para o Brasil, tornando-se definitiva a hegemonia do capital monopolista. (SINGER, 1987)

Na década de 70, linhas inteiras de produção são transferidas para esse país, encontrando nos trabalhadores baratos e disciplinados pelo regime militar no poder pós-64 os substitutos para os trabalhadores rebeldes dos países capitalistas centrais. Lembre-se de que a disciplina é condição fundamental dentro do paradigma fordista importado com as plantas industriais, baseadas no tripé capital nacional público e privado e capital multinacional, estreitando as alianças entre o capital nacional e o multinacional e entre o público e o privado.

Com o processo de substituição de importação em esgotamento desde a década de 70 e a estratégia de crescimento com endividamento externo²⁴ acelerada pela desova de capitais internacionais causada por excesso de eurodólares, somados, posteriormente, às dificuldades advindas do crédito externo e crise mexicana no início dos 80s, e o já enfraquecido regime militar, provoca-se uma primeira experiência de ajuste, ainda que tardio, com recessão e desemprego, ao mesmo tempo em que várias tentativas de estabilização eram realizadas.

A década "perdida" de 80 pode ser entendida na observação da perda do dinamismo econômico representada tanto pela queda da taxa de crescimento do PIB como por suas taxas negativas (1981 e 1983), e pelas respostas de política de estabilização de preços empreendidas em uma situação inflacionária sem precedentes na história econômica brasileira.

O Brasil, assim como a maioria das economias latino-americanas, que havia sido beneficiado na década de 70 pelas transferências líquidas de capitais, defronta-se, no início da década de 80, com sua interrupção, obrigando-se a saldar seus compromissos com o serviço da dívida externa com seus próprios recursos através da política de saldos favoráveis da balança comercial, isto é, pelas políticas de desvalorização cambial. O objetivo foi atingido com o custo da aceleração dos preços e depressão econômica. A queda das receitas fiscais e a redução das despesas públicas não-relacionadas ao serviço da dívida e o aumento da dívida interna foram consideráveis. Esse encadeamento precisa ser melhor explicitado.

O serviço da dívida externa é saldado com divisas estrangeiras. Para isso, o Estado compra as divisas necessárias ao financiamento do serviço da dívida do setor que as obtém, ou seja, do setor exportador, incentivando através da política de desvalorização cambial. A capacidade de compra das divisas pelo Estado está relacionada à emissão de títulos do Tesouro, uma vez que suas receitas estão em queda, e à política de juros reais altos para torná-los atrativos.

No entender de Salama, "a dívida externa e o seu tratamento dão origem a um duplo problema: o da passagem da inflação a níveis muito elevados e o do inchaço de uma dívida interna muito alta e particularmente volátil, porque essencialmente de curto prazo". (SALAMA, 1998, p.231)

²⁴ CASTRO; SOUZA (1985) discutem os processos de endividamento(70's) e ajuste tardio(80's) da economia brasileira. Ver também BELLUZZO;COUTINHO(1983).

O processo de acumulação outrora estabelecido pelo regime militar, articulado financeiramente pelo Estado como capital financeiro e como capital produtivo, ao mesmo tempo que se vivenciava a crise da dívida externa, terminou convertendo esta última em dívida interna pública, esgotando a capacidade do Estado na condução da expansão capitalista. Esse esgotamento desembocou na "crise interna do Estado" tornando os gastos sociais públicos nos responsáveis maiores pela "falência" do Estado. (OLIVEIRA, 1999)

Na realidade, a dilapidação progressiva do Estado brasileiro apresenta determinações externas importantes. A adoção do sistema de câmbio flutuante e a suspensão da paridade do dólar produzidos na década de 70, somados aos choques do petróleo e a desova internacional dos eurodólares para os países do terceiro mundo, como o Brasil, através de empréstimos a taxa de juros flutuantes, fizeram com que o endividamento fosse intensificado.

O problema na década de 80 quando do aumento das taxas de juros internacionais gerou desequilíbrio no balanço de pagamentos, inflação e a multiplicação da dívida pública externa e interna. A renegociação e os constrangimentos da dívida externa condicionaram a aceitação de condições que incluíam as reformas econômicas e do Estado, liberal e privatizante. Por outro lado, o processo inflacionário foi decisivo. BRESSER PEREIRA(1998, p.43) anota: "a reforma do Estado começou timidamente nos anos 80, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge no início de 1990, quando o país passa por um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma tornou-se imperiosa."

Acrescenta-se a isso, a "crise da credibilidade pública do Estado, da política e dos políticos, sem paralelo na moderna histórica política brasileira". (OLIVEIRA, 1992, p.31) Francisco de Oliveira é incisivo nesse assunto, e afirma que,

o que é específico da Nova República é a forma da crise política. Sem minimizar a crise econômica, (...) e a rigor a viga mestra da crise global, a Nova República deslocou o centro de gravidade da crise econômica para uma crise geral do Estado, do governo, das instituições. É verdade que já havia sido a crise econômica sob o último governo militar que, forjando uma crise política, abriu o caminho para a total desmoralização do governo militar, mas a crise política não careceu do solucionamento da crise econômica para ser contornada: ao contrário, é em meio à intensidade da crise econômica que se dá a construção da Nova República. Esta constituiu, exatamente, um movimento de politização da economia: a crise econômica que deveria ser resolvida pelo novo regime democrático. Ao falhar nessa promessa, a Nova República potenciou o descrédito da política, num movimento simétrico. (OLIVEIRA, 1992, p.32)

Eis aí as condições políticas e econômicas que deram sustentação ao reajuste dos anos 90s. Mesmo a forte expansão dos novos movimentos sociais e as resistências da sociedade às tentativas de desestruturação neoliberal não foram suficientes para que o novo projeto nacional fosse vitorioso.

A segunda experiência de ajuste estrutural acontece a partir de 1990, com a derrota das forças interessadas em construir esse projeto nacional nas eleições de 1989, e caracterizou-se pela estabilização de preços ancorada na abertura comercial e a dependência de capital financeiro externo, praticando um novo projeto político neoliberal com reestruturação na base produtiva e tecnológica, em conformidade ao novo paradigma mundial de flexibilidade e competitividade.

Nesse período, a financeirização apresenta-se com novo significado, produto de uma estratégia de saída da crise, centrada na liberalização dos mercados e na política de valorização cambial, favorecendo o desenvolvimento de uma gestão da força de trabalho baseada na intensificação de seu uso. (SALAMA, 1998) E ainda mais, a dependência financeira, residindo na necessidade da credibilidade quanto à taxa de câmbio e manutenção de taxas de juros positivas, faz com que o sistema se reproduza “num fio de navalha”. A solução do problema inflacionário, resolvida pela abertura comercial e dos mercados financeiros, abocanha partes crescentes da mais-valia produzida internamente. Estabilizam-se internamente os preços ao custo da injeção de capitais voláteis e especulativos, comprometendo o produto e o emprego, intensificando a dívida social acumulada.

A dimensão do produto brasileiro, medida pelo PIB reduziu-se em cinco pontos percentuais entre 1989 e 1992, quando neste último foi de -0,54. A partir daí houve uma alteração positiva de 1993 a 1997, respectivamente 4,92; 5,85; 4,22; 2,76 e 3,68%, quando afinal a recessão se impõe com -0,12 em 1998 e 1,01 em 1999.(IBGE) A reativação da economia entre 1993 e 1997 se deu em grande parte pelos bens de consumo duráveis, como a que ocorreu entre 1968 e 1970, período do milagre brasileiro. No entanto, algumas particularidades a diferenciam - o efeito pouco significativo do emprego e do valor agregado do setor industrial no seu conjunto, mesmo porque os possíveis efeitos nacionais sobre as rendas e o emprego foram transferidos para o exterior por conta das importações de componentes. Enquanto o PIB no período 1990/1997 apresentou taxa de crescimento médio anual de 1,9%, e de 4,0% para os anos 1993/97, o nível nacional de emprego regular teve taxas negativas de

variação média anual tanto para os anos 90/97, que foi de -1,9%, quanto para os anos de 93/97 que foram de -0,5%. (MATTOSO; POCHMANN, 1998)

Na realidade, em razão do plano de estabilização de preços a partir de 1994, o controle da produção e do emprego, aliado a uma política de juros e câmbio favoráveis e a propensão a desequilíbrios nas contas externas, colocaram a economia brasileira num ambiente de muita fragilidade, fortalecendo a condução das políticas neoliberais. A atenção para com a inflação e a modernização e a abertura à economia internacional tiraram o centro do debate sobre o desemprego.

Sob outro aspecto, a nova estrutura produtiva brasileira que surge nos anos 90 rompe com o antigo tripé que sustentava até então a produção industrial: o capital estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro. O capital nacional posiciona-se em situação subalterna, ocorre a privatização econômica do setor produtivo estatal e o capital estrangeiro ganha participação relativa. Este último tem sido possibilitado não apenas pelo estímulo da taxa de juros nacional e portanto pela especulação financeira, mas também pela aquisição de propriedades nos setores siderúrgico, elétrico, telecomunicações e outros, consolidando assim, pelo projeto nacional em curso, um processo de "recomposição patrimonial" concentrado em reduzido número de grandes grupos econômicos, sem promoção da ampliação do parque produtivo nacional, ao mesmo tempo que se conformam o ajuste e a redução relativa dos gastos sociais, e o aumento do componente financeiro dos gastos públicos, e se redefinem o espaço público e o privado.

Mais do que isso, OLIVEIRA(1999) comenta que "a privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público" (p.68). Como consequência, a introdução dos critérios micro na racionalidade estatal a transforma, subliminarmente, em racionalidade privada. Isso levou a uma "subjetivação perigosa por parte das burguesias [que é radicalmente antipública], (...) que é a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado que foi a contrapartida, ou a contradição, que construiu o sistema do Estado do bem-estar." (p.68) No Brasil, como nos demais países, o cotidiano foi forjando uma subjetividade, "formando o homem privado contemporâneo, que é a base social sobre a qual se sustenta o neoliberalismo; que no final de contas é sua expressão." (p.70)

Não se podem negligenciar também as determinações internas; a crise do Estado brasileiro tem particular expressão. Ela tem a ver com a "natureza conservadora das coalizões de poder que sustentaram o final dos governos autoritários e o início dos

democráticos”, sendo vetada qualquer alternativa que envolvesse o repensar do Estado no sentido de reorganização do padrão de financiamento público e do setor produtivo estatal. (FIORI, 1998)

A reforma do Estado é então expressa no plano político a partir das teses econômicas neoclássicas em ataque ao Estado desenvolvimentista que teria produzido a sua crise. A crise do Estado torna-se sinônimo de crise fiscal provocada por excesso de gasto público social sob um modelo de desenvolvimento excessivamente regulamentado, protecionista e estatista, obstáculos à competitividade, cuja solução está na base da política conservadora da desregulamentação, privatização e abertura comercial, dissolvendo as possibilidades de exercício autônomo das políticas públicas nacionais.

Com uma dívida social acumulada, manifestada pela concentração de riqueza e desigualdade social, e em face dos efeitos recentes do desemprego e da precarização econômica e social, apela-se para as Reformas e para a modernização da gestão das políticas públicas. Assim foi que, no Brasil, a discussão sobre a Reforma do Estado se fez presente.

O discurso governamental²⁵ observa que, após a crise de endividamento que se seguiu à década de setenta, favorecida, como dito, pela política de desova de capitais internacionais dos países centrais para os países em desenvolvimento, o ajuste estrutural das economias em todo o mundo apresentou-se como uma necessidade urgente para o desenvolvimento. Esse ajuste significava reforma fiscal e liberalização e desregulamentação dos mercados: o pressuposto neoliberal do Estado mínimo estava presente. Os resultados do ajuste, porém, não foram de todo positivos para o crescimento esperado, o que fez com que a ênfase fosse deslocada para a reforma do Estado numa tentativa de sua reconstrução. Tem-se um diagnóstico de crise mais ampla do Estado, causadora da crise econômica, que inclui a crise fiscal do Estado, mas também a crise do seu modo de intervenção (a estratégia de substituição de importações) e a crise da sua forma burocrática de administrar - daí o crescente interesse pela reforma do Estado nos anos 90. (BRESSER PEREIRA, 1996, 1997)

Admite-se, primeiro, que a importância da gerência pública burocrática, da autoridade racional, legal, impessoal, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado, acontece apenas no século XIX, porque ela se torna inadequada

²⁵ Contido nos textos: BRESSER PEREIRA[(1996);(1997);(1998*);(1998b)] e BRESSER PEREIRA;GRAU(1999)

no século XX. Em segundo lugar, nos países desenvolvidos os direitos individuais e sociais estavam protegidos, o patrimônio público continuava exposto pela sua apropriação privada (*rent-seeking*) resultado da ineficiência em administrar o Estado do bem-estar social; nos países em desenvolvimento, onde o Estado desenvolvimentista foi a tradução do Estado do bem-estar, a situação era vista como mais problemática, por causa dos burocratas que substituíam parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e apropriação do excedente econômico. (BRESSER PEREIRA, 1997)

Sob essa visão de insuficiência da gestão burocrática, centrada nos meios, emerge a administração pública gerencial, orientada para os resultados, que tem como características ser:

orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.30)

No Brasil, essa percepção se fez sentir em meados dos anos 90s, quando da criação do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e da publicação do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, pela Presidência da República em 1995, cujo propósito é transformar a administração pública brasileira, de burocrática em gerencial, e, portanto, sob os postulados gerenciais da descentralização e eficiência e dos resultados.

Fernando Henrique Cardoso põe às claras a reforma do Estado,

É necessário [ao Estado] adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados. (...) temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, (...). (CARDOSO, 1998, p.16 e 17)

A retirada de apoio ao *welfare state* e o avanço do setor privado no pós-70 transformou-se numa "virtude" governamental pelos neoliberais. O mesmo Estado é chamado a atuar e defender o interesse da nação regulando as atividades do capital corporativo, atraindo o capital financeiro e, quando necessário, contendo a sua fuga.

João dos Reis da Silva Junior e Valdemar Sguissardi mencionam que, envolvido pelo Consenso de Washington, desde o final dos anos 80 até início dos 90, o mercado

se faz presente na alocação dos recursos e a reconstrução do Estado torna-se pauta das discussões no plano político. A crise do Estado, como problema no agregado de poupança pública negativa, esgotamento do modelo de substituição de importação, queda do crédito público, transformou-se em pretexto para explicar a crise econômica.

A resposta à crise, segundo os economistas do governo responsáveis pela reorganização do Estado, como Bresser Pereira, seria a flexibilização e a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios e para as "organizações sociais", obedecendo sempre a critérios gerenciais de eficiência.

De acordo com BRESSER PEREIRA(1996), a administração pública passaria do modelo anterior de atendimento das demandas sociais para a administração gerencial, de conformidade com a racionalidade capitalista voltada para a eficiência e os resultados. No âmbito econômico, o novo papel exercido pelo Estado é o de facilitar a inserção competitiva internacional da economia nacional; no âmbito das políticas públicas, o novo Estado "social-liberal" continua a proteger os direitos sociais, mas "gradualmente deixa de exercer diretamente as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las"²⁶.

No interior do movimento mais amplo de mudanças na base produtiva e na reconfiguração do Estado, a educação do trabalhador também se reconfigura e toma significado como política pública nos anos 90s no campo das políticas de emprego e trabalho. Isso significa que a política pública de formação e qualificação profissional está-se realizando num contexto de transição do regime fordista para um novo regime de acumulação, de mudança na concepção do saber como bem coletivo para bem particular privado, e da ampliação da esfera privada em detrimento da pública, com a redefinição do Estado a partir das determinantes globais e especificidades do país. (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001)

Do Estado estruturador do econômico e do social, que participa da reprodução do capital e da força de trabalho promovendo o compromisso social e a politização dessas relações, que nem sequer se consolidou no Brasil, embora represente uma reprodução em pequena escala da trajetória dos países desenvolvidos, para o Estado gestor.

As políticas públicas se inserem num processo de mercadorização do espaço público, pela sua orientação reordenadora, com valorização da racionalidade gerencial

²⁶ Ver mais especificamente BRESSER PEREIRA; GRAU(1999)

capitalista. A mesma matriz político-ideológica da reforma do Estado e das políticas públicas orienta a política de qualificação profissional. Dentro da lógica da destruição da esfera pública (OLIVEIRA,1998b), o espaço social da educação, e especialmente da educação profissional, reorganiza-se sob essa ótica, para responder às demandas do setor produtivo, do cliente, e portanto subordinado ao mercado e à acumulação do capital, o que o leva à "mercantilização" da educação e da qualificação. A qualificação profissional, tida como produção da mercadoria força de trabalho torna-se cada vez mais subsumida ao capital produtivo.

Ainda vale insistir que o homem está lutando para tornar-se cada vez mais mercadoria. Introjeta-se a racionalidade capitalista empresarial nas ações e políticas públicas, no instante em que se introjeta também no indivíduo a responsabilidade por sua situação social e econômica.

(...) o homem internaliza por meio de todas as suas atividades o trabalho como essência subjetiva da propriedade privada, enquanto que a expansão da esfera privada, e com ela a racionalidade do capital, procura ocultar as condições objetivas de produção da propriedade privada (...) há mudanças culturais e, com elas, um profundo processo de alteração da subjetividade". (SILVA JR; SGUISSARDI, 2001, p. 262)

Idealiza-se a iniciativa individual, a autonomia, e tudo passa a depender do próprio indivíduo, tanto pela criação quanto pela manutenção do seu próprio trabalho, o que faz com que o trabalhador lute cada vez mais para ser mercadoria, e mais, uma mercadoria "qualificada" e empregável. Qualificada para encontrar ou manter emprego no setor formal, qualificada para se engajar no setor informal, qualificada para se inserir no conjunto dos trabalhadores das fábricas sob o modo de produção rígido fordista ou sob o modo de produção flexível.

7. Perspectiva histórica brasileira: racionalização produtiva e qualificação

O até aqui exposto deve nos acautelar quanto a possíveis leituras e análises que identificam, apenas e tão somente, a contemporaneidade do movimento capitalista mundial e brasileiro e a forma com que o PLANFOR nele se abrigou. Sem dúvida, a qualificação do trabalhador expressa no Plano está intimamente relacionada com a estrutura de organização da sociedade capitalista, com o momento transformador do capitalismo. Todavia, as mudanças fizeram-se, no Brasil e no Paraná, sobre uma base histórica específica, concreta e distinta, cujos traços culturais foram construídos nas décadas iniciais do século XX.

Como bem analisa WEINSTEIN(2000), já nas décadas de 20 e 30 do século passado a qualificação do trabalhador foi tratada como parte de um projeto amplo de industrialização, tanto entre empresários, educadores e outros profissionais, como também entre trabalhadores. A autora empreende um estudo das múltiplas faces da racionalização, entendida pelas estratégias de reorganização do trabalho e da vida cotidiana, segundo os *Princípios da administração científica*, de Taylor, que serviriam tanto para a reorganização da produção e do trabalho como para reformular a visão que a sociedade brasileira tinha da industrialização como promotora do desenvolvimento econômico.

Há que destacar alguns pontos interessantes. Além de utilizar a concepção de racionalidade especialmente para obscurecer o controle dos trabalhadores no âmbito material, reformando e reestruturando a força de trabalho, o empresário industrial, mais do que isso, procurou reestruturar “a si mesmo”, salvaguardando sua autoridade tanto no interior da indústria quanto na elaboração das políticas públicas, contando com a receptividade dos educadores, dos economistas e tecnocratas, e dos trabalhadores, que se movimentavam no mesmo campo discursivo. Articulava-se, desse modo, uma visão abrangente do papel do parque industrial na sociedade brasileira, creditando-lhe a responsabilidade maior pela independência econômica e prestígio da nação.

Para os defensores dos interesses da indústria, a organização científica da produção implicava também o tratamento dos problemas sociais decorrentes do trabalho, revelando que “as chamadas questões sociais deveriam ser solucionadas pela aplicação sistemática de conhecimentos técnicos e não por meio de soluções políticas menos racionais”. (WEINSTEIN, 2000, p. 37)

A autora enfatiza:

(...) a tendência dominante [entre os defensores do racionalismo] era no sentido de retirar o debate sobre as condições de trabalho da arena política e discutir essas questões num contexto científico e despolitizado. Não há dúvidas de que, privilegiando a produtividade e a rentabilidade, os tayloristas e fordistas estavam exprimindo uma preferência com óbvias conotações políticas, mas sempre tendo o cuidado de disfarçá-la com a linguagem da ciência e de sua contribuição para o bem-estar social. (WEINSTEIN, 2000, p. 75)

Apesar da crescente participação do Estado, parte da política social do período em apreço esteve envolvida pelo espírito científico e gerencial, desenvolvendo-se na esfera privada com a interpenetração da pública, dada como necessária ao progresso. O

método científico e racional permearia toda a vida cotidiana, aplicando-se, portanto, à educação e à força de trabalho.

WEINSTEIN(2000) destaca a vigorosa luta dos industriais e educadores para mudar a natureza da aprendizagem profissional no Brasil no início do século XX, traduzindo-a nos métodos científicos de qualificação para o trabalho, embora não descartassem os avanços ocorridos na área de formação profissional a partir do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo e outras iniciativas do governo federal. O Liceu era a mais prestigiosa das escolas profissionais de São Paulo, fundado em 1883, financiado por doação privada e suplementado por subsídio público regular; desde 1900 refletia interesse por métodos racionais de organização.

Muito embora houvesse posições contrárias entre educadores, industriais e outros profissionais, sobre a indústria e a qualificação, foi a visão da racionalização da produção e da qualificação que se firmou predominante no Brasil, não somente na década de 20 como nas posteriores. A racionalidade da indústria estaria exigindo um nível de qualificação que estava muito além da existente no trabalhador brasileiro. Daí que a qualificação deveria ser absorvida no contexto da administração científica.

A capacitação profissional, (...) deveria ser adequada às necessidades da indústria e deveria desenvolver-se continuamente para atender essas necessidades sempre novas, segundo as determinações de engenheiros e técnicos altamente qualificados. (...) uma habilidade não dotava o trabalhador de uma identidade permanente que lhe conferia uma posição determinada e um grau de autoridade dentro da indústria; ao contrário, a identidade de um trabalhador estava sujeita a um constante processo de renovação e racionalização, fora de seu controle e de sua compreensão.” (WEINSTEIN, 2000, p. 55)

A questão da formação profissional estava ligada menos a objetivos educacionais e direito dos trabalhadores e mais à demanda do mercado industrial. Ao Estado caberia a responsabilidade de fomentar a harmonia entre o capital e o trabalho.

A autora também alerta para a falta de dados objetivos acerca das exigências da qualificação nas primeiras décadas do século XX e da própria imprecisão do conceito de qualificação, o que a leva a afirmar “a existência de uma concepção ideológica apriorística” quando se consideram os discursos sobre a educação profissional no contexto das mudanças no setor industrial. Os industriais e educadores tinham a tarefa de “criar uma nova espécie de trabalhador especializado [masculino, sadio, disciplinado e consciente das obrigações], inserido numa ‘cultura do trabalho’ diferente, e preparado para assumir o lugar (que lhe foi designado) na nova hierarquia industrial.”(p.50)

Em nome da harmonia social e da racionalidade, pré-requisitos para o crescimento do país, e apontando a educação deficiente, especialmente a educação profissional, reclama-se a criação de uma institucionalidade para a qualificação dos trabalhadores²⁷, ganhando relevância na década de 40, que materializar-se-á no SENAI (decreto-lei 4048, de janeiro de 1942).

De início, a debilidade do movimento operário e a segunda guerra mundial facilitavam o desenvolvimento da argumentação em favor dessa “paz social”, mas quando o pós-guerra anunciou também potencialidade de conflitos sociais, programas sociais foram sendo implementados no âmbito das Associações e Federação Industrial, como a FIESP, e, mais tarde, com a colaboração do governo federal. Isso culminou na estruturação de outras instituições, dentre elas o SESI (em 25 de junho de 1946).

Assim, nas décadas de 50 e 60, embora em diferentes programas e cursos, o Sistema vai-se desenvolvendo e enfatizando a formação de cidadãos para a atividade produtiva e para o bem-estar social. Continuava indiscutível a necessidade de condicionar as discussões sobre a cooperação social ao crescimento econômico e às noções de produtividade e racionalidade entre trabalhadores, empresários e governo.

Se se considerar a racionalização da produção, do trabalho e da qualificação como mecanismo de controle social, parece certo que os trabalhadores empreenderiam uma luta contra tal mecanismo, ditado pelas novas técnicas de produção e, como escreve a autora, é o que acontece na maioria das vezes. No entanto, longe de resistir totalmente ao modelo racional, os trabalhadores acabam por considerá-lo crucial para o progresso, exercendo um grande fascínio entre eles, contrariando a idéia de luta incansável contra a desumanização da indústria.

O estudo de WEINSTEIN(2000), que compreende o período de 1920-64 e circunscreve-se à indústria paulista, torna-se referência importante no momento em que, mesmo não pretendendo oferecer conclusões únicas e definitivas sobre as posições dos trabalhadores frente às inovações técnicas e organizacionais, faz uma tentativa acertada de “mostrar que uma resistência incansável não constitui uma descrição satisfatória da reação dos trabalhadores [pelo menos não na sua totalidade] aos novos processos de trabalho, aos novos métodos de aprendizagem ou às condições de trabalho na fábrica.”.

(p.57)

²⁷ Observa-se a iniciativa do governo federal, em 1934, por intermédio dos Ministérios do trabalho e da Educação, por estudos para a criação de um “Plano de Formação Profissional”. Contudo, não caminhou além dos estudos preliminares, visto que estes estudos organizavam-se como um ‘tratado sobre organização científica do trabalho’ e insistiam nos princípios da administração científica.

Antes, sugere, em muitos casos, a identificação de interesses: se para o industrial, a racionalização pretendeu a produtividade e o lucro, aos trabalhadores, ela representou, por vezes, redução do cansaço físico, possibilidade de formação profissional e maiores oportunidades para garantir a integridade de suas funções, ainda que reduzida à eficiência do setor produtivo, uma vez que, por conseqüência, tanto o capital quanto o trabalho se beneficiariam.

Essa breve recuperação da especificidade histórica brasileira quanto à racionalização produtiva, trabalho e qualificação, alimenta o entendimento, se bem que com muita prudência, de que as Associações Comerciais (CIESP, por exemplo), a Federação das Indústrias (FIESP), e, particularmente, a institucionalidade criada pelo Sistema S, traçaram culturalmente o perfil do empresariado e, ao mesmo tempo, dos trabalhadores, cujas bases valorativas estão presentes e se manifestam presentemente no nosso país e nas suas unidades federativas, no caso, no Paraná.

Ao final deste capítulo é preciso sumarizar os movimentos gerais dentro dos quais o PLANFOR se organiza: primeiro, acontece num momento de profundas mudanças nas bases materiais do capitalismo mundial e brasileiro, caracterizadas pela transição do modelo fordista para um novo modelo de acumulação flexível, de alterações tecnológicas de base física e organizacional, e de uma fragilidade social consubstanciada na exclusão social e econômica, particularmente no desemprego, na informalidade e precariedade.

Há uma contínua definição e redefinição das esferas pública e privada, que deve ser entendida do ponto de vista da movimentação decorrente da própria dinâmica do modo de produção capitalista, da necessidade de expansão do capital, geográfica, espacial e temporalmente. Esses deslocamentos do capital obrigam, no âmbito político e no âmbito do Estado, reconfigurações do público e do privado, bem como do paradigma das políticas públicas.

Em segundo lugar, o Estado brasileiro sofre constrangimentos econômico-financeiros externos construídos nas décadas de 70 e 80, e condicionalidades políticas internas, que vetavam as alternativas relativas ao repensar o padrão de financiamento cujo esgotamento se pronunciava. Traduzindo as teses econômicas neoclássicas para o plano político, a reforma do Estado se fez valer numa tendência inequívoca de desmonte do Estado intervencionista. O Estado assume, então, uma estrutura organizativa cuja racionalidade é capitalista, reelaborando as políticas públicas pelos princípios da

eficiência e dos resultados: do Estado do bem-estar, que nem chegou à sua maturidade no Brasil, para o Estado gestor.

Assiste-se a uma clara mudança, nos anos 90s, no paradigma das políticas públicas em geral e nas políticas de qualificação profissional em especial, orientadas pela racionalidade do capital, pela lógica do mercado, e mantenedoras do projeto político a que se submeteu o Brasil na década de 90.

Por último, convém salientar que o novo quadro institucional da qualificação profissional consubstancia-se no PLANFOR e em sua expressão estadual, no PEQ, como política pública de trabalho e emprego ou, mais precisamente, como política de mercado de trabalho. Contudo, só poderá ser entendido a partir: i) da compreensão profunda do movimento mais amplo de mudanças no capitalismo, seja no aspecto das alterações da base produtiva da economia, seja no da reforma do Estado e das políticas públicas; e da associação dessas mudanças às bases históricas e culturais brasileiras, no interior das quais esquemas valorativos foram elaborados e estão manifestados atualmente, entre empresários, trabalhadores, e no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

CAPÍTULO II

O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR E A SUA EXPRESSÃO NO PARANÁ - O PEQ/PR

1. A formulação: concepção e finalidades

O Plano Nacional de Qualificação do trabalhador -PLANFOR²⁸ - foi concebido em 1995, e implementado em meados de 1996 pelo Ministério do Trabalho, como um dos 42 projetos prioritários do governo Fernando Henrique Cardoso, no Plano Plurianual "Brasil em Ação".

Diante do desafio de dinamizar a qualificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego e recolocá-la na pauta das discussões sobre o modelo de desenvolvimento e das novas relações de trabalho, o Planfor foi apresentado em 1996,

com o objetivo de garantir qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA, população economicamente ativa, urbana e rural, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo. (CODEFAT, 1996)

Em 1998, esse propósito tornou-se mais explícito e direto: "construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA - população economicamente ativa -(...)", ou seja, 15 milhões de trabalhadores, contribuindo para o incremento da empregabilidade do trabalhador, de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego, da produtividade e competitividade da economia.(CODEFAT, 1998)

A justificativa governamental para a instituição e criação do PLANFOR no âmbito do Sistema Público de Emprego apresentou-se da seguinte forma: em primeiro lugar, a PNAD-95(Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE) acusava um contingente de 24 milhões de analfabetos declarados ou funcionais, formado por

²⁸ Nos documentos oficiais pesquisados, várias foram as formas de decifrar a sigla PLANFOR, dentre elas, Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, Plano Nacional de Educação Profissional, Programa Nacional de Qualificação Profissional, Plano Nacional de Formação Profissional, e Plano Nacional de Educação do Trabalhador. De acordo com LEITE(1999), a sigla PLANFOR começou a ser usada no final de 1996, denominando-se Plano Nacional de Educação Profissional, e, a partir de 1997, passou a se chamar Plano Nacional de Qualificação do

pessoas com menos de quatro anos de estudo, configurando-se um terço da PEA que totaliza 74 milhões de brasileiros.²⁹

Em segundo lugar, os dados da RAIS-92 (Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho) para o setor formal da economia, que resulta em 22 milhões de trabalhadores, desenhavam um perfil no qual 32% não chegaram a completar o 1º grau, sendo a taxa de analfabetismo funcional elevada, se se examinam os setores econômicos, nos setores de construção civil (35%), agropecuário (46%), e industrial (15%). Isso significa que, seja para o conjunto da PEA, seja para os trabalhadores do setor formal, a inserção e/ou a manutenção no mercado de trabalho, poderiam estar comprometidas diante das transformações na base tecnoprodutiva e na organização do trabalho, que se sustentariam com redução do pessoal empregado e elevação das exigências de qualificação do trabalhador.

A isso acrescentou-se que na primeira metade da década de 90, o setor formal do mercado de trabalho (onde estão os trabalhadores protegidos por contrato de trabalho e pelos estatutos públicos) tinha uma tendência declinante em geração de emprego, em grande parte explicada pela queda do emprego industrial. O resultado desse processo foi uma acentuação da informalidade no mercado de trabalho, revertendo-se a tendência da década de 80, desabrigando seus participantes da rede de proteção social, prova inequívoca da precarização do trabalho, ou seja, da piora nas condições de trabalho e de vida do trabalhador que além de estar desempregado é "desempregável". (BRASIL, 1995a)

Diante desse quadro exposto pelos documentos oficiais, o PLANFOR foi implementado pelo Ministério do Trabalho a partir de julho de 1996, nos termos da resolução 126/96 do CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador -, como parte da estratégia de inclusão da educação profissional como política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil, cujos pilares são: o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a geração de emprego e renda e a qualificação profissional, no contexto da reestruturação produtiva. (CODEFAT, 1996, 1998)

Trabalhador, mas sem alterar a sigla, que já se havia disseminado. Portanto, utiliza-se aqui o que consta da resolução n. 194/98 do CODEFAT(1998), Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

²⁹ Atualmente, dados da PNAD/96 registram uma melhora, de menos de 4 para 6,4 anos, mas ainda assim o Brasil continua aquém da Argentina e Chile que, em 1992, tinham uma média de escolaridade que já era de acima de 8 anos. (BRASIL, 1998a)

A criação e implementação do Planfor foi favorecida pelo desenvolvimento do Programa Seguro-Desemprego e pela existência do FAT e CODEFAT. As resoluções do Codefat, além de atribuírem a gestão das ações de qualificação do trabalhador à SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento profissional/Mtb (resolução n.96 de 18/10/1995), e, posteriormente, à SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE(resolução n. 258 de 21/12/2000), estabeleceram critérios para a utilização de recursos do FAT para a qualificação consubstanciada no Planfor no âmbito do Programa Seguro-Desemprego (resolução n.126 de 23/10/1996). O quadro a seguir resume os documentos do Codefat a esse respeito.

Quadro 2. Documentos do CODEFAT para a qualificação profissional: 1995/2000

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Resolução Codefat n.96 de 18 de outubro de 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Atribui a execução, coordenação e supervisão das ações da qualificação profissional à Sefor - Secretaria de formação e desenvolvimento profissional do Ministério do Trabalho
Resolução Codefat n.126 de 23 de outubro de 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Aprova critérios para a utilização de recursos do FAT, pela SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa Seguro-desemprego, no período de 1997/1999 • Em seu artigo 2º descreve que as ações de qualificação profissional serão consubstanciadas no PLANFOR (Plano Nacional de Educação Profissional) desenvolvido entre a SEFOR e as Secretarias Estaduais de Trabalho • No artigo 2º parágrafo 2º dispõe que os planos de trabalho apresentados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho se constituirão em Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), homologados pelas Comissões Estaduais de Emprego
Resolução Codefat n.194 de 23 de setembro de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece critérios para transferência de recursos do FAT ao PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, implementado sob gestão da SEFOR, do Mtb, por meio dos PEQs e de parcerias nacionais e regionais, com instituições governamentais e não-governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa Seguro-desemprego, no período 1999-2002
Resolução Codefat n. 196 de 27 de outubro de 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Altera a resolução n.194, de 23/09/98. O artigo 9º, sobre a distribuição de recursos entre as unidades federativas, dispõe que o critério a ser utilizado em 1999 terá como requisito a expansão da cobertura da PEA no Estado, tendo como referência o desempenho passado e as metas projetadas naquele ano.
Resolução Codefat n.223, de 9 de dezembro de 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Altera a resolução 194/98 nos artigos 10 e 11, que tratam dos percentuais de aplicação de recursos do FAT para o PEQ e parcerias
Resolução Codefat n.234, de 27 de abril de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Altera a resolução 194/98 e 223/99. O artigo 2º estabelece quais as entidades que poderão ser contratadas para executar ações de educação profissional, alterando o disposto no art.2º da resolução 194/98
Resolução Codefat n. 258, de 21 de dezembro de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece critérios para transferência de recursos do FAT ao Planfor, implementado sob gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – , por meio dos Planos Estaduais de

	Qualificação – PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho e de parcerias nacionais e regionais, com instituições governamentais, não-governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa Seguro-Desemprego.
--	--

Fonte: Elaboração da autora a partir de MTb(2000)

Os PEQs, como mecanismos de implementação do PLANFOR, são regidos pela mesma legislação, ou seja, pelas resoluções do CODEFAT.

No Paraná, o suporte jurídico específico que dá sustentação aos PEQs e parcerias são os que seguem:

Quadro 3. Documentos do Governo do Paraná para a qualificação profissional

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Decreto Estadual n. 1830	Cria a Secretaria de Estado de Emprego e relações de Trabalho e as Coordenadorias de Formação Profissional, Intermediação de mão-de-obra e Geração de Emprego e Renda
Decreto Estadual nº4268 de 22 de novembro de 1994	Cria o Conselho Estadual do Trabalho no Paraná
Resolução nº 44 de 26 de março de 1996	Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual do Trabalho, observando as determinações da resolução nº63 de 28/06/94 do CODEFAT, e em conformidade com a lei nº 7998/90

Fonte: Elaboração da autora a partir de SERT(2000)

O PLANFOR também é um dos 22 projetos que conformam a Rede de Proteção Social (Ministérios da Previdência e Assistência Social, Educação, Saúde e Trabalho) que recebem apoio financeiro do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) porque objetiva atender a população de baixa renda. Busca cumprir o dispositivo constitucional constante do inciso II, artigo 7º, do capítulo "Dos direitos sociais", o qual assegura ao trabalhador não somente o recebimento da assistência financeira do seguro-desemprego, mas também promove a qualificação e requalificação profissional, mediante o uso compartilhado dos fundos públicos, através das ações financiadas com recursos do FAT.

2. Mecanismo de execução e forma de custeio

Para a execução do PLANFOR dois mecanismos são fundamentais: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's) e as parcerias nacionais e regionais com entidades governamentais e não-governamentais, compostos por programas de educação profissional e projetos especiais. Estes últimos definem-se como ações de caráter

metodológico-conceitual, para garantir os avanços conceituais e avaliação dos programas de educação profissional. Os PEQ's são geridos pelas Secretarias Estaduais do Trabalho, sob orientação do CODEFAT, financiados pelo FAT mediante convênios firmados entre as Secretarias Estaduais do Trabalho e o Ministério do Trabalho/SEFOR. (BRASIL, 1997)

2.1. O PLANFOR e o (RE)PLANFOR no Paraná

A implementação do PLANFOR pode ser dividida, em uma dimensão temporal, em dois momentos: o primeiro, compreendendo os anos 1996-98, denominado PLANFOR, e o segundo, 1999-2001, o (RE)PLANFOR.

No período 1996/1998, as ações do programa de educação profissional – do Planfor - foram consolidadas em programas nacionais, estaduais e emergenciais, com conteúdos modulados em habilidades básicas, específicas e de gestão, pretendendo superar a idéia de adestramento para tarefas específicas, com foco na empregabilidade, para clientela que prioriza os desempregados, trabalhadores sob risco de perda de emprego e outras populações em risco ou desvantagem social. [(BRASIL, 1996b, 1996d); (CODEFAT, 1996)]

Os programas nacionais são os que atuam em setores e/ou clientelas prioritários estabelecidos pela resolução Codefat n. 126/96, com recursos do FAT e diretrizes do CODEFAT, exigindo-se que pelo menos 60% do total de recursos para o programa de educação profissional sejam aplicados nesses programas nacionais. Estabelecem os segmentos: adolescentes e jovens em situação de risco social; assentamentos e comunidades rurais; desenvolvimento comunitário e artesanato; detentos e egressos do sistema penitenciário; conscritos das forças armadas; pessoas portadoras de deficiência; servidores da administração pública; setor da pesca; setor de turismo; serviços pessoais; indústria da construção; bancários e outros trabalhadores do setor financeiro; portuários; trabalhadores da área de saúde. (CODEFAT, 1996, art.10, inciso I)

Os programas estaduais contemplam, além daqueles setores a que se referem os programas nacionais, outros prioritários em cada Estado, definidos pelas Secretarias do Trabalho e Comissões Estaduais de Emprego. Os segmentos prioritários deveriam ser a qualificação e requalificação de beneficiários do Seguro-desemprego, Proger e Proger rural, formação de autogestores e empreendedores, sem exclusão de outros segmentos. Os programas emergenciais destinam-se às demandas urgentes associadas à crise, reestruturação e modernização produtiva que atinjam determinados setores e clientelas.

No Paraná, os programas nacionais do Planfor envolveram os seguintes segmentos: artesanato e desenvolvimento comunitário, assentamentos, bancários, conscritos das forças armadas, detentos e egressos, construção civil, jovens, pesca, portadores de deficiências, portuários, saúde, serviços pessoais, servidores públicos e turismo. Em 1998 absorveram 67% do total das verbas e 76% dos treinandos do PEQ/PR. Dados da SERT/Pr - Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho/Paraná-anotam que, para 1998, o PEQ foi constituído por 14 programas nacionais, 7 estaduais e 4 projetos especiais.

Os programas estaduais do Planfor, no período 1996/98, estão compostos pelos segmentos: autogestores e microempreendedores, beneficiários do seguro-desemprego, desenvolvimento e gestão do PEQ, cooperativismo e associativismo, setor da indústria, qualificação de conselheiros e agentes, e modernização das relações de trabalho. Em 1998, os programas estaduais absorveram 33% dos recursos direcionados ao Plano Estadual de Qualificação/PR e 23% dos treinandos.(PARANÁ, 1999)

Cada um dos programas nacionais ou estaduais é composto por diversos cursos de qualificação. Como exemplo, o programa estadual para o setor da indústria foi construído por 181 cursos em 1998, cobrindo 89 municípios paranaenses.

A “nova etapa” do PLANFOR e dos PEQs que se inaugurou em 1999, o (re)PLANFOR, foi regulamentada pelas Resoluções do Codefat n.194/98 e n.204/99, e modificada, em 2000, pela Resolução Codefat n.258/2000. A distinção em programas nacionais, estaduais e emergenciais foi eliminada, permitindo que os programas e ações fossem definidos pelos Estados, mantendo de forma combinada uma dupla focalização: a clientela(população alvo definida pela resolução Codefat n. 194/98) e os setores de atividade econômica para os quais dever-se-á se dar a preparação dessa clientela.

A ênfase passa a estar na população alvo, para fins de aplicação dos recursos do FAT e as ações de qualificação conseqüentes: pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas ao primeiro emprego; pessoas sob risco de desocupação, em decorrência dos processos de reestruturação tecnológica e produtiva, mudanças na política econômica; pequenos e microprodutores, principalmente beneficiárias de financiamentos do FAT; trabalhadores autônomos, por conta própria, e em atividades sazonais. (CODEFAT, 1998)

A viabilização financeira continuou sendo realizada pelos recursos do FAT, regulamentando-se percentuais do orçamento do PLANFOR para os PEQs, critérios para a sua distribuição entre os Estados da federação e os municípios, bem como a

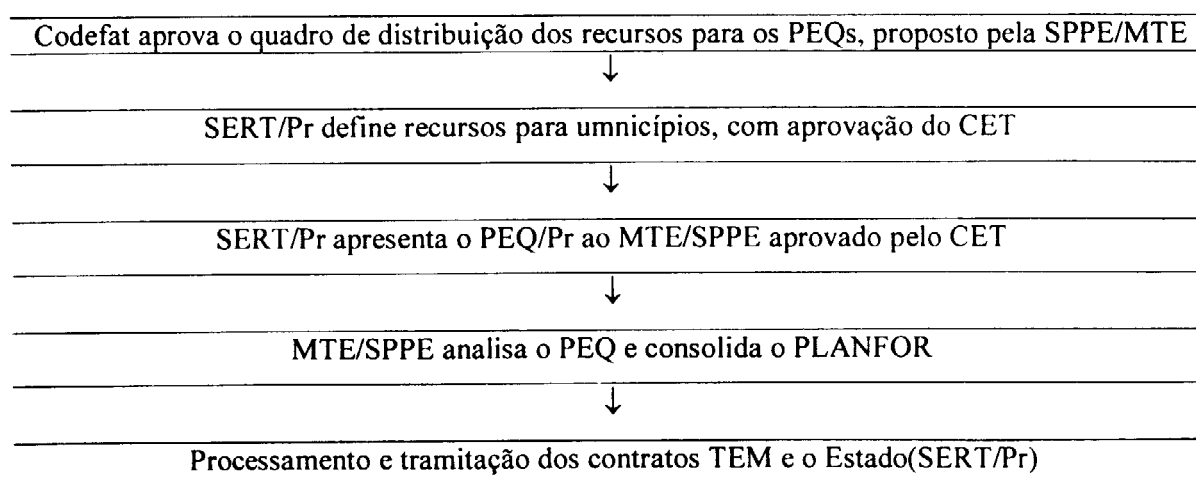
estrutura de utilização dos recursos nos Estados. Esta última, ressaltando que 85% (modificada para 90% pela resolução Codefat n. 223/99) das vagas nos cursos de qualificação fossem em benefício da população-alvo, atendendo as chamadas “demandas sociais”.

No Estado do Paraná, os recursos efetivamente recebidos via FAT, para 2000, foram de R\$ 13.320.000,00, representando 21,76% dos recursos direcionados à região sul do país, e 4,37% em relação ao total liberado para o país que foi de R\$ 304.273.000,00. Para 2001, foram previstos R\$ 19.473.000,00, representando 29,9% da região sul e 5,55% do total do país³⁰. (MTE, 2001)

Seguindo a resolução Codefat n.258/00, o PEQ/2001 previa sua clientela: 45% dos treinandos e recursos para pessoas desocupadas, 13,4% para as pessoas sob risco de desocupação(incluindo servidor público, assalariados e domésticos), 27% para pequenos e microprodutores rurais e empreendedores, 4,5% para trabalhadores por conta própria, e 10,5% para clientelas como detentos e egressos do sistema penal, comunidades indígenas, e outras.

Pode-se esquematizar o processo de elaboração e aprovação dos PEQs da seguinte forma:

Quadro 4. Esquema para aprovação dos PEQs – Relação MTE e SERT/Pr



Fonte: Elaboração da autora

³⁰Os valores previstos para 2000 eram de R\$14.800.000,00, para o Paraná, e R\$350.323.000,00, para o Brasil.

3. A estrutura operacional da SERT – Secretaria de Estado de Emprego e Relações de trabalho

A SERT foi criada pelo decreto no. 1830 de 1994, resultado da fragmentação da Secretaria do Trabalho e da Ação Social, como órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, de natureza substantiva, e tem por finalidade a definição de diretrizes e programas para o sistema público de emprego, nas áreas de desenvolvimento e relações de trabalho, geração de emprego e renda, intermediação da mão-de-obra, operacionalização do seguro-desemprego, formação sócio-política, saúde e segurança no trabalho e formação profissional, visando a busca do pleno emprego e renda. (SERT, 2001)

Para a operacionalização da política pública de emprego, a SERT conta com a seguinte estrutura operacional básica, na esfera estadual:

- I. Coordenadoria de seguro-desemprego – CSD – responsável pela habilitação de trabalhadores desempregados ao seguro-desemprego, executando o Programa de Seguro-Desemprego no Paraná;
- II. Coordenadoria de intermediação de mão-de-obra – CIM – trata da colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, agindo como facilitadora do acesso do trabalhador às vagas disponíveis no mercado de trabalho. Através do SINE/SEMPRE, encaminha os trabalhadores aos cursos de qualificação profissional do PEQ;
- III. Universidade Livre do Trabalho – ULT - seu papel é mediar e conciliar conflitos relacionados à área do emprego e trabalho, bem como mobilizar eventos de apoio às coordenadorias e aos programas de formação sócio-política de apoio aos movimentos sociais;
- IV. Coordenadoria de geração de emprego e renda – CGE - responsável pelo planejamento, normatização, coordenação, implantação, desenvolvimento e acompanhamento das ações relativas às políticas de geração de emprego e renda, como Pronaf, Proger, cooperativas e associações de trabalho e outros;
- V. Coordenadoria de formação profissional – CFP – chefiada por Nircélio Zobot, cabe a responsabilidade gerencial dos programas de qualificação e requalificação profissional, o PEQ, especialmente, e o mapeamento das necessidades do mercado de trabalho e o perfil da mão-de-obra existente e novas exigências de mão-de-obra frente às mudanças tecnológicas. (SERT, 2000)

A SERT, que gerencia o PEQ, conta com 17 escritórios regionais do trabalho nas cidades-pólo, 117 agências do sistema público de emprego nos municípios médios e grandes, 158 agentes municipais nos municípios menores e 392 conselhos municipais do trabalho, todos mobilizados para a educação profissional.

4. Os indicadores de desempenho (1995/99) e a orientação para a oferta financeira

Pode-se verificar a abrangência do PLANFOR em termos de cobertura efetiva (desempenho técnico) e de recursos mobilizados (desempenho financeiro). O PLANFOR representou um incremento nos investimentos do FAT na área de qualificação profissional, de R\$ 28 milhões em 1995 para R\$ 408,8 milhões em 1998 (PEQ's e parcerias) acumulando no período R\$ 1 bilhão, com a ampliação do número de trabalhadores beneficiados de 0,1 milhão para mais de 2,0 milhões em 1998, somando no período 5,6 milhões de treinandos (tabela 2). Se se observarem as despesas do FAT e sua relação com os gastos com o PLANFOR verifica-se que as despesas evoluem de R\$6,5 bilhões em 1996 para R\$7,2 bilhões em 1998, crescendo também a participação do PLANFOR nessas despesas: de 3,5% para 5,6% no período.

Percebe-se a natureza quantitativa do desafio maior do PLANFOR, isto é, o propósito de expansão da educação profissional aos segmentos cada vez mais amplos dos trabalhadores, cujas metas originais apontavam para a criação de uma capacidade institucional, que incluiria o PLANFOR mais as demais instituições da rede de educação profissional (REP), para qualificar 20% da PEA por ano, a partir de 1999. Isto significava treinar: em 1996, 5 milhões de pessoas (1,2 milhões via Planfor/Fat e 3,8 milhões, pela REP existente); em 1997, 8 milhões (1,6 milhões via Planfor/Fat e 6,4 milhões pela REP); em 1998, 11 milhões (2,5 milhões via Planfor/Fat e 8,5 milhões pela REP); e, em 1999, 15 milhões (3 milhões via Planfor/Fat e 12 milhões pela REP), respondendo, respectivamente, por 7%, 11% e 15%, em 1996, 1997 e 1998, perfazendo, no último ano (1999) 20% do total da PEA brasileira. (POSTHUMA, 1999, p.363).

No entanto, os resultados de 1995/98 mostram discrepâncias em relação às metas originais estabelecidas. Atingiu-se em 1998, no total (Planfor mais REP) 7,4 milhões de treinandos, isto é, 10% da PEA (PNAD-19996), quando deveria atingir 15% da PEA, em sua meta original. As metas já haviam sido revistas a partir de 1997, indicando um deslocamento do saldo de treinandos referente a 20% da PEA, de 1999 para 2002.

Apesar do descrito, é importante mostrar que, ao desagregarmos os dados, isolando o PLANFOR das demais instituições da Rede de Educação Profissional, não ocorre distanciamento significativo, pelo menos em 1996/98, no tocante às metas e realizações do número de treinandos.

Sob o ponto de vista técnico-financeiro os dados do PLANFOR apontam para a realização das previsões de número de treinandos no período analisado, e de utilização dos recursos (da meta de R\$955 milhões, atingiu-se R\$1,0 bilhão). O crescimento anual no período é significativo, seja pelo número de pessoas atingidas, seja pelos recursos destinados. Se se compararem os dados à Rede de Educação Profissional existente (soma do PLANFOR mais as demais agências) têm-se 22,5 milhões de treinandos e 10,5 bilhões de reais de mobilização financeira. O PLANFOR representou a cobertura de 24% desse total de beneficiados, e 10% dos recursos via FAT. Portanto, é inegável que o sistema de educação profissional cresceu quantitativamente no período.

Tabela 2. Metas e desempenho do PLANFOR : 1995/98

Anos	Treinandos			Recursos do FAT* para PLANFOR R\$milhões	Demais Agências de Educação Profissional**			Total	
	Meta (mil)	Realização (mil)	% da PEA		Treinandos milhões	% PEA	Recursos Rede de Educação profissional (R\$bilhões)	Treinandos (milhões)	Recursos (R\$bilhões)
1995	s.i.	153,4	0,2	28,2	3,4	4,5	2,2	3,5	2,2
1996	740,1	1.198,1	1,7	220,0	3,9	5	2,3	5,1	2,5
1997	1.807,7	2.001,4	2,9	348,1	4,5**	6	2,4	6,5***	2,8
1998	2.520,0	2.320,8	3,3 %	408,8	5,0**	7	2,6	7,4***	3,0
total	5.068,1	5.673,7		1.005,2	16,8		9,5	22,5	10,5

Fonte: BRASIL(1999b); BRASIL(1999a)

Notas:*Investimento total dos PEQs mais parcerias a partir de 1997

** Baseado no orçamento anual do sistema S (considerando apenas os S de formação profissional e a parcela dos demais à Educação profissional), de escolas técnicas federais/estaduais.

*** estimativas

Obs: O sistema S aplicou R\$ 1,8bilhões em educação profissional no período 95/97.

Uma análise dos dados pelas regiões do país aponta para uma relação elevada de treinandos como percentagem da PEA nas regiões nordeste e norte, destacando-se as regiões sul, com 11,7% da PEA, com a cobertura superior à média nacional de 8,0% da PEA, e a sudeste a de menor relação número de treinandos/PEA que é igual a 4,9%.³¹

³¹ Os relatórios governamentais do Ministério do Trabalho explicam o caso do sudeste pelo maior volume de recursos de outras agências de educação profissional como as universidades, escolas técnicas/sistema S.

(BRASIL, 1998b). A região sul detém 17% da PEA brasileira, com 25% do total de treinandos e 19% do total de recursos no período 1996/98.(tabela 3)

As informações relativas ao ano de 2000 em termos de repasse de recursos do PLANFOR aos PEQs, mostram que a região sul teve 19,9% de participação em relação ao total de recursos. A previsão para 2001, entretanto, é de redução da participação para 18,5% do total de recursos destinados a todas as unidades federadas.

Tabela 3. PLANFOR 1996/98 - segundo regiões geográficas do Brasil

Regiões	PEA- PNAD 96 (milhões)	%	Treinandos (mil)	%	Recursos (R\$milhões) %	%	Treinandos /PEA %
Amazônia	6,3	9	530	9	105	10	8,4
Nordeste	16,8	24	1.648	29	249	25	9,8
Sudeste	31,4	45	1.560	27	322	32	4,9
Sul	11,7	17	1.374	25	191	19	11,7
Centro- oeste	4,0	6	562	10	138	14	14,0
TOTAL	70,2	100	5.674	100	1.005	100	8,0

Fonte: BRASIL(1998b)

Para o Estado do Paraná pode-se observar os seguintes dados:

Tabela 4. PEQ/PR 1995-1998: treinandos e recursos

ANOS	TREINANDOS E RECURSOS DO FAT AO PEQ/PR				Demais Agências de Educação Profissional	
	Treinandos	% da PEA*	Recursos R\$	Recursos/treinandos	Treinandos	% da PEA
1995	18.344	0,42	1.449.104	78,99	n.d.	n.d.
1996	113.400	2,65	7.827.852	69,02	495.888	11,59
1997	124.709	2,92	9.237.609	74,07	524.709	12,27
1998	170.940	3,99	11.461.694	67,05	540.839	12,64

*A PEA/PR é a de 1996= 4.277.592

Fonte: PARANÁ(1998)

As resoluções Codefat n.196/98 e n.258/00 dispõem que o orçamento do Planfor garantirá, a cada ano, no mínimo 70% dos recursos aos PEQs. O artigo 9º da resolução 194/98 e artigo 13 da resolução 258/00 tratam da distribuição do montante total dos recursos destinados aos PEQs para as unidades federadas, definidas anteriormente pela SEFOR/Mtb, e recentemente pela SPPE/MTE, cuja divulgação deve-se dar previamente ao planejamento das ações de qualificação de cada exercício. Os critérios para isso estão

na focalização, buscando compensar desníveis regionais e favorecendo os Estados que apresentem maior concentração relativa da população-alvo, já descrita neste trabalho, na continuidade, pela distribuição de recursos do ano anterior, na eficiência, pelo cumprimento das metas físico-financeiras do ano anterior, e na consistência das ações com a concepção e objetivos do Planfor.

De acordo com o coordenador estadual da formação profissional da SERT no Paraná, no primeiro triênio do Planfor/PEQ, o MTb realizava a distribuição arbitrária de recursos para os Estados. A partir de 1999, na segunda fase do Planfor/PEQ, passa-se a adotar o critério que leva em consideração o montante da PEA nos Estados em relação à da Federação, e o critério da continuidade dos fluxos nominais anteriormente alocados.

As mesmas resoluções do Codefat citadas regulamentam a aplicação de recursos do PEQ/Planfor nos municípios de cada Estado, que deverá ser realizada previamente à elaboração do PEQ, pela Secretaria do Trabalho (SERT/Pr) e Conselho Estadual do Trabalho, em comum acordo com as Comissões Municipais de Emprego, com base nos mesmos critérios seguidos no artigo referente aos Estados. O que o diferencia é que, pelo menos, 70% dos recursos estejam de acordo com o critério de participação da PEA do município no Estado ou de outro indicador objetivo da população alvo.

Quanto ao conceito de PEA, ressalte-se que quando se trata do montante da PEA está-se referindo ao total da população voltada ao mercado de trabalho que inclui os ocupados e desocupados. No Paraná, em 2001, por exemplo, a PNAD/99 constatou uma PEA de 4.658.328 pessoas, sendo 88% de ocupados e 12% de desocupados. Pensando no critério adotado pelo MTb, e posteriormente pela SERT/Pr, o importante é o total da PEA do Estado e do município e não necessariamente os segmentos vulneráveis da PEA, alvo prioritário do Planfor.

O Estado do Paraná, através da CFP/SERT, orienta-se pela proposta do MTb e toma a participação da PEA do município do Estado. Percebe-se que há uma determinação por parte da CFP, homologada pelo Conselho Estadual do Trabalho, em relação aos recursos. Essa determinação chegou aos municípios paranaenses, em 2001, por exemplo, da seguinte forma:

Tabela 5. Previsão dos recursos e treinandos do PEQ aos municípios do Paraná. 2001.

Regionais da SERT	PEA*		Recursos (R\$mil)			Treinandos
	(em %)	(mil)	83,3%**	16,6%	Total	
Campo Mourão	154.996	3,33	504.727,27	101.187,82	605.915,10	7.845
Cascavel	317.122	6,81	1.053.334,20	211.172,64	1.264.506,85	16.371
Cianorte	68.937	1,48	245.806,60	49.279,35	295.085,95	3.820
Cornélio Procópio	126.362	2,71	418.555,73	83.912,13	502.467,86	6.505
Curitiba	1.478.583	31,74	5.023.084,74	1.007.028,99	6.030.131,67	78.070
Foz do Iguaçu	244.440	5,25	773.847,44	155.141,08	928.988,52	12.027
Francisco Beltrão	156.979	3,37	510.682,99	102.381,82	613.064,81	7.937
Guarapuava	245.281	5,27	807.473,84	161.882,51	969.356,35	12.550
Ivaiporã	113.320	2,43	379.371,56	76.056,48	455.428,05	5.896
Jacarezinho	134.014	2,88	441.570,77	88.526,19	530.096,96	6.863
Londrina	494.813	10,62	1.619.121,88	324.601,87	1.943.723,74	25.165
Maringá	330.207	7,09	1.123.867,14	225.313,10	1.349.180,25	17.467
Paranavaí	121.133	2,60	402.877,91	80.769,04	483.646,95	6.262
Pato Branco	110.402	2,37	370.539,82	74.285,89	444.825,72	5.759
Ponta Grossa	346.262	7,43	1.172.157,11	234.994,28	1.407.151,39	18.218
Umuarama	117.958	2,53	393.306,15	78.850,09	472.156,24	6.113
União da Vitória	97.519	2,09	331.828,55	66.525,05	398.353,60	5.157
Total	4.658.328	100	15.572.153,71	3.121.908,37	18.694.080,00	242.026

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir de SERT(2000)

**garantia de pelo menos 70% dos recursos para a população-alvo

A região norte/Londrina é a maior região do Estado em termos do montante da PEA do Estado, com exceção da região metropolitana de Curitiba, e, portanto, se mantém assim no que se refere aos recursos do PEQ e número de treinandos. Se considerarmos a região norte total, Londrina representa 32,83% da PEA, assim sendo os recursos alocados e o número de treinandos.

Confirmando os critérios para a alocação de recursos entre os municípios paranaenses, o coordenador de formação profissional da SERT comenta: “nós distribuímos uma meta em recursos e meta em treinandos para cada município e, com base nisso, os municípios devem arrolar as ações de qualificação necessárias tendo em vista o mercado de trabalho e as demandas sociais”.

Em que pese a necessidade de critérios para a distribuição de recursos e número de treinandos, apesar de sua descrição meramente quantitativa e discutível do ponto de vista da utilização da PEA, há que se lembrar que essa distribuição depende da mobilização efetiva dos recursos da SERT para as regiões e municípios.

Ao se analisarem as resoluções do Conselho Estadual do Trabalho/Pr, conforme quadro 5, verifica-se uma situação problemática: ocorre um descompasso de tempo entre a aprovação dos PEQs e da proposta de recursos, e a provável realização dos cursos, se se relaciona esta última à aprovação dos planos das entidades executoras. Em 1998, a aplicação de recursos foi aprovada em julho do mesmo ano; a partir de 1999 esta distorção é corrigida, sendo aprovada em março de 1999 para o exercício de 1999, mas a contratação das executoras acontece até o mês de julho; e para 2000 e 2001, há aprovação dos recursos em dezembro de 1999 e novembro de 2000 para os anos seguintes, mas as executoras são contratadas de abril a junho de 2000 (para executar em 2000), e de abril a agosto de 2001 (para executar em 2001).

Quadro 5. Documentos do Conselho Estadual do Trabalho referentes à qualificação profissional. Paraná:1996/2001

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Resolução n.057 de 27/11/96	Homologa o Plano de Qualificação Profissional da SERT 1997
Resolução n.065 de 18/06/97	Homologa detalhamentos dos recursos do PEQ 1997
Resolução n. 093 de 29/07/98	Aprova plano de aplicação de recursos para 1998
Resolução n.108 de 30/03/99	Aprova o PEQ 99 e a proposta de recursos para 1999
Resolução n.111 de 26/05/99	Aprova as propostas da CFP para contratação das Instituições para execução do PEQ: Emater, Cefet, Fedapaes, IES, UFPR
Resolução n.115 de 19/07/99	Aprova as propostas da CFP para contratação das Instituições: Faz,Senai, Força Sindical, Escola Sul/CUT
Resolução n.117 de 28/07/99	Aprova as propostas da CFP para contratação das Instituições: Fundetec, Senat, Mineropar.
Resolução n. 124 de 15/12/99	Aprova PEQ e proposta de recursos para 2000
Resolução n.131 de 29/03/00	Aprova proposta da CFP para contratação das les
Resolução n.132 de 12/04/00	Aprova proposta da CFP para contratação de Instituições Executoras para PEQ/2000
Resolução n. 139 de 31/05/00	
Resolução n.140 e 142 de 26/06/00	
Resolução n. 146 de 29/11/00	Aprova o PEQ 2001
Resolução 148 de 25/01/01	Aprova os recursos para PEQ/2001
Resolução n.149 de 26/04/01	Aprova Planos de Trabalho para 2001
Resolução n.154 de 28/06/01	
Resolução n.157 de 31/05/01	
Resolução n.159 de 26/07/01	
Resolução n.161 de 30/08/01	

Fonte: Elaboração da autora a partir de Resoluções do CET do Paraná

Para garantir a continuidade dos repasses de recursos e das execuções das ações de qualificação, os cursos são realizados, ignorando-se os problemas e desconfortos decorrentes das alterações no planejamento dos mesmos.

Outros indicadores quantitativos para o período merecem destaque, como a redução do custo médio por treinando e da carga horária média por treinando. A tabela 6 sintetiza os dados numéricos.

Tabela 6. Outros indicadores do PLANFOR e PEQ/PR: 1996/99

INDICADORES	1996		1997		1998		1999	
	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná	Brasil	Paraná
Carga horária média por treinando (h)	113	146	98	155	89	67,4	83,6	69,2
Custo médio por treinando (R\$)	189,49	71,5	178,35	136	154,54	63,6	113,0	60,7

Fonte: BRASIL(1999a); BRASIL(1999d); BRASIL(2000)

Outra observação é a de que, apesar das regiões metropolitanas dos estados serem mais contempladas, de forma geral, com os recursos e números de treinandos dos respectivos PEQ's (em torno de 47% do número de treinandos e 58% de investimentos dos PEQ's – dados BRASIL(2000), a região metropolitana de Curitiba, capital do Estado do Paraná, apresenta uma menor participação, totalizando 20% do total de treinandos e 34% dos recursos absorvidos. Logo, a idéia de que as áreas metropolitanas são prioritárias em matéria de políticas sociais porque tendem a apresentar maior desemprego e exclusão, não se verifica no Paraná. A política pública de qualificação profissional no Paraná, nesse aspecto, tendeu a se difundir pelo Estado, o que, aliado ao outro dado já referido de cobertura da PEA acima da média nacional, apresenta indícios que foi relevante quantitativa e espacialmente para o Estado como um todo.

Tabela 7. Municípios atendidos. Brasil e Paraná

Anos	BRASIL – municípios			PARANÁ – municípios		
	Existentes	Atendidos	%	Existentes	Atendidos	%
1996	5.502	2.614	48	n.d.	n.d.	-
1997	5.507	3.843	70	399	386	96,74
1998	5.507	4.279	78	399	369	92,48
1999	5.507	3.990	72,5	399	372	93,23

Fonte: BRASIL (199c); PARANÁ(1999); BRASIL(2000)

Do que precede, pode-se afirmar que os indicadores de desempenho do PLANFOR e PEQ/PR apontam para a sua eficiência, ou seja, há um grau elevado de aproximação entre as metas previstas e as realizadas, e significativos números que não demonstram constrangimento técnico ou financeiro, e de critérios técnicos, principalmente a partir do (re)Planfor, que estabeleceu formalmente a distribuição inicial dos recursos da União para os Estados e do Estado do Paraná para os municípios paranaenses.

No entanto, é preciso ressaltar, em primeiro lugar, que a implementação do PLANFOR e dos PEQs deu-se pela resolução do Codefat n.126/96, e recentemente pela resolução Codefat n.258/00, cujo objetivo é estabelecer critérios para a utilização de recursos do FAT, pela SEFOR/Mtb e atualmente pela SPPE/MTE, através do Planfor/PEQs e explicitar a forma de transferência desses recursos para os Estados, indicando os parâmetros de alocação de recursos e de custos devidos. Ou seja, em vista do total de recursos disponíveis (do FAT especialmente), os planos devem ser apresentados, com o cronograma de execução financeira. A intenção explícita é maximizar os recursos para atingir a eficiência quantitativa, indispensável para a continuidade do Plano.

Em segundo lugar, apesar dos critérios estabelecidos a partir de 1999 para a alocação dos recursos, qual seja, a continuidade dos recursos e, principalmente, as PEA dos Estados e municípios, estes se apresentam de forma quantitativa e questionáveis, porque não levam em conta a proporção da PEA que representa os desocupados, englobando a totalidade da PEA. O Paraná segue esta orientação e incorre no mesmo problema. A forma determinística com que esses recursos são repassados do âmbito federal ao estadual, acontece no Estado do Paraná, no momento em que este o faz às regiões do estado e aos seus municípios.

Em terceiro lugar, os recursos são revistos durante o exercício anual do PEQ/Pr, indicando cortes, remanejamentos, atrasos em liberações de verbas. Dado o descompasso entre o planejamento e a execução das ações do PEQ, dependentes dos recursos e das contratações das entidades executoras, os cursos são oferecidos em nome da eficiência e continuidade dos recursos.

Por último, movido pelo cálculo financeiro, pela lógica capitalista e pela racionalidade do capital, de resultados e eficiência, o PLANFOR/PEQ mostra-se, desde a sua formulação, como um instrumento restrito que se coaduna à uma visão econômica restrita, norteadas pela racionalidade financeira e quantitativa, o que aliás é como se

apresenta a política pública do pós 90, sendo difícil perceber a sua possível substituição por uma lógica que busque, para os trabalhadores, uma vida dotada de algum outro sentido, resgatando a dignidade dos excluídos pelo desemprego e precarização. Observa-se o equívoco de expressar a qualidade do Planfor/PEQ através da sua cobertura e eficiência nos recursos, negligenciando o conteúdo do que se faz.

5. O PEQ e a nova institucionalidade para a qualificação profissional

O PLANFOR foi implementado a partir da perspectiva da construção de uma "nova institucionalidade"³² para a educação profissional", cujo desafio é integrá-la na pauta da política pública de trabalho e renda e "do desenvolvimento para todos", dentro de um novo quadro político, econômico e social, de organização da produção, trabalho e qualificação, que se redesenha no Brasil nos anos 80s e 90s.

No documento do Ministério do Trabalho intitulado *PLANFOR: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil* (BRASIL, 1998b), a emergência da nova institucionalidade é justificada como resposta à crise da "antiga institucionalidade da educação profissional", cujos modelos SENAI, SENAC e escolas técnicas federais, estariam distantes da lógica do setor produtivo. A "antiga institucionalidade" formatou-se na década de 40 em um contexto caracterizado pelo estado populista, um sindicato tutelado e financiado pelo Estado, uma economia que se desenvolvia pelo modelo de substituição de importações com crescimento do setor industrial e uma organização da produção e do trabalho taylorista-fordista que utiliza força de trabalho excedente do setor em decadência (agrário-exportador), com baixa qualificação funcional.

De acordo com o documento, o arranjo institucional, assim, é marcado pela dicotomia entre educação geral (para as elites, com formação generalista e acadêmica que leva ao ensino superior) e educação profissional (para os que necessitam de trabalho imediato) reforçada pela rede técnica estadual e federal, orientada para o trabalho assalariado, urbano-industrial, masculino, pelas organizações financiadas com recursos públicos e geridos privadamente (sistema S), numa aliança entre Estado e empresariado.

A crise institucional se manifestou no domínio da nova configuração do Estado que busca a democratização e a cidadania; a economia brasileira, após as crises do petróleo da década de 70 e a abertura comercial dos anos 90s, expõe o setor produtivo à

³² Abrange o conjunto de leis, normas, organismos, sistemas, processos, atores e agentes da educação profissional.

competitividade e produtividade globais, com um modelo de emprego debilitado. O modelo fordista passa a conviver com um novo modelo cuja palavra-chave é a flexibilidade, exigindo um novo perfil de trabalhador que além das competências básicas, adiciona também habilidades de iniciativa e liderança, passando a questão educacional a ter mais espaço no âmbito produtivo empresarial.

A construção da nova institucionalidade, nos documentos oficiais, significa privilegiar a educação profissional de caráter público não-estatal, com fomento e articulação das políticas nacionais, pela integração dos Ministérios da Educação e do Trabalho, articulando o sistema educacional, as políticas de trabalho e renda e o setor produtivo, garantindo, além da escolaridade básica, as oportunidades de qualificação e requalificação profissional de base contínua para parcelas cada vez maiores da PEA através do fortalecimento da rede nacional de educação profissional. Entretanto, esse fortalecimento não inclui indagações sobre a comunicação interinstitucional, tanto vertical como horizontal, e o detalhamento dos critérios de seleção das entidades executoras.

Em suma, a perspectiva inovadora do PLANFOR, vista nos documentos, trata da sua execução em bases descentralizadas (parceria União/Estados/Municípios), com articulação entre Ministérios do Trabalho e Educação (parceria de Ministérios), e composição entre entidades pública e privada (parceria público/privado), atuando no sentido da reconstrução e redefinição da institucionalidade hegemônica da educação profissional no Brasil baseada no conceito de parcerias.

O estudo das resoluções do Codefat e a experiência do Paraná para a qualificação profissional apontam, no tocante à descentralização da execução das ações do Planfor/PEQ: da esfera federal para a estadual, uma distribuição de recursos monetários por parte da SPPE/MTE (antes SEFOR) para os Estados, no caso paranaense, para a CFP/SERT, que gerencia, no Estado, a alocação desses recursos, seguindo a resolução Codefat n. 258/00 (precedida pela 194/98). Seguindo as diretrizes do Planfor e regulamentação do Codefat (esfera federal), a SERT/Pr (esfera estadual) elabora o planejamento das ações de qualificação para todo o Estado, define a aplicação dos recursos nas regiões e municípios do Estado, determina os critérios e seleciona as entidades executoras das ações de qualificação.

Da esfera estadual para a municipal, a descentralização para o município é a acomodação das suas demandas aos recursos determinados pela instância estadual. Apesar da resolução Codefat n.194/98, artigo 9º parágrafo 2º, e resolução n. 258, artigo

13 parágrafo 2º, disporem que a distribuição para os municípios deve ser definida pela SERT/CFP, de comum acordo com os municípios, o que se vê concretamente é a descentralização de recursos significando mera determinação por parte da SERT/CFP, à qual os municípios devem se adequar.

A definição dos critérios e seleção das executoras, a cargo exclusivamente da CFP/SERT no Paraná, seguem as resoluções do Codefat (n.126/96, 194/98 e 258/00), em observância à Lei n. 8.666 de 1993 e suas alterações, quanto às modalidades de licitação ou de sua dispensa ou inexigibilidade, por contratação direta.

No âmbito nacional, a rede de execução do PLANFOR cresceu de 500 entidades em 1996, 830 em 1997, para 1300 em 1998³³, e 1466 em 1999. Abrangem universidades públicas e privadas, escolas técnicas federais, estaduais e municipais, fundações e organizações empresariais, em particular o sistema S (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar, Sest/Senat, Sebrae), sindicatos e organização dos trabalhadores, escolas profissionais livres, entidades comunitárias e outras organizações não-governamentais. Os recursos do FAT distribuídos segundo as executoras estão desenhados a seguir.

Tabela 8. PLANFOR 1997/99. Recursos do FAT segundo grupos de executoras dos PEQs

ENTIDADES	1997	1998	1999
Universidades públicas (incluindo institutos e fundações)	21%	25%	11%
Centrais/ sindicatos trabalhadores	20%	24%	23,4%
Universidades privadas (incluindo institutos e fundações)	18%	15%	22%
Sistema S	17%	18%	18,1%
ONGs	12%	12%	19,1%
Escolas técnicas públicas	6%	1%	2,3%
Escolas técnicas privadas	5%	2%	0,8%
Outras entidades	1%	3%	3,2%
Total	100%	100%	100%
Recursos do FAT para Planfor (R\$ milhões)	348,2	408,8	313,1

Fonte: BRASIL(1999a); BRASIL(2000)

De acordo com o Mtb, o papel do Estado está na definição e coordenação da política de qualificação, garantindo um modelo de gestão participativa, que assegure o controle social, sem ser estatal. (BRASIL, 1999a)

³³ Os relatórios oficiais escrevem que estão cadastradas cerca de 14.000 entidades de educação profissional no campo dos PEQs, no fim de 1998.

6. Tipologia das instituições executoras do PEQ no Paraná

Podem-se ver dois períodos distintos na seleção e contratação das executoras no Estado do Paraná, e na região norte/Londrina. No primeiro momento, de acordo com a resolução Codefat n. 126/96 e 194/98, a seleção é realizada via licitação e “aberta a toda e qualquer entidade pública e privada, organismos governamentais ou não-governamentais, pessoas físicas e jurídicas, que comprovem experiência, especialização, competência gerencial e infra-estrutura adequadas às ações previstas”(CODEFAT, 1996)

Mais tarde, a resolução Codefat n. 194/98, ainda sob a modalidade de licitação, estabelece as possíveis executoras:

universidades, especialmente unidades de extensão; escolas técnicas; fundações e organizações empresariais, em particular os serviços nacionais sociais e de aprendizagem (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar, Sest/Senat, Sebrae); sindicatos e organização dos trabalhadores; escolas profissionais livres; entidades comunitárias e outras organizações não-governamentais, laicas ou confessionais. (CODEFAT, 1998)

Indica-se, desta forma, que a capacidade e competência da educação e qualificação profissional no país devem incluir a oferta dos serviços das entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, governamentais, não-governamentais ou intergovernamentais.

No Paraná, as entidades executoras do PEQ/PR incluem, para o período de 1996/1998, as do programa nacional, estadual e projetos especiais. Especificamente quanto ao Estado, 38 entidades foram mobilizadas, compostas pelo sistema S, ONG's, empresas, institutos ou fundações pública e privada, sindicatos, associações, cooperativas de trabalho, instituto de ensino médio público e privado, instituto de ensino superior público, contratados por convênios Mtb/Sefor/Codefat/Sert-Pr. A tabela 9 mostra a situação em 1998, do PEQ/Paraná.

Tabela 9. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/PR 1998.

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público	30.955	18,11	2.329.610,17	20,32	6
Instituição de Ensino Médio Público	6.086	3,57	1.891.741,25	16,50	1
Instituição de Ensino Médio Privado	356	0,21	67.909,30	0,59	1
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	7.831	4,58	359.445,42	3,14	3
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	44.725	26,16	2.096.959,92	18,30	4
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	41.038	24,01	2.896.022,77	25,27	18
ONG	5.148	3,01	381.640,00	3,33	2
Sistema S	34.801	20,36	1.438.364,85	12,55	3
Total	170.940	100%	11.461.693,68	100	38

Fonte: PARANÁ(1999)

Na região norte/Londrina, os dados são os que seguem:

Tabela 10. Entidades Executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina. 1998

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público	4.654	29,62	252.577,00	30,41	1
Instituição de Ensino Médio Público	0	0	0	0	0
Instituição de Ensino Médio Privado	0	0	0	0	0
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	626	3,98	36.921,80	4,45	1
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	3.503	22,29	139.968,98	16,85	2
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	2.746	17,49	193.214,23	23,26	11
ONG	459	2,92	35.785,00	4,31	1
Sistema S	3.723	23,69	172.165,08	20,73	3
Total	15.711	100%	830.632,09	100%	19

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir dos arquivos SERT(2000)

Um segundo momento ocorre, no pós 1999, quando a modalidade de contratação das entidades passa a ser, por opção paranaense, a contratação direta, com dispensa de licitação. Além disso, a resolução Codefat n. 258/00 limitará as ações de qualificação às seguintes instituições:

universidades definidas na forma da lei n. 9394 de 20/12/96 (LDB); escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da administração pública incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão; federações empresariais, nacionais e estaduais, e serviços nacionais sociais e de aprendizagem; federações de trabalhadores e escolas sindicais; e fundações incumbidas regimental e estatutariamente do ensino profissionalizante, instituições de ensino superior e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional. (CODEFAT, 2000b)

As tabelas 11 e 12 mostram as mudanças quantitativas no Paraná.

Tabela 11. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/PR 1999.

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público	19.819	14,43	1.850.085,20	22,87	6
Instituição de Ensino Médio Público	15.331	11,17	2.166.868,60	26,79	1
Instituição de Ensino Médio Privado	0	0	0	0	0
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	10.674	7,77	476.724,00	5,89	3
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	60.444	44,02	1.392.834,90	17,22	3
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	7.286	5,30	268.072,8	3,32	7
ONG	1.623	1,18	163.115,00	2,02	1
Sistema S	19.703	14,34	770.836,40	21,89	3
Total	137.312	100%	8.088.537,16	100%	24

Fonte: Elaboração da autora a partir dos arquivos SERT(2000)

Tabela 12. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/PR 2000.

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados**		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público*	23.023	15,87	4.078.636,50	29,43	6
Instituição de Ensino Médio Público	9.842	6,78	1.698.145,53	12,25	1
Instituição de Ensino Médio Privado	0	0	0	0	0
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	34.244	23,60	1.618.268,00	11,68	3
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	35.720	24,62	2.236.015,50	16,14	3
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	0	0	0	0	0
ONG	2.878	1,98	288.920,00	2,08	1
Sistema S	37.066	25,55	3.037.874,60	28,42	4
Total	145.072	100%	13.857.860,53	100%	18

Fonte: Elaboração da autora a partir dos arquivos SERT(2000)

Notas: *incluindo projetos especiais

**recursos aplicados em aulas mais horas técnicas

Em 2001, o Convênio MTE/SPPE/CODEFAT/SERT/PR prevê a atuação de 18 executoras, idênticas às do ano anterior (2000).

Para a região norte/Londrina, em 1999 e 2000:

Tabela 13. Entidades Executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina.1999

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público	2.687	30,66	298.014	44,19	1
Instituição de Ensino Médio Público	860	9,81	85.874,50	12,73	1
Instituição de Ensino Médio Privado	0	0	0	0	0
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	628	7,17	36.534	5,42	2
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	1.900	21,68	75.668,82	11,22	2
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	1.000	11,41	24.640	3,65	1
ONG	114	1,30	11.560	1,71	1
Sistema S	1.574	17,96	142.010,40	21,06	3
Total	8.763	100%	674.301,72	100%	11

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir dos arquivos SERT(2000)

Tabela 14. Entidades Executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina.2000

ENTIDADES/Tipo	Treinandos		Recursos Aplicados		Número de Entidades
	No.	%	R\$	%	
Instituição de Ensino Superior Público	2.624	27,64	521.548,05	42,24	1
Instituição de Ensino Médio Público	837	8,82	145.042,35	11,75	1
Instituição de Ensino Médio Privado	0	0	0	0	0
Sindicato, Assoc., Coop. de Trabalhadores	830	8,74	141.088	11,43	1
Empresa, Instituto ou Fundação Pública	2.166	22,81	115.059,10	9,32	2
Empresa, Instituto ou Fundação Privada	0	0	0	0	0
ONG	225	2,36	22.100	1,79	1
Sistema S	2.813	29,63	289.885,60	23,48	3
Total	9.495	100%	1.234.723,10	100%	9

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir dos arquivos SERT(2000)

Pelas informações anteriores verificam-se alterações substanciais quanto à tipologia das executoras no Paraná. Há uma redução do número de executoras contratadas no Estado, partindo de 38 entidades em 1998, para 24 em 1999 e 18 em 2000. No norte/Londrina, havia 19 executoras em 1998, 11 em 1999 e 9 em 2000.

Essa diminuição no número de instituições contratadas para executar as ações do PEQ/Pr foi resultado de opção da CFP/SERT na sua implementação, explicada pelo coordenador estadual de formação profissional, pelo “simples fato da nossa experiência inicial de contratarmos com base em licitações em que preponderavam os custos, o menor preço, de processo de contratação aberta, entravam executoras de todos os níveis, sérias e não sérias...”

O chefe da regional do trabalho da SERT, no norte/Londrina, se pronuncia: “qualquer um de fundo de quintal podia se candidatar e a qualidade[dos cursos] era péssima. (...) Muitas vezes, alguém chegava perto da gente (e eu era do CMT), em dezembro e dizia: me arruma aí 20 caras para fazer uns cursos porque se não o dinheiro vai ser devolvido”

Segundo o coordenador estadual de formação profissional da SERT/CFP, a tentativa inicial de abertura para todas as entidades existentes foi válida para balizar os custos, e, portanto, a futura negociação dos custos com as executoras foi favorecida. Ele continua: “como nós não tínhamos uma forma de controle e acompanhamento rígido e competente, a opção foi fazer a contratação dos executores que já tivessem um perfil inquestionável, o que, aliás, é também a postura do Codefat em sua resolução 258/00”.

Isso tudo significou, na realidade paranaense, um decréscimo do número absoluto e relativo de executoras do tipo “empresa, institutos e fundações privadas” (18 em 1998, 07 em 1999 e 0 em 2000), e manutenção dos outros tipos de entidades, o que explica a redução numérica do número total das executoras. No norte/Londrina, as empresas e instituições privadas sofrem decréscimo (11 em 1998, 01 em 1999 e 0 em 2000), e ao mesmo tempo têm redução significativa da participação no total de recursos aplicados, que passaram de 25,27% em 1998, para 3,32% em 1999, anulando-se em 2000.

Por outro indicador, o número de treinandos, essas entidades privadas, que treinavam 24,01% do total dos alunos matriculados pelo PEQ/1998, passam a treinar 5,30% desse total em 1999.

Visível também é o incremento da participação das entidades públicas estatais, representadas principalmente pelas universidades, Cefet e Emater, e do Sistema S e das organizações dos trabalhadores. O sistema S deu um salto em recursos recebidos (de 12,55% do total para o Estado em 1998, para 28,42% em 2000)

Se, de acordo com as formulações oficiais, a antiga institucionalidade baseada no Sistema S e escolas técnicas federais não respondiam às mudanças do setor produtivo, o que justificou em grande parte a “nova institucionalidade” da qualificação profissional, vê-se que o Plano não foi capaz de alterar significativamente a situação. E quando o fez parcialmente no primeiro triênio de implantação do PEQ, os resultados foram frustrados, conforme relata a própria CFP.

A articulação institucional preconizada nos documentos oficiais também padece de realização em virtude da “vinculação política das secretarias do trabalho em alguns Estados”, não garantindo a continuidade dos trabalhos.

Segundo o coordenador estadual de formação profissional da SERT/CFP:

- as próprias secretarias do trabalho, que são gestoras do PEQ não estão estruturadas suficientemente com corpo técnico que pensasse a questão da qualidade; (...) normalmente a gente fica na questão da execução, contratação e questões operacionais, e a articulação institucional, em função da nova institucionalidade fica num plano secundário.

Ele afirma que, na esfera do Estado, o Paraná não se caracteriza muito por essa dificuldade política, já que tem uma equipe técnica estável, o que não acontece nas regiões do Estado. Exemplo concreto é a região norte/Londrina, porque a forma de indicação dos chefes regionais da SERT é extremamente política, normalmente vinculada a um deputado da região. Evidentemente, como comenta o coordenador, “ele fica a reboque do poder político local e são raros os chefes que conseguem fazer a distinção entre o seu cargo, as diretrizes do Planfor e o mando político”. Em quase todas as regiões do Paraná isso tem sido a tônica, finaliza. O quadro técnico é ínfimo, normalmente uma técnica em cargo administrativo, e nenhum profissional da área de educação profissional. É por isso que os recursos para apoio à gestão do Planfor, com projetos de acompanhamento e supervisão, começaram a crescer no Estado, em parceria com as seis universidades estaduais.

A regional da SERT/Londrina teve três chefias em um só ano, em 1999, por conta das indicações políticas. Desde o ano 2000, o chefe da regional é também presidente do sindicato dos metalúrgicos da região e da força sindical/região norte do Paraná. Nos municípios, afirma a técnica da regional/Londrina, a rotatividade dos gerentes das agências do SINE, dos postos e dos agentes operacionais é alta, principalmente em períodos eleitorais, dificultando o desenvolvimento do PEQ.

Quanto à participação das organizações dos trabalhadores como executoras do PEQ/Pr, podem-se identificar as mudanças: em 1998, os “sindicatos, associações e cooperativas dos trabalhadores” mantinham 3,14% dos gastos totais e treinavam 4,58% do total de treinandos; em 1999, incrementam para 5,89% e 7,77% , respectivamente; e, em 2000 esses valores são de 11,68% e 23,60%.

Desde o primeiro triênio de execução do PEQ, as “associações, cooperativas e sindicatos dos trabalhadores” participam das ações de qualificação. Em 1999, somente

as centrais sindicais, CUT e força sindical, estiveram presentes nas ações, mais fortemente a primeira, e em 2000 essa situação continuou.

Na região norte/Londrina, o tipo de executora relacionado aos trabalhadores respondeu, em 1998 por 4,45% dos recursos aplicados pelo PEQ, em 1999 por 5,42% e em 2000 por 11,43%, proporcionalmente idênticos ao que ocorreu no Estado; foi responsável por 3,98% dos treinandos em 1998, por 7,17% em 1999, e por 8,74% em 2000.

Nota-se que as representações dos trabalhadores iniciam suas atividades como executoras na forma de “associação e cooperativas” de trabalhadores, o que indica resistência dos sindicatos à política de qualificação do Planfor/PEQ, nos anos iniciais. Em 1999, as centrais, CUT e força sindical, tornam-se executoras, mas atuando apenas no município de Londrina, onde estão suas sedes regionais. Em 2000, somente a Força Sindical se mantém como executora. A previsão para 2001 é a volta da CUT à execução dos cursos de qualificação, já que o presidente da CUT para a região norte do Paraná passou a ser presidente do Conselho do Trabalho de Londrina, favorecendo a reinserção dessa central sindical como executora das ações do PEQ na região.

Repare que a força sindical/região norte foi criada em 1999 e o seu presidente para a região, também presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Londrina e região, é o chefe da regional da SERT/Londrina.

Segundo o coordenador de formação profissional da Força Sindical/norte do Paraná, “como o Sebastião[referindo-se ao chefe da SERT/Londrina] é presidente do sindicato dos metalúrgicos e também ele é o chefe da SERT/Londrina, ele vem desenvolvendo um trabalho conjunto através do sindicato, SERT e força sindical”, aumentando o número de oferta de cursos, pela força sindical, aos trabalhadores. Ele sublinha enfaticamente quão enorme é o número de cursos, dizendo que a força sindical vai até às fábricas para comunicar a realização dos cursos.

Quando perguntado por que a força sindical, como executora, somente passa a atuar no segundo triênio do PEQ, o referido coordenador afirma que foi “depois que nós conseguimos ganhar, que o Sérgio Buti encabeçou e ganhou a presidência da força sindical no Paraná, é que nós começamos a ter acesso aos cursos”, grifando também que o presidente da força sindical/ norte é o chefe da SERT/Londrina.

O presidente força sindical/norte e chefe da regional da SERT/Londrina enaltece a participação dos sindicatos de modo geral, tanto na execução das ações de qualificação, como na participação nos Conselhos Municipais do Trabalho: “eu fico

orgulhoso(...) O sindicato está mudando também na função de partir para este tipo de coisa, a qualificação do trabalhador dele, sócio dele, dependente dele. (...) A qualificação é obrigação do sindicato.(...) Hoje, no país, vai se falar em salários?”

O presidente do sindicato dos bancários e da CUT/região norte/Londrina, e também presidente do Conselho do Trabalho de Londrina, comenta que “no início a CUT era contra o Planfor. Mas a outra central de direita[referindo-se à força sindical] começou a crescer e montou estrutura para dar cursos de qualificação grátis”. Diz que a CUT faz cursos com conotação diferente, mais voltado para o social, lutando contra os efeitos do sistema capitalista – “precisamos nos infiltrar para mudar”, finaliza. Apesar disso, os cursos realizados pela CUT na região/norte Londrina, em seus títulos, não se diferenciam dos das demais executoras.

A realidade no Paraná, e especificamente no norte/Londrina, se coaduna com o que tem afirmado João Bernardo sobre as conseqüências da concorrência econômica entre as centrais sindicais, homogeneizando as orientações políticas. O autor escreve: “as somas muito consideráveis disponibilizadas pelo FAT têm servido para vincular as centrais sindicais à tutela financeira do governo, assegurando assim a sua docilidade e dependência”.(BERNARDO, 2000, p.22)

Ao invés de realizar a mobilização dos trabalhadores contra os efeitos nocivos do capital, da reestruturação econômica, desemprego e precarização, ocorre a colaboração dos sindicatos com essa situação, num gerenciamento passivo dos conflitos potenciais, apresentados como exemplo de solidariedade econômica pela articulação com empresas e execução de cursos de qualificação, que precarizam cada vez mais o trabalho. Essa colaboração é demonstrada pelo aumento de participação da organização dos trabalhadores, como executores do PEQ no Estado e na região norte., conforme dados apresentados, e pelos comentários dos sindicalistas entrevistados.

Essa discussão nos remete a um ponto importante para a análise do PEQ: a identificação do Planfor/PEQ com o pensamento relacionado à Regulação.

7. O PEQ e a regulação dos conflitos sociais

Como o tempo histórico substancia variações das formas de relação social, e a coesão e integridade das relações sociais sob o domínio da relação salarial e direitos sociais estão ameaçadas pela desestruturação e insegurança do mercado de trabalho, produzem-se, na sociedade, mecanismos de compensação social e de controle social

explícitos nos programas públicos de emprego e trabalho, entre os quais o Planfor é a manifestação concreta.

No Estado do bem-estar social, a regulação institucional é construída com base em relações sociais de preservação da alteridade, dos direitos do outro, a partir das quais se estruturam tais relações, à vista dos compromissos sociais, cujas regras de reprodução são estáveis, preestabelecidas e consensuais.

No âmbito da reprodução da força de trabalho, as despesas sociais públicas, ou “salário indireto”, tornam-se uma alavanca importante para o mercado de consumo, e, logo, para o período de expansão desde fins da II Guerra Mundial até fins dos anos 80s, enfatizando a relação salarial como forma institucional preponderante. Isso tem sido assinalado enfaticamente pelos autores da corrente teórica da regulação, o que nos autoriza, neste momento, a revê-la: rever a regulação por oposição(ou compensação) ao *mainstream* da desregulamentação e liberalização.

A regulação é reprodução que extrapola o ambiente econômico, abarcando o social e político. “Regulação é mais que reprodução econômica. Regulação de uma relação social é a maneira pela qual essa relação se reproduz, apesar de seu caráter conflitual, contraditório.”(Lipietz apud POSSAS, 1988). Para que as relações se reproduzam precisa haver aceitação pelos agentes e, portanto, regras, normas resultantes de lutas entre os agentes sociais, cujas formas de regulação conduzir-se-ão a modos de regulação específicos. Melhor dizendo, um

modo de regulação é o conjunto das formas institucionais, redes e normas explícitas ou implícitas que asseguram a compatibilidade de comportamentos no quadro de um regime de acumulação, em conformidade ao estado das relações sociais, apesar das contradições e do caráter conflitual das relações entre os agentes e os grupos sociais.(Lipietz apud POSSAS, 1988).

A idéia a destacar, pelos autores da regulação, é a da reprodução das relações sociais; o conceito básico é o de relação social, cujo ponto central consiste em que essa não surge “acabada”, mas decorre sempre de um processo histórico. Não propõem esses autores um panorama tranquilizador da sociedade, como fazem crer os economistas neoclássicos ortodoxos predominantes, nem propagam a harmonia coletiva numa sociedade em que a autonomia absoluta dos sujeitos se mantém, despojando-se de qualquer tipo de contingência, das instituições, das interações sociais, em que está excluído qualquer tipo de conflito.

Na verdade, como salienta Agliettá, há uma insatisfação com a economia dominante manifestada pela sua “incapacidade para analisar a dinâmica temporal dos

fatos econômicos vividos pelos sujeitos, quer dizer, para explicar a história dos fatos econômicos; e incapacidade para expressar o conteúdo social das relações econômicas e, portanto, para captar as forças e tensões de que é objeto a economia”, porque não se ocupa com os movimentos sociais ou a complexidade dos processos políticos. (AGLIETTÁ, 1988, p.1)

A regulação é complexa e ampla, porque o sistema capitalista está sempre comovido por conflitos e debilidades (daí a importância do político), é dinâmico, e está em movimento, em transformação. Transformação que significa continuidade e regularidade, resumidas na noção de regime de acumulação que se transforma ao longo do tempo, mas também ruptura. Isto é, tratar da regulação num sistema de produção em que as relações internas se transformam, é pôr às claras os processos que as permitem continuar existindo, as relações que se reproduzem e as formas sob as quais o fazem, assim como as razões que fazem com que essa reprodução seja acompanhada de rupturas, porque diferentemente de análises econômicas e sociais simplificadoras, os conceitos fundamentais não são sujeito e estado, mas sim, relações e processos. (AGLIETTÁ, 1988)

No modo de produção capitalista, o conceito de regulação das relações sociais exige uma análise que produza leis gerais que estão determinadas socialmente e condicionadas historicamente.

A relação salarial constitui a relação de produção básica, especificamente capitalista. As relações de troca compõem-se de relações que devem reproduzir-se para que a sociedade também o faça e pressupõem reconhecimento social, ao mesmo tempo que podem assumir formas institucionais distintas historicamente e em diferentes lugares. Entre as formas institucionais, como destaca Agliettá, está a relação salarial.

Acrescenta Lipietz que

os agentes entram em relação através das formas institucionais, formas exteriores codificadas e cristalizadas por convenção e hábito, como resultado de um compromisso institucionalizado que lhes confere legitimidade. (...) Tais formas institucionais, ao pôr em ação mediações, requerem organização material e institucional..... (Lipietz apud POSSAS, 1988, p.198)

Os regulacionistas atribuem muita importância à historicidade das sociedades contemporâneas e busca apreendê-las distinguindo as diferentes formas institucionais: a moeda, as formas de concorrência, o modo de inserção internacional, as formas do

Estado, e a relação salarial, excluindo as interpretações funcionalistas e dando conta da complexidade dessas instituições.

Théret e Braga completam que a regulação

é o resultado de uma configuração coerente de diversas formas institucionais que estabilizam as contradições sociais e canalizam os conflitos.(...) O Estado tem um lugar e não o papel central na regulação econômica, lugar sem dúvida essencial mas que deve ser apreendido a partir da lógica própria do político e das formas de sua articulação com a lógica capitalista mercantil, e não como pura e simplesmente determinada por esta. (THÉRET; BRAGA, 1998, p.21)

Diante das transformações por que passa o sistema capitalista atual, os desafios à regulação são visíveis, particularmente quanto ao assalariamento e à relação entre a financeirização e política, mesmo porque há um lugar privilegiado para a relação salarial entre as formas institucionais.

As formas estruturais(institucionais) definem a origem das regularidades sociais e econômicas e se resumem no regime de acumulação. Essas formas devem ser caracterizadas e suas transformações analisadas. No regime fordista, a relação salarial, a moeda e a forma oligopolista de concorrência verificaram ser importantes. Nos anos 90s do século XX, a internacionalização e a financeirização precedem e formatam as mudanças da relação salarial, retirando seu lugar predominante. Historicamente, a relação salarial assumiu as formas concorrencial e taylorista-fordista. Esta última conjuga o desenvolvimento das normas de consumo e produção – relações virtuosas entre trabalho, emprego e salários, com convenções keynesianas que sustentam o *welfare state*. Atualmente anuncia-se uma possível nova forma salarial e de mobilização da força de trabalho, ainda em discussão.

A relação salarial está no centro da noção de “sociedade salarial”, desenvolvida por Michel Aglietta, noção que se refere a uma sociedade em que o estatuto de assalariado é generalizado e valorizado. Isto é parcialmente interrompido desde os anos 80s, prevalecendo uma “dessalarização” associada ao trabalho informal, precário (flexibilidade da mão-de-obra), ao desemprego, ao enfraquecimento das políticas sociais e à emergência do que se chama, nos textos franceses de “nova pobreza” (NADEL, 1998, p.272). Uma “nova clientela de excluídos do mercado de trabalho”, sem direitos sociais e desprotegidos da legislação do trabalho.

Se, anteriormente, puderam-se ver normas e convenções implícitas na regulação salarial com compromissos sociais enriquecidos pelos mecanismos de proteção social, conforme enfatizam Robert Boyer e Michel Aglietta, recentemente tudo nos aponta para

uma aceitação oficializada de uma fratura no interior das formas estruturais, cuja lógica passa pela marginalização de grande parte da população trabalhadora.

As chances do agravamento da instabilidade social, econômica e política são amenizadas pelo desenvolvimento de formas assistencialistas de intervenção do Estado dirigidas, pelo menos formalmente, para essa nova clientela de excluídos do mercado de trabalho. O Planfor/PEQ é a materialização dessa nova forma de regulação; uma nova configuração institucional, na qual a inserção internacional e a desregulação do trabalho são determinantes. Essa regulação tenta garantir politicamente a coesão social. Colabora, desse modo, para a tentativa de neutralização dos conflitos potenciais e para a desconstrução da classe dos trabalhadores assalariados, condições para o desenvolvimento do novo patamar da acumulação de capital.

De acordo com MATTOSO(1995, p. 103), a constituição de um novo patamar de “exclusão social” (desemprego e precarização), isto é, a “desestruturação do mundo do trabalho”, caracterizada pela “insegurança do trabalho” em vários níveis, mais especificamente a insegurança na representação do trabalho, tende, cada vez mais, a colocar a organização dos trabalhadores “na defensiva, enfraquecendo suas práticas reivindicativas de conflito e negociação”.

A debilidade da prática sindical se limitou ao corporativismo, às lutas econômicas no interior da lógica do capital. Corporativismo no sentido dado por João Bernardo, de “equilíbrio entre os poderes de governo e os dos empresários, com participação secundária das burocracias sindicais.” E acrescenta: “na forma clássica do corporativismo era o Estado Restrito que exercia a hegemonia no triângulo governo + empresas + sindicatos. Na fase atual, porém, (...) inverte-se a hierarquia e é o Estado Amplo que prevalece”³⁴. (BERNARDO, 2000, p.12 e 18)

Se, por um lado, os sindicatos estreitam suas ligações, particularmente financeiras, com o governo, por outro, na situação de declínio e enfraquecimento do Estado Restrito, os sindicatos estreitam também suas ligações com as empresas, o Estado Amplo, e admitem mesmo extra-oficialmente que está encerrada a época das grandes conquistas salariais, visto que o principal são os postos de trabalho e a representação dos trabalhadores nos conselhos de administração das empresas e nos conselhos para as políticas públicas. O autor escreve: “os sindicatos convertem-se eles

³⁴O autor define o Estado Restrito como o conjunto das instituições que compõem o governo, ou seja, os poderes executivo, legislativo e judiciário, o que comumente denominamos Estado, e o Estado Amplo composto pelas empresas. Veja também BERNARDO (1991)

próprios em empresas capitalistas tanto investindo os seus fundos de pensão na aquisição de empresas produtoras de bens ou serviços como manipulando os fundos de pensão em cuja direção participam e tornando-se assim empresas financeiras”. (BERNARDO, 2000, p. 22)

A experiência da política pública de qualificação profissional no Paraná, e no norte/Londrina, mostra a dependência dos sindicatos ao governo no que diz respeito aos recursos do FAT e a sua aliança com as empresas, no sentido de tentar responder às suas necessidades de “mão de obra qualificada” pelo PEQ. Isso indica haver sinais de acomodação dos trabalhadores à estrutura sindical numa vertente “novo corporativa”.

É bom recordar que, desde a década de 30, com a definição do projeto de industrialização nacional e difusão do assalariamento urbano, consolida-se um sistema corporativo de relações de trabalho, sob a hegemonia do Estado, cujo padrão de desenvolvimento do trabalho era funcional à indústria nacional e à estruturação do mercado de trabalho. Basta identificar que, de acordo com POCHMANN (2001), entre 1940-80, a cada 10 vagas de trabalho criadas, oito eram assalariadas, sendo 7 com registro em carteira.

Essa estrutura corporativa abriu novas possibilidades de incorporação de parte da população trabalhadora urbana, ao mesmo tempo que se transformou em um instrumento de controle estatal dos sindicatos. Mesmo as mudanças ocorridas na economia nacional, no mercado de trabalho e no regime político, não afetaram as regras básicas de relacionamento entre o capital e o trabalho, quer dizer, não significaram rompimento da estrutura corporativa de representação de interesses. Na realidade, todas as tentativas de rompimento e as contestações alavancadas (1930-48; 1949-64 e 1965-89) foram sempre acompanhadas de compatibilização de interesses e das relações entre capital e trabalho. (POCHMANN, 2001)

Nos anos 90, as mudanças na organização do trabalho, e a desregulação no mercado de trabalho, a segmentação entre as classes (estáveis contrapostos a terceirizados e desempregados), e a individualização das relações de trabalho, vieram acompanhadas da fragmentação das negociações, polarização da cúpula sindical e ampliação da participação dos trabalhadores em vários fóruns institucionais em defesa de suas categorias profissionais, em detrimento dos interesses dos trabalhadores em geral, conformando-se assim um novo corporativismo.

ANTUNES (1998, p.67), afirma também que as entidades sindicais, cada vez mais integradas à institucionalidade e ganhando estatuto de moderação pelo

distanciamento de ações anticapitalistas, consolidam-se como organismos defensivos e incapazes de desencadear ações para além do capital.

Entre 1995 e 2000, o Planfor/PEQ apresentou um êxito em número de treinandos (10 milhões de trabalhadores qualificados, inclusive pelas próprias centrais sindicais), justamente no período em que o desemprego cresceu, segundo o IBGE, de 4,5 milhões de trabalhadores para 7,6 milhões. (POCHMANN, 2001, p.171)

Em suma, o apelo à qualificação profissional, incluído na política pública para o mercado de trabalho, atua de forma a “anestésiar” e gerenciar os conflitos sociais, tanto pela forma de gestão tripartite da política de emprego corporativista, como pela política compensatória, no momento em que a regulação assentada nos compromissos e convenções sociais já não responde à realidade do trabalhador. As informações sobre as modificações na tipologia das executoras e o aumento de participação dos sindicatos dos trabalhadores no Paraná e em sua região norte, bem como as palavras dos sindicalistas entrevistados demonstram essa situação.

Ao invés da resistência, os trabalhadores apresentam identificação e acomodação de interesse a esse estado de coisas. Isso é revelado, primeiramente, pelo contexto histórico em que o Planfor foi construído e está sendo implementado e pelas condições históricas valorativas dos trabalhadores, discutidas no capítulo um desta tese. Neste capítulo, acrescentamos a mudança na forma de regulação das relações sociais materializada na política de qualificação pública, procurando explicitar ainda mais os caminhos da política de qualificação profissional, ressaltando a realidade do Paraná.

CAPÍTULO III

O PEQ: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E RESTRIÇÃO DE EMPREGO NO PARANÁ

1. Mudanças recentes na economia paranaense

A economia paranaense atravessa, especialmente na segunda metade dos anos 90s do século XX, uma fase de aceleração da tendência de alteração profunda em seu aparelho produtivo, despojando-se da dinâmica centrada no setor agrícola e agroindustrial e das estruturas de subordinação aos ciclos primários e intermediários predominantes no passado.

LOURENÇO(2000) recupera o entendimento da evolução da economia estadual ressaltando que a etapa atual configura o “terceiro choque de transformação produtiva” no Paraná, encontrando precedente em dois momentos da história econômica do Estado: no início dos anos 60 e na segunda metade da década de 70.

A primeira tentativa industrializante no início da década de 60, calcada nos pressupostos cepalinos de substituição de importações e implícitos nas recomendações do Plano de Desenvolvimento do Estado do Paraná elaborado no final dos anos 50s, significou uma tentativa de superação da debilidade da base econômica do Estado que se sustentava numa indústria incipiente associada à produção primária de baixo grau de elaboração, principalmente beneficiamento de café e madeira, utilizando tecnologia pouco desenvolvida e reduzida escala de produção destinada aos mercados locais³⁵. Tal superação passava pela implantação de uma infra-estrutura básica no Estado.

Nessa perspectiva,

(...) o funcionamento de um esquema articulado entre a CODEPAR [Companhia de Desenvolvimento do Paraná, e que se transformou no BADEP, em 1968] e o FDE [Fundo de Desenvolvimento Econômico] possibilitou o aporte de recursos para a construção da infraestrutura básica do Estado nos anos 60, viabilizando os requisitos físicos e financeiros para o boom econômico da década de 70. (LOURENÇO, 2000, p.52)

A esses mecanismos institucionais de desenvolvimento somaram-se a recuperação da economia brasileira, particularmente entre 1968/73, e o programa de atração de indústrias implantado e executado pelo governo estadual entre 1975/78; este

³⁵ A indústria, em 1960, representava 9,5% da renda interna paranaense. (PADIS. 1981,p.207)

último envolvendo um trabalho de intermediação de interesses para derrubar reservas de mercado, bloqueios burocráticos e resistências políticas. Essa postura, conforme consta na literatura econômica sobre o Paraná, desembocou no “segundo choque industrializante” pela instalação dos segmentos cimenteiro, metal-mecânico e de refino de petróleo na região metropolitana de Curitiba, bem como a modernização dos ramos da madeira, papel e celulose e diversificação do agronegócio, gêneros que representam perfil geográfico mais desconcentrado pelo Estado. Isso significou elevação das taxas anuais de crescimento do produto industrial paranaense (22,9% entre 1970/74 e 17,4% entre 1974/80), superando a economia brasileira como um todo (12,6% entre 1970/74 e 7,3% entre 1974/78). (LOURENÇO, 2000)

Há, no entanto, uma substancial ampliação estrutural na indústria com a introdução de segmentos novos e diversificação de gêneros tradicionais sem subtrair seu caráter de economia agroindustrial. Essa especificidade da economia paranaense lhe conferiu um comportamento distinto das tendências verificadas em nível nacional nos anos 80s; enquanto a economia brasileira se ressentia de instabilidade crônica e estagnação (na década de 80 o PIB brasileiro cresceu 2,9% ao ano , ao passo que na década de 70 a taxa foi de 8,7% ao ano), a economia paranaense apresentava uma expansão de 4,5% a. a . Por outro lado, ela continua vulnerável pela dependência do complexo agroindustrial e deficiência nos setores dinâmicos. (LOURENÇO, 1990)

Aliados a isso, no início dos anos 90s, os constrangimentos institucionais, como a extinção do BADEP em 1991, e econômicos, como a continuidade da condição de supridor de insumos agroindustriais e receptor de bens de capital, comprometeram o desenvolvimento do setor industrial.

A partir de 1994, diante das políticas macroeconômicas apresentadas sob a forma de estabilidade monetária e abertura e liberalização comerciais, o Paraná caminhou para o “terceiro choque de transformação produtiva”. As condições institucionais para isso, além das já mencionadas, incluem o Programa Paraná mais Empregos, de 1992. Dessa forma, o Estado acumulou entre 1995/99 um estoque de investimentos de aproximadamente US\$ 29 bilhões em projetos industriais e obras de infra-estrutura.

A transformação da economia estadual na segunda metade dos anos 90s ancorase em vetores como a formação do pólo automotivo, da expansão do agronegócio e do complexo madeireiro-papeleiro, do rearranjo das vendas externas para o Mercosul, e o aproveitamento e diversificação das vocações regionais.

Ao lado das transformações em seu perfil de produção, o Paraná reproduziu, no curso dos anos 90, as rápidas e pronunciadas alterações de processo e de organização da produção, capitaneadas pela iniciativa privada do país, a fim de aprimorar os níveis de eficiência, produtividade e competitividade, tendo como alvo os paradigmas internacionais.(...) parece crucial a busca de uma maior pulverização espacial da atual reciclagem da economia estadual, com maiores impactos na geração de renda e emprego. Esta tarefa pode ser preenchida pela maximização das vocações, do desenvolvimento de aptidões e da valorização das experiências e iniciativas locais. (LOURENÇO, 2000, p. 61 e 67)

Não obstante os indicadores sociais desfavoráveis, reconhece-se o “caráter automatizado dos processos industriais”, e sugere-se a “montagem de estratégias de compensação dos custos sociais da parcela do processo de transformação atrelada ao novo padrão de competição globalizada”.

A literatura econômica paranaense enfatiza a necessidade de “adaptação” das empresas ao panorama de estabilidade econômica, liberadoras de mão-de-obra, e acolhe o novo paradigma de competição globalizante, determinante das atitudes maiores da política econômica estadual. O significado desta opção transparece na trajetória do crescimento industrial da década de 90, indicador do crescimento econômico do Estado, comparada à situação de incrementos menores nos patamares de emprego.

No que se refere aos indicadores do desempenho industrial e do emprego paranaense, pode-se afirmar que, com base nas pesquisas da FIEPR³⁶ - Federação das Indústrias do Paraná - para a década de 90, tomando-se 1992 como ano base de índice 100 e comparando-se a média no período 1993/99 em relação à média de 1992, o crescimento industrial foi de 36,45%, enquanto o crescimento do número de pessoal empregado foi de 4,93%. Nos anos 1996/98, época em que se realiza o primeiro triênio do PLANFOR/PEQ/PR, o aumento do faturamento real da indústria foi de 47,75% e do emprego de 8,5% em relação ao início da década. Para a década como um todo, o desempenho industrial acusou incremento de 32% e do emprego 4%.

As taxas de crescimento anuais das vendas reais (variável que mede o desempenho industrial) e emprego na indústria de transformação estiveram, respectivamente, em 5,57% e 0,45%, entre 1992 e 1999. (1992 é o ano do início da construção histórica dos índices pela FIEPR/CNI)

³⁶ A pesquisa da FIEPR integra os Indicadores industriais da CNI, Confederação Nacional das Indústrias, realizada a partir de informações prestadas por empresas que representam mais de 90% do faturamento e mais de 40% do número de empregados da indústria paranaense. Ela considera, além da totalidade do Estado, três mesoregiões, leste, norte e sudoeste paranaense, e as respectivas microregiões homogêneas.(FIEPR, 2000, p. 4)

A pesquisa da FIEPR, além de tratar os dados de forma conjunta, também desagrega-os por regiões econômicas no Estado, ou seja, por regiões que mantêm características naturais e econômicas semelhantes. Desse modo, as informações retratam que, com exceção do sudoeste paranaense, o leste e o norte apresentaram comportamento idêntico ao da economia industrial geral do Estado. No entanto, a maior discrepância entre o crescimento industrial e o do emprego ocorre na mesoregião norte, verificando-se o incremento do pessoal ocupado em torno de 4%, quando as vendas reais, proxy do faturamento real, cresceram 37% na década em estudo.

Se se refletir sobre o assunto, ver-se-á que o Paraná, de forma geral, aponta restrições no nível de emprego em relação ao faturamento industrial. Assim, se o PEQ está executando a qualificação de trabalhadores e o processo produtivo continua a restringir os níveis de emprego, qual estaria sendo a função concreta do Plano Estadual de Qualificação?

2. A construção das demandas do PEQ: demanda do mercado de trabalho e demandas sociais

A leitura recente dos objetivos do PLANFOR, pela resolução CODEFAT n. 258/2000, evidencia o “foco na demanda social”, além de insistir concomitantemente na demanda do mercado de trabalho, contribuindo, entre outros, para a “redução da pobreza”. (CODEFAT, 2000b)

No Paraná, esses objetivos tornam-se nítidos nos documentos da SERT/PR e falas do coordenador estadual de formação profissional. No documento referente ao lançamento do PEQ/Pr/ Planfor 2000, em fins de 1999, a SERT expõe que

os cursos [de qualificação] programados têm por base a demanda do mercado de trabalho da economia local e as estratégias de desenvolvimento sustentado de acordo com a vocação econômica e as cadeias produtivas, [devendo atender], às mudanças do perfil econômico do Estado, voltadas à sua industrialização e à ampliação de oportunidades de trabalho e renda.. (PARANÁ,2000b)

O boletim “notícias da SERT” cita o governador do Paraná, que vê a qualificação profissional, inserida no PLANFOR, como um dos pilares para a sustentação das transformações econômicas do Estado. (SERT, 2000)

O conceito de demanda de mercado de trabalho é pensado num sentido menos rigoroso do que o que está implícito no conceito econômico de demanda de mercado de trabalho; seu significado tem a ver, restritamente, com as ocupações demandadas por empresas/empregadores no mercado de trabalho, particularmente as voltadas à indústria,

mas também com a demanda genérica do “mercado”, incluindo para isso modalidades de cursos de natureza transversal, que atendem a uma gama imensa de ocupações no Estado (como exemplo, os cursos de informática básica), que supostamente indicam para todo e qualquer lugar, as exigências do mercado de trabalho.

A par disso, no documento consta que o PEQ/Planfor deve deixar de ser “mera listagem de cursos para constituir-se em instrumento social das políticas públicas de trabalho e renda”. (PARANÁ, 2000b,p. 2) O significado das demandas sociais: demandas das clientelas marginalizadas do mercado de trabalho, a começar pelos desocupados, que no Paraná, segundo o IBGE, somam aproximadamente 350 mil pessoas (8% da PEA). Incluem-se os pequenos e microprodutores rurais e empreendedores urbanos que recebem recursos do FAT (Proger, Pronaf), pessoas que trabalham por conta própria, pessoas com necessidades especiais, detentos e egressos do sistema penitenciário, minorias étnicas e raciais, com dificuldades de acesso a outras alternativas de qualificação profissional.

Segundo o coordenador de formação profissional da SERT/CFP, o “objetivo do plano é combater as desigualdades sociais, democratizando as oportunidades de qualificação”.

O foco nas demandas sociais é insistido durante a entrevista com o referido coordenador:

- O PLANFOR é um esforço que pretende inserir a educação profissional na agenda das políticas públicas de emprego e renda, e evidentemente, que até por esse foco de ser considerado mecanismo de política pública de emprego e renda, as demandas devem ser construídas focando não só o mercado de trabalho local e regional, mas também as clientelas. O foco do PLANFOR é atender as populações que estão em situações econômicas desfavoráveis, ou por falta de recursos econômicos para financiar a sua própria qualificação profissional, ou que foram na idade de jovens expulsos da escola e não tiveram essa chance; estão em idade produtiva, em idade de inserir no sistema produtivo e não tiveram essas oportunidades, tanto de escolarização, e particularmente de qualificação(...)

Como se vê, demandas sociais são demandas da população economicamente desfavorecida, desempregada ou precarizada, potencialmente foco de desorganização e desarticulações em época de crise do emprego.

2.1. O processo de construção das demandas

Segundo as elaborações oficiais, construir as demandas dos cursos de qualificação significa arrolar as ações necessárias em termos de cursos, tendo como foco as

demandas do mercado de trabalho e as demandas da clientela, denominadas demandas sociais, considerando a restrição dos recursos financeiros.

O levantamento da demanda dos cursos é de responsabilidade dos Conselhos Municipais do Trabalho (CMT), motivados pela estrutura da SERT no âmbito estadual e regional.

De acordo com os apontamentos oficiais, a partir das metas de recursos e de treinandos determinadas pela CFP, os CMTs listam os cursos, em conformidade com a demanda do mercado de trabalho e da demanda social.

Nesse ponto, algumas são as críticas a serem feitas. Em primeiro lugar, quanto aos recursos, este texto explicitou que a realização dos cursos do PEQ fica a reboque das decisões sobre o volume de recursos e sua liberação, que são gerenciados pela CFP. A discussão no âmbito regional restringe-se à administração de valores financeiros e de número de treinandos.

Em segundo lugar, um problema se avizinha, a cultura dos municípios que está relacionada aos recursos. Em razão da existência dos recursos, em que pesem os problemas de distribuição e prazos já apontados, ocorre a percepção de que se precisa utilizá-los. Existem também vícios de cultura, que é a da oferta de cursos, ou seja, em se oferecer o que as entidades executoras têm à sua disposição. Esse é o caso do Paraná, confirmado pelo coordenador de formação profissional da SERT.

No espaço da regional norte/Londrina, o chefe da SERT regional insiste que a definição dos CMTs parte de um estudo de cada perfil de município; representa a tendência econômica do município. Mas a experiência de Londrina mostra que demandas do mercado de trabalho e demandas sociais são sinônimos de interesses e necessidades pontuais. Necessidades das empresas, direta ou indiretamente através da bancada patronal nos CMT's que formulam suas preferências e requisitam determinadas "qualificações" para o trabalhador, relacionadas à função específica a desempenhar na empresa.

Os trabalhadores, através de sua representação nos CMTs, solicitam os cursos; assim também o fazem os servidores públicos municipais. O que se afirma no município e é reforçado pela SERT estadual e regional, é que cada categoria "conhece" a qualificação que o mercado está pedindo, sem qualquer documento ou estudo oficial ou critérios estabelecidos sistematicamente.

O representante patronal no CMT de Londrina relata a concretude do levantamento de demandas dos cursos:

- Não é muito profissional; cada entidade vê o que seria adequado para a sua categoria e coloca no PEQ. Na nossa categoria, não temos um instrumento técnico para medir a necessidade [dos cursos]. Eu e mais dois ou três diretores de empresas sugerimos [os cursos], e sugerimos no “achismo”. Eu acredito que os outros sindicatos também façam assim(...). Eu não acredito que eles tenham um levantamento técnico para determinar a demanda. Pode até estar dando certo, pode, por pura sorte. Não há a PED [Pesquisa de emprego e desemprego], e eu desconheço o potencial do município (...). A planilha dos cursos é feita baseada na do ano anterior. Existe uma cartilha que seguimos, e vamos montando(...). Cada sindicato pega um formulário e faz uma prévia. Reúne a bancada e vê o que cada um levantou, o que é comum, e resolvemos. Os títulos dos cursos e as executoras vêm da SERT, já formatado e codificado. Dentro da formatação nós trabalhamos. Mas tem o limitador que é o número de treinandos e recursos. Não há conhecimento dos conteúdos, só os títulos dos cursos.

Reforçando a idéia pode-se citar o depoimento da educadora social da Secretaria de Ação Social de Londrina. Ela afirma que, seguindo o formulário, o “cardápio” de demandas oferecido pela SERT, vê-se o segmento econômico que está em alta no momento na região, p. ex., confecções, turismo de negócios, etc, e privilegiam-se cursos para isto. Há sensibilidade para o que está acontecendo, mas é no “chute”, nos “achismos” que se definem os cursos. Ocorrem também, completa a educadora, solicitações do SINE e do prefeito municipal.

Em resumo, demandam-se cursos existentes nas listagens das executoras, de acordo com a oferta, orientando-se para as “necessidades pontuais” dos trabalhadores, patrões e poder público, embora os chefes regionais da SERT questionados frisem que os critérios para a relação inicial dos cursos a serem realizados estão assentados na empregabilidade e no potencial do município.

Em terceiro lugar, há que se ver o poder de argumentação e a defesa de interesses: entre as entidades executoras e a SERT, e entre os representantes das distintas bancadas nos Conselhos do Trabalho. A discussão entre as executoras e a SERT gira em torno da negociação financeira dos contratos, de custos e prazos especialmente, baseadas nos referenciais de custos dos cursos que as entidades têm a oferecer, porque, como já explicado, a seleção das executoras não se dá por licitação, como atesta o coordenador de formação profissional da SERT.

No âmbito da regional norte/Londrina, dois são os espaços de discussão: o primeiro está entre os representantes dos trabalhadores, empregadores e poder público, que compõem os conselhos do trabalho, e também dentro das próprias categorias, uma forma interna de correlação de poder. Como enfatiza a coordenadora estadual do projeto

de formação de formadores dos conselhos do trabalho, dentro dos conselhos existem outros “microconselhos”:

- Aquele que representa o poder se organiza para lutar pelo interesse do seu prefeito; aquele que é o representante do trabalhador procura defender os interesses do seu Sindicato (...). A sua articulação interna não se dá de forma tranquila porque existe uma luta de poder e de representação de seu segmento de forma muito contundente. A lista dos cursos é resultado dessa luta de poder.

No caso das empresas, o discurso empresarial de que é preciso qualificar existe, mas a sua mobilização nos conselhos é pequena, salvo quando há interesse específico de determinada empresa por qualificação dos trabalhadores.

Como exemplifica o chefe da agência do trabalhador de Londrina:

- Tem lá uma empresa grande e ela está comprando maquinário novo (...)então ela faz um projeto e encaminha para a gente (...) A gente sabe o que as empresas estão pedindo”. [Ele cita o exemplo da Elevadores Atlas] (...) que, para vir para a região de Londrina, exigiu mão de obra qualificada. A SERT atendeu a empresa qualificando mais de mil pessoas para esse fim. O mesmo ocorreu com a fábrica de embalagens Dixie Toga.

As demandas exclusivas para as empresas são evidenciadas pelo chefe da regional da SERT em Londrina:

- Estamos acertando para Guaraci [município da região] a qualificação de mão de obra para uma empresa que vem de São Paulo – são sessenta mulheres para serem treinadas em corte e costura. Quando o Condor [Supermercado] veio se instalar em Londrina, fomos nós que qualificamos todos os funcionários. Nós temos atendido o máximo que pudemos.

Após o levantamento inicial das demandas dos cursos, encaminha-se a planilha dos cursos aos escritórios regionais da SERT para organização e definição dos cursos e executoras. Aqui está o segundo espaço de discussão regional. A regional da SERT/Londrina convida as executoras com sede regional, já contratadas pela SERT estadual, e negocia-se a execução dos cursos, acabando por definir a planilha dos cursos com as respectivas executoras. Lembrando que os “cardápios originais” que os conselhos possuem já contêm a sugestão das executoras, porque realizaram os cursos no ano anterior.

O próprio coordenador estadual de formação profissional da SERT admite que o ajuste não é tão técnico e científico assim. E mais, há o problema, em âmbito regional, do poder político e, como já escrito, são raros os chefes que distinguem o seu cargo, o PEQ e o mando político. Como ele diz, se o escritório regional da SERT não tem conteúdo técnico, vai predominar, na negociação, a decisão das executoras sobre o que

vão executar, em vista da demanda toda levantada. A ênfase continua na oferta, na executora dos cursos.

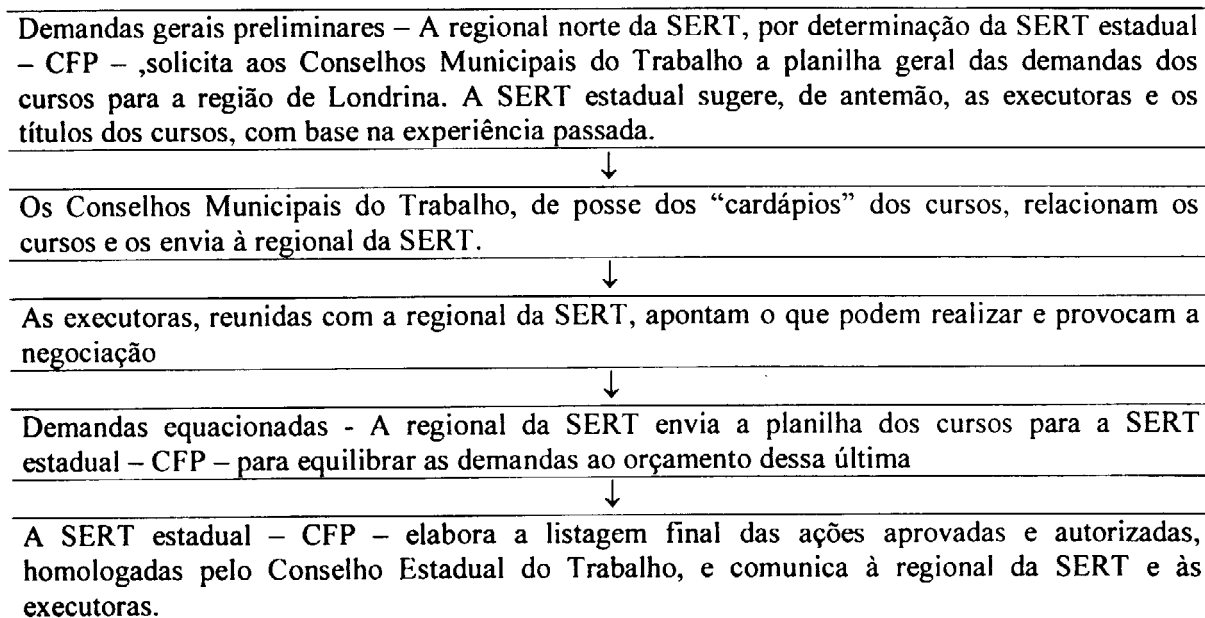
As instituições executoras que atuam na região norte/Londrina confirmam que a sua “programação”, o seu “caderno de cursos”, a sua “relação de cursos”, a sua “gama de treinamentos”, são enviados para a SERT regional, com o objetivo de mostrar o que cada executora tem para ser desenvolvido na região em termos de estrutura dos cursos.

Após a negociação que se faz entre a regional da SERT e as executoras, a relação dos cursos é então enviada para a SERT estadual, centralizada na Coordenadoria de Formação Profissional – CFP - , que, submetida ao seu orçamento anual realiza os reajustes, analisando os projetos e custos, por executora e por plano de trabalho.

O passo final é o encaminhamento do PEQ, feito pela SERT estadual, para a homologação do Conselho Estadual do Trabalho.

Resumindo, têm-se as etapas principais do processo de construção das demandas dos cursos do PEQ.

Quadro 6. Etapas do processo de construção das demandas dos cursos do PEQ



Fonte: Elaboração da autora

3. O PEQ e o mercado de trabalho: a visão dos atores do PEQ

3.1. A burocracia estadual – qualificação compensatória e novas oportunidades para o trabalhador

As ações do PEQ/Pr têm sido vistas como “complemento” à qualificação profissional que está relacionada, no entender do coordenador estadual de formação profissional da SERT, com o “aumento da escolarização e com a formação integral do indivíduo”. Elas devem atender a tendência do mercado de trabalho que exige a adaptação do trabalhador às mudanças, que exige do trabalhador que aprenda a aprender, que seja flexível, polivalente e multifuncional. Para isso, precisar-se-ia de uma “qualificação mais demorada e relacionada à escolarização e ao aumento da cultura geral”.

Isso, porém, não nega o esforço de dar oportunidade de qualificação profissional para aquele a quem o sistema educacional não atingiu. O coordenador admite que as ações de qualificação profissional no Planfor desempenham, em que

- pese ser compensatória e incompleta, um papel importante do ponto de vista da política pública de trabalho e renda, porque tem efetivamente auxiliado os trabalhadores a encontrar emprego, e, se não houvesse o Planfor, os mil trabalhadores da Lacta em Curitiba que foram empregados lá não seriam aqueles, seriam provavelmente da classe média que terminou o 2º grau.

Afinal, o coordenador explica que o PLANFOR no Paraná é uma política compensatória, porque compensa a falta de escolaridade e profissionalização da população adulta, já que o sistema educacional e a sociedade não dão conta de realizá-los, compensa as poucas chances do desempregado conseguir emprego e renda, pois as mudanças tecnológicas e a economia internacionalizada alteram o mercado de trabalho doméstico, e compensa o impacto negativo da abertura comercial, especialmente na pequena agricultura familiar.

Quanto ao fenômeno de redução do emprego, o coordenador estadual de formação profissional fala que o PEQ:

- não pode remar contra essa maré (...). A economia é que define o emprego. Entretanto, ele [o PEQ] tem sido uma das poucas oportunidades, possibilidades de que os municípios dispõem hoje para inserir a pessoa, o pobre, ou que tenha uma escolarização baixa nos eventuais postos de trabalho que surgem (...) não somente no mercado formal. (grifo meu)

Há também que se observar “bolhas isoladas de desenvolvimento”, como é o caso da Global Telecom em Londrina – uma alternativa de emprego.

Um ponto salientado pelo entrevistado é o de que, muitas vezes, a ansiedade de intermediar mão-de-obra das regionais do trabalho da SERT e das Agências do trabalhador faz com que o PEQ contribua para oferecer mão-de-obra barata a ser explorada no mercado. Nesse caso, a facção, por exemplo, torna-se uma “maravilha” diante da oportunidade de renda que ela oferece.

As regionais do trabalho da SERT no Estado estabelecem uma relação direta necessária entre a qualificação profissional e a sua inserção no mercado de trabalho, ou seja, trabalhador qualificado é aquele apto a disputar e se inserir no mercado de trabalho. E mais, o PEQ atenderia “a população com baixa escolaridade e sem outras alternativas de qualificação profissional”. A qualificação profissional significa uma “nova expectativa para o trabalhador” e completam: “se não tivesse nem essa qualificação [referindo-se ao PEQ], imaginem...”.

As regionais do Estado enfatizam o trabalho informal e o aumento de renda, oportunizado pelo PEQ, e a elevação da competitividade do trabalhador diante da crise de emprego.

Particularmente para o chefe da regional do trabalho norte/Londrina (presidente do sindicato dos metalúrgicos de Londrina e presidente da força sindical região norte do Paraná), a modernização, a globalização, a informatização e a robotização são as responsáveis pela redução do emprego e, portanto, aquele que faz um curso de torneiro mecânico poderia ter outras opções de trabalho, afinal,

- esse torneiro pode não ter mais o posto de trabalho dele, mas pode montar uma empresinha para ele – é uma alternativa (...). A qualificação que o PEQ está dando não é só para trabalhar na empresa, não pode ser, porque se não daqui há alguns dias a gente vai estar “entuchado” de gente qualificada que não tem onde trabalhar. Nós não vamos acabar com o desemprego, nunca; desde que o mundo é mundo há desemprego (...). Não tem salvador da pátria, nem vai existir.

E o gerente da Agência do trabalhador de Londrina diz:

- O PEQ está cumprindo a parte dele; deixa as pessoas com maior empregabilidade, mais aptas a concorrer às vagas que estão reduzindo. E se não tivesse isto? Não estamos qualificando só para o mercado formal, mas também para o trabalho por conta própria. Então ele [trabalhador] faz um curso de manutenção de computador e não arruma emprego. Ele pode atender os amigos, fazer um bico; é opção de trabalho e renda para ele.

Na regional norte/Londrina, o chefe da SERT acentua que “a intenção é boa demais (...) e o trabalhador que não está qualificado está fora do mercado”. Ele pondera

que as ações do PEQ ainda não são o que se espera porque ter-se-ia que acompanhar o profissional desde a escola, mas diz que isso é difícil, justificando:

- primeiro, o Estado não tem dinheiro para bancar isto, e segundo, o próprio trabalhador tem que se virar (...). Isso [o PEQ] é um despertar para o trabalhador, é uma parte de conscientização, porque se ele não fizer de tudo ele próprio, ele está fora do mercado.(...)deve-se dizer que ele é cidadão e tem que lutar (...); ele não pode ficar em casa assistindo televisão(...).

3.2. As entidades executoras na região: formação para a função específica, para o mercado

Na visão das executoras do PEQ na região norte/Londrina, pode-se assim resumir o que é o trabalhador qualificado:

“é aquele que passou por um programa, recebeu informações sobre determinado treinamento específico, e que ele teria condições de estar desenvolvendo tarefas relacionadas a esse treinamento. Por exemplo, no curso de corte de cabelo, nós pegamos o indivíduo que não sabe nem segurar uma tesoura e ele vai para o curso e sai dali cortando cabelo.”

“é aquele que sabe fazer (...); aquele que com leve orientação de alguém execute as tarefas. (...) aprende a fazer para ser colocado no mercado.”

“é aquele que sabe operar o trabalho, que conhece o trabalho dele, e portanto, tem mais chance de competir”

Para outro coordenador de formação profissional de executora, o trabalhador qualificado é aquele que pode participar do processo produtivo, que consegue a inserção no mercado, que sabe não somente executar a peça, a operar a máquina, mas também que ele tem uma visão mais abrangente. Acentua o coordenador de formação profissional da entidade que a executora não acredita que o trabalhador que não está no mercado tenha sido qualificado; ele tem que ser aceito pelo mercado. “Quem diz se o trabalhador está qualificado não somos nós, é o mercado.”

Cabe sublinhar que a “visão abrangente” do trabalhador a princípio parece demonstrar um atendimento aos propósitos do Planfor; entretanto, ela refere-se, nesse caso, àquela que faz com que o trabalhador, ao fazer a peça determinada em um torno, por exemplo, perceba a necessidade de zelo no trabalho, a preocupação com o desgaste da máquina que está operando, o custo de operação, e outros .

As executoras sediadas na região de Londrina, sem exceção, também apontam as chances que se abrem no mercado quando o trabalhador frequenta o PEQ e recebe o