

Cássia Torres de Carvalho

**QUALIFICAÇÃO DOS
TRABALHADORES EM MINAS
GERAIS - DESAFIOS E AVANÇOS
DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, O
PEQ-MG**

Mestrado em Educação: conhecimento e inclusão social em educação

Orientador: Professor Dr. Fernando Fidalgo

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte - março de 2002

Cássia Torres de Carvalho

**QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES EM MINAS GERAIS –
DESAFIOS E AVANÇOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, O PEQ-MG**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal de Minas Gerais, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Fidalgo

UFMG

2002

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Fidalgo (orientador) -
Universidade Federal de Minas Gerais -
UFMG

Prof. Dr. Celso Ferretti - Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo - PUC-
SP

Prof.a. Dr.^a. Lucília Regina Souza Machado
- Universidade Federal de Minas Gerais -
UFMG

Prof.a. Dr.^a Eloísa Helena Santos (suplente)
Universidade Federal de Minas Gerais -
UFMG

Dedicatória

À memória de meu pai, Dalton.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Maria Luiza por **tudo**, mas principalmente por estar ao meu lado de maneira incondicional nas horas mais duras.

Ao meu filho Gabriel, por conseguir me fazer uma pessoa menos egoísta, pela generosidade e pelo carinho.

Ao meu companheiro Miguel, pelo amor, paciência e respeito em todas as horas.

Ao meu orientador Professor Fernando Fidalgo, pelas orientações valiosas, mas principalmente pela liberdade intelectual, amizade e confiança que marcaram esses dois últimos anos.

À professora Lucília Machado, responsável por eu nunca ter me afastado da temática Trabalho e Educação depois que aqui entrei como bolsista de trabalho da FUMP em 1992.

Aos professores Celso Ferreti e Eloísa Santos pelas contribuições feitas a partir da leitura do trabalho, meu profundo respeito e admiração.

Ao Lumen Instituto de Pesquisa da PUC Minas, por me liberar das horas para que eu cursasse o Mestrado, pelo acesso a todos os tipos de dados, fontes, entrevistas e relatórios. Sem o apoio desse Instituto, este trabalho não seria possível.

Aos professores e colegas do NETE pelas ricas discussões do ainda projeto de pesquisa, especialmente à Professora Dalila Andrade Oliveira, pelas contribuições e sugestões como parecerista do projeto.

Aos amigos de Bom Despacho, meus '*brothers*' Roni, Betho e Claudinho. E a outros dois amigos muito queridos e especiais: Emerson e Serginho.

A todos os amigos do Lumen, principalmente ao Hormindo, ao Carlos Magno, ao Mário e ao Chico por terem me ensinado muito sobre Planfor e PEQ e também pela convivência diária de muita alegria, respeito e amizade.

Aos amigos do CPD: ao Joab pelas aulas de estatística e pelo cálculo da amostra. Ao Robson pela paciência e boa vontade ao pegar no Banco de Dados tudo o que eu precisei

para utilizar nesse trabalho, transformando *access* em *excel* e o que mais foi necessário.
Valeu!

As queridas amigas Denise, Janete, Luciana e Geovânia. Vocês são poderosas!

Ao Lairton Liberato da Silva pela revisão ortográfica e ao Daniel Souza Machado pela tradução do resumo para o francês.

À minha terapeuta Lourdinha por cuidar tão bem das minhas 'neuras'.

Por fim a todos os meus tios, tias, primos e primas. Fazer parte dessa família Torres é um privilégio e uma salvação!

RESUMO

Essa dissertação se propõe a contribuir para a análise do Plano Estadual de Qualificação de Minas Gerais (PEQ/MG) de 1996 a 2000 e também do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) implementado pelo Ministério do Trabalho a partir de 1995.

Para a consecução dos objetivos foram analisados documentos referenciais e normativos dessa política pública; relatórios de avaliação produzidos pelo Lumen – Instituto de Pesquisa da PUC Minas, instituição responsável pela avaliação externa do PEQ no Estado de Minas Gerais; dados da evolução do Plano de Qualificação no Estado, de 1996 a 2000; e uma amostra de cursos ministrados nos anos de 1999 e 2000. Foram analisadas, ainda, entrevistas com o superintendente e com o ex-superintendente de Relações do Trabalho da Secretaria do Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad-MG), responsável pela gestão do Plano no Estado; entrevistas com técnicos da Diretoria de Qualificação Profissional desta Secretaria, com o presidente do Conselho Estadual do Trabalho e Renda (CETER-MG) e com um representante da bancada dos trabalhadores, dos empresários e do governo no mesmo Conselho.

O trabalho revela como a educação profissional, desde o seu surgimento, tem, no seu embrião, o cerne das distorções distributivas, do discurso da formação profissional para os “desvalidos da sorte” ao da “empregabilidade”. Analisa a concepção de uma política pública de educação profissional brasileira (PLANFOR), que se propõe ao atendimento prioritário das pessoas em desvantagens sociais e excluídas do mercado de trabalho formal, perseguindo a hipótese de que os cursos ministrados no Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais são qualitativamente diferentes dependendo da clientela para a qual se destinam.

RÉSUMÉ

Cette dissertation se propose à contribuer dans l'analyse du Plan Régional de Qualification de la province de Minas Gerais (PEQ-MG) entre les années de 1996 et 2000, aussi bien, le Plan National de Qualification Professionnel (PLANFOR) implanté par le Ministère du Travail depuis 1995.

Pour la réalisation des objectifs, ils ont été analysés des documents de références et normatifs de cette politique publique, des compte-rendus d'évaluation réalisés par le Lumen – Institut de Recherche de la PUC Minas, institution responsable par l'évaluation externe du PEQ dans la province de Minas Gerais, donnés de l'évolution du Plan de Qualification à la province entre 1996 et 2000, un échantillon de cours administrés aux années de 1996 et de 2000. Ils ont été analysés, aussi, des interviews avec le surintendant et avec l'ex-surintendant des Relations du Travail du Secrétariat de l'État du Travail, de la Assistance Sociale, de l'enfant et de l'adolescent (Setascad-MG), responsable par la gestion du Plan à la Province; interviews avec des techniciens de la Direction de Qualification Professionnel de ce Secrétariat, avec le président du Conseil de l'État du Travail et Rente – CETER-MG et avec un représentant de chaque faction (des travailleurs, des employeurs et du gouvernement).

La dissertation révèle comment l'éducation professionnel depuis son surgissement a, dans son embryon, le noyau des distorsions distributives, du discours de la formation professionnel pour les « délaissés de la chance » jusqu'au « de l'employabilité ». Il analyse la conception d'une politique publique d'éducation professionnel brésilienne (PLANFOR), que se propose au accueil prioritaire des personnes avec désavantages sociales et exclues du marché de travail formel, en cherchant l'hypothèse que les cours fournis par le Plan de Qualification Professionnel de Minas Gerais sont qualitativement différents en dependant de la clientèle auquel ils sont destinés.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALAST – Associação Latino-Americana de Sociologia do Trabalho

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

Cefets - Centros Federais de Educação Tecnológica

Cepal - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

Ceter - Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais

CME - CMT- Conselho / Comissão Municipal de Emprego/ Trabalho

CNI - Confederação Nacional de Indústria

Cinterfor/OIT – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

Codefat - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEQP - Departamento de Qualificação Profissional

DQP - Diretoria de Qualificação Profissional da Setascad

Dieese - Departamento Intersindical de Estatístico e Estudos Sócio-Econômicos

EP - Educação Profissional

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Funrural - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

FSE - Fundo Social de Emergência

IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC - Ministério da Educação

MTb – Antiga denominação do Ministério do Trabalho e Emprego

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego (designação do MTb a partir de 1999)

OCDE - Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG - Organização Não-Governamental

Parc – Parceria Regional/Nacional

Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade

PEA - População Economicamente Ativa

PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

PEQs - Planos Estaduais de Qualificação

PIB – Produto Interno Bruto

Pipmo - Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra

PIS – Programa de Integração Social

PL - Projeto de Lei

Planfor - Plano Nacional de Qualificação Profissional

PME – Pesquisa Mensal de Emprego / IBGE

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

Proep – Programa de Expansão da Educação Profissional

Proger - Programa de Geração de Emprego e Renda Urbano e Rural

Pronaf - Programa Nacional de Agricultura Familiar

Prorural - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

REP - Rede de Educação Profissional

Sefor - Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (antiga denominação do atual Departamento de Qualificação Profissional da SPPE).

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas

Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Senat – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transporte

Sesc – Serviço Social do Comércio

Sesi - Serviço Social da Indústria

Sest - Serviço Social do Transporte

Setascad / MG - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

SPE - Sistema Público de Emprego

SPES – Secretaria de Políticas de Emprego e Salários (antiga denominação do atual Departamento de Emprego e Salário da SPPE)

SPPE - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE (substituiu a Sefor)

SPTR – Sistema Público de Trabalho e Renda

SRT – Secretaria de Relações do Trabalho do MTE

SRT - Superintendência de Relações do Trabalho da Setascad

STb – Secretaria Estadual de Trabalho

Sine - Serviço Nacional de Emprego

Unesco - Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura

Unitrabalho - Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TIPOS DE DESEMPREGO	61
TABELA 2 – TAXA DE DESEMPREGO (% DA POPULAÇÃO ATIVA)	66
TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO URBANO EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, 1950-1995	67
TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), DA OCUPAÇÃO E DO DESEMPREGO NO BRASIL (EM MIL)	73
TABELA 5 – DADOS SOBRE O TRABALHO NO BRASIL.....	74
TABELA 6 – TAXA MÉDIA DE DESEMPREGO ABERTO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	76
TABELA 7 – FATORES COMPONENTES DAS POLÍTICAS DE EMPREGO	83
TABELA 8 – COMPORTAMENTO DE INDICADORES SELECIONADOS: RECESSÃO E EXPANSÃO NO BRASIL – VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL (%).....	97
TABELA 9 – METAS E RECURSOS DO PEQ/MG 1996-2000.....	127
TABELA 10 – DIMENSÃO E ABRANGÊNCIA DO PEQ/MG 1996-2000	128
TABELA 11 – TIPO DE ENTIDADE, TREINANDOS E RECURSOS PAGOS EM 2000 (%).....	130
TABELA 12 – CUSTO TREINANDO PEQ/MG 1996-2000	132
TABELA 13 – DISTRIBUIÇÃO DA CARGA HORÁRIA POR HABILIDADES NO TRIÊNIO 98/00 (MÉDIA)	133
TABELA 14 – EVOLUÇÃO DAS COMISSÕES MUNICIPAIS DE EMPREGO EM MINAS GERAIS.....	133
TABELA 15 – INDICADORES DE EFICIÊNCIA DO PEQ/MG 1996-2000	134
TABELA 16 – TAXAS DE EFICIÊNCIA DO PEQ/MG 1996-2000 (%)	135
TABELA 17 – ESCOLARIDADE DOS TREINANDOS DO PEQ/MG 1996-2000 (%)	136
TABELA 18 – GÊNERO DOS TREINANDOS DO PEQ/MG 1996-2000 (%).....	136
TABELA 19 – IDADE DOS TREINANDOS DO PEQ/MG 1996-2000 (%)	137
TABELA 20 – RAÇA/COR DOS TREINANDOS DO PEQ/MG 1996-2000 (%)	137
TABELA 21 – PÚBLICO ALVO PRIORITÁRIO ATENDIDO NO PEQ/MG 1996-2000 (%).....	138
TABELA 22 – GRUPOS DO PÚBLICO ALVO PRIORITÁRIO – RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DO PEQ/MG-2000.....	138
TABELA 23 – METAS PEQ/MG-2000 POR SETORES ECONÔMICOS.....	140
TABELA 24 – CRITÉRIOS MAIS UTILIZADOS PARA ESTABELECEM AS PRIORIDADES DE CURSOS OFERECIDOS NO PEQ/RJ-1998	150
TABELA 25 – DESCRIÇÃO DO ENCAMINHAMENTO AO MERCADO DE TRABALHO DOS TREINANDOS DO PEQ/MG- 2000	153
TABELA 26 – NÚMERO DE TREINANDOS, SEGUNDO A ESCOLARIDADE.....	168
TABELA 27 – CÁLCULO DA CARGA HORÁRIA E DO NÚMERO DE TREINANDOS PELA MÉDIA.....	169
TABELA 28 – CÁLCULO DA CARGA HORÁRIA E DO NÚMERO DE TREINANDOS PELA MEDIANA	170
TABELA 29 – CÁLCULO DA CARGA HORÁRIA E DO NÚMERO DE TREINANDOS PELA MODA	170
TABELA 30 – CÁLCULO DA CARGA HORÁRIA DOS CURSOS POR SETOR ECONÔMICO PELA MÉDIA	176

TABELA 31 – CÁLCULO DA CARGA HORÁRIA DOS CURSOS POR SETOR ECONÔMICO PELA MEDIANA.....	177
TABELA 32 - CURSOS DO ENSINO FUNDAMENTAL AMOSTRADOS.....	212
TABELA 33 - CURSOS DO ENSINO MÉDIO AMOSTRADOS.....	215
TABELA 34 - CURSOS DO ENSINO SUPERIOR AMOSTRADOS.....	216
TABELA 35 – CURSOS PARA TREINANDOS COM NÍVEL FUNDAMENTAL DE ESCOLARIDADE PARA ANÁLISE QUALITATIVA.....	222
TABELA 36 – CURSOS PARA TREINANDOS COM NÍVEL MÉDIO DE ESCOLARIDADE PARA ANÁLISE QUALITATIVA	223
TABELA 37 – ANÁLISE DA QUALIDADE DOS CURSOS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS TREINANDOS	223
TABELA 38 - CURSOS MINISTRADOS PARA O SETOR DA SAÚDE PEQ-MG/99.....	228
TABELA 39 - CURSOS MINISTRADOS PARA O SETOR DA INDÚSTRIA PEQ-MG/99	229
TABELA 40 - CURSOS MINISTRADOS PARA O SETOR DE SERVIÇOS PEQ- MG/99	229

SUMÁRIO

RESUMO	7
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I EDUCAÇÃO GERAL <i>VERSUS</i> EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – A HISTÓRIA DE UMA CONSTANTE DICOTOMIA	23
1.1 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL	26
1.2 INDUSTRIALIZAÇÃO INTENSIFICADA E A CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	29
1.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL N.º 9.394, DE 1996.....	37
CAPÍTULO II EDUCAÇÃO, TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	43
2.1 EDUCAÇÃO, TRABALHO E QUALIFICAÇÃO.....	43
2.2 QUALIFICAÇÃO E COMPETÊNCIA	51
CAPÍTULO III MERCADO DE TRABALHO – EMPREGO E DESEMPREGO.....	59
3.1 O SURGIMENTO DO DESEMPREGO	59
3.2 O “NOVO” MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DA DÉCADA DE 80.....	62
3.3 MERCADOS DE TRABALHO NO BRASIL, NOS ANOS 90	69
CAPÍTULO IV POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL: EM FOCO A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO PLANFOR.....	78
4.1 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL – INTRODUÇÃO.....	78
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL	80
4.3 POLÍTICAS SOCIAIS E ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO, DO INÍCIO DO SÉCULO XX AO GOLPE MILITAR	84
4.4 DO REGIME MILITAR DE 1964 À FLEXIBILIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	91
4.5 POLÍTICAS DE EMPREGO NO CENÁRIO DE AGRAVAMENTO DO DESEMPREGO (A PARTIR DE 1985 ATÉ OS DIAS ATUAIS).....	96
4.5.1 <i>O seguro-desemprego e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>	98
4.5.2 <i>Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger</i>	102
4.5.3 <i>Intermediação de mão-de-obra</i>	107
4.5.4 <i>Formação e qualificação profissional</i>	111
4.6 A PROPOSTA DO PLANFOR	113
4.6.1 <i>Critérios e indicadores da avaliação</i>	120
4.6.2 <i>Critérios analíticos básicos</i>	123

4.6.3 Critérios operacionais	125
CAPÍTULO V O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO: O CASO DO PEQ-MG.....	127
5.1 DADOS GERAIS SOBRE O PLANO ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO EM MINAS GERAIS, DE 1996 A 2000	127
5.2 DADOS SOBRE A EFICIÊNCIA DO PLANO ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO EM MINAS GERAIS DE 1996 A 2000.....	134
5.3 CLIENTELA ATENDIDA PELO PLANO ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO EM MINAS GERAIS DE 1996 A 2000.....	135
5.4 A PROBLEMÁTICA DA GESTÃO E DA EXECUÇÃO DO PLANO EM MINAS GERAIS	140
5.4.1 <i>Levantamento de demandas e distribuição dos recursos e dos treinandos pelos setores econômicos do Estado</i>	140
5.4.2 <i>Geração de emprego e renda</i>	151
5.4.3 <i>Divulgação focalizada</i>	153
5.4.4 <i>Focalização da demanda social</i>	155
5.4.5 <i>Atuação e participação dos atores no planejamento do PEQ/MG</i>	157
5.4.6 <i>Relacionamento e troca de informações entre os atores envolvidos no planejamento do PEQ</i>	160
5.4.7 <i>Possibilidade de consolidação do sistema público de emprego</i>	163
5.5 ANÁLISE DOS CURSOS DO PEQ/MG-2000.....	165
5.5.1 <i>Por escolaridade da clientela</i>	166
5.5.2 <i>Análise do plano pedagógico e dos materiais didáticos</i>	171
5.5.3 <i>Por setor econômico</i>	176
CONCLUSÃO	188
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
ANEXOS	211

INTRODUÇÃO

Em 1999, em pesquisa realizada a fim de normatizar a nomenclatura dos cursos que foram ministrados naquele ano em Minas Gerais através do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), eram perceptíveis as diferenças existentes entre a carga horária, a qualidade dos conteúdos desenvolvidos nas habilidades e os pré-requisitos desses cursos de acordo com as clientelas para as quais eles eram ministrados.

Era possível perceber que os cursos direcionados aos indivíduos que possuíam escolaridade mais elevada e que estavam inseridos no mercado de trabalho formal apresentavam conteúdos mais atualizados, tratando, inclusive, sobre reestruturação produtiva.

Por sua vez, os cursos ministrados para pessoas com escolaridade baixa, e na maioria das vezes desocupadas, apresentavam essencialmente conteúdos de “cidadania”. A pergunta foi: “como uma política que se propõe a melhorar a possibilidade de conseguir emprego e aumentar a geração de renda oferece para as pessoas que estão desempregadas cursos com qualidade inferior e na maioria das vezes ministrando conteúdos específicos tradicionais e tendo como preocupação central o desenvolvimento de cidadania?”

Será que esses cursos estariam realmente preparando essas pessoas para concorrer a uma vaga no mercado de trabalho formal ou estão compensando-as com habilidades básicas que já deveriam ter sido desenvolvidas anteriormente e possibilitando-as, no máximo, a se tornarem trabalhadores ‘por conta própria’ ou autogestores/empreendedores? Onde está a maior capacitação para a inserção no mercado de trabalho?

Questiona-se, então, se a oferta de cursos de educação profissional no Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais privilegia o atendimento em termos qualitativos, com a promoção e a execução de cursos que buscam desenvolver as chamadas ‘novas competências’, com maior carga horária, melhores conteúdos, melhor quadro de

instrutores somente para trabalhadores mais favorecidos social e economicamente, ao contrário do proposto na formulação do plano, que elege como público prioritário a ser atendido os indivíduos que estão em situação de maior precariedade econômica e social.

A análise documental foi a principal estratégia metodológica utilizada nesta dissertação. Para a avaliação de políticas públicas, esse tipo de metodologia é utilizado como instrumento que possibilita identificar o encadeamento sociopolítico das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados.

Segundo BARDAN (1977), essa metodologia permite tomar em consideração o contexto sociopolítico no qual a política setorial é formulada e implementada, possibilitando, ainda, contemplar as características da clientela visada e suas necessidades e expectativas. Buscou-se no processo de análise dos documentos explicitar os significados e implicações das proposições consubstanciadas nas diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada, no presente caso o Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

Além disso, a análise documental possibilita a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação quanto nas ações e prioridades concretizadas, ou seja, o planejamento e a execução, o que remete para a integração da análise documental com a análise de resultados, inclusive quantitativos, assim como a interpretação dos resultados apresentados nos relatórios, especialmente aqueles relativos à consecução dos objetivos visados.

Foram utilizados outros dois métodos empíricos para as análises dos cursos. No primeiro, de caráter mais quantitativo, foi construído uma amostra estatística de cursos ministrados no PEQ/MG-2000 de acordo com o grau de escolaridade dos treinandos. Após a seleção de cursos com mais de 80% de alunos com ensino fundamental incompleto, nível médio completo e superior completo e incompleto, foi realizado um cálculo amostral, de forma que os cursos selecionados representassem todos os cursos com 80% ou mais de treinandos com essas escolaridades.

Um outro método mais qualitativo presente nesse trabalho foi a utilização de um banco

de dados com cursos, também de 2000, amostrados e analisados pela equipe pedagógica da instituição avaliadora do PEQ em Minas Gerais. Esse banco foi separado também de acordo com a escolaridade, com a intenção de que fossem feitas algumas comparações da qualidade dos cursos de acordo com o grau de escolaridade da clientela-alvo predominante.

Por fim, foi utilizado um outro banco de dados com a classificação de cursos por setor econômico, de 1999, para verificar nesses dados se a qualidade dos cursos variava de acordo com o setor econômico e o modo de inserção da clientela no mercado de trabalho.

O primeiro capítulo tem como objetivo mostrar como, desde sua origem, a formação profissional esteve reservada às classes menos favorecidas, estabelecendo-se uma nítida distinção entre aqueles que detinham o saber (ensino secundário, normal e superior) e os que executavam tarefas manuais (ensino profissional). Desde o Brasil Colônia, o trabalho era visto como uma forma de redução do *status*, principalmente o trabalho físico, o que não se alterou, mesmo com a introdução do trabalho assalariado (OLIVEIRA, 1998). O capítulo faz uma trajetória histórica da educação profissional, resumindo os principais fatos do Brasil Colônia, do Império e da República, e termina com a proposta da educação profissional na LDB de 1996, apontando, segundo alguns autores, seus limites e incoerências.

O capítulo 2 demonstra como a noção de qualificação – que favorecia a definição dos critérios gerais para fins de gestão do trabalho, no modo de regulação fordista, no qual os empresários procuravam explorar a diferenciação competitiva entre os trabalhadores, influenciando a correlação entre forças entre Capital e Trabalho – cede lugar à noção de competência, que transfere para o trabalhador a responsabilidade por suas condições de “empregabilidade”, isentando o setor produtivo e a economia quanto à sua responsabilidade na destruição ou criação de postos de trabalho (FIDALGO, 1999a).

Demonstra, ainda, como na década de 90 a educação foi objeto de interesse e debate entre atores sociais distintos, empresários, sindicalistas e pedagogos, todos com uma posição consensual de que a estrutura básica de educação geral e de qualificação profissional que vigorava até então, não dava mais conta de compreender a nova relação

que começava a se estabelecer entre trabalho, educação geral e formação profissional.

O capítulo 3 deste trabalho revela como o rápido desenvolvimento da economia dos anos 50 até a década de 70, ao invés de melhorar a distribuição de renda, redundou em aumento da pobreza, devido ao padrão de geração de emprego e renda existente no país, associado a um estilo de desenvolvimento excludente. Verifica-se que não foram criadas ao longo do tempo as condições para a elevação do poder de compra da maioria da população.

Com a crise dos anos 80, o Estado perdeu progressivamente a capacidade de regular a economia e de promover crescimento. Esse problema foi agravado com a desestruturação da produção, observada nos anos 90, que afetou negativamente a geração de emprego e a possibilidade de integração socioeconômica por meio do emprego.

Através de alguns indicadores, pode-se verificar a estagnação da economia brasileira a partir dos anos 80. No âmbito do mercado de trabalho, o melhor indicador dessa estagnação é o comportamento do emprego formal, que oscilou com o ritmo da atividade econômica ao longo da década. A crise econômica dos anos 80 rompeu o dinamismo da geração de empregos urbanos, associado à trajetória da industrialização, principalmente no setor formal, ocorrendo, ainda, uma forte deterioração do nível real de salários. O resultado foi o aumento das desigualdades de renda. Alguns poucos continuaram a ganhar, mas a maioria dos ocupados perdeu muito. Conseqüentemente, houve um aumento da pobreza. A estagnação econômica comprometeu também as receitas que financiavam as políticas sociais. O comportamento dos gastos sociais não foi uniforme. No início do governo Sarney foram adotadas medidas emergenciais para reduzir a pobreza, mas prevaleceram políticas sociais emergenciais e de caráter clientelístico. O resultado foi o aumento da concentração de renda e o surgimento de novas demandas sociais.

A partir de 90, há um conjunto de iniciativas governamentais na área social voltadas a alterar a concepção, o perfil e as formas de operação das políticas sociais, iniciativas consideradas necessárias para o êxito das estratégias neoliberais de estabilização econômica e desenvolvimento com base em critérios de competitividade internacional e,

subsidiariamente, para o próprio combate à pobreza. Essas iniciativas têm como objetivos recriar os mecanismos de mercado na provisão de benefícios e serviços sociais e reter na esfera pública a atenção à população pobre por meio da criação de uma rede de proteção aos grupos vulneráveis. Impõe-se como norma das políticas sociais um critério de diferenciação: o Estado para os pobres, o mercado para os segmentos de renda alta e média. Os instrumentos básicos para esse desenho de intervenção pública na área social são a privatização, a focalização e a descentralização (HENRIQUE, 1998).

Nos últimos 15 anos, com o esgotamento do processo de desenvolvimento econômico do país, os estudos sobre o emprego apresentaram, em geral, pelos menos três visões, segundo os estudiosos do tema. A primeira refere-se ao problema atual do emprego como sendo decorrência direta das baixas taxas de crescimento da economia. A segunda está associada à idéia de que não há propriamente um problema de desemprego e sim baixa qualidade das ocupações que são geradas. A terceira refere-se a uma provável dimensão estrutural e associa o desemprego a uma herança histórica resultante da forma de condução das políticas industriais e à falta de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo, como mudança na estrutura fundiária, construção de um Estado de Bem-Estar Social¹ e criação de um sistema tributário progressivo, entre outras (POCHMANN, 1998a).

Como o mercado de trabalho brasileiro é historicamente marcado pela heterogeneidade, que reflete uma herança social, o desenvolvimento econômico, ao invés de promover a homogeneização, criou uma série de desigualdades que não foram superadas desde o período colonial.

Independente da quantidade e da nomenclatura sobre os tipos de desemprego, na concepção histórica da social-democracia sempre esteve presente a incorporação de políticas de geração de emprego e renda ao projeto mais amplo de desenvolvimento econômico e social. Já dentro da nova tendência neoliberal, as ações governamentais caracterizam-se mais pelo controle equilibrado do gasto público e pela focalização dos

¹ Também denominado de *Welfare State*, o Estado de Bem-Estar Social é uma forma de articulação entre Estado, economia e sociedade, com acentuada participação estatal na promoção de políticas e benefícios sociais e na redução das desigualdades, característica dos países avançados que possuem orientação social-democrata. O conjunto de políticas geralmente busca assegurar um padrão mínimo de vida aos cidadãos, independentemente da renda obtida no mercado (Glossário da Coleção ABET).

programas para determinados segmentos de trabalhadores. Predomina a tese de que quanto mais desregulamentado o mercado do trabalho, mais favorável será a elevação do nível de emprego.

No quarto capítulo, objetiva-se verificar, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, nos últimos anos, como a temática do emprego tem surgido como um dos principais elementos analisados no campo das políticas públicas. Segundo DEDECCA (1998a), o debate sobre o sistema público de emprego tem ganhado mais espaço nas diretrizes governamentais, na literatura especializada e até nos meios de comunicação. Há várias razões para isso, mas, segundo este autor, a valorização das políticas de emprego está diretamente associada ao declínio da capacidade de geração de novos postos de trabalho, ao aumento das ocupações vinculadas ao setor informal e à elevação das taxas de desemprego.

A dinâmica atual do mercado de trabalho tem conferido destaque à importância da articulação das políticas de emprego, que, desde a Constituição Federal de 1988, podem ser financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT². As preocupações e a disponibilidade de recursos permitiram a criação, pelo Governo Federal, em 1995, do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor. Nesse capítulo, são tratadas as políticas públicas de emprego no Brasil, analisando o seguro-desemprego, a criação do FAT, do Proger, do Sine (enquanto intermediador de mão-de-obra) e a formação profissional do Planfor. Faz-se, ainda, uma pequena retrospectiva das políticas sociais, do início do século XX até o agravamento do desemprego na década de 80. No final, são apresentados os critérios analíticos e operacionais e os indicadores utilizados na avaliação do Planfor.

² O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, previsto na Constituição Brasileira de 1988 (artigo 239), foi regulamentado pela Lei nº 7.998, de 1990. Essa lei, em seu artigo 10, dispõe sobre a vinculação do FAT ao Ministério do Trabalho e a destinação de seus recursos para custeio do Programa do Seguro-Desemprego (que inclui, além do seguro propriamente dito, programas de intermediação, qualificação profissional, informação sobre o mercado de trabalho), pagamento de abono salarial e financiamento de programas de desenvolvimento econômico (incluindo crédito popular). Seu artigo 11 estabelece, como fontes de recursos do FAT, contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS/Pasep), além de multas sobre encargos devidos, juros e correção monetária de empréstimos. Em seis anos, até o final de 1996, o FAT atingiu um patrimônio superior a R\$ 27 bilhões. É gerido pelo Codefat, organismo tripartite e paritário, com representantes do governo, empresários e trabalhadores (Cf. AZEREDO, 1998, p. 124).

Por fim, com o quinto e último capítulo, pretende-se demonstrar como a execução do Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais vem evoluindo de forma bastante significativa do ponto de vista quantitativo entre 1996 e 2000, apesar de algumas importantes dificuldades da gestão e da execução dessa política pública no Estado, como: o levantamento de demandas e a distribuição dos recursos e dos treinandos pelos setores econômicos do Estado, a geração de emprego e renda, a divulgação focalizada, a focalização da demanda social, a atuação e participação dos atores no planejamento do PEQ-MG e o relacionamento e a troca de informações entre os atores envolvidos no planejamento do PEQ. No final do capítulo, são apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada com os cursos dos PEQs 1999 e 2000 a fim de verificar se eles variam de qualidade conforme o grau de escolaridade ou conforme o modo de inserção no mercado de trabalho da clientela atendida.

Na Conclusão retoma-se a problemática da variação de qualidade entre os cursos ministrados no PEQ-MG apontando como na análise empírica ficou claro que existem várias distorções distributivas. Isso pode ser explicado, principalmente, no momento de realizar o levantamento das demandas municipais, por vários fatores, dentre eles: a falta de dados sobre o mercado de trabalho informal, a falta de acesso aos dados sobre o mercado de trabalho formal, a falta de qualificação dos conselheiros municipais e, por fim, pela influência política, incluindo a produção dos interesses das entidades executoras, dos gestores e de como esses se fazem valer na hora da seleção dos cursos, das entidades executoras e do público matriculado.

CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO GERAL *VERSUS* EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – A HISTÓRIA DE UMA CONSTANTE DICOTOMIA

Desde sua origem, a formação profissional esteve reservada às classes menos favorecidas, estabelecendo-se uma nítida distinção entre aqueles que detinham o saber (ensino secundário, normal e superior) e os que executavam tarefas manuais (ensino profissional).

“Sempre houve a supremacia da cabeça sobre as mãos, e a da escola como espaço de formação desta categoria especial de trabalhadores que desempenharão as funções intelectuais na sociedade.” (KUNZER, 2001, p. 21).

A escravidão no Brasil reforçou essa distinção e deixou marcas profundas com relação à categoria social de quem executava trabalho manual. Independentemente da boa qualidade do produto e da sua importância na cadeia produtiva, esses trabalhadores sempre foram relegados a uma condição social inferior.

“A partir da introdução do escravo em determinadas ocupações, que eram desenvolvidas por intermédio da força física e pela utilização das mãos, verificou-se o afastamento dos indivíduos livres das referidas atividades como forma de não deixar dúvidas quanto a sua própria condição na sociedade, que era a de possuir o status de não pertencer ao grupo de trabalhadores do sistema escravista e, por conseguinte, não se identificou com eles. Assim sendo, a gênese do preconceito contra o trabalho manual vai estar centrada muito mais no tipo de inserção do trabalhador na sociedade (se escravo ou homem livre) e muito menos na natureza da atividade em si.” (SANTOS, 2000, p. 205).

A herança colonial escravista influenciou preconceituosamente as relações sociais e a visão da sociedade sobre a educação e a formação profissional. O desenvolvimento intelectual, proporcionado pela educação escolar acadêmica, era visto como desnecessário para a maior parcela da população e para a formação de mão-de-obra. Não se reconhecia vínculo entre educação escolar e trabalho, pois a atividade econômica predominante não requeria educação formal ou profissional.

“[...] nas sociedades antigas (modo de produção escravista) e medieval (modo de produção feudal), com a apropriação privada da terra, então o principal meio de produção, surge uma classe ociosa (que vive do trabalho alheio) e, em consequência disso, se desenvolve um tipo de educação diferenciada destinada aos grupos dominantes, cuja função é preencher o tempo livre de “forma digna”, isto é, aquilo que na Idade Média foi traduzido pela expressão latina ‘otium cum dignitate’.” (SAVIANI, 1999, p. 2).

Na sociedade moderna, já no modo de produção capitalista, a burguesia como classe dominante detém a propriedade privada dos meios de produção, obtida pela expropriação dos produtores. Entretanto, diferentemente dos senhores feudais (nobreza), a burguesia não pode ser considerada uma classe ociosa.

"[...] ao contrário, é uma classe empreendedora compelida a revolucionar constantemente as relações de produção, portanto, toda a sociedade. Oriunda das atividades mercantis que permitiram um primeiro nível de acumulação de capital, a burguesia tende a converter todos os produtos do trabalho em valor-de-troca, cuja mais-valia é incorporada ao capital que se amplia insaciavelmente." (op. cit.: 2).

Com o predomínio da cidade e da indústria sobre o campo e a agricultura, a expansão da escola passa a ser uma necessidade. A vida urbana, cuja base é a indústria, rege-se por normas que precisam ser codificadas no chamado direito positivo, que, dado seu caráter convencional, formalizado e sistemático, se expressa em termos escritos. Daí a incorporação, na vida da cidade, da expressão escrita, de tal modo que não se pode participar plenamente dela sem o domínio dessa forma de linguagem. *"A escola é a instituição que propicia de forma sistemática o acesso à cultura letrada reclamado pelos membros da sociedade moderna."* (op. cit.: 3).

É no âmbito da sociedade moderna que a educação se converte, de forma generalizada, numa questão de interesse público a ser, portanto, implementada pelos órgãos públicos, isto é, pelo Estado, o qual é instado a provê-la através da abertura e manutenção das escolas.

LUZURIAGA (1959), em *História da Educação Pública* apud SAVIANI (1999), situa as origens da instrução pública nos séculos XVI e XVII, quando teria havido o que ele denomina de "educação pública religiosa". Nessa época, os representantes da Reforma Protestante conclamavam os governantes a disseminarem a instrução elementar através da abertura de escolas.

Já o século XVIII foi caracterizado pelo surgimento da "educação pública estatal", quando, sob a influência do Iluminismo, travou-se um combate contra as idéias religiosas, fazendo prevalecer uma visão laica do mundo. Esse século culmina com a Revolução Francesa, quando se difunde a bandeira da escola pública universal, gratuita,

obrigatória e leiga, firmando-se com clareza o dever do Estado em matéria de educação.

Segundo o mesmo autor, o século XIX será o século da “educação pública nacional”. Efetivamente, é nesse século que se consolidam os Estados Nacionais, que vão se colocar o problema da organização dos respectivos sistemas nacionais de educação, o que começa a se efetivar no final do século XIX. Finalmente, Luzuriaga considera que o século XX corresponde ao advento da “educação pública democrática”, pois neste século é que se busca democratizar a educação, seja quantitativamente através da universalização e prolongamento da escola fundamental, seja qualitativamente através da difusão dos movimentos de renovação pedagógica.

No caso do Brasil, com a aceleração do processo de industrialização e urbanização, no início do século XX, as pressões sociais em torno da questão da instrução pública se intensificaram, difundindo-se o entendimento do analfabetismo como uma doença, uma vergonha nacional, que deveria ser erradicada.

Nesse contexto, formulam-se, ao longo da década de 20, reformas do ensino em diversos estados da Federação, tendo em vista a expansão da oferta pública, ao mesmo tempo que a influência das idéias renovadas provoca o surgimento de movimentos organizados que levantam também questões relativas à qualidade da educação. Mas o Poder Nacional permanecia, ainda, à margem dessas discussões.

Efetivamente, foi somente após a Revolução de 1930 que começaram a ser enfrentados os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da instrução pública popular. Assim é que, em 1930, logo após a vitória da Revolução é criado o Ministério da Educação e Saúde, fato que sinaliza a emergência do reconhecimento da educação como questão nacional, inclusive no plano institucional.

O saber, transmitido de forma sistemática através da escola, e sua universalização foram ‘incorporados’ aos direitos sociais dos cidadãos somente no século XX, quando a educação, a saúde, o bem-estar econômico e a profissionalização passaram a ser considerados como condições básicas para o exercício da cidadania.

1.1 Trajetória histórica da educação profissional no Brasil

No Brasil, a formação do trabalhador ficou, desde o início, marcada com o estigma da escravidão, por terem sido os índios e os escravos os primeiros aprendizes de ofício. Com isso, segundo FONSECA (1961, p. 68), *“habitou-se o povo de nossa terra a ver aquela forma de ensino como destinada somente a elementos das mais baixas categorias sociais”*. Segundo o autor, outro fator que influenciou para a cristalização dessa mentalidade foi a entrega do trabalho pesado e das profissões manuais para os escravos, o que, além de agravar o pensamento generalizado de que os ofícios eram destinados aos deserdados da sorte, também impediu, devido às questões econômicas, os trabalhadores livres de exercerem certas profissões.

Também a educação eminentemente intelectual que os jesuítas ministravam aos filhos dos colonos afastava “os elementos socialmente mais altos” de qualquer trabalho físico ou profissão manual. Segundo o autor, isso era tão enraizado que, para desempenhar funções públicas, uma condição era que o candidato nunca tivesse executado anteriormente trabalhos manuais.

Consta, inclusive, no Parecer CEB/CNE nº 16/99 de 05/10/99, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, que os primórdios da formação profissional no Brasil registram apenas decisões circunstanciais especialmente destinadas a “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”, assumindo um caráter assistencialista que tem marcado toda a sua história.

A primeira notícia de um esforço governamental em direção à profissionalização data de 1809, quando um decreto do Príncipe Regente, futuro D. João VI, criou o “Colégio das Fábricas”, logo após a suspensão da proibição de funcionamento de indústrias manufatureiras em terras brasileiras.

A partir da década de 40 do século XIX, foram construídas dez “Casas de Educandos e Artífices” em capitais de província, sendo a primeira delas em Belém, com a finalidade de atender prioritariamente os menores abandonados, objetivando “a diminuição da criminalidade e da vagabundagem”.

Por volta de 1852, um projeto apresentado por um vereador expôs a idéia de fundar estabelecimentos de ensino de ofícios que não levassem em conta o estado social de seus alunos. Idéia que representava uma reação formal à mentalidade dominante na época, mas que nunca passou de projeto.

Posteriormente, um Decreto Imperial de 1854 criava estabelecimentos especiais para menores abandonados, os chamados “Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos”, onde os mesmos aprendiam as primeiras letras e eram, a seguir, encaminhados às oficinas públicas e particulares, mediante contratos fiscalizados pelo Juizado de Órfãos.

Com a Proclamação da República em 1889, uma nova fase na estrutura de formação de mão-de-obra no Brasil seria inaugurada, e um elemento ideológico novo foi incorporado ao modelo até então vigente, a partir da chegada dos padres salesianos: o ensino profissional como antítese ao pecado (SANTOS, 2000).

No início do século XX, o ensino profissional continuou mantendo, basicamente, o mesmo traço assistencial do período anterior. A novidade será o início de um esforço público de organização da formação profissional, migrando da preocupação principal com o atendimento de menores abandonados para a preparação de operários para o exercício profissional.

Conforme ROMANELLI (1980) apud GARCIA (2000), a Constituição da República de 1891, que instituiu o sistema federativo de governo, consagrou também a descentralização do ensino e a dualidade de sistemas, delegando à União a criação e o controle do ensino superior e secundário, e aos estados a criação e o controle do ensino primário e o profissional.

Com a República, vários setores da sociedade começaram a demonstrar a vontade de que se estabelecesse no Brasil um ensino que preparasse o trabalhador para as atividades da indústria. Porém, de acordo com Romanelli apud Garcia,

"[...] a mentalidade escravocrata não era privilégio das camadas dirigentes, era também uma característica marcante do comportamento das massas que se acostumaram, após três séculos a ligar trabalho com escravidão e, portanto, a classe média não queria esta educação voltada para o trabalho." (2000, p. 82).

No início da República, o ensino secundário, o normal e o superior eram competência do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores e o ensino profissional, por sua vez, era afeto ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. A junção dos dois ramos de ensino, a partir da década de 30, no âmbito do mesmo Ministério da Educação e Saúde Pública foi apenas formal, não ensejando, ainda, a necessária e desejável “circulação de estudos” entre o acadêmico e o profissional. O objetivo primordial daquele era propriamente educacional e o deste primordialmente assistencial, embora já se percebesse a importância da formação profissional dos trabalhadores para ocupar os novos postos de trabalho que estavam sendo criados com os crescentes processos de industrialização e de urbanização.

Em 1906, o ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Consolidou-se, então, uma política de incentivo ao desenvolvimento do ensino industrial, comercial e agrícola. Quanto ao ensino comercial, foram instaladas escolas comerciais em São Paulo, como a “Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado”, e escolas comerciais públicas no Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais, entre outras.

No governo Nilo Peçanha, o ensino profissional no Brasil teve grande impulso, pois em todas as capitais do Brasil foram criadas escolas de profissionalização destinadas “aos pobres e humildes”. Em 1910, estavam instaladas 19 escolas em situação bastante precária, tanto de instalações quanto de formação dos professores que atuavam. Eram escolas similares aos Liceus de Artes e Ofícios, voltadas basicamente para o ensino industrial, mas custeadas pelo próprio Estado.

“Embora amparadas por dispositivo legal que poderia lhes proporcionar um verdadeiro aparato estrutural, as Escolas de Aprendizes e Artífices foram implantadas em edifícios inadequados e com suas oficinas apresentando precárias condições de funcionamento. A escassez de mestres de ofícios especializados e de professores qualificados foi fator decisivo que influenciou diretamente na baixa eficiência apresentada pela rede de Escolas de Aprendizes e Artífices.” (SANTOS, 2000, p. 213).

Um outro momento significativo veio com a Primeira Guerra Mundial, quando o Brasil, que até então importava todos os produtos industriais dos quais precisava, com as dificuldades de realizar essa importação, foi forçado a instalar no país grande número de

indústrias. Ocorre, nesse período, uma aceleração no aumento de escolas profissionais, mas ainda persistindo a tradição de que se destinavam aos desfavorecidos da fortuna.

Percebe-se, nesse período, uma total desvinculação entre formação profissional e educação; aos trabalhadores era destinada uma formação voltada para o treinamento, adiestramento, para atuar na incipiente indústria brasileira ainda bastante elementar, baseada no artesanato e manufatura, com poucas exigências.

1.2 Industrialização intensificada e a consolidação de uma política de educação profissional

Os anos 30 vão demarcar nitidamente um processo de mudanças estruturais na ordem política, econômica e social no Brasil, pois os grupos que apoiaram Getúlio Vargas fizeram a opção pelo modelo de desenvolvimento fundamentado na industrialização em larga escala, em substituição ao modelo agro-exportador que havia sofrido forte impacto devido à crise do capitalismo internacional do final dos anos 20.

Em 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação e, nesse mesmo ano, também foi efetivada uma reforma educacional, conhecida pelo nome do Ministro Francisco Campos e que prevaleceu até 1942, ano em que começou a ser aprovado o conjunto das chamadas “Leis Orgânicas do Ensino”, mais conhecidas como Reforma Capanema.

São destaques da reforma Francisco Campos os Decretos Federais nºs 19.890/31 e 21.241/32, que regulamentaram a organização do ensino secundário, bem como o Decreto Federal nº 20.158/31, que organizou o ensino profissional comercial e regulamentou a profissão de contador. A importância deste último deve-se ao fato de ser o primeiro instrumento legal a estruturar cursos já incluindo a idéia de itinerários de profissionalização.

A Constituição de 1934 inaugurou objetivamente uma nova política nacional de educação, ao estabelecer como competências da União “traçar Diretrizes da Educação Nacional” e “fixar o Plano Nacional de Educação”.

Com a Constituição outorgada de 1937, muito do que fora definido em matéria de

educação em 1934 foi abandonado. Entretanto, pela primeira vez, uma Constituição tratou das “escolas vocacionais e pré-vocacionais” como um “dever do Estado” para com as “classes menos favorecidas”. Essa obrigação do Estado deveria ser cumprida com “a colaboração das indústrias e dos sindicatos econômicos”, as chamadas “classes produtoras”, que deveriam “criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”. Esta era uma demanda do processo de industrialização desencadeado na década de 30, que estava exigindo maiores e crescentes contingentes de profissionais especializados, tanto para a indústria quanto para os setores de comércio e serviços.

Até o surgimento das leis orgânicas do ensino³, a partir de 1942, o ensino profissional, à exceção das escolas federais, não tinha nenhuma regulamentação. Com as leis, foi então estruturado pelo governo o ensino técnico profissional, que, de acordo com Romanelli (1980, p. 166) apud Garcia (2000, p. 83),

"[...] este é um aspecto de indiscutível valor da história do ensino técnico profissional, pois revela uma preocupação do governo de engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros. Este fato decorreu da impossibilidade do sistema de ensino oferecer a educação profissional de que carecia a indústria e da impossibilidade de o Estado alocar recursos para equipá-lo adequadamente".

Garcia discorda da afirmação de Romanelli, pois, segundo ela, nesse momento o que aconteceu foi o início da transferência de responsabilidades, onde o Estado passou para os empresários a responsabilidade da qualificação dos trabalhadores, fato que de alguma forma perdura até hoje.

Em conseqüência do explicitado, justificado pela ineficiência do poder público na concretização e expansão do ensino secundário profissionalizante, a indústria, que pressionava para a criação de formas alternativas e mais rápidas para a formação do trabalhador, cria um sistema de ensino paralelo e oficial, organizado em convênio com as indústrias, através da Confederação Nacional das Indústrias – CNI.

³ Lei Orgânica do Ensino Industrial – 1942, Lei Orgânica do Ensino Comercial – 1943 e Lei Orgânica do Ensino Agrícola – 1946.

Surge então o Serviço Nacional dos Industriários, passando mais tarde a se chamar Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, destinado a

"[...] organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o país, podendo manter, além dos cursos de aprendizagem, que eram mais rápidos, segundo a Lei Orgânica do Ensino Industrial, e tinham por objetivo a preparação dos aprendizes menores dos estabelecimentos industriais, cursos de formação e continuação para trabalhadores não sujeitos à aprendizagem." (GARCIA, 2000, p. 84, apud ROMANELLI, 1980, p. 166).

"[...] o empresariado industrial, não mais diretamente pela fábrica, mas através de um sistema de formação profissional paralelo e complementar à política estatal de preparação para o trabalho, tomou para si a tarefa de formação técnico-política de uma parcela da classe operária já engajada no mercado de trabalho fabril. Assim, com a intermediação do Estado, o empresariado industrial recuperou parcialmente seu projeto político-pedagógico de conformação da formação de trabalho no industrialismo, que se consolida de forma autoritária." (GARCIA, 2000, p. 84, apud NEVES, 1991, p. 198).

Em 1942, as Escolas de Aprendizes Artífices transformaram-se em Escolas Técnicas Federais. De acordo com KUENZER (1996), reitera-se a existência de dois caminhos diferenciados, para os que aprenderão a exercer sua função na escola (dirigentes de dois níveis – superior e médio) e no processo produtivo (trabalhadores, que complementam os poucos anos de escolaridade obtida com cursos profissionalizantes em locais e com duração variáveis).

Ainda em 1942, o governo Vargas, por um decreto-lei, estabeleceu o conceito de menor aprendiz para os efeitos da legislação trabalhista e, por outro decreto-lei, dispôs sobre a “Organização da Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino Industrial”. Com essas providências, o ensino profissional começou a se consolidar no Brasil, embora ainda continuasse a ser preconceituosamente considerado como uma educação de segunda categoria.

No conjunto das Leis Orgânicas da Educação Nacional, o objetivo do ensino secundário e normal era o de “formar as elites condutoras do país” e o objetivo do ensino profissional era o de oferecer “formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, aqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho”. A herança dualista não só perdurava como era

explicitada.

Com a queda do Estado Novo, em 1945, que reconduziu o país ao regime democrático, é retomada a luta dos pioneiros da educação para introduzir mudanças na Lei Orgânica do Ensino Industrial. Verifica-se nessa ação a busca de dois objetivos principais: a equivalência entre os ramos do ensino profissional e secundário e a eliminação da dualidade (SANTOS, 2000).

A plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível, sem necessidade de exames e provas de conhecimentos, só veio a ocorrer a partir de 1961, com a promulgação da Lei Federal nº 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, classificada por Anísio Teixeira como “meia vitória, mas vitória”.

Essa primeira LDB equiparou o ensino profissional, do ponto de vista da equivalência e da continuidade de estudos, para todos os efeitos, ao ensino acadêmico, sepultando, pelo menos do ponto de vista formal, a velha dualidade entre ensino para “elites condutoras do país” e ensino para “desvalidos da sorte”. Todos os ramos e modalidades de ensino passaram a ser equivalentes, para fins de continuidade de estudos em níveis subsequentes.

Porém, a equivalência estabelecida pela Lei nº 4.024/61 não conseguiu superar a dualidade, tendo em vista a permanência de duas redes de ensino no sistema educacional brasileiro, sendo que o ensino secundário continuou mantendo o privilégio de ser reconhecido socialmente.

A Lei Federal nº 5.692/71, do governo militar, que reformulou a Lei Federal nº 4.024/61 no tocante ao então ensino de primeiro e de segundo graus, também representa um capítulo marcante na história da educação profissional, ao generalizar a profissionalização no ensino médio, então denominado segundo grau.

A educação profissional deixou de ser limitada às instituições especializadas. A responsabilidade da oferta ficou difusa e recaiu também sobre os sistemas de ensino público estaduais, os quais estavam às voltas com a deterioração acelerada que o crescimento quantitativo do primeiro grau impunha às condições de funcionamento das escolas. Isso não interferiu diretamente na qualidade da educação profissional das

instituições especializadas, mas interferiu nos sistemas públicos de ensino, que não receberam o necessário apoio para oferecer um ensino profissional de qualidade compatível com as exigências de desenvolvimento do país.

“[...] entretanto, os determinantes da dualidade estavam fora da escola, ou seja, eles estavam presentes na estrutura de classe, na medida em que o trabalhador instrumental sequer chegava ao segundo grau, pois era excluído da escola muito antes, devido aos altos índices de evasão e repetência que, historicamente, caracterizavam as escolas de primeiro grau, notadamente na população de baixa renda. Assim sendo, a reforma que se efetivou por meio da Lei nº 5.692/71 admite a dualidade como um dado da estrutura social, tanto que seus efeitos se concretizam no sucesso escolar.” (SANTOS, 2000, p. 220).

Ao contrário do fracasso registrado no ensino profissionalizante de segundo grau, as Escolas Técnicas Federais gozavam de grande prestígio junto aos empresários. De escolas antes destinadas aos desvalidos da sorte e da fortuna quando eram Escolas de Aprendizes e Artífices, essas instituições que se converteram em Escolas Técnicas, nas quais grande parcela dos técnicos por elas formados, nos anos 60 e 70, era recrutada pelas grandes empresas privadas ou estatais.

Enfim, a Lei Federal nº 5.692/71, conquanto modificada pela Lei nº 7.044/82, gerou falsas expectativas relacionadas com a educação profissional, ao se difundirem, caoticamente, habilitações profissionais dentro de um ensino de segundo grau sem identidade própria, mantido clandestinamente na estrutura de um primeiro grau agigantado.

Segundo SAVIANI (1999), a Lei Federal nº 5.692, de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, ao justificar a profissionalização universal e compulsória do ensino de segundo grau, foi criticada no Relatório do Grupo de Trabalho que elaborou o texto dessa lei e que critica o dualismo anterior do ensino médio com o *slogan* “ensino secundário para os nossos filhos e ensino profissional para os filhos dos outros”. Com esse *slogan*, o Relatório estava sugerindo que as elites reservavam para si o ensino preparatório para ingresso no nível superior, relegando à população o ensino profissional destinado ao exercício das funções subalternas. Para corrigir essa distorção, converteu-se a formação profissional em regra geral do ensino de segundo grau, devendo, pois, ser seguida por todos indistintamente.

No entanto, a referida lei introduziu a distinção entre terminalidade ideal ou legal, que corresponde à escolaridade completa dos antigos primeiro e segundo graus com duração de 11 anos, e terminalidade real, preconizando-se a antecipação da formação profissional, de modo a garantir que todos, mesmo aqueles que não cheguem ao ensino médio (antigo segundo grau) ou não completem o ensino fundamental (antigo primeiro grau), saiam da escola com algum preparo profissional para ingressar no mercado de trabalho.

Em outros termos,

“ [...] admitiu-se previamente que nas regiões menos desenvolvidas, nas escolas mais carentes, portanto, para a população de um modo geral, a terminalidade real resultaria abaixo da legal (...) com isso, a diferença e o tratamento desigual foram mantidos no próprio texto da lei, apenas convertendo o slogan anterior neste outro: “terminalidade legal para os nossos filhos e terminalidade real para os filhos dos outros.” (Ibidem, p. 7).

A Lei Federal nº 9.394/96, atual LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 20 de dezembro de 1996, configura a identidade do ensino médio como uma etapa de consolidação da educação básica, de aprimoramento do educando como pessoa humana, de aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental para continuar aprendendo e de preparação básica para o trabalho e a cidadania. A LDB dispõe, ainda, que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”.

Essa concepção representa uma tentativa de superação dos enfoques assistencialista e economicista da educação profissional, bem como do preconceito social que a desvalorizava.

Após o ensino médio, a rigor, tudo é educação profissional. Neste contexto, tanto o ensino técnico e tecnológico quanto os cursos sequenciais por campo de saber e os demais cursos de graduação devem ser considerados como cursos de educação profissional. A diferença fica por conta do nível de exigência das competências e da qualificação dos egressos, da densidade do currículo e respectiva carga horária.

O governo federal tem buscado atacar em dois campos o problema da formação dos

trabalhadores. O primeiro, via Ministério da Educação, na sua intervenção no processo de discussão e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que tramitou desde 1988 e foi aprovada em dezembro de 1996, Lei nº 9.394, em que o ensino médio foi separado do ensino técnico profissional, e através do PL nº 1.603/96, que se transformou no Decreto nº 2.208/97 e da Portaria nº 646, de 14 de maio de 1997, que muda a concepção das Escolas Técnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica.

O texto final desse capítulo da LDB que trata da educação profissional é considerado por alguns educadores um dos mais frágeis quanto à articulação com os demais itens do Sistema Nacional de Educação, deixando algumas lacunas.

Para SAVIANI (1999, p. 216), *“esse capítulo parece mais uma carta de intenções do que um documento legal, já que não define instâncias, competências e responsabilidades”*. O autor afirma que essa indefinição não aconteceu por acaso e, portanto, questiona se a responsabilidade será da União, dos estados, dos municípios ou da iniciativa privada. A formação profissional fica a cargo de qual Ministério?

O segundo campo utilizado pelo governo e empresários é via Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, paralelamente ao Ministério da Educação, tem caminhado também numa perspectiva de formação do trabalhador mais voltada para os requerimentos da “empregabilidade”.

O MTE, por meio da Secretaria de Política Pública de Emprego (SPPE), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), é o órgão responsável pela articulação política de trabalho e de educação profissional no país.

Até meados da década de 70, a formação profissional limitava-se ao treinamento para a produção em série e padronizada, com a incorporação maciça de operários semi-qualificados, adaptados aos postos de trabalho, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas e delimitadas. Apenas uma minoria de trabalhadores precisava contar com competências de maior complexidade, em virtude da rígida separação entre o planejamento e a execução. Havia pouca margem de autonomia para o trabalhador, uma vez que o monopólio do conhecimento técnico e organizacional cabia, quase sempre, apenas aos níveis gerenciais. Até então, baixa

escolaridade da massa trabalhadora não era considerada um entrave significativo à expansão econômica.

Nas décadas de 80 e 90, multiplicaram-se estudos referentes aos impactos das novas tecnologias, que revelaram a exigência de profissionais mais polivalentes, capazes de interagir em situações novas e em constante mutação (FERRETTI et al., 1994). Como resposta a este desafio, escolas e instituições de educação profissional buscaram diversificar programas e cursos profissionais, atendendo novas áreas e elevando os níveis de qualidade da oferta.

Algumas empresas passaram a exigir trabalhadores mais qualificados. À destreza manual se agregam novas competências relacionadas com a inovação, a criatividade, o trabalho em equipe e a autonomia na tomada de decisões, mediadas por novas tecnologias da informação. A estrutura rígida de ocupações começou a ser alterada. Equipamentos e instalações complexas requerem de alguns trabalhadores com níveis de educação e qualificação cada vez mais elevados. As mudanças aceleradas no sistema produtivo passam a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilitações existentes e a identificação de novos perfis profissionais.

Atualmente, os discursos da educação profissional não são concebidos como simples instrumentos de política assistencialista ou linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho, mas sim como importante estratégia para que os cidadãos tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade. Impõe-se a superação do enfoque tradicional da formação profissional, baseado apenas na preparação para execução de um determinado conjunto de tarefas. A educação profissional requer, além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico, a valorização da cultura do trabalho e a mobilização dos valores necessários à tomada de decisões.

Segundo FIDALGO (1999), no Brasil, nos anos 90, a proposição central e unânime do Estado, dos empresários e dos trabalhadores quanto às tarefas da política para a educação profissional ainda é o alcance da escolarização básica em caráter universal.

“[...] a elevação da escolaridade é apresentada por todos como a questão fundamental, sem a qual nenhuma política que tenha no horizonte os desafios do

desenvolvimento econômico poderá ser bem-sucedida.” (FIDALGO, 1999a, p. 146).

Quanto ao discurso, segundo o mesmo autor, todos concordam com a necessidade de construção de um modelo de escola básica, universal e de qualidade como forma de garantir que a força de trabalho brasileira possa estar apta aos desafios atuais do trabalho e do exercício da cidadania. Porém, ressalta que o consenso entre as partes é apenas aparente, pois os sentidos e significados atribuídos aos adjetivos “democrática, universal e de qualidade”, e a uma série de termos como “cidadania, desenvolvimento da responsabilidade e espírito crítico” são bastante díspares.

É também diferenciado o entendimento da relação entre escola básica e formação profissional. Segundo esse autor, enquanto para os trabalhadores representados pela CUT esta proposta implica construção da escola unitária, para outra parcela também de trabalhadores, empresários e Estado a idéia é manter o sistema de formação de trabalhadores dividido em duas partes, tendo de um lado a escola básica e, de outro, o ensino profissional inicial e continuado.

Já para os empresários, a razão fundamental, segundo este autor, que os leva a defender a generalização da escolarização básica é o desafio do aumento da competitividade e da produtividade. Mas, para os trabalhadores e para o Ministério do Trabalho, o ponto fulcral é a articulação desta política pública com a criação e a manutenção de postos de trabalho.

1.3 Educação profissional na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394, de 1996

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a nova LDB situam a educação profissional na confluência dos direitos do cidadão à educação e ao trabalho. A Constituição Federal, em seu artigo 227, destaca o dever da família, da sociedade e do Estado em “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. O parágrafo único do artigo 39 da LDB define que “o aluno matriculado ou egresso do ensino

fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional”.

A composição dos níveis escolares, nos termos do artigo 21 da LDB, não deixa margem para diferentes interpretações: são dois os níveis de educação escolar no Brasil – a educação básica e a educação superior. Essa educação, de acordo com o § 1º do artigo 1º da lei, “deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”.

Segundo a lei, a educação profissional não substitui a educação básica nem com ela concorre. A valorização de uma não representa a negação da importância da outra. A melhoria da qualidade da educação profissional pressupõe uma educação básica de qualidade e constitui condição indispensável para o êxito num mundo pautado pela competição, inovação tecnológica e crescentes exigências de qualidade, produtividade e conhecimento. A possibilidade de adoção de módulos na educação profissional de nível técnico, bem como a certificação de competências, representam inovações trazidas pelo Decreto Federal nº 2.208/97.

A LDB, considerando que a educação profissional deve se constituir num direito de cidadania, preconiza a ampliação do atendimento, ao prescrever, para tanto, em seu artigo 42, que “as escolas técnicas e profissionais, além de seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”.

Assim sendo, a estrutura da educação profissional passa a ser constituída pelos seguintes níveis: básico, que se destina à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independentemente da escolaridade prévia; técnico, destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos egressos do ensino médio; e tecnológico, que corresponde aos cursos de nível superior na área tecnológica, destinado aos alunos oriundos do ensino médio e técnico. (Decreto nº 2.208, de 1997, artigo 3º, incisos I, II e III).

Em seu texto *Dualidade Estrutural: Seguindo o Fio da História*, KUENZER (2001) afirma que o ensino médio tem uma dupla função: preparar para a continuidade dos estudos e, ao mesmo tempo, para o mundo do trabalho, e isto lhe confere ambigüidade,

“uma vez que esta não é uma questão apenas pedagógica, mas política, determinada pelas mudanças nas bases materiais de produção a partir do que se define a cada época, uma relação peculiar entre trabalho e educação”. (p. 10).

Para a autora, a história do ensino médio no Brasil é a história do enfrentamento desta tensão, *“que tem levado, não à síntese, mas à polarização, fazendo da dualidade estrutural a categoria de análise por excelência, para a compreensão das propostas que vêm se desenvolvendo a partir dos anos 40”.* (p. 10).

Em síntese, para KUENZER, o princípio educativo⁴ no Brasil atende às necessidades definidas pela divisão técnica e social do trabalho de formar trabalhadores instrumentais e trabalhadores intelectuais através de sistemas distintos. Para a autora, como os determinantes desta dualidade estão fora da escola, na estrutura de classes, ela não pode ser resolvida no âmbito do projeto político-pedagógico escolar.

Segundo KUENZER, a proposta de educação profissional que perpassa o texto do PL nº 1.603/96 procura sintetizar, de forma desastrosa, duas concepções distintas. Uma que vem do Ministério do Trabalho, onde o ensino profissional tem natureza estrita e bem definida, prescindindo de qualquer legislação adicional para acontecer. A proposta do MTb não é compatível com a do MEC/SEMTEC, que acaba fazendo um *texto “confuso, conceitualmente equivocado, anacrônico e politicamente incorreto.”* (2001, p. 77).

A concepção da Secretaria Nacional de Educação Tecnológica (SEMTEC), inicialmente voltada para o enfrentamento das questões do ensino médio, passa a abranger todos os níveis e formas de educação profissional, tratando-as como se fossem iguais: treinamento profissional independente de escolaridade, voltada para o exercício de ocupações requeridas pelo mercado de trabalho, que pode ser ministrada no ambiente de trabalho. Esta modalidade independe do nível de escolaridade e apresenta-se como um substitutivo ao ensino básico. Além disso, embute no texto da lei a possibilidade do não-cumprimento do fundamental por toda a população e o normatiza, por meio do

⁴ A autora usa o conceito de Gramsci sobre princípio educativo, onde “trabalhar com o conceito mais amplo de educação de modo que incorpore todas as formas educativas que ocorrem no interior das relações sociais, inclusive o trabalho, com objetivo de formar o cidadão como ser político e produtivo, implica reconhecer que cada sociedade, em cada época, dispõe de formas próprias para formar seus intelectuais. Estas formas próprias são o que Gramsci chama de “princípio educativo”. (KUENZER, 2001, p. 32).

ensino profissional, definindo já o caminho para os “incompetentes”. Outro ponto criticado pela pesquisadora, conforme citação abaixo,

“[...] é chamar ao MEC, para financiamento com recursos públicos, o treinamento profissional voltado para ocupações definidas do mercado de trabalho, por meio de cursos modulares que dão direito a um ‘Certificado de Qualificação Profissional’.” (2001, p. 78).

Para ela, se por um lado o setor produtivo exige a ampliação da educação básica, o que é positivo, por outro, em face dos altos índices de não-conclusão do ensino fundamental e médio, aumenta cada vez mais a exclusão. Neste sentido, o setor produtivo continua usando a escola como agência de pré-seleção, pretensamente de “competências”, mas, na realidade, de classe,

“uma vez que os que têm sucesso na escola, não por coincidência, são os que melhor se ajustam ao padrão desejado pelo setor produtivo: boa educação, boa aparência, bom trato com as pessoas, responsabilidade, base de conhecimentos, capacidade de abstração, sobre o que far-se-á a sua qualificação e adaptação ao emprego mais facilmente.” (p. 79).

Com relação ao anacronismo, a autora esclarece que a vinculação de educação profissional de nível básico vinculada à já superada teoria do Capital Humano que concebe a educação como determinada pelo mercado; os textos do MEC

“estão eivados de afirmações que reforçam esta constatação: cursos rápidos, adequados a demandas de qualificação específica e baratos, que trazem retorno individual e social (...) educação do trabalhador, barata, aligeirada e ineficaz; contudo, a própria reestruturação produtiva já tem claro que sem uma boa formação básica não se faz educação profissional!” (p. 80).

Anacrônica, portanto, por ser adequada ao taylorismo dos anos 50 e já superada inclusive pelo Sistema ‘S’ em busca de novas alternativas.

Continuando a enumerar os problemas, a pesquisadora destaca que o PL nº 1.603/96 trata ao mesmo tempo de todas as modalidades, em todos os níveis, como se não existissem especificidades e competências estabelecidas; confunde competências, chamando ao MEC/SEMTEC atribuições que não são suas, descomprometendo-se com o que é seu objetivo e sua obrigação: a educação básica de nível médio; envolve-se com o fundamental e com o supletivo, com o treinamento senso estrito, como se não houvessem espaços e atores específicos para cada situação; repõe a dualidade estrutural,

desvalorizando a educação básica, não a reconhecendo como fundamental para formação científico-tecnológica sólida do trabalhador demandada pela nova etapa do desenvolvimento das forças produtivas, contrariando uma tendência que é mundialmente aceita e defendida por empresários, trabalhadores e governos; supõe ruptura entre o acadêmico, desvalorizado por não ser prático, e o tecnológico, não reconhecendo o caráter transdisciplinar da ciência contemporânea, reforçando a idéia de duas redes, para acadêmicos e para trabalhadores ao melhor estilo taylorista, que separa dirigentes de especialistas, concepção hoje totalmente superada pelo capitalismo; coloca a educação profissional como alternativa à educação básica, como forma de não enfrentamento do fracasso escolar decorrente da baixa qualidade do ensino, das precárias condições de trabalho e de formação de professores, em função do crescente descompromisso do Estado com o seu financiamento.

Para KUENZER (2001), a lógica escondida sob esta aparente incompetência é a da redução de custos por meio de uma pretendida aproximação do mercado que “demandaria” cursos curtos, do descompromisso crescente do Estado para o financiamento da educação pública para além do fundamental, da racionalização do uso dos recursos existentes nos Cefets, escolas muito caras para preparar para o ensino superior, do repasse de recursos públicos para as empresas privadas como estímulo para que assuma as funções do Estado relativas à educação dos trabalhadores, inclusive a básica (que é mais barata), e do fomento à privatização propriamente dita.

Verifica-se, portanto, que a atual estrutura do ensino médio e da educação profissional, embora proporcione uma articulação entre as duas modalidades de ensino, recompõe a dualidade e rompe com a equivalência, tendo em vista que a educação profissional prevista na LDB nº 9.394/96 (artigo 39, parágrafo único) foi configurada no Decreto nº 2.208/97 como um sistema paralelo, fato que é confirmado pelo próprio secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC, Ruy Berger Leite Filho, ao concluir que *“embora a legislação não explicita, a educação profissional, no projeto político do MEC, é tratada como um subsistema de ensino.”* BERGER FILHO (1997) apud SANTOS (2000).

Para finalizar, a educação profissional no Brasil, desde a década de 30, passou por

mudanças que sempre tiveram como objetivo a adequação ao desenvolvimento industrial brasileiro, que em diversos contextos demandou novos requisitos para a formação da força de trabalho.

Atualmente, a situação não é diferente, na medida em que uma das finalidades da atual política educacional, seja no ensino médio ou no profissional, é a de qualificar a força de trabalho para o exercício das funções exigidas pelas diversas ocupações na produção, sendo que essa qualificação deve ser compatível com a complexidade tecnológica dos dias atuais, mas, acima de tudo, é definir políticas a serem assumidas pelos países pobres em busca de financiamentos cujos benefícios são discutíveis, *"para que mantenham sua pobreza dentro de níveis desejáveis, de modo que permita a sua integração ao movimento de globalização da economia, sem perturbar a ordem, continuando a ser explorados sem causar transtorno."* (KUENZER, 2001, p. 92).

CAPÍTULO II

EDUCAÇÃO, TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Este capítulo tem como objetivo mostrar como poucas idéias têm, atualmente, tanta convergência, apesar dos diferentes entendimentos, quanto à que vincula educação, trabalho e desenvolvimento; além de demonstrar o deslizamento prático e conceitual do modelo de qualificação para a noção de competência.

2.1 Educação, trabalho e qualificação

Segundo vários autores (BELLONI, MAGALHÃES, SOUZA, 2001), na discussão teórico-metodológica sobre a educação profissional têm predominado historicamente dois enfoques: um pragmático e utilitarista e outro baseado na teoria sócio-histórica da educação.

Diante da preocupação predominante com o crescimento econômico, a perspectiva pragmática percebe restritamente a educação profissional como formadora de mão-de-obra para uma determinada profissão ou ocupação definida pelo mercado de trabalho, no qual a educação deveria se adequar às necessidades da estrutura ocupacional, derivando daí uma visão economicista, omitindo-se a complexidade existente nas relações estabelecidas entre a esfera educativa e o sistema produtivo. Como ilustra SALM (1999, p. 10) “[...] *economicismo é tentar, como lembra Chauí, adaptar os currículos às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais*”.

Para BELLONI et al. (op. cit.), o segundo enfoque pauta-se em uma concepção de sociedade voltada para a justiça e a igualdade, construída a partir da reflexão e da crítica às propostas vigentes, baseada em uma teoria mítica e histórica da educação. Este enfoque busca superar os desafios apresentados pelos processos econômicos e formular uma proposta pedagógica que trate articuladamente os setores envolvidos: trabalhadores, processo formativo e os requisitos atuais da organização do trabalho e da produção.

A adequada compreensão do caráter e das finalidades da educação profissional remete, prioritariamente, ao exame das influências oriundas dos processos decorrentes da reestruturação produtiva e da globalização.

No início dos anos 70, os países desenvolvidos passaram por amplo processo de mudança nos padrões então vigentes na organização do trabalho e da produção, que, até este período, tinham como principal característica a fabricação em massa de bens e serviços nos setores econômicos clássicos (agricultura, indústria e serviços).

A reestruturação produtiva, entendida como processo de transformações técnicas, econômicas e sociais que se efetiva no interior do padrão convencional da produção de massa (HARVEY, 1992), passa a influenciar e sofre influências do processo de globalização da economia. Termo esse, que segundo o Dicionário da Educação Profissional (2000:178)

“teve origem nas escolas americanas de administração e apresenta a idéia de um mundo sem fronteiras, de livre circulação de dinheiro, mercadorias, idéias, da interpenetração das culturas, um processo em que estariam desfeitas as contradições e hierarquias entre os povos (...) o termo tem uma ligação mais íntima com os processos políticos e econômicos, e se refere a atual fase do capitalismo, de predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo, de financeirização da economia. Tal processo tem levado a acentuar o caráter especulativo do capitalismo e a intensificar a concorrência”.

A partir de meados dos anos 70, o crescimento do PIB⁵ e o investimento privado se tornaram declinantes, agravando os problemas com a inflação e com a balança de pagamentos, levando a uma reversão do ciclo expansivo anterior. Eram sinais indicativos do esgotamento das políticas desenvolvimentistas, marcadas pelo descompasso entre o crescimento econômico e industrial e um padrão de acumulação altamente concentrador de renda.

⁵ PIB – Produto Interno Bruto – medida do valor total de todos os bens e serviços produzidos no país em determinado ano.

Os alicerces desse modelo de desenvolvimento começaram a apresentar fissuras nos anos 60 e, na década de 70, era toda a estrutura que estava abalada. As instituições sobre as quais ele fora erigido entraram em crise.

Os parâmetros convencionais do sistema fordista de produção aliado aos princípios e métodos do taylorismo, presentes na administração científica do trabalho, começaram a dar lugar aos novos paradigmas das relações de trabalho e produção. Essas mudanças, advindas a partir, principalmente, do avanço do progresso científico e tecnológico e da acumulação financeira de capitais, passaram a influenciar os processos de produção dos países desenvolvidos, espalhando-se também entre os não desenvolvidos, dando origem ao chamado processo de reestruturação produtiva.

Segundo PAIVA (1989), a partir dos anos 70, manifestaram-se quatro teses principais sobre as tendências da formação da mão-de-obra sob o capitalismo. A primeira afirma existir uma tendência genérica à desqualificação progressiva em termos absolutos e relativos. A segunda aponta a requalificação média da força de trabalho enquanto processo em marcha. Em terceiro lugar, surge a tese da polarização das qualificações, que identifica a existência de maior qualificação de um pequeno contingente da força de trabalho, ficando a grande massa alijada deste processo. Por fim, aparece a tese da qualificação absoluta e desqualificação relativa, segundo a qual a elevação da qualificação média encobriria um processo de desqualificação relativa, tomando em conta o crescimento mais acelerado dos conhecimentos socialmente disponíveis.

As tendências claras que hoje se apresentam já estariam sendo percebidas em pesquisas de alguns anos atrás: flexibilização, ênfase na melhor qualidade de produtos, produção em séries menores e menos estandardizadas são rumos apontados por essas pesquisas que implicam em mudanças nos requisitos de qualificação da força de trabalho. A tendência de enfraquecimento dos métodos de produção em massa, característicos do fordismo, implica em novas formas de conhecimento necessárias para a força de trabalho.

Ao invés de trabalho cada vez mais especializado e restrito, os requisitos agora estariam voltados para uma qualificação mais universal, conversível, flexível. Demanda-se um trabalhador com mais capacidade de iniciativa, mais integrado e apto a trabalhar em

grupo.

De acordo com CHESNAIS (1996), a globalização, ou, mais precisamente, a mundialização do capital, pode ser entendida como um estágio avançado do processo histórico de internacionalização do próprio capitalismo. Nela estão presentes, como características, a forte aceleração da mudança tecnológica, a rápida difusão do novo padrão de organização da produção e da gestão, a emergência de um número significativo de setores oligopolizados à escala mundial e uma intensificação dos investimentos diretos no exterior pelas empresas e bancos transnacionais dos países desenvolvidos.

“A crise e a reestruturação produtiva começaram a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, no sentido de flexibilizar o uso do trabalho no processo produtivo. A flexibilização requeria uma maior liberdade na alocação de trabalho pela empresa. A situação econômica impunha alterações nas decisões de produção que induziam, de certa maneira mais recorrente, mudanças no processo de trabalho e que impediam a estabilidade ocupacional do trabalhador. Como parte desse movimento, vai surgindo um novo discurso que não mais privilegia a qualificação do trabalhador, mas suas competências.” (DEDECCA, 1998c, p. 274)

O Brasil, assim como outros países latino-americanos, teve o seu processo de desenvolvimento orientado por um paradigma pouco exigente quanto à escolaridade e à qualificação profissional de sua população, na década de 80, os problemas gerados pela crise econômica interna foram agravados pelos problemas advindos da profunda reestruturação do capitalismo internacional.

Se a globalização e financeirização da economia colocaram novos desafios para os países desenvolvidos – desemprego estrutural, diversificação e precarização das relações de trabalho, novos requisitos de qualificação e de empregabilidade, expansão do setor informal etc. – no caso brasileiro eles se somaram à herança histórica de um padrão de desenvolvimento de caráter autoritário, concentrador e excludente.

“[...] o aumento do desemprego, a disseminação e a banalização do trabalho precarizado, na sua forma temporária, parcial, terceirizada e desregulamentada, evidenciam a revalorização pelo capital de estratégias de extração da mais-valia absoluta, arrefecidas pelas conquistas trabalhistas e pelo desenvolvimento das forças produtivas. As formas de subsunção formal do trabalho voltam a ser bastante apropriadas ao processo de acumulação, pois a

mundialização é também desigual e combinada e, neste sentido, promove diferenciações e as articula sistematicamente. (IANNI, 1993, p. 14)

As tentativas de “modernização” das relações de trabalho, por sua vez, se resumiram a algumas experiências de projetos de enriquecimento de cargos e de grupos semi-autônomos e à implementação dos Círculos de Controle de Qualidade, sendo que esta última foi a que teve maior difusão (HIRATA, 1983; SALERNO, 1987).

A Sefor/MTb (Secretaria de Formação Profissional do Ministério do Trabalho) reconhece este processo e destaca em vários documentos que esse quadro começa a mudar nos anos 80, à medida que pressões por maior flexibilidade, qualidade e produtividade, gestados no plano interno e externo, passam a exigir competência e capacidade de aprendizado da empresa como um todo, incluindo os trabalhadores.

“Educação profissional é a estratégia para o desenvolvimento sustentado, o que requer, entre outras bases, pessoal qualificado. A qualificação do trabalhador exige cada vez mais não apenas treinamento específico para tarefas ou postos de trabalho, mas sobretudo uma base de conhecimentos, atitudes e habilidades que só podem ser obtidos e mantidos mediante sólida educação geral e um processo de educação permanente – profissional ou de qualquer nível e natureza de reciclagem educativa e cultural... a estrutura educacional e o modelo de oferta têm que ser construídos de forma bastante flexível para atender a diferentes situações, considerando as rápidas mudanças tecnológicas.” (BRASIL, MTb, 1995b, p. 2).

Os documentos oficiais reconhecem também, uma das mais graves e perversas conseqüências do processo de reestruturação produtiva e globalização nesta fase do capitalismo:

“[...] a globalização dos mercados e a reestruturação produtiva não autorizam expectativas de grande expansão do emprego formal, notadamente na indústria, que foi o carro-chefe do mercado de trabalho até o início dos anos 80. Pode até haver algum crescimento, mas, de todo modo, os empregos que vierem a ser criados dificilmente absorverão pessoa sem qualificação.” (BRASIL, MTb, 1995c, p. 7).

Com a escassez do emprego, é reforçado o papel da educação geral e da educação profissional na direção da melhoria das condições de ‘empregabilidade’ do trabalhador. Embora todos, em princípio, possam ter acesso à educação profissional, apenas uma pequena parcela da população vem participando dessa modalidade educativa. As iniciativas de educação profissional, públicas ou privadas, ainda se dirigem a

treinamentos ou aperfeiçoamentos pontuais, deixando de lado o avanço do nível de escolaridade e cultural da população, ou seja, articulando a educação profissional com a educação formal ou regular.

Poucas idéias têm, atualmente, tanta força quanto aquela que vincula educação, trabalho e desenvolvimento. O investimento em educação geraria maior produtividade para as empresas e desenvolvimento econômico e social para o país, gerando, conseqüentemente, o aumento de renda e a possibilidade de inserção social do indivíduo. Esta idéia de uma relação de causalidade direta entre estes fatores nada esclarece sobre as verdadeiras relações sociais, econômicas e políticas aí envolvidas. É assim que se apresentam os discursos dos organismos internacionais como, por exemplo, do Banco Mundial.

“[...] o incremento do capital humano dos trabalhadores aumenta a sua capacidade de auferir renda, porque as economias orientadas para o mercado recompensam o trabalhador especializado que é capaz de produzir mais ou de produzir um bem com alto valor de mercado.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 43).

“[...] detalhados estudos econométricos indicam que as taxas de investimentos e os graus iniciais de instrução constituem robustos fatores de previsão de crescimento futuro. Se nada mais mudar, quanto mais instruídos forem os trabalhadores de um país, maiores serão suas possibilidades de absorver as tecnologias predominantes, e assim chegar a um crescimento rápido da produção. (...) O desenvolvimento econômico oferece aos participantes do mercado de trabalho oportunidades novas e em rápida mudança.” (BANCO MUNDIAL, 1996, pp. 26 e 35, apud SEGNINI, 2000, pp. 16-17).

A título de ilustração, segundo TEIXEIRA (1999, p. 131), a participação dos investimentos do Banco Mundial no Brasil para o setor de educação aumentou de 1,6% entre os anos 1966-1983 para 29% entre 1991 e 1994.

A solução para o desemprego passa a ser o aumento da qualificação e da educação básica do trabalhador, nos discursos dos órgãos multilaterais e patronais, como também a idéia de vinculação entre educação, trabalho e desenvolvimento está presente nos documentos do Estado, das empresas e até mesmo de instituições representantes dos trabalhadores, além de órgãos de comunicação que não se cansam de difundir essas vinculações.

“[...] a educação é o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social. Ela é central na estratégia do Banco Mundial para ajudar os países a reduzir a pobreza e promover níveis de vida para o crescimento sustentável e investimento no povo. Essa dupla estratégia requer a promoção do uso produtivo do trabalho (o principal bem do pobre) e proporcionar serviços sociais básicos para o pobre.” (BANCO MUNDIAL, 1995 apud LEHER, 1999, p. 23).

Segundo MACHADO (1996a), o conceito de qualificação exige contextualização histórica, pois as capacidades de trabalho são sempre historicamente determinadas como parte de um processo objetivo de relações sociais de produção e só se realizam quando também materializam tais relações.

Não se trata de negar os benefícios individuais e sociais que a educação possa trazer, nem de negar que há relação entre escolaridade e emprego; é inegável que a educação é um direito ao qual todos devem ter acesso e que há novas exigências do mercado de trabalho. Mas a educação está longe de ser suficiente, como mostra o estudo de SEGNINI (2000) com a categoria dos bancários. O aumento das taxas de escolaridade não leva diretamente à criação de empregos, que depende de um modelo econômico e político voltado para isto.

“[...] o problema é que, para que funcione a seqüência mais educação – mais produtividade – mais crescimento – maiores salários – melhor distribuição de renda, num processo acelerado de abertura e reestruturação produtiva, um conjunto de condições deverão cumprir-se.” (SALM, 1999, p. 14).

A ligação de causa-efeito que se estabelece entre um grau mais elevado de educação e maior possibilidade de inserção no mercado de trabalho deixa de considerar elementos políticos e econômicos que influem nesta relação, para transformá-la em um consenso ideológico. Nas palavras de SEGNINI (2000, p. 15), tal relação é

“[...] portadora de excesso de luminosidade, consitui-se em um dos elementos que constrói o consenso, no interior de conflitos e interesses antagônicos. Ou, como afirma Tanguy, esta relação aparece como uma ‘ideologia conservadora de nosso tempo’ no sentido de assegurar a coesão social, legitimando e dissimulando a ordem social existente”.

A partir deste consenso ideológico, quanto melhor a escolaridade, mais empregável é o sujeito, transferindo para o indivíduo total responsabilidade sobre sua educação e a conseqüente possibilidade de permanecer empregado.

Outro ponto sempre presente nos discursos sobre educação, trabalho e desenvolvimento é que as novas tecnologias demandam que a sociedade como um todo tenha um grau de escolaridade maior. É certo que para viver no mundo contemporâneo é preciso desenvolver capacidades para lidar com equipamentos jamais requeridos anteriormente; no entanto, o forte determinismo tecnológico que permeia esta relação quer fazer crer que os grandes avanços da tecnologia, principalmente no que se refere a informática, comunicações, robótica, genética, microeletrônica etc., são os responsáveis pelas mudanças na sociedade, na economia e no modo de vida das pessoas, mudanças irreversíveis às quais teríamos que nos adaptar.

No mundo do trabalho, eles teriam provocado mudanças no processo de produção e demandado novas formas de gestão, o que por sua vez, teria vindo exigir dos trabalhadores novas competências, pois suas antigas qualificações não serviriam às novas demandas da produção.

“[...] o viés determinista também se faz notar nas análises que privilegiam, enquanto força motriz, o movimento interno ao desenvolvimento das ciências, o qual seria responsável pelas definições das aplicações tecnológicas e das demandas para a capacidade de trabalho. A mecânica como disciplina científica dominante numa época teria informado a concepção taylorista de organização do trabalho e, agora, a informática cumpriria o mesmo papel, pois instruiria a organização integrada e flexível.” (MACHADO, 1996, p. 16a).

Esta visão considera que a ciência se desenvolveu de forma autônoma e desvinculada das relações sociais nas quais se insere, ignorando que determinantes econômicos desempenham papel fundamental, tanto no seu desenvolvimento quanto na apropriação e no uso social que faz de seus resultados. As relações econômicas, sociais e políticas, no interior das quais se desenvolve a tecnologia, são ofuscadas pela luz deste determinismo tecnológico.

Para que a flexibilização da produção e esse novo modo de organização e produção funcionem, seria preciso um novo trabalhador. Não aquele do processo de trabalho taylorista, que desempenhava funções repetitivas, mecânicas, automatizadas. Não mais aquele trabalhador sem iniciativa, sem consciência crítica, que só sabia fazer. O que hoje parece ser demandado é um trabalhador que capaz de pensar, de dominar conhecimentos gerais relacionados ou não ao trabalho que executa, capaz de examinar e

interpretar dados, gráficos, tabelas, que saiba trabalhar em equipe, que tenha iniciativa, com capacidade de antecipar os possíveis problemas e prever soluções, que seja crítico, responsável e tome decisões.

Ou seja, as exigências foram ampliadas não apenas no que se refere à educação básica, mas também quanto a habilidades relacionadas à tecnologia e também atitudes e comportamentos. *Como afirma MARX (1993, p. 159), “[...] o trabalho não produz apenas mercadorias; produz também a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria”.*

2.2 Qualificação e Competência

A problemática da qualificação e da noção de competência tem permeado todo o debate sobre educação e trabalho, nas últimas décadas. A noção de qualificação desenvolveu-se intimamente relacionada ao posto de trabalho ocupado pelo trabalhador e ao seu nível de formação. O indivíduo era considerado qualificado quando possuía um conjunto de habilidades que permitia que ele desempenhasse a função ligada ao posto de trabalho ocupado.

Segundo DEDECCA (1998c), apesar da nitidez dessa proposição, ela é totalmente incorreta, pois a qualificação da força de trabalho de maneira inquestionável é condicionada pela base técnica, mas seu fundamento decorre da forma como é estruturado o processo de trabalho. Como se organizam as máquinas e os homens em uma base produtiva. E essa organização é determinada pelas instituições: Estado, representação patronal e sindicatos, pelas relações que essas estabelecem entre si e pelas regras e normas que entre elas são pactuadas.

A qualificação começou a ser substituída pela noção de ‘competências’, que foi construída no meio empresarial como forma de dar conta das novas habilidades exigidas do trabalhador na nova lógica de organização da produção. Trata-se agora de valorizar aspectos mais comportamentais, como capacidade de resolver problemas, ter iniciativa, responsabilidade, do que os saberes diretamente relacionados ao posto de trabalho; o saber fazer não é o bastante, também é preciso saber ser.

A novidade que suscita a investigação sociológica não seria tanto a descoberta da importância da subjetividade na relação do ser humano com a atividade de trabalho, mas a constatação de que neste novo “modelo de competências” haveria uma tendência de arrefecimento da própria noção de qualificação apoiada na correspondência entre saber, responsabilidade, carreira e salário, em favor de outros valores qualitativos, como colaboração, engajamento e mobilidade, fortemente apelativos da estrutura subjetiva do ser do trabalho. (MACHADO, 1996, p. 21).

Na sociologia do trabalho, as pesquisas relacionando os processo de trabalho e as qualificações necessárias ao trabalhador vêm se realizando desde 1940, com os trabalhos de G. Friedmann, seguido por Naville e Touraine. Como apontado por DUBAR (1998, p. 89), a definição de Friedmann para qualificação é que esta seria formada por um conjunto de saberes e habilidades profissionais resultante de um aprendizado metódico. Já para Naville, a qualificação seria uma “*relação social complexa, entre as operações técnicas e a estimativa de seu valor social*”. Para esses dois autores, a formação institucionalizada, reconhecida e negociada pelas convenções coletivas, no caso, o diploma profissional, está no cerne da noção de qualificação.

A implantação de equipamentos automatizados e integrados permite o desenvolvimento de uma noção de qualificação que, segundo Dubar, passa incorporar também as dimensões sociais do trabalho. Para este autor, a “qualificação social” é definida como um

"[...] estatuto reconhecido num sistema social de produção associado a um potencial de participação na vida técnica dos ateliês (Tourraine, 1955). Esse novo tipo de qualificação depende, segundo Tourraine, da política de pessoal da empresa e, mais além, da política social da nação considerada. Não se trata mais de habilidades manuais, nem de exigências técnicas, mas de um estatuto social definido por normas gerenciais." (DUBAR, 1998, p. 91).

Essa noção leva Dubar a propor a hipótese de que há aí a maior parte dos elementos que vão formar a noção de competência a partir dos anos 80.

"[...] não se trata mais de ocupar um posto de trabalho, mas de participar ativamente da realização dos objetivos da empresa, validados pela sociedade inteira. Isso não lembra, com 30 anos de antecedência, a noção de competência como capacidade de contribuir, individual e coletivamente, para a

competitividade de sua empresa?” (op. cit. p. 91).

Se a relação entre educação e trabalho está, atualmente, diretamente e positivamente vinculada uma à outra, explicando fenômenos sociais e encobrendo determinações econômicas, sociais e políticas, a noção de competência pode ser vista como um dos conceitos que fornecem a base de sustentação deste pensamento.

Nascida, como dito anteriormente, no meio empresarial dos anos 80 e depois apropriada por sociólogos, economistas e educadores, a noção de competência tem sido colocada como uma alternativa mais adequada à noção de qualificação, mais sintonizada com as novas necessidades do mercado de trabalho, introduzidas pelo progresso técnico e pelas novas formas de gestão, ligadas não mais ao modo taylorista de produção, mas ao modelo baseado na organização japonesa do trabalho, batizada de toyotista. Para ganhar competitividade num mercado em crise, as empresas teriam de aumentar a qualidade e a diversidade de seus produtos, aumentar o número de lançamentos e de variedades de um mesmo produto, visando nichos cada vez mais particulares do mercado consumidor. Para dar conta disso, segundo ZARIFIAN (1996, p. 18),

"[...] os empregados têm de enfrentar quotidianamente os dilemas de gestão, isto é, realizar arbitragens complexas entre a qualidade, o custo, o prazo, a variedade, a inovação, e isso em tempo real, no mesmo momento em que essas necessidades de arbitragem aparecem".

O aumento da complexidade do trabalho, mais do que a complexidade técnica, como aponta o autor, trouxe a necessidade uma nova lógica chamada de “competências”, na qual se combinam cinco elementos, conforme Saglio, citado por DUBAR (1998, p. 97): 1) as normas de recrutamento que privilegiam o “nível de diploma”; 2) a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da carreira, introdução de processos de avaliação contínua do desenvolvimento do funcionário na empresa; 3) os novos critérios de avaliação, que privilegiam as qualidades pessoais e relacionais como responsabilidade, autonomia, capacidade de trabalhar em equipe; 4) a instigação à formação contínua, o aprender sempre; e 5) a desvalorização dos antigos sistemas de classificação, fundados nos níveis de qualificação e originados nas negociações coletivas, privilegiando as negociações individuais de salários e de benefícios.

No entanto, como lembra HIRATA (1996, p. 59),

"[...] o universo de trabalho que está na base da conceituação de competência, hoje, é aquele das grandes empresas, empregando mão-de-obra masculina, com processos de inovação tecnológica intensos dos países do Norte".

Ao olhar para o mercado de trabalho brasileiro, essa discussão provoca estranheza. Nos países desenvolvidos, a formação inicial do trabalhador foi feita pelos sistemas educacionais públicos e a qualificação e a estrutura de ocupações foram negociadas por meio de acordos coletivos. Para cada posto de trabalho era requerida uma qualificação, estabelecida nestas negociações, e ela estava na pauta de discussão das relações de trabalho. No Brasil, o caso é outro. O crescimento industrial brasileiro ocorreu contando com uma mão-de-obra abundante, de baixa qualificação e barata.

"[...] o processo de industrialização não foi acompanhado de um sistema social de controle do uso da força de trabalho pelas empresas. Essas mantiveram um poder irrestrito de alocação do trabalho em suas plantas produtivas, fazendo da ocupação um mero registro administrativo na carteira de trabalho que pouca relação guardava e guarda com as funções efetivamente realizadas pelo trabalhador." (DEDECCA, 1998c, p. 279).

Ignoram-se, assim, as desigualdades presentes na realidade do mercado de trabalho, principalmente quando falamos do Brasil. Nivelam-se diferenças entre homens e mulheres, negros e brancos, entre empresas com alto nível de inovação tecnológica e outras em que o processo de trabalho ainda é bastante parecido com o do começo do século.

E o que é mais perverso é que, aqui no Brasil, a melhoria do perfil educacional acaba proporcionando às empresas uma ação seletiva na contratação da força de trabalho que, aproveitando-se da debilidade das condições de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pelo elevado desemprego e pela informalidade, optam por recrutar, quando necessário, os trabalhadores com melhor nível educacional e de qualificação e, em conseqüência, por reduzir os cursos de adaptação e treinamento desse trabalhador. (DEDECCA, 1998c).

A noção de competência e também a de empregabilidade acabam se tornando um imenso guarda-chuva que serve para todos, abstraindo e ofuscando relações sociais muito complexas, principalmente num país que, segundo dados do Ministério do

Trabalho e Emprego, não importando o grau de escolaridade, a mulher sempre ganha menos do que o homem. Enquanto os assalariados masculinos com curso superior ganham, em média, 17,3 salários mínimos, as mulheres com a mesma escolaridade recebem 10,1 SM. Quando se insere o fator raça/etnia, os dados são ainda mais impressionantes. Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) na Pesquisa de Padrão de Vida de 1998, os rendimentos médios de trabalhadores negros correspondem a 46% dos rendimentos de trabalhadores brancos.

A noção de competência não se instalou apenas na lógica empresarial, ela chegou, inclusive, aos modelos de educação implantados pelos diferentes estados nacionais. Essa idéia está presente nos documentos da Cepal e da Unesco, sobre os rumos que devem seguir as instituições educacionais para promover o desenvolvimento do país. As competências também estão presentes nos documentos do Ministério da Educação, tais como nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de Ensino Fundamental e Médio publicados como guias e enviados a todos os professores do país.

Se as competências estão na cabeça e nas metas de ações de dirigentes e gerentes empresariais e fazem parte integrante da linguagem de profissionais de recursos humanos e consultores, também são parte integrante dos discursos de educadores.

Na escola ou no trabalho, apregoa-se muito mais o ‘saber ser’, que mobiliza recursos cognitivos, afetivos, motores, estéticos e morais necessários à construção de conhecimentos e a uma convivência respeitosa, participativa e menos conflitiva na sociedade. Trata-se de aprender a buscar conhecimentos incessantemente, “aprender a aprender” e, principalmente, ser capaz, de forma autônoma, de mobilizar esses múltiplos recursos para resolver os problemas.

“[...] à educação cabe fornecer os mapas de um mundo complexo e constantemente agitado e, ao mesmo tempo, a bússola que permita navegar através dele”. (DELORS, 1999, p. 89).

Trata-se de novas estratégias de iniciativa empresarial de incorporação do saber dos trabalhadores, através das técnicas de monitoração da participação e de busca de sugestões de melhorias, denominadas por CORIAT (1994) de envolvimento incitado, frente às quais este autor propõe uma estratégia de contraposição, denominada por ele

de envolvimento negociado, mediante a qual ele supõe que os trabalhadores poderiam afirmar seus interesses.

Não se pode ignorar, no entanto, que a noção de competência vem articulada, tanto na esfera da educação quanto na esfera do trabalho, com alguns valores bastante positivos, e é justamente esta articulação que torna mais difícil a sua crítica. Na esfera da educação, ela vem conectada com a defesa da democracia, da cidadania, de justiça social, de combate às desigualdades e respeito às diferenças. No que se refere ao trabalho, essa noção traz consigo a idéia de um enriquecimento do sentido do trabalho, justamente pelo fato de dar importância à autonomia, participação, diminuição do trabalho repetitivo e trabalho em grupo. Poucos não defendem estes princípios.

Porém, é preciso ter em conta que a noção de competência se desenvolve no interior de mudanças socioeconômicas ligadas à reorganização da reprodução e da acumulação do capital – agora no seu modo financeiro, sendo, portanto, impregnada com a lógica e os valores do mercado, em consonância com sua origem empresarial. É essa lógica que está sendo transportada para a escola, fazendo-a ser pensada em função das alterações do mercado de trabalho, vendo a escola como uma produtora de trabalhadores com perfil adequado a esse ‘novo’ mercado. Currículos, atividades e conteúdos são iluminados pela luz advinda do mercado e só ganham legitimidade se validados por este.

Além disso, esta lógica modifica a relação capital-trabalho ao trazer a individualização das negociações salariais e de condições de trabalho, enfraquecendo as negociações coletivas, com conseqüências para a classe trabalhadora talvez ainda não totalmente avaliadas.

“[...] ao contrário do modelo de qualificação, que implica a negociação coletiva, o da competência tende a apagar o fato de que o reconhecimento salarial é o resultado de uma relação social dinâmica e não de um face-a-face entre um indivíduo provido de ‘competências’ a priori e de uma empresa que as reconhece nele e as transforma em ‘desempenho’ mais ou menos suscetível de ser medido.” (STROOBANTS, 1998, p. 23).

A noção de competência, traduzida pelo ‘ser capaz de’, traz de forma indissociável a centralidade no indivíduo, às suas capacidades e características particulares, a carreiras

desenvolvidas e monitoradas individualmente, a salários negociados um a um.

Como apontam ROPÉ e TANGUY (1997, p. 202), por mais impreciso que seja o uso que administradores, pesquisadores e educadores fazem dessa noção, ela guarda um consenso que lhe confere essa plasticidade de estar sempre centralizada no indivíduo, na individualização de processos e de avaliações.

Se as competências se tornam um atributo pessoal e único, a responsabilidade em caso de sucesso ou de fracasso também é pessoal. Se um indivíduo não consegue um emprego, a razão deve estar na sua falta de competência. As determinações econômicas e políticas do desemprego se apagam e os indivíduos são culpabilizados por suas tragédias individuais.

Há, portanto, que se buscar compreender a questão da qualificação nesse momento em que se apresentam idéias tão hegemônicas quanto a da competência e da empregabilidade, de modo a não enredar-se nas armadilhas do determinismo tecnológico, a fim de que se possa entender como a qualificação dos trabalhadores se dá por meio da articulação entre a sua subjetividade e o modo como esta é intrinsecamente vinculada às relações sociais, ao conjunto dos trabalhadores e ao modo de reprodução do capital, à correlação de forças entre capital e trabalho: a qualificação como construção social.

“[...] a qualificação do trabalhador é feita de estados e atos referidos ao momento e ao lugar onde ele exerce sua atividade, ou seja, à objetividade das relações, organizações, processos e instituições, uma objetividade que reage à sua ação, a qual ele deve considerar, integrar, avaliar e responder.” (MACHADO, 1996, p. 27).

Neste sentido, a qualificação deixa de ser uma construção acabada. Como nos aponta SEGNINI (2000, p. 39), as habilidades, os conhecimentos, a visão de mundo que o trabalhador adquire na sua relação com as instituições e com os outros homens significam, a princípio, valor de uso. Só se transformam em valor de troca no momento em que o capital reconhece estas características como relevantes. Do mesmo modo, “a escolaridade e a formação profissional são condições necessárias, mas insuficientes para o desenvolvimento social”. (SEGNINI, op. cit., p. 39).

O que se observa, em termos da formulação da política, é uma tentativa de mudança na concepção da formação profissional pela aproximação e avanços conceituais e metodológicos que são feitos com a educação básica.

“Educar para o emprego levou ao reconhecimento (trágico para alguns, natural para outros) de que se devia formar, também para o desemprego, numa lógica de desenvolvimento que transformava a dupla “trabalho/ausência de trabalho” num matrimônio inseparável.” (GENTILI, 1998, p. 89).

Segundo GENTILI (op. cit), passou-se de uma lógica da integração, em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza nacional), a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho.

Morta definitivamente a promessa do pleno emprego, restará ao indivíduo, e não ao Estado, às instâncias de planejamento ou às empresas definir suas próprias ações, suas próprias escolhas, que permitirão ou não conquistar uma posição mais competitiva no mercado de trabalho. Com o que o autor chama de *desintegração da promessa integradora*, surge uma nova promessa, de caráter estritamente privado: *‘a promessa da empregabilidade’*. (GENTILI, op. cit.).

A qualificação – educação e formação profissional – se transformou no fetiche capaz de romper o desemprego. Grandes somas de dinheiro são gastas no mundo para requalificar trabalhadores. A título de ilustração, foram gastos no Brasil, em 2000, com a qualificação profissional nos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, R\$ 350.323.000,00.

É objetivo deste trabalho verificar como efetivamente os cursos de qualificação profissional do PEQ/Planfor vêm sendo ministrados em Minas Gerais, buscando perceber se eles variam de qualidade de acordo com o modo de inserção no mercado de trabalho da clientela para a qual se destinam. Pretende, ainda, discutir as dificuldades para a execução dessa política pública com base na demanda do mercado de trabalho e na descentralização da execução das ações de qualificação.

CAPÍTULO III

MERCADO DE TRABALHO – EMPREGO E DESEMPREGO

Este capítulo tem por objetivo mostrar o surgimento do desemprego no cenário mundial; como os estudiosos do mercado de trabalho classificam o desemprego por modalidade; as teorias do desemprego que procuram explicar o porquê da existência de uma oferta superior à demanda de trabalho; as transformações impulsionadas pelo novo paradigma tecnológico e produtivo e o aumento do desemprego, das atividades no setor informal e das relações “atípicas” de trabalho, que geram situações intermediárias entre emprego e desemprego.

3.1 O surgimento do desemprego

Até meados do século XIX, o desemprego ainda não figurava como realidade econômica e social nos países europeus, já que boa parte da população trabalhava no campo, o que permitia um nível mínimo de subsistência. Com a migração da população rural para as cidades e a expansão das indústrias, o trabalhador passou a depender da venda de sua força de trabalho para poder adquirir os bens necessários ao seu sustento. A ausência de salário, decorrente do desemprego, e a impossibilidade de retorno ao campo tornavam-no um problema social crônico.

Para OFFE (1994), neste mercado específico a oferta de trabalho se mostra desfavorecida em relação à demanda, já que não pode controlar a sua própria quantidade de forma estratégica. Segundo esse autor, enquanto nos demais mercados as empresas podem estocar sua produção enquanto o preço da mercadoria estiver baixo, os trabalhadores não podem se retirar do mercado, pois dependem do salário para sobreviver. Segundo o autor, a não ser que se realizem políticas que possibilitem, de um lado, a redução da oferta de trabalho e, de outro, o incremento da demanda do trabalho, o desemprego tende a prevalecer.

O crescimento do desemprego estrutural e o aumento do trabalho informal são atualmente problemas cruciais enfrentados pela maioria dos países desenvolvidos e também pelos não desenvolvidos:

“Há persistência ou elevação das taxas de desemprego, mesmo em situações de recuperação e expansão do crescimento econômico. O desemprego europeu é 80% ‘estrutural’, e um crescimento mais rápido não o reabsorveria.” (VERGARA, 1996, p. 500).

Segundo TOMLIMSON (1990) apud BARBOSA & MORETTO (1998), a preocupação moderna com o desemprego teria surgido na Inglaterra por volta de 1880, quando a Câmara de Comércio desse país passou a coletar e publicar estatísticas sobre desemprego. Segundo essas informações, já na primeira década do século XX o desemprego apresentava oscilações significativas, passando de 2,5% em 1900 para 7,8% em 1908, até se reduzir novamente para 2,1% em 1913, na antevéspera da Primeira Guerra Mundial.

Nos anos 20, a taxa de desemprego na Alemanha e na Inglaterra ficou em torno de 10% e 12%, mantendo-se baixa apenas nos Estados Unidos (4%) e nos países europeus que ainda se mostravam basicamente rurais, como França (3%) e Itália (3,3%) (MATTOSO, 1995).

A crise de 1929 levou o desemprego às alturas: entre 1929 e 1932, as taxas médias de desemprego foram de 22% para a Inglaterra, de 24% para a Suécia, de 27% para os Estados Unidos e de 44% para a Alemanha (HOBSBAWM, 1995).

A partir de então, os índices de desemprego se mantiveram altos no mundo industrializado, alcançando o seu pico durante a crise 1929, para somente serem reduzidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Após a Segunda Guerra, as taxas de desemprego foram reduzidas, chegando a níveis inimagináveis para aqueles que viveram no período do entre-guerras. Nos anos 60, a maior parte dos países apresentava taxas em torno de 2%, sendo que na Alemanha o desemprego era de 0,8% – as exceções eram os Estados Unidos e a Itália, cujo desemprego situava-se próximo dos 5% (MATTOSO, 1995).

Essa queda sistemática do desemprego reverteu-se a partir dos anos 70, quanto atingiu níveis comparáveis ao período pré-década de 1930. Nos EUA, o desemprego situou-se na marca de 7% em 1994, enquanto na Europa esteve bem próximo de 12%. Até mesmo a economia japonesa, famosa por suas baixas taxas de desemprego (não superiores a 2%

entre 1950 e 1980), apresentou uma taxa de desemprego da ordem de 3% durante os anos 80 (OCDE, 1994).

A surpresa em relação às altas taxas verificadas nos anos 90 deve-se à comparação com os baixos níveis entre os anos 50 e 60. Mas entre os anos 20 e 30 o cenário também foi muito preocupante para os países desenvolvidos.

Porém, como muito pertinentemente escreveram BARBOSA E MORETTO (1998, p. 32),

"[...] a comparação entre taxas de desemprego de períodos históricos diferentes diz pouco se não acrescentarmos uma dimensão qualitativa: que tipo de trabalhador estava desempregado em cada época? Em outras palavras, os desempregados destes vários períodos apresentam o mesmo perfil ou possuem perfis diferenciados, o que revelaria a existência de vários tipos de desemprego?"

Os estudiosos do mercado de trabalho classificam o desemprego de acordo com as seguintes modalidades: friccional, cíclico, sazonal, estrutural e oculto, que podem ser definidos conforme o quadro abaixo

Tabela 1 – Tipos de desemprego

Desemprego friccional	Relacionado ao desencontro temporário entre a oferta e a demanda de trabalho. Refere-se ao período entre a demissão do trabalhador de um emprego até sua admissão em outro.
Desemprego cíclico	Refere-se a demissões em massa de trabalhadores ocorridas durante os períodos de recessão ou de baixas taxas de crescimento econômico.
Desemprego sazonal	Encontrado principalmente nas atividades agrícolas e de construção civil, concentra-se em alguns períodos do ano, quando as empresas mais demitem os trabalhadores.
Desemprego estrutural	Resultante de mudanças estruturais como, por exemplo, a passagem de uma economia de base rural para uma industrializada, ou com mudanças drásticas da base tecnológica.
Desemprego oculto	Encontrado principalmente nos países subdesenvolvidos, onde o setor formal é menos extenso e as políticas sociais e de emprego são menos abrangentes. Neste contexto, um número significativo de trabalhadores oculta sua situação de desemprego, realizando um “bico” ou atividade informal de forma irregular e descontínua.

Fonte: CHISWICK & O'NEILL (1997) apud BARBOA & MORETTO (1998)

O desemprego cíclico foi muito presente nos anos 30 nos países industrializados; já entre os anos 50 e 60, na maioria desses países havia apenas o desemprego friccional. A partir dos anos 70, e de forma mais clara nos 80 e 90, a maioria destes países passou a associar desemprego cíclico, estrutural e oculto, o que tornou o desemprego um fenômeno mais complexo.

As teorias do desemprego procuram explicar o porquê da existência de uma oferta superior à demanda de trabalho de diferentes maneiras. Segundo AMADEO & CAMARGO (1994), a teoria neoclássica atribui o desemprego à regulação do preço do trabalho por meio de políticas estatais ou da intervenção dos sindicatos, que seriam responsáveis pela fixação de salários relativamente altos. Para essa teoria, se os salários são definidos pelo mercado, subsiste apenas o desemprego friccional. Esses autores também admitem o desemprego estrutural em decorrência de mudanças tecnológicas, sendo necessário que os desempregados sejam requalificados de forma a estarem aptos para exercer as novas atividades produtivas.

Já para a teoria keynesiana, o desemprego é causado pela escassez de investimentos, tanto por motivos macroeconômicos (por exemplo, juros altos) como estruturais (perda do poder de compra dos salários), o que faz com que a economia cresça pouco e absorva menos força de trabalho. Neste caso, existe desemprego involuntário, bem acima do friccional, podendo ser este cíclico e/ou estrutural (KEYNES, 1992).

3.2 O “novo” mercado de trabalho a partir da década de 80

A partir de meados dos anos 80, na maioria dos países membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), afirmou-se uma tendência à redefinição das ações governamentais no campo da economia. Porém esse movimento não tem se caracterizado por uma retomada das políticas industriais convencionais, nem pelo revigoramento da responsabilidade do Estado na socialização dos fluxos de renda, mas por ações pragmáticas dos governos que objetivam prioritariamente o combate à inflação, a redução do déficit público e o fortalecimento da competitividade. É esse terceiro objetivo, a busca da capacidade competitiva, que se apresenta de forma mais extensa e coerentemente aplicada (BAGLIONI, 1994).

As novas políticas de competitividade, embora preservem alguns elementos tradicionais da política industrial, os articulam com novos e complexos mecanismos e instrumentos, através dos quais o fomento genérico e indiscriminado ao investimento industrial

"[...] cede lugar a políticas com foco bem definido, em que o critério da eficiência e da avaliação dos resultados (custos x benefícios) tornou-se regra imperiosa. Assim, como contrapartida, medidas focalizadas de fomento à competitividade aumentaram significativamente. Estas podem ser classificadas em três grandes blocos: 1) aquelas visando especificamente à concorrência externa; 2) as de apoio às atividades de Pesquisa & Desenvolvimento e à difusão tecnológica; 3) as que se direcionam a salvaguardar o tecido industrial dos países da OCDE, freqüentemente sob a forma de programas de desenvolvimento regional." (COUTINHO & FERRAZ, 1994, p. 41).

Apesar de existirem diferenças nacionais, a relativa convergência das políticas governamentais dos países avançados em torno da prioridade conferida aos objetivos supracitados se afirmou, em estreita inter-relação com um também convergente direcionamento das intervenções dos agentes públicos no campo das relações trabalhistas em busca de contenção do custo do trabalho e da reversão da espiral preços/salários, através de uma reestruturação das regras de indexação salarial; promoção de mudanças institucionais de flexibilização do direito do trabalho; e redefinição do sistema de transferências sociais e de cobertura social característico do Estado do Bem-Estar (WERNECK, 1997).

Nos países desenvolvidos, essa reorientação das ações dos governos na busca de superação da crise e da melhoria da eficácia econômica se articulou com uma ampla e profunda reorientação das ações e estratégias patronais.

O padrão de competitividade, instituído pela globalização e financeirização da economia, passou a requerer das empresas a capacidade de resistir às flutuações macroeconômicas, à diversidade e complexidades crescentes das demandas e ao acirramento da concorrência internacional. Ao mesmo tempo que se configuravam os novos requisitos de competitividade, os avanços e difusão crescentes das inovações tecnológicas de base microeletrônica criavam as condições para a superação dos limites impostos às tecnologias de base eletromecânica, possibilitando uma transformação revolucionária dos processos produtivos.

As novas tecnologias, como ressalta CORIAT (1995), permitem a combinação da automação (integração do sistema de máquinas, de processos e de transporte de materiais) com a informatização dos comandos e controles à distância, além de ser programável, o que leva à diferenciação de produtos, com custos de reprogramação baixos ou nulos, em curto prazo. Elas são, além do mais, perfeitamente assimiláveis, tanto na produção de pequenas ou grandes séries, quanto na produção de fluxo contínuo, e possibilitam, ainda, estabelecer conexões entre os escritórios e as oficinas, através de complexas formas, como a Concepção – Fabricação Assistida por Computador.

O dinamismo de um ambiente global competitivo e a potencialidade das novas tecnologias fomentaram a emergência de um novo paradigma tecnológico e produtivo, identificado por alguns autores como a III Revolução Industrial, que impulsionou os complexos processos de reestruturação produtiva e de redefinição das relações trabalhistas. Os processos de reestruturação produtiva se basearam na incorporação das novas tecnologias de base microeletrônica, mas sua configuração e significado transcendem o âmbito das transformações dos métodos e técnicas de produção, uma vez que incorporaram mudanças e inovações significativas na organização do trabalho intra e interempresas e nas formas de gestão da mão-de-obra.

O processo de reestruturação produtiva tem impulsionado um forte movimento em direção ao enxugamento e desverticalização das estruturas organizacionais, a partir da focalização em suas atividades e operações “vocacionais”. Essa focalização é descrita por AMATO NETO (1995, p. 36) como uma estratégia empresarial de canalizar

“[...] esforços nas atividades e operações que realmente possam se traduzir em vantagens competitivas para si (empresa), especializando-se em unidades de negócios, com um número cada vez mais limitado de atividades, reduzindo o número de processos, enxugando suas estruturas administrativas e delegando a uma rede de outras empresas (...) as funções que pudessem ser consideradas como complementares ou acessórias”.

Além dessas formas de “exteriorização” de determinadas atividades, é marcante também a tendência à expansão e diversificação das chamadas relações “atípicas” de trabalho, fundamentada em fórmulas contratuais e jurídicas muito distintas do contrato de trabalho tradicional (vínculo empregatício regular por tempo indeterminado): contrato por prazo determinado, contrato de trabalho temporário, trabalho de

autônomos, subcontratação de mão-de-obra etc. (WERNECK, 1997).

A proliferação e a diversificação dessas novas relações de trabalho têm implicado uma precarização e insegurança do emprego, que atingem especialmente os trabalhadores menos qualificados, submetidos à alternância entre situações de emprego e de desemprego, ao sabor da conjuntura.

No Brasil, a existência de um número maior de trabalhadores sem carteira assinada e autônomos parece ser uma consequência natural diante de um período de crise econômica:

“No Brasil nunca chegamos a ter um mercado de trabalho em que a linha divisória entre o emprego e o desemprego fosse clara, sempre havendo uma grande variedade de situações intermediárias.” (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Diferentemente do que ocorreu na Europa Ocidental, onde essa linha divisória foi estabelecida quando os governos implementaram políticas de estímulo ao pleno emprego a fim de garantir baixo desemprego e padrões trabalhistas universais mínimos, situação que ficou conhecida como Estado de Bem-Estar Social.

Nos países centrais, assim como nos países periféricos, registra-se um rápido crescimento das economias “informais” ou “subterrâneas”, que estabelecem uma relação intrincada e complementar com a economia formal, pois é preciso considerar que o emprego do trabalhador autônomo depende da existência de trabalhadores assalariados para consumir os produtos fabricados pelos primeiros.

LAUTIER (1994) apud WERNECK (1997) ressalta que algumas causas do crescimento do setor informal podem ser identificadas, tanto nas sociedades européias quanto na América Latina, sendo elas: a descrença na capacidade do crescimento econômico para diminuir a exclusão social, o aumento da pauperização, o desenvolvimento de múltiplas formas de semi-emprego, o trabalho precário e o subemprego, uma maior elasticidade do setor informal no que concerne à aplicação da legislação, uma desconcentração produtiva e expansão das unidades produtivas de pequeno porte. Mas, segundo o mesmo autor, a economia informal nos países em desenvolvimento é um fenômeno muito mais

massivo, que coloca a mão-de-obra inteiramente fora do sistema de proteção social, enquanto na Europa não existe forçosamente essa perda de direitos sociais.

Tabela 2 – Taxa de desemprego⁶ (% da população ativa)

Países	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EUA	5,2	5,4	7,3	6,7	5,9	5,8	5,3	4,8	4,8	4,3
Japão	2,3	2,1	2,2	2,5	2,9	2,8	3,5	2,8	3,3	4,2
França	9,4	8,9	10,4	11,6	12,6	12,2	12,6	12,8	11,1	10,5
Reino Unido	7,2	6,8	10,0	10,3	9,5	8,2	7,9	6,2	5,9	6,0
Itália	10,9	10,3	10,5	10,2	11,4	11,9	13,0	12,3	11,9	11,5
Brasil	3,4	4,3	5,8	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8

Fonte: Dados – OCDE 2000 e IBGE 2000

O que se pode observar na tabela acima é que a taxa de desemprego aumentou, no período de 1989 a 1999, em todos os países considerados desenvolvidos, com exceção dos Estados Unidos e do Reino Unido. No Brasil, a taxa de desemprego passou de 3,4% da população ativa em 1989 para 7,8% em 1999. Pode-se identificar, ainda, que apesar de ter havido uma queda nas taxas de desemprego no período de 1989-1990 em relação ao ano de 1985 – exceto na Itália, elas voltaram a crescer em 1992-1997.

O ritmo com que vem ocorrendo a incorporação dos novos princípios de organização e gestão do trabalho e as configurações que eles podem assumir está relacionado aos condicionantes históricos e estruturais dos diferentes países e às especificidades dos ramos e setores econômicos. Portanto, seria equivocado considerar a reestruturação produtiva como uma trajetória linear, homogênea e universal. Na verdade,

"[...] há trajetórias nacionais fortemente contrastantes e, (...) no seio de cada uma dessas trajetórias nacionais, as bases microeconômicas, os padrões de trabalho são eles próprios variados." (CORIAT, 1995, p. 52).

⁶ Taxa de desemprego total = população desempregada total / População Economicamente Ativa (DEDECA, 1998d).

Tabela 3 – Evolução do desemprego urbano em alguns países da América Latina, 1950-1995

	1950/a	1980/a	1980/b	1985/b	1990/b	1995/b
Argentina	2,8	1,8	2,6	6,1	7,5	16,5
Brasil	3,4	2,9	6,2	5,3	4,3	4,5
Chile	5,2	5,7	11,7	17,0	6,5	5,7
Colômbia	6,2	5,2	9,7	13,8	10,5	8,5
México	1,3	4,3	4,5	4,4	2,7	6,6
Peru	3,8	6,7	7,1	10,1	8,3	8,2
América Latina	3,4	3,9	6,7	10,1	8,0	8,0

(/a) dados censuais

(b/) dados pesquisa por amostra de domicílios

Fonte: TOKMAN, 1996 apud GENTILI, 1998

O que unifica a experiência das décadas de crise – o que esteve presente tanto nos modelos de êxito quanto nos modelos de fracasso foi o aumento da pobreza e da desigualdade. O desemprego foi um dos indicadores mais perturbadores. Nos países de capitalismo avançado, o desemprego não parou de crescer nas duas décadas que vão de 1974 a 1993. A taxa média de desemprego como porcentagem da força de trabalho nos países da Europa Ocidental passou de 2,4 no período 1950-1973 para 4,9 entre 1974-1983, chegando a 6,8 em 1984-1993 (GENTILI, 1998).

Na América Latina, o desemprego cresceu, durante o período, atingindo, em alguns países, dimensões espetaculares. No início da década de 80, o desemprego urbano chegava a 6,7%, passando a 10,1% em 1985 e estabilizando-se em 8,0% durante os cinco primeiros anos da década de 90.

As variações nacionais, conforme mostra a tabela acima, foram acentuadas, sendo a Argentina o caso regional mais destacado, chegando a taxa de desemprego em algumas capitais provinciais, em 1996, a 19% da População Economicamente Ativa (PEA)⁷ (apud 87).

⁷ PEA – População Economicamente Ativa, segundo consta no Dicionário da Educação Profissional (2000), é a fração da população composta pelas pessoas ocupadas (que estejam trabalhando e as que estão de férias) e desocupadas (pessoas que não tinham trabalho mas estavam dispostas a tê-lo e para isso tomaram alguma providência efetiva). São consideradas participantes da PEA, segundo o DIEESE

A explicação dominante à qual era atribuída a culpa de todos os males era a inflação, argumento que teve curta vida nos países desenvolvidos e que pouco depois demonstrou sua falsidade global.

“A certeza de que as economias podiam crescer em ritmos e taxas diferenciais (porém, crescer relativamente), que a inflação podia ser controlada com medidas mais ou menos dolorosas (porém, controlada de uma ou outra forma), mas que já não se podia pensar no mercado de trabalho como uma esfera de expansão ilimitada, simplesmente porque nele não poderia haver espaço para todos.” (GENTILI, 1998, p. 89).

Os impactos da reestruturação produtiva sobre o trabalho e o emprego podem ser resumidos em quatro questões fundamentais, segundo WERNECK (1997): o crescimento do desemprego estrutural; a mudança na natureza do trabalho e das qualificações requeridas dos trabalhadores; a diferenciação e a diversificação das relações de emprego e, por fim, o crescimento do trabalho no setor informal.

Neste sentido, a identificação de uma tendência à elevação dos requisitos de qualificação da mão-de-obra não significa a constituição de um padrão único de qualificação. Ao contrário, comporta uma variabilidade segundo as situações concretas de exercício do trabalho e, também, a persistência de uma gama de trabalhos e funções menos qualificados que não demandam os mesmos níveis de polivalência, iniciativa, etc., apontados acima.

O processo de reestruturação produtiva tem impulsionado um forte movimento em direção ao enxugamento e desverticalização das estruturas organizacionais. A proliferação e diversificação dessas novas relações de trabalho têm implicado numa precarização e insegurança do emprego, que atingem especialmente os trabalhadores menos qualificados, submetidos à alternância entre situações de emprego e desemprego, ao sabor da conjuntura.

Em síntese, as transformações impulsionadas pelo novo paradigma tecnológico e produtivo configuram um cenário em que estão presentes tanto a demanda das empresas por uma mão de obra mais qualificada, segundo critérios distintos da concepção

tradicional de qualificação, quanto o aumento do desemprego, das atividades no setor informal e das relações “atípicas” de trabalho, que geram situações intermediárias entre emprego e desemprego.

3.3 Mercados de trabalho no Brasil, nos anos 90

A partir dos anos 90, é possível observar que o emprego no Brasil diminuiu enquanto a produção e/ou faturamento aumentam, com uma regularidade impressionante. Os dados da RAIS podem ajudar a visualizar esta situação: entre 1991 e 1996, enquanto o PIB aumenta 94%, o emprego em todas as atividades econômicas cresce apenas 4%. Usando os mesmos dados, entre 1986 e 1996 a indústria de transformação brasileira sofre uma perda em números absolutos de 1.096.100 empregos, ou seja, há um crescimento econômico com redução do nível de emprego.

Segundo matéria publicada no jornal “Folha de S. Paulo”, em outubro de 2000, os trabalhadores brasileiros tornaram-se mais produtivos no mesmo período em que sua participação na divisão da riqueza criada no país diminuiu. Segundo dados entre 1991 a 1998, a produtividade da economia brasileira cresceu, em média, 2,53% ao ano – taxa similar à verificada na economia norte-americana, que foi de 2,65% ao ano, desde 1995. Mas, na década de 90, os trabalhadores viram a participação dos salários no PIB cair de 45% em 1990 para 37% em 1999. De acordo com a matéria, o desemprego na década de 90 fez com que o trabalhador se preocupasse mais em manter-se empregado do que em lutar por ganhos salariais. Em 1991, a capacidade de produção do trabalhador era de R\$ 12.616, passando para R\$ 15.028 em 1998 (IBGE).

Segundo MATTOSO (1995), o que tem sido constatado no Brasil não é apenas o crescimento do número de pessoas desempregadas, mas também uma ampliação do tempo em que elas permanecem nessa situação – o que acaba dificultando a reinserção no mercado de trabalho. Os mais jovens, os trabalhadores mais idosos e a mão-de-obra menos qualificada estão sendo mais duramente atingidos pelo desemprego.

O padrão de desenvolvimento brasileiro, como foi ressaltado anteriormente, sempre assumiu um caráter fundamentalmente autoritário, concentrador e excludente.

"[...] esse modelo foi sustentado por uma concepção de 'modernidade' que conferia prioridade absoluta ao crescimento econômico, considerado como condição necessária e suficiente, e que subestimava a importância da modernização social como condicionante básico para o próprio desenvolvimento, no longo prazo." (VELLOSO, 1994, p. 43).

As mudanças estruturais no mercado de trabalhado, que nos países centrais levaram 20 anos, nos emergenciais levam cinco anos. As quedas de empregos industriais nos países centrais foram absorvidas de alguma forma por serviços modernos, o que no caso do Brasil não foi possível pelo curto período em que se reestruturou. *"O setor de atividade que de alguma forma compensou a perda do emprego industrial foi o dos serviços pessoais, conforme mostram os dados; serviços, portanto, de baixa qualidade."* (SALM, 1996, p. 134).

Os anos 90 foram marcados por mudanças substanciais no mercado de trabalho brasileiro. A recessão econômica do período 1990-92, a abertura comercial, o ajustamento no setor privado em busca de maior competitividade, o plano de estabilização econômica e a privatização repercutiram sobre a ocupação, a desocupação e o rendimento dos indivíduos. Reduziu-se substancialmente o número de trabalhadores na indústria de transformação e, em contrapartida, expandiu-se o número de trabalhadores nos setores de "prestação de serviços" e do comércio. Da mesma forma, declinou o número de pessoas trabalhando com carteira assinada e aumentou o número de pessoas trabalhando sem carteira assinada e por conta própria, como mostram os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego.

O avanço da tecnologia é apontado por alguns como o principal motivo da eliminação de postos de trabalho na indústria. As novas tecnologias de informática e de comunicação provocaram o desaparecimento de várias categorias de ocupação. O setor de serviços, que absorvia a mão-de-obra liberada na indústria, também está sendo invadido por novas tecnologias e, por isso, não consegue gerar postos de trabalho em quantidade suficiente para impedir o crescimento do desemprego. O argumento é de que as organizações, em busca de maior competitividade, fizeram a reestruturação administrativa e introduziram novas técnicas de racionalização do trabalho que geraram maior produtividade, maiores lucros e mais desemprego. O trabalho autônomo expandiu-se enormemente nos anos 90, quando comparado à década anterior. A

qualidade desse trabalho é outro ponto de questionamento dos estudiosos do assunto.

Em abril de 1996, o IBGE aplicou um questionário nas seis maiores regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife), no qual se procurou investigar, dentre outros aspectos: a mobilidade dos indivíduos de 20 anos e mais que compunham a força de trabalho naquele mês, em relação a situação que se encontravam no mercado de trabalho em abril de 1991; o grau de satisfação no exercício de sua atividade; e a incorporação de novas máquinas e equipamentos no processo produtivo, além das expectativas de trabalho das pessoas que se encontravam na condição de inatividade.

Dentre os resultados obtidos para o conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas, ressalta-se que nos últimos anos ocorreram mudanças significativas nas relações de trabalho. Os resultados da pesquisa revelaram que, no conjunto das seis regiões abrangidas, 17% das pessoas empregadas em maio de 1991 passaram à condição de *não* empregadas em abril de 1996, sendo 14,2% como trabalhadores por conta própria, 2,2% como empregadores e 0,5% como trabalhadores sem remuneração.

Nesses cinco anos, 67,6% mantiveram-se na categoria dos empregados com carteira assinada, 62,9% na categoria dos conta própria, 55,9% na dos empregadores e 50,4% na dos empregados sem carteira assinada. Dos empregados com carteira assinada, categoria mais importante dentre as pessoas ocupadas, 16,4% passaram a trabalhar sem carteira assinada, 13,3% por conta própria e 2,3% como empregadores.

Em termos percentuais, a transferência mais significativa foi de empregadores para conta própria, 25,8%. No período analisado, a estimativa é de que aproximadamente dois milhões de empregados com carteira assinada, 863 mil empregados sem carteira assinada, 678 mil pessoas que trabalhavam por conta própria e 157 mil empregadores passaram para outras categorias, nas seis maiores regiões metropolitanas do país.

Nos anos 90, assistiu-se a um aumento de produtividade bem superior à dos anos 80. O setor industrial liderou o processo de automação e reestruturação produtiva, cujo objetivo é reduzir os custos de produção e aumentar a competitividade internacional, como mencionamos anteriormente, mas os avanços tecnológicos se fizeram presentes

em todos os setores de atividade.

Até o setor de serviços, que tradicionalmente absorvia mão-de-obra liberada pela indústria, foi invadido por novas tecnologias, como a da informática. No caso do Brasil, as mudanças nos 90 foram no sentido do trabalho ilegal (sem carteira de trabalho assinada) e informal (trabalho autônomo ou por conta própria), mais representativos nos setores da construção civil, do comércio e de serviços. A pesquisa mostrou que, num período de cinco anos, 44,8% das pessoas que trabalham no setor de comércio passaram para outros setores. Na indústria de transformação, esse percentual foi de 40,8%.

Talvez pela natureza do seu trabalho e pelas expectativas das pessoas de ganhos mais elevados, devido à dificuldade no controle de preços e à falta de concorrência internacional, o setor de serviços foi o que recebeu o maior percentual de pessoas dos demais: 27% das pessoas que trabalharam no comércio e no setor de outras atividades, 23,4% da indústria de transformação e 19,9% da construção civil. Pelo mesmo motivo, foi o setor de menor transferência, apenas 19,8% do contingente de seus trabalhadores em maio de 1991 estavam em outros setores em abril de 1996.

Segundo classificação preestabelecida da situação dos indivíduos no mercado, em termos de rendimento (melhor pagos, muito bem/bem pagos, mal/muito mal pagos), chega-se a indicadores que sugerem a mobilidade dos indivíduos no período de cinco anos.

No conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas, constata-se que 2% das pessoas que se consideravam “muito bem” ou “bem pagas” em maio de 1991 melhoraram de situação, pois se consideraram “melhor pagas” na ocupação que exerciam em abril de 1996.

Das pessoas que se consideravam “mal” ou “muito mal pagas” em maio de 1991, 19,5% declararam ter melhorado de situação em abril de 1996. O excesso de oferta em relação à demanda por mão-de-obra, o desaparecimento de algumas ocupações, em função do avanço tecnológico, a privatização, o controle nos gastos do setor público afetaram a remuneração dos indivíduos.

Porém, 73,1% das pessoas que se consideravam “melhor pagas” em maio de 1991

passaram a se considerar em condições inferiores em abril de 1996, ou seja, pioraram de situação. O mesmo aconteceu com 41,6% das pessoas que se consideravam “muito bem” ou “bem pagas” em maio de 1991 (IBGE <http://ibge.gov.br>).

Tabela 4 – Evolução da População Economicamente Ativa (PEA), da ocupação e do desemprego no Brasil (em mil)

	1989		1996		Varição
	Freq.	%	Freq.	%	%
PEA total	60.120	100,0	70.040	100,0	16,5
PEA ocupada	58.300	97,0	64.960	92,7	11,4
PEA desempregada	1.820	3,0	5.080	7,3	179,1

Fonte: FIBGE/PNAD's ajustadas. In: SEGNINI (2000, p. 21) apud POCHMANN

O que é possível observar na tabela acima é que, mesmo nos períodos de recuperação econômica no Brasil (1984/1986 e 1993/1995), o desemprego e a precarização do trabalho continuaram a crescer. Assim, a expansão das ocupações no período 1989/96 foi de 11,4%, enquanto a PEA total aumentou 16,5%, influenciando no crescimento do desemprego em 179,1%.

POCHMANN (1999) pondera sobre três aspectos recorrentes nos discursos sobre o desemprego: a desindustrialização do emprego, as variáveis exógenas ao mercado de trabalho tratadas como dadas e a renovação tecnológica.

Para o autor, a problemática do desemprego nos países capitalistas avançados e ex-socialistas é mais recente do que nos países do Terceiro Mundo, nos quais o problema do desemprego ou da baixa geração de emprego é antigo e crônico. Assim, quando se fala em globalização, não é possível tomá-la como um fenômeno mundial sem levar em consideração as desigualdades existentes em vários países. Não é possível generalizar sobre a desindustrialização do emprego, porque sempre há exceções. Os dados mostram que os países asiáticos e o Japão apresentaram aumento do nível de emprego industrial.

O segundo aspecto refere-se à passividade diante das variáveis exógenas.

"[...] não há questionamentos sobre elas, como se não houvesse alternativas ao modelo que estamos adotando, de desregulação das economias, de perda de autonomia das políticas nacionais, um modelo antiprodução, antiemprego, que

favorece o capital financeiro especulativo.” (Idem, p. 135).

Um terceiro aspecto da relação globalização-emprego diz respeito aos argumentos de que o problema do desemprego é motivado pela renovação tecnológica, pela terceira revolução industrial.

"[...] acreditar que a tecnologia por si só seja negativa do ponto de vista de geração de emprego me parece uma visão limitada. (...) A experiência histórica mostra que os países que conseguiram amenizar o problema do desemprego, sobretudo a partir do segundo pós-guerra, foram aqueles que tiveram algum compromisso com o emprego, através de projetos nacionais de desenvolvimento ancorados em acordos sociais, onde a presença do Estado foi fundamental. Eu acredito que nós estamos num processo de maturação dessa terceira revolução industrial. Os novos empregos que esta vai criar ainda não amadureceram, tendo o desemprego determinação nas baixas taxas de crescimento econômico, nas políticas neoliberais e nas medidas de combate à inflação.” (Idem, p. 136).

Tabela 5 – Dados sobre o trabalho no Brasil

Pessoas Economicamente Ativas	1996	1997	1998	1999	Variação absoluta (1999-1996)	Taxa de variação (1999 - 1996/1996)
Homens	43.742.796	44.832.163	45.614.025	46.480.921	2.738.125	6,26%
Mulheres	29.254.181	30.381.120	31.271.707	32.834.366	3.580.185	12,24%
Pessoas Economicamente Ativas – total	72.996.977	75.213.283	76.885.732	79.315.287	6.318.310	8,66%
Pessoas ocupadas	1996	1997	1998	1999	Variação absoluta (1999-1996)	Taxa de variação (1999 - 1996/1996)
Homens	41.244.469	41.977.258	42.312.927	42.813.014	1.568.545	3,80%
Mulheres	26.676.318	27.354.249	27.650.186	28.863.205	2.186.887	8,20%
Pessoas ocupadas – total	67.920.787	69.331.507	69.963.113	71.676.219	3.755.432	5,53%
Pessoas ocupadas por posição na ocupação	1996	1997	1998	1999	Variação absoluta (1999-1996)	Taxa de variação (1999 - 1996/1996)
Empregado	36.058.206	36.148.320	36.713.206	36.805.740	747.534	2,07%
Trabalhador doméstico	5.002.075	5.242.846	5.028.469	5.334.533	332.458	6,65%
Conta-própria	15.125.561	15.740.607	16.066.471	16.614.739	1.489.178	9,85%
Empregador	2.485.283	2.794.804	2.851.180	2.921.594	436.311	17,56%
Não remunerados	6.157.676	6.230.992	6.121.614	6.677.356	519.680	8,44%
Outros	3.091.986	3.173.938	3.182.173	3.322.257	230.271	7,45%

Pessoas ocupadas por ramos de atividade	1996	1997	1998	1999	Variação absoluta (1999-1996)	Taxa de variação (1999 - 1996/1996)
Agrícola	16.541.298	16.770.675	16.338.100	17.372.105	830.807	5,02%
Indústria	13.515.818	13.864.789	14.072.164	13.804.961	289.143	2,14%
Comércio	9.071.119	9.222.789	9.416.999	9.618.374	547.255	6,03%
Serviços	28.792.552	29.473.254	30.135.850	30.880.779	2.088.227	7,25%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1999.

Atualizando os dados e comparando os dois períodos-limite retratados na tabela, entre 1996 e 1999 houve um aumento de 8,66% da PEA no Brasil, sendo que o aumento da participação feminina foi de 12,24% entre os dois anos.

Enquanto a taxa de variação da PEA entre os dois anos foi de 8,66%, a taxa de variação das pessoas ocupadas atingiu 5,53%, ou seja, o aumento da PEA não elevou na mesma proporção o número de pessoas ocupadas, aumentando, entre as duas datas, o número de pessoas desempregadas no Brasil.

Entre a variação por posição na ocupação, é interessante ressaltar que para as pessoas empregadas a variação foi de 2,07% entre os dois anos aqui comparados, chegando a 9,85% de variação para pessoas que estão trabalhando por conta própria e 17,56% para pessoas classificadas como ‘empregador’.

Observa-se o crescimento do trabalho assalariado sem registro em carteira, ao mesmo tempo que decresce a PEA assalariada com registro. Isso significa o crescimento dos serviços terceirizados, do trabalho temporário muitas vezes revestidos da denominação “ocupação por conta própria”.

Por ramo de atividade, observa-se o maior crescimento do setor de serviços (7,25%) e o baixo crescimento da indústria (2,14%).

Tabela 6 – Taxa média de desemprego aberto⁸ na Região Metropolitana de Belo Horizonte

	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maiο	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
1996	4,18	4,39	5,32	4,61	5,12	5,24	5,18	4,80	4,38	4,63	3,55	4,16
1997	4,87	3,83	4,95	4,94	5,77	6,01	5,63	5,60	5,35	5,12	4,38	4,60
1998	7,38	8,12	8,08	6,92	6,95	7,65	7,48	6,95	6,85	6,58	7,16	5,96
1999	8,62	7,95	8,70	8,39	7,73	7,74	7,12	6,96	6,74	7,45	7,93	6,92
2000	8,38	8,86	9,14	8,71	7,96	7,78	7,58	7,71	7,26	6,90	7,07	5,92

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Emprego e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego.
<http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pme052001szmg.shtm>

Conforme dados da tabela acima, houve um aumento considerável na taxa média de desemprego na RMBH entre 1996 e 2000. O mês com a maior variação observada foi fevereiro, que registrou, em 1996, 4,39 pontos percentuais, passando a 8,86 em 2000, um aumento de 4,47 pontos percentuais na taxa média de desemprego.

O mês com a menor variação entre os dois anos foi dezembro, que passou de 4,16 a 5,92, um incremento na taxa de desemprego de 1,76 ponto percentual, fato explicado, pois dezembro é um mês atípico na economia brasileira, no qual vários postos de trabalho são gerados, principalmente no setor do comércio, para atender às vendas de Natal; portanto, é sempre o mês com a menor taxa de desemprego aberto, pois são criados inúmeros empregos temporários.

Segundo matéria do jornal “Folha de S. Paulo” do dia 25 de janeiro de 2002, o desemprego no ano 2001 ficou em 6,2% da PEA (População Economicamente Ativa), na média das seis principais regiões metropolitanas do país avaliadas pelo IBGE.

A taxa é a menor desde 1997, época da crise asiática, quando o desemprego ficou em 5,7%. Segundo a matéria, mais uma vez, o recuo da taxa desemprego deve-se, principalmente, à redução da procura pelo emprego. Pessoas que não estão mais à procura de trabalho não são incluídas no cálculo da taxa de desemprego.

⁸ Desemprego aberto: proporção da PEA desocupada que estava, num determinado período de referência, à procura de trabalho. Tanto para o DIEESE quanto para o IBGE, o período de referência à procura de emprego é 30 dias (Dicionário da Educação Profissional). Calcula-se a taxa de desemprego aberto segundo DEDECA (1998d), dividindo-se a população em desemprego aberto pela população economicamente ativa.

De 2000 para 2001, o número pessoas à procura de emprego diminuiu 13,2% no ano. Em contrapartida, o contingente populacional que não está trabalhando e nem procurando trabalho aumentou 6,2% no período. Já o número de pessoas trabalhando aumentou apenas 0,6%. Além disso, a população em idade ativa para trabalhar aumentou 2,4% na média do país. Em 2001, o emprego com carteira assinada cresceu 3,7%, e sem carteira recuou 1,2%. Em dezembro, a taxa média do desemprego atingiu 5,6% no país, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, realizada nas seis principais regiões metropolitanas do país. Em novembro, o desemprego médio ficou em 6,4%. O rendimento médio do trabalhador caiu pela décima-primeira vez consecutiva em novembro de 2001 na comparação com igual mês do ano anterior. Nesta comparação, a renda caiu 7,6%. Já em relação a outubro, a renda média encolheu 1,5%. Na comparação da média de janeiro a novembro com a média do mesmo período do ano anterior, a renda o trabalhador brasileiro diminuiu 3,4%.

Os mais afetados foram os empregados com carteira assinada, que sofreram redução de rendimentos de 4%. Os empregados sem carteira e os trabalhadores por conta própria tiveram sua renda diminuída em 1,7% e 1%, respectivamente. Em novembro, o IBGE constatou que a renda média de quem trabalha atingiu o equivalente a 4,2 salários mínimos.

Os números do IBGE mostram que o tempo de procura por um emprego, outro indicador de deterioração do mercado de trabalho, também cresceu muito. Em 1991, o tempo médio de procura por um emprego era de 13,31 semanas (cerca de três meses). Em novembro de 2001, o tempo médio era de 20,55 semanas (quase cinco meses). Como os dados do mercado de trabalho não são animadores, as políticas de emprego são formuladas a partir de uma visão sobre as modalidades de desemprego predominantes, assunto que será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL: EM FOCO A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO PLANFOR

Neste capítulo, são analisadas as políticas públicas de emprego no Brasil, especialmente o seguro-desemprego, a criação do FAT, o Proger, o Sine (enquanto intermediador de mão-de-obra) e a formação profissional desenvolvida a partir do PLANFOR.

Faz, ainda, uma pequena retrospectiva do início do século XX até o agravamento do desemprego na década de 80.

4.1 Sistema de proteção social – Introdução

Segundo DI GIOVANNI (1998), não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social, seja esta proteção exercida por instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, ou então, nas sociedades mais complexas, através de sistemas específicos que se inscrevem como ramos importantes da divisão do trabalho.

Este autor denomina de *sistemas de proteção social* as formas às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Também inclui neste conceito as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (a comida, o dinheiro), bem como os bens culturais (o saber), que permitirão a sobrevivência e a integração na vida social. Inclui, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

As formas e os modos de alocação dos recursos e também dos esforços variam de um grupo social para outro, segundo critérios históricos e culturais, mas sempre incluem, implícita ou explicitamente, uma dimensão de poder. Segundo DI GIOVANNI (apud), os critérios de alocação seguem basicamente três modalidades, que não são excludentes: a tradição, a troca e a autoridade:

“O critério da tradição envolve um conjunto de valores, tais como a caridade, a fraternidade, a solidariedade etc.; a troca está referida a um conjunto de

práticas econômicas que perpassam desde relações face a face, até a impessoalidade das forças de mercado. Enfim, a modalidade política de alocação que, no mundo moderno, está configurada de forma mais nítida, na presença do Estado como gestor, regulador e mesmo produtor de tais relações.” (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

Os sistemas de proteção social que tiveram maior importância foram os desenvolvidos nas sociedades capitalistas européias, com maior intensidade nas últimas três décadas do século XIX e que deram base aos sistemas de seguridade social verificados em todas as sociedades complexas atuais. O traço mais importante e fundamental destas configurações foi o fato de serem implantados e geridos pelo Estado. A função de proteção exercida pelo Estado se modela, institucionalmente, por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetivos e grupos de destino, sempre através de um complexo relacionamento com outros agentes e forças envolvidas.

De acordo com DI GIOVANNI (1998), assinaladas as diferenças temporais, políticas e institucionais, pode-se dizer que os sistemas estatais que configuram a modalidade política de alocação dos recursos sociais responderam à crescente incapacidade do mercado de regular as relações econômicas, especialmente aquelas mais carregadas de implicações sociais.

Na Europa do século XIX, inicialmente na Inglaterra, mas depois nos outros países europeus, houve grandes conflitos sociais, decorrentes da industrialização e da urbanização, que trouxeram o agravamento dos problemas ligados à pobreza. As péssimas condições de trabalho da massa proletária que se constituía, os acidentes, as doenças profissionais e o desemprego tornavam-se cada vez mais evidentes.

A conjugação de todos esses fatores, aliada à crescente organização das classes trabalhadoras através de sindicatos, a constituição de partidos políticos de inspiração socialista e comunista – no bojo da expansão dos direitos políticos – evidenciaria, no plano das visões de mundo de então, que a pobreza não era uma decorrência dos méritos ou deméritos e performances pessoais, mas um fenômeno ligado a uma relação muito estreita com as condições sociais de vida e, particularmente, de trabalho. Ou, pelo

menos, que se estava diante de um outro tipo de pobreza, não aquela dos loucos e doentes, mas a pobreza paradoxal daqueles que trabalhavam.

4.2 Políticas públicas de emprego no Brasil

Em meio à crise econômica, especialmente após 1980, houve um crescimento da preocupação com o problema do emprego e com a busca de alternativas de políticas públicas, quer sob a forma de novos programas de geração de emprego e renda e de formação profissional, quer por meio dos mecanismos tradicionais de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e informação estatística sobre o mercado de trabalho.

Uma política pública desempenha distintos papéis, dependendo do setor ou grupo social ao qual se destina e do tipo de relação que se estabelece com as demais políticas. Conforme a análise realizada pela Unitrabalho (1997a) sobre a PNEP/PLANFOR⁹, uma política pública na área social pode ser *congruente* com a política econômica básica, que é o fio condutor e reflete as prioridades de ação de um determinado governo e está diretamente ligada a ela; será *complementar*, ao fornecer-lhe elementos reforçadores de seus objetivos e metas principais; será *reparadora ou compensatória* ao atuar sobre os danos ou conseqüências nefastas das políticas básicas com o objetivo de atenuá-los.

Os objetivos maiores da política pública básica ou global definem o papel das políticas setoriais ou específicas. Tomando como exemplo a política pública de educação profissional, pode-se observar que a meta ou prioridade de inclusão e reinclusão de desempregado tem finalidades distintas quando a política básica (econômica) é, ela própria, excludente ou não. Se ela for excludente, provocando desemprego em massa, o papel da qualificação será apenas compensatório ou reparador a fim de reduzir os danos produzidos. Ou seja, políticas compensatórias podem até melhorar as chances de o trabalhador adquirir as competências ou um novo perfil de qualificação, para fazer frente às transformações no mundo do trabalho; entretanto, elas têm impacto reduzido sobre sua capacidade de agir ou reagir no contexto da reestruturação produtiva, uma vez

⁹ PNEP: Política Nacional de Educação Profissional e PLANFOR: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

que as origens do desemprego e da exclusão são estruturais e alheias às competências ou qualificação do trabalhador e não são objeto prioritário da política básica.

"[...] apesar do caráter tardio e do alcance limitado dessas iniciativas, não há como negar sua importância e o fato de que elas estão suscitando o debate sobre a necessidade de um sistema público de emprego, que nunca chegou a se constituir no Brasil." (DEDECCA, 1998b, pp. 5-6).

O crescimento do número de profissionais envolvidos na gestão das políticas de emprego é um sinal que esse assunto tem merecido atenção por parte do poder público. Outro indicador é o reaparelhamento das Secretarias Estaduais de Trabalho, que ganharam importância nos últimos anos, não só em virtude do aumento do desemprego, mas devido ao papel desempenhado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat na construção de dispositivos para a geração de emprego e renda e para a qualificação e re-qualificação dos trabalhadores.

A gestão tripartite do FAT, por meio de seu conselho nacional e dos conselhos e/ou comissões estaduais e municipais, tem possibilitado a participação dos interlocutores políticos e sociais no repasse de recursos e na definição de programas públicos, envolvendo parcerias com o setor privado e com ONGs, como é o caso das ações do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação Profissional.

O campo das políticas de emprego, segundo HOLCBLAT (1996) *apud* BARBOSA & MORETTO (1998), talvez seja aquele – se comparado com o restante das políticas sociais – mais difícil de ser precisado porque praticamente tudo o que acontece na economia e na sociedade acaba afetando a dinâmica do mercado de trabalho, bem como o número e o tipo de empregos gerados. Várias políticas produzem impacto sobre emprego, desde as políticas macroeconômicas gerais do governo (política cambial, comercial, fiscal, etc.) até as políticas específicas voltadas para o desenvolvimento agrícola e industrial, passando pelas ações para a educação e a habitação, além das típicas políticas de bem-estar social (saúde, previdência e assistência social).

Porém, o nível e o tipo de empregos existentes também estão associados a aspectos que extrapolam o campo da política pública, como as negociações coletivas realizadas entre sindicatos e empresários e a tecnologia utilizada pelas empresas (POCHMANN,

1998a).

Segundo a categorização de BARBOSA & MORETTO (1998), existem políticas de emprego voltadas diretamente para o mercado de trabalho que se destinam a agir tanto sobre a oferta de trabalho quanto sobre a demanda de trabalho¹⁰. Por sua vez, essas podem ser subdivididas em políticas ativas e passivas. As políticas passivas visam reduzir a oferta de trabalho disponível no mercado por meio de medidas como o seguro-desemprego, a aposentadoria antecipada e o incentivo à permanência de jovens no sistema escolar. Já as políticas ativas buscam tanto alterar o perfil da oferta de trabalho quanto ampliar as vagas oferecidas pelo setor público e privado. São exemplos de políticas ativas a criação de emprego por meio de frentes de trabalho, a redução da jornada de trabalho, os subsídios às contratações do setor privado e a oferta de crédito às pequenas e microempresas, que estimulam a demanda de trabalho¹¹.

A formação profissional e a intermediação de mão-de-obra constituem exemplos de políticas ativas que atuam do lado da oferta de trabalho, aperfeiçoando a qualificação da mão-de-obra e ampliando as possibilidades de encontrar e manter um posto de trabalho.

O impacto das políticas passivas e ativas sobre o mercado de trabalho depende de três grandes fatores, também considerados componentes das políticas de emprego. Estes fatores compreendem as políticas macroeconômicas, as políticas estruturais e as políticas de proteção social.

¹⁰ Demanda de trabalho é a procura pelas empresas e outras instituições por força de trabalho. Oferta, por sua vez, é a quantidade de trabalhadores que disponibilizam sua força de trabalho no mercado, seja como assalariados ou como autônomos (Glossário da ABET).

¹¹ Apesar de RAMOS (1997) apud BARBOSA & MORETTO (1998) incluir a redução da jornada de trabalho como uma política passiva, os últimos autores preferem incluí-la nas políticas ativas, visto que essa medida permite um aumento da demanda do trabalho através da distribuição do mesmo tempo por um número maior de trabalhadores.

Tabela 7 – Fatores componentes das políticas de emprego

Políticas macroeconômicas	Definem o nível de juros, o câmbio, as medidas comerciais, o nível de gasto público e ações setoriais para a indústria e a agricultura.
Políticas estruturais	Sistemas de negociações coletivas; mudanças na estrutura de impostos sobre a propriedade e a renda (lucros e salários).
Políticas de proteção social	Saúde, previdência e assistência social.

Fonte: BARBOSA & MORETTO (1998)

As políticas macroeconômicas condicionam os níveis de investimento e de crescimento da economia e afetam o número e a qualidade dos postos de trabalho gerados. As políticas estruturais variam de país para outro, podendo ser mais ou menos centralizadas. Mas as negociações entre empresários e trabalhadores quanto à forma como são distribuídos os impostos são importantes para o nível de emprego, pois podem estimular o consumo e o investimento. Por fim, as políticas de proteção social são importantes na medida em que permitem assegurar a renda do trabalhador em condições específicas, como em caso de acidente de trabalho, doença, velhice, e impedem que o mesmo fique desempregado.

A elevação do nível de emprego de um país vai depender da coerência e integração entre estas várias políticas de emprego, que variam de país para país e em momentos históricos distintos.

"[...] na prática, apenas no conjunto dos países desenvolvidos, durante os trinta anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial, verificou-se uma razoável integração entre estas políticas de emprego. Assim, duas perguntas fundamentais devemos nos fazer quando estudamos as políticas de emprego: onde e quando". (apud, p. 24).

É possível identificar basicamente duas linhas de pensamento que tratam as políticas de forma diferenciada: HOLCBLAT (1996) e RAMOS (1997) *apud* BARBOSA & MORETTO (1998). De um lado, há autores que priorizam os níveis das políticas macroeconômicas e estruturais, enfatizando que a eficácia das políticas de emprego voltadas diretamente para o mercado de trabalho depende das tendências gerais da economia e da forma de organização da sociedade. Essa primeira tendência corresponde

à visão estruturalista. De outro lado, estão autores que enfatizam as políticas de emprego voltadas para o aumento da eficiência do mercado de trabalho e da competitividade das empresas, conferindo maior prioridade às políticas ativas e menor importância ao ambiente macroeconômico. Essa segunda tendência corresponde à visão liberal.

4.3 Políticas sociais e estruturação do mercado de trabalho, do início do século XX ao golpe militar

No Brasil, como também em outros países, os processos de industrialização e urbanização vieram acompanhados de reivindicações sociais por parte das classes operárias e médias, que se ressentiam da instabilidade no emprego e na renda. Porém, segundo BARBOSA & MORETTO (1998) apud CARDOSO DE MELLO (1990), no território brasileiro a urbanização precedeu a industrialização. Embora a indústria tenha começado a surgir no final do século XIX, nas primeiras décadas do século XX ela ainda não era o setor dinâmico da economia, que ainda estava assentado sobre a produção agrícola dirigida à exportação, cujo principal produto era o café. A industrialização brasileira iria constituir o eixo fundamental de crescimento do país apenas a partir dos anos 30, e especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial.

Mas, mesmo assim, desde o início do século XX, principalmente no Estado de São Paulo, começavam a se destacar movimentos operários grevistas em setores produtivos tradicionais, como o têxtil e o de transportes, culminando nas greves dos anos 1917-1919.

Inicialmente, segundo VIANNA (1976), lutava-se por melhores salários, mas aos poucos a pauta de reivindicações foi crescendo, a ponto de incluir a delimitação da jornada de trabalho, o seguro contra acidentes, a criação de um sistema de aposentadorias, bem como a regulamentação do trabalho do menor, da mulher, férias, horas extras, etc.

Até então, as relações entre trabalhadores e empregadores eram definidas pela Carta Constitucional de 1891, a qual conferia completa liberdade na contratação e demissão

dos trabalhadores, sendo a legislação fabril bastante restrita e ineficaz. Nada impedia a dispensa imediata de um trabalhador após longos anos de serviço, os freqüentes acidentes de trabalho não eram indenizados e inexistia a previdência social.

As tentativas de instauração de direitos trabalhistas, ocorridas desde a promulgação da Carta de 1891, não haviam obtido sucesso. Segundo BARBOSA & MORETTO, em 1895 a proposta de Morais e Barros para regulamentar a locação de serviços na agricultura foi rejeitada. Medeiros de Albuquerque também não conseguiu aprovar uma lei, em 1904, que amparava o trabalhador acidentado no trabalho. Em 1917, Maurício de Lacerda propôs à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara criar um Código do Trabalho e apresentou várias sugestões de regulamentação da jornada e das condições de trabalho e de remuneração, além de proteção à mulher parturiente e aos menores.

As reivindicações do movimento operário apresentadas entre 1917 e 1919 trouxeram para a cena política a questão social, até então relegada ao Código Civil de 1916. Isto permitiu que, na década de 1920, mesmo sob os preceitos liberais da Constituição de 1891, fossem alcançadas algumas conquistas: em 1919, instituiu-se a Lei nº 3.724, que introduziu a proteção contra acidentes de trabalho; em 1923, foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão (Lei nº 4.682, conhecida como Lei Elói Chaves), sendo este o primeiro passo para a construção de um sistema de previdência social, ainda que bastante limitado. Finalmente, em 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho.

Apesar do arrefecimento do movimento operário na década de 1920, o Estado atuou nas relações de trabalho ao aprovar alguns direitos trabalhistas. Contribuiu para a implementação destas leis a emenda nº 22 à Constituição de 1891, que permitiu ao Congresso legislar em questões sobre o trabalho. Em 1926, foram regularizadas as leis de acidentes de trabalho, férias e o Código de Menores. No ano seguinte, criava-se o seguro contra doença, estabelecendo-se um primeiro embrião do Direito de Trabalho no Brasil (VIANNA, 1976).

As primeiras medidas de proteção social aos trabalhadores no Brasil surgiram com uma defasagem de 30 anos em relação aos países desenvolvidos. Segundo BARBOSA & MORETTO (1998), esta defasagem pode ser explicada por três motivos: a industrialização não havia se difundido pelo país, sendo o trabalho assalariado mais

exceção do que regra; o poder de pressão dos sindicatos no Brasil era menor, já que estes estavam restritos a algumas atividades; e, finalmente, a estrutura política no Brasil – tanto no Executivo quanto no Legislativo – estava assentada em algumas oligarquias estaduais poderosas, diferentemente do caso europeu.

Os avanços na normatização do trabalho, conseguidos de forma gradual durante a década de 1920, foram acompanhados pelo declínio do momento imigratório. Se, até então, o operariado ainda era constituído, preponderantemente, por imigrantes, a partir da década de 1930 verifica-se um movimento de nacionalização do mercado de trabalho brasileiro, que passa a ser composto pelos filhos de imigrantes europeus, de um lado, e pelos nordestinos que migram da agricultura à indústria, de outro.

A Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, contribuiu de forma significativa para este processo de nacionalização do mercado de trabalho, na medida em que alterou os rumos políticos, econômicos e sociais da nação, levando à constituição de um novo tipo de Estado, mais centralizado e autônomo, que atuou em três frentes prioritárias: no âmbito econômico, procurou promover a industrialização da nação; no âmbito social, assegurou proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os; e no âmbito político, reuniu as várias forças em torno do projeto de criação de uma indústria de base, que funcionaria como fator de garantia da ordem interna (FAUSTO, 1995).

Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, entre este ano e 1937, ampliou-se a legislação social, até então ignorada ou entendida de forma incompleta pelos governos da República Velha (1889-1930). Ao reforçar a presença de brasileiros no mercado de trabalho e dificultar a participação dos estrangeiros na mão-de-obra operária, o governo abriu espaço para a constituição de um mercado de trabalho nacional. Tentava-se, com isso, reduzir as pressões dos movimentos populares contra a carestia e a falta de emprego decorrentes da crise de 1929.

Em 1931, foi decretada a Lei de Sindicalização, adaptada da *Carta del Lavoro* da Itália fascista. A nova lei proibia que os sindicalistas tivessem atividades políticas e ideológicas e obrigava que os estatutos das entidades sindicais fossem aprovados pelo Ministério do Trabalho. Além disso, acabou com a pluralidade sindical, ao reconhecer

apenas um sindicato por profissão em cada base territorial ou município. Por sua vez, os recursos financeiros dos sindicatos – oriundos das contribuições compulsórias dos trabalhadores, afiliados ou não – tornaram-se controlados pelo Ministério, o que lhe conferia grande poder para dirigir a conduta daqueles.

Ainda em 1931, foi regulamentado o trabalho da mulher. A lei proibia a discriminação salarial entre trabalhadores de sexos diferentes que desempenhassem a mesma tarefa e vedava a demissão da gestante, tanto ao longo da gravidez quanto quatro semanas antes e quatro depois do parto. A Lei do Trabalho do Menor, deste mesmo ano, tornou ilícito o trabalho industrial para aqueles que não tivessem completado 14 anos, sendo que os jovens de 14 a 18 anos só poderiam trabalhar quando possuíssem documentos e em determinados tipos de ocupações. Regulamentou-se também o trabalho noturno, aceito sob certas condições.

Em 1932, a carteira profissional foi instituída como documento de importância equivalente à identidade – para todos os ocupados maiores de 16 anos, sendo a vida profissional do trabalhador nela registrada. Também em 1932, foi aprovada a Lei das Convenções Coletivas, que dispôs sobre a forma de negociação das condições de trabalho entre os empregadores e os trabalhadores, diretamente ou por intermédio dos sindicatos.

Neste mesmo ano, os empregados do comércio tiveram regulamentados seus horários de trabalho, sendo estes fixados em oito horas para o trabalho diurno e em sete horas para o trabalho noturno. Já a duração da jornada de trabalho na indústria foi estipulada em oito horas, regulamentando-se também o trabalho noturno e o descanso semanal neste setor. Entre 1933 e 1936, outras categorias profissionais, principalmente no setor de serviços, tiveram o horário de trabalho e o descanso semanal definidos por lei.

O governo também promulgou novas leis de concessão de férias, uma vez que a antiga não era cumprida pelos empregadores. A nova legislação era regulamentada por categorias profissionais e garantia o gozo anual de 15 dias de férias sem prejuízo dos respectivos salários, vencimentos, ordenados, diárias, comissões, etc.

A Lei Elói Chaves, de 1923, configurou-se num marco para a construção de um sistema

público de previdência, que se desenvolveu a partir dos anos 30. No início desta década, a legislação sobre as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) foi revista e regulamentada, o que estimulou a criação de novas caixas, chegando-se em 1932 ao número de 140.

A Lei de Assistência e Previdência Profissional foi renovada e ampliada em 1934, sendo coberto o acidente de trabalho e estipulados os mecanismos correspondentes de assistência, indenização e processo. Em 1935, outro decreto complementou esta lei, ao criar o seguro especial e regulamentar as normas para operações de seguro contra acidentes de trabalho.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) foram criados ainda na década de 1930. Os IAPs ampliaram a cobertura da previdência social, visto que eram organizados por categorias profissionais ou conjunto de profissões correlatas e não mais por empresas. Assim, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, dos Comerciários, dos Industriários, etc., que absorveram o antigo sistema de caixas. Este acabou por ser extinto em 1954, com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados no Serviço Público.

O governo federal passou a participar da gestão dos IAPs, que eram organizados como autarquias e articulados aos sindicatos de cada categoria (DRAIBE, 1985). Apesar disto, não houve uma homogeneização no que se refere à administração e aos benefícios pagos. A forma de gestão financeira dos IAPs mantinha o mesmo sistema das CAPs, ou seja, o regime de capitalização.

São duas as formas de financiamento da previdência: capitalização e repartição simples. No primeiro modelo, realiza-se uma espécie de poupança que será recebida pelo contribuinte-beneficiário no momento da sua aposentadoria. No segundo, os contribuintes de hoje pagam pelos atuais aposentados, ou seja, aqueles que no passado foram contribuintes, não havendo uma relação direta entre o montante da contribuição e a aposentadoria efetiva de cada trabalhador. Os IAPs seguiam o primeiro modelo, sendo que o sistema de contribuições era tripartite e contava com recursos dos empregados, dos empregadores e da União.

Além da cobertura das aposentadorias, pensões e auxílio-doença, os IAPs também respondiam pela prestação de serviços de assistência médica. A partir da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807, de 1960), que consolidou diversas normas existentes nos vários institutos, caminhou-se para uma maior uniformização institucional e no custeio. Mesmo assim, as diferenças econômico-financeiras persistiriam entre os vários institutos, além de se perceber uma crescente dívida do Estado para com os IAPs. Desta forma, para evitar a crescente diferenciação entre os serviços prestados pelos vários institutos, o governo decidiu criar um único instituto.

A Constituição de 1934 introduziu o salário mínimo, importante instrumento para garantir a renda dos trabalhadores, principalmente daqueles não qualificados e em ocupações de baixa produtividade. A aplicação desta medida, porém, não foi imediata. Pelo contrário, verificou-se um longo intervalo de tempo até que fosse definido o valor do primeiro salário mínimo.

Em 1936, foram criadas as Comissões do Salário Mínimo (Lei nº 185), cuja composição, no entanto, somente seria definida em 1938, com a participação paritária de trabalhadores, empregadores e representantes do Ministério do Trabalho. A estas comissões caberia definir as necessidades essenciais da população, com alimentação, vestuário, habitação e transporte, sem distinção de sexo, servindo como base para a determinação do valor do salário mínimo.

Por fim, o salário mínimo foi instituído em 1º de maio de 1940, pelo Decreto-lei nº 2.162, estabelecendo 14 diferentes valores que variavam de um Estado para outro, embora pudessem, eventualmente, coincidir. Além de garantir um nível mínimo de subsistência para o trabalhador, o salário mínimo define o patamar salarial dos trabalhadores de base, funcionando como um instrumento regulador do mercado de trabalho. No entanto, naquele momento, o salário mínimo tinha um caráter seletivo, pois não incorporava as ocupações urbanas sem carteira de trabalho e, tampouco, as ocupações rurais (POCHMANN, 1995).

A legislação trabalhista criada durante os anos 30 seria compilada, organizada e promulgada em 1º de maio de 1943, com a denominação de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esta sistematização reuniu todas as normas que organizavam o

trabalho, os sindicatos, a Justiça do Trabalho e o sistema de previdência social. Se de um lado a CLT significou um atendimento às reivindicações da classe operária, de outro ela possibilitou a consolidação do mercado de trabalho nacional, contribuindo para o movimento de industrialização do país.

Além de promover a estruturação do mercado de trabalho, o Estado procurou atender às necessidades advindas da implantação e consolidação da indústria nacional, especialmente no caso da formação da mão-de-obra especializada. A criação do Senai e do Senac nos anos 40, refletiu a estratégia de formação de mão-de-obra especializada para atender principalmente à demanda da indústria. O chamado "Sistema S" constituiu-se, desde então, num dos principais mecanismos de formação profissional. As escolas técnicas federais ou não, vinculadas ao sistema educacional formal, também cumpriram um papel importante na formação de quadros técnicos em nível do antigo segundo grau. Nestas escolas são formados os quadros de nível médio das empresas, enquanto no Sistema S o enfoque se concentra nos trabalhadores do "chão da fábrica", ou seja, os operários especializados.

De forma sintética, pode-se dizer que, no período que se estende entre o início dos anos 30 até o início da década de 1960, observou-se no Brasil a consolidação do mercado de trabalho nacional, o que se verifica a partir da expansão das ocupações urbanas e do trabalho assalariado.

Entre 1940 e 1980, cerca de 35 milhões de trabalhadores migraram do campo para a cidade. Estes trabalhadores que chegavam às cidades eram empregados em atividades industriais e de serviços e, na sua maioria, possuíam carteira de trabalho assinada, o que lhes assegurava os direitos previstos na legislação trabalhista. Enquanto em 1940, de cada dez trabalhadores assalariados três eram registrados, esta proporção já era de sete para dez em 1980. A taxa de assalariamento (proporção de assalariados em relação ao total de ocupados) também aumentou no período, passando de 42% para 73% (POCHMANN, 1998c), fazendo com que o percentual de trabalhadores por conta própria caísse de forma pronunciada. Esta expansão acelerada do emprego, especialmente do assalariado, deveu-se em grande parte ao crescimento da economia – de 7% ao ano entre 1945 e 1980 – estimulado pelo processo de industrialização.

No plano político e da representação sindical, este período significou o aumento do poder tutelar do Estado, pois ao mesmo tempo que este outorgava aos trabalhadores direitos e benefícios, limitava o raio de ação dos sindicatos. Supunha-se, então, que o Estado deveria zelar por relações harmoniosas entre capital e trabalho, protegendo os trabalhadores, agentes mais frágeis, de uma exploração excessiva por parte dos empregadores. A proteção dos trabalhadores era estabelecida por lei, não sendo resultado de negociações entre capital e trabalho (AMADEO & CAMARGO, 1994b). Desta forma, as relações entre empregadores e trabalhadores se davam a partir da regulação estatal, o que se tornava claro com a fixação do salário mínimo, o controle do Estado sobre os sindicatos e a atuação da Justiça do Trabalho, consolidada em 1946 (DRAIBE, 1985).

Em alguns momentos, como em meados dos anos 40 e início dos anos 60, este sistema corporativo de relações de trabalho chegou a ser contestado. Algumas propostas surgiram no sentido de democratizá-lo, abrindo espaço para a formação de centrais sindicais e comissões de fábricas, bem como para o estabelecimento de contratos coletivos de trabalho, mas estas acabaram sendo abortadas pelo regime militar.

Agora, em pleno final do ano de 2001, assiste-se à flexibilização e à desregulamentação das leis trabalhistas e a perda de direitos sociais que até então tinham sido garantidos, pelo menos, aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal.

4.4 Do regime militar de 1964 à flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro

O regime militar instaurado em 1964 reforçou o controle sobre os sindicatos sem, no entanto, fazer grandes mudanças na estrutura sindical corporativa. O Estado passou, então, a sufocar manifestações e reivindicações dos trabalhadores, os quais não partilharam dos frutos do crescimento verificado no período. Diferentemente dos anos 80 e 90, durante os anos 70 a economia cresceu a uma média de quase 10% ao ano, ou seja, mais rapidamente que nos 30 anos anteriores. Se, de um lado, o nível de emprego aumentou mais rapidamente que o incremento da PEA, reduzindo o índice de desemprego e também de pobreza, de outro houve uma piora na distribuição de renda, por causa do arrocho do salário mínimo e da proibição das negociações coletivas.

Assim, se os 20% mais pobres recebiam 3,9% da renda nacional em 1960, esta participação decresceu para 2,8% em 1980; enquanto isso, os 10% mais ricos aumentaram sua participação na renda nacional de 39,6% para 50,9% no mesmo período SERRA (1982) *apud* BARBOSA & MORETTO (1998).

O movimento inverso havia ocorrido nos países de industrialização avançada no pós-Segunda Guerra Mundial, no qual o ambiente democrático e a participação dos sindicatos por intermédio das negociações coletivas foram fundamentais para a construção do *Estado de Bem-Estar* e de uma maior homogeneização social.

No Brasil, pelo contrário, verificou-se uma acentuação da heterogeneidade social. O arrocho salarial dos trabalhadores teve como ponto de partida a perda de poder aquisitivo do salário mínimo, que deixou de corresponder aos objetivos para os quais havia sido criado, apesar da Constituição de 1967 ter mantido, neste aspecto, a redação da Carta de 1946. No período posterior a 1964, o valor do salário mínimo, em vez de ter como referência o custo de sobrevivência do trabalhador (mínimo vital), tornou-se sinônimo das menores remunerações pagas nas empresas de baixa produtividade e da política anti-inflacionária do governo militar (BARBOSA & MORETTO, 1998).

No que se refere à previdência social, o período registrou sua expansão. Com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, foram reunidos em um único organismo todos os institutos até então existentes, de forma que os problemas de custeio dos IAPs deficitários foram financiados com os recursos dos IAPs superavitários. O Estado tomou para si a gestão do sistema e afastou as representações dos trabalhadores e empregadores.

Durante a década de 1970, o sistema expandiu-se e passou a cobrir categorias do setor urbano até então desatendidas, além de avançar para a proteção do trabalhador rural. Em 1971, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), custeado com recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), criado em 1963 pela Lei nº 4.214, ampliando, assim, os benefícios concedidos aos trabalhadores deste setor, os quais estavam longe de se equiparar aos recebidos pelos trabalhadores do setor urbano. Também em 1974, foi instituído o amparo previdenciário (renda mensal

vitalícia) aos maiores de 70 anos ou inválidos.

No âmbito da formação profissional, além do Sistema S e das escolas técnicas, outros programas foram implementados. Em 1963, foi instituído pelo Decreto nº 53.324, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (Pipmo), que tinha como objetivo atender à crescente demanda de mão-de-obra especializada por parte do parque industrial, em acelerado ritmo de crescimento. A meta inicial do programa era a formação e o aperfeiçoamento profissional nas escolas e empresas e através de cursos volantes.

A partir de 1971, o MEC ampliou o campo de ação deste programa, para qualificar profissionalmente não só trabalhadores da indústria, mas também dos demais setores da economia. O Pipmo passou então a ser um órgão do Departamento de Ensino Médio, integrado ao Sistema Nacional de Ensino Supletivo. Em 1975, o Pipmo foi vinculado ao Ministério do Trabalho (Decreto nº 75.081), tendo ficado subordinado à Secretaria de Mão-de-Obra e responsável pelos seguintes programas: qualificação - treinamento para uma atividade, voltado para pessoas que ainda não exercem uma ocupação; aperfeiçoamento - oferecido às pessoas que já exerciam uma ocupação, com o objetivo de aprimorar seu desempenho e aprofundar o conhecimento de uma determinada ocupação; especialização - destinada a pessoas que já exerciam uma ocupação, com a finalidade de aprimorar o desempenho de determinadas atividades específicas desta ocupação.

Além de programas voltados para a formação, o treinamento e a qualificação dos trabalhadores, outras medidas de proteção ao trabalhador foram implementadas, ainda que, na prática, a sua execução tenha se mostrado limitada (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Como a Constituição de 1946 previa a criação do seguro-desemprego, a Lei nº 4.923, de 1965, que criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD)¹², chegou a estipular a formação de uma comissão tripartite e paritária para elaborar, no prazo de 120 dias, o anteprojeto da lei do seguro-desemprego. Este anteprojeto não chegou a ser

¹² As receitas do FAD eram compostas de dois terços dos 20% das contribuições sindicais mais 1% da folha salarial.

concretizado e as alterações feitas na legislação do auxílio-desemprego restringiram extremamente o acesso ao mesmo.

Este auxílio-desemprego era processado por intermédio dos sindicatos e pago pelas Delegacias Regionais do Trabalho. O seu valor correspondia a 80% do salário mínimo, sendo seu limite máximo de duração de seis meses. Para usufruir deste programa, o trabalhador deveria ter mais de 120 dias de tempo de serviço e ser demitido sem justa causa ou então por ocasião de fechamento total ou parcial da empresa. Em 1966, este auxílio desemprego tornou-se ainda mais restrito, por conta da drenagem dos recursos referentes a 1% da folha salarial para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Só estariam aptos a este benefício aqueles desempregados de uma empresa que demitisse mais de 50 funcionários num intervalo de 60 dias. Além disso, o valor do benefício foi reduzido a 50% do salário mínimo.

Em 1966, foi criado pela Lei nº 5.107 o FGTS, com o objetivo de flexibilizar o processo de demissão de trabalhadores. Até então, a legislação penalizava os empregadores que demitissem trabalhadores sem justa causa. Quanto maior o tempo de serviço do empregado, maiores eram as indenizações pagas pelas empresas, e aquele trabalhador com mais de dez anos "de casa" possuía estabilidade assegurada (OLIVEIRA, 1998). Com o FGTS, o empregador passou a ser obrigado a depositar o valor correspondente a 8% do salário numa conta vinculada ao contrato de trabalho, a que o trabalhador teria acesso no momento da demissão.

O FGTS passou a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego restrito aos trabalhadores formais, especialmente os de maior renda. Sua instauração possibilitou o aumento da rotatividade da mão-de-obra no seio das empresas, já que os empregadores não mais necessitavam pagar indenizações no momento da dispensa. Desta forma, o mercado de trabalho brasileiro se tornou flexível, podendo uma empresa reduzir o seu número de empregados num momento de crise sem incorrer em custos adicionais.

Em 1975, durante a vigência do II PND (1975-1979) – Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo papel era incrementar a produção das indústrias básicas (siderurgia, energia elétrica, petroquímica, etc.), o governo criou o Sistema Nacional de Emprego (Sine), que tinha por objetivo fornecer mão-de-obra às novas empresas, bem

como disponibilizar aos trabalhadores desempregados informações sobre os empregos existentes.

A criação do Sine atendeu às determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário. Esta Convenção trata da constituição dos sistemas públicos de emprego. Entretanto, naquela época, o Brasil estava bem distante de constituir tal sistema, já que o Sine desenvolvia apenas a intermediação de mão-de-obra e não estava articulado aos programas de formação profissional. Deve-se também lembrar de que, nos países desenvolvidos, os sistemas públicos de emprego eram compostos por outros instrumentos, tais como o seguro-desemprego e os programas de fomento às micro e pequenas empresas, inexistentes no Brasil dos anos 70.

A formação do Sine teve por substrato os macroplanos de desenvolvimento, I e II PNDs, constituindo-se como política de emprego consoante à meta industrial desenvolvimentista e à abertura do capital externo. Associou-se também ao objetivo de contribuir para a promoção da modernização no processo industrial, estimular o mercado consumidor e, ao mesmo tempo, atender os requisitos das indústrias em expansão (VIEIRA, 1995 apud CACCIAMALI et al., 1998).

O regime militar não se empenhou em traçar políticas de desenvolvimento que estivessem alicerçadas nas potencialidades regionais. No Nordeste, tornaram-se comuns as frentes de trabalho, instrumento que tem sido utilizado como forma de amenizar os efeitos sociais trazidos pela seca. Entretanto, estas frentes são de caráter transitório e não propiciam uma fonte estável de renda para o trabalhador, nem possibilitam a conformação de um novo modelo de desenvolvimento regional.

Pode-se concluir o estudo desse período afirmando que as políticas de emprego e proteção social não foram aprofundadas durante o regime militar, a não ser no caso da previdência, que passou a incluir os trabalhadores autônomos e do meio rural. Com a criação do FGTS, verificou-se um aumento da rotatividade do trabalhador, o que trouxe crescente instabilidade na renda e no emprego. A mão-de-obra passou a ser cada vez mais encarada como custo e não como agente fundamental no processo de produção. O seguro-desemprego não foi constituído e a formação estava limitada a

algumas categorias de trabalhadores especializados dos setores industriais em expansão.

O Sistema Público de Emprego brasileiro restringia-se à intermediação de mão-de-obra e não estava articulado com outras políticas de emprego, ao contrário dos países desenvolvidos. O arrocho salarial e a repressão sindical praticada pelos governos militares impediram, na prática, as negociações coletivas que constituem um dos níveis das políticas de emprego.

Entretanto, a partir das greves ocorridas na região do ABC em 1978-1979, os trabalhadores passaram a se organizar em comissões de fábrica, a negociar contratos coletivos de trabalho e, já nos anos 80, a formar centrais sindicais, rompendo com o ambiente repressivo instaurado pelo governo militar. A partir de então, o Brasil passou a viver sob um sistema híbrido de relações de trabalho, parte corporativo, parte organizado a partir da negociação entre sindicatos e empresários, sem a intervenção do poder estatal.

Como a economia cresceu a taxas elevadas entre 1945 e 1980, o desemprego não era visto como um fenômeno relevante para os formuladores de políticas, até pelo menos o início dos anos 80. A partir da recessão de 1981-83, o desemprego começou a se elevar drasticamente, sem que a população trabalhadora tivesse acesso às políticas de emprego e proteção social que haviam sido consolidadas no pós-Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos. A estruturação das políticas de emprego no Brasil durante os anos 80 e 90 tornou-se uma difícil tarefa, já que o fenômeno a ser combatido crescia mais rápido que os instrumentos disponíveis.

4.5 Políticas de emprego no cenário de agravamento do desemprego (a partir de 1985 até os dias atuais)

Desde a crise do início da década de 1980, a economia brasileira, apesar de alguns períodos de recuperação do crescimento – entre 1984-86 e 1993-94 –, viveu sob um contexto de estagnação ou desaceleração econômica, mostrando-se incapaz de elevar a taxa de investimento e de dar início a um novo ciclo de desenvolvimento.

Enquanto o período de 1945-80 registrou uma média anual de crescimento da economia

de 7%, os anos 80 presenciaram um baixo crescimento, que se manteve em torno de 2% e que não foi superado nos anos 90. Em consequência, o desemprego adquiriu contornos marcantes, despontando nos momentos de crise, como entre 1981-83 e 1990-92, e de queda das taxas de crescimento, como no período de 1996-98.

“Verificamos então que nos anos 90, enquanto a produtividade ampliou-se consideravelmente, o emprego industrial caiu mais intensamente quando da expansão econômica. O resultado foi a redução da participação do emprego industrial formal nacional de cerca de 24,6% em 1989 para 21,9% em 1994. [...] ao mesmo tempo, verificou-se a maior precarização das condições e relações de trabalho, processo esse observável através do comportamento do emprego formalizado total – que após uma violenta queda nos primeiros anos da década de 90 teve um crescimento pífio nos anos 1993/1994 – e do crescimento do emprego sem carteira em todo o período.” (MATTOSO, 1996, p. 47).

Tabela 8 – Comportamento de indicadores selecionados: recessão e expansão no Brasil – variação média anual (%)

Indicadores	1981/1983	1984/1986	1990/1992	1993/1994
Emprego formal	-6,3	4,9	-7,9	0,7
Emp. Sem carteira (SP)	-	-	1,2	9,0
Emprego industrial	-	8,4	-9,8	2,9
Desemprego aberto	6,5	5,4	4,2	4,7
Desemprego total	-	10,7	12,4	14,2
Exportação	2,7	4,5	1,4	5,8
Importação	-5,4	-3,6	4,3	11,1
Produção industrial	-2,8	8,7	-4,8	5,8
Produtividade	4,2	3,2	6,7	8,9

Fonte: MATTOSO (1996) IBGE, SEADE, DIEESE, FGV, MTb.

A menor geração de empregos, a redução da participação relativa da ocupação industrial, a ampliação da precarização e da queda dos empregos com vínculos trabalhistas e a elevação das taxas de desemprego colocam problemas suplementares a um mercado de trabalho historicamente heterogêneo, desigual e excludente.

Já no plano sociopolítico, a redemocratização da sociedade permitiu que a nova Constituição, promulgada em 1988, contasse com maior participação dos trabalhadores, seja através de partidos de centro-esquerda, seja através da pressão de sindicatos e dos movimentos sociais. Esta nova Carta aprimorou a legislação referente aos direitos sociais e estabeleceu, dentre outras medidas, a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a remuneração as horas extras em valor 50% superior ao salário-base, o bônus de um terço de salário nas férias, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias, a licença-paternidade (regulamentada em cinco dias), a proteção do emprego em face da automação e o seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário.

No campo das relações de trabalho, a Constituição de 1988 proibiu a interferência do governo junto às atividades sindicais, tornou constitucional o direito de greve, além de ter permitido a formação de centrais sindicais e de comissões de fábrica nas empresas com mais de 200 empregados (AMADEO & CAMARGO, 1994).

4.5.1 O seguro-desemprego e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador

A experiência brasileira no campo das políticas públicas de emprego e renda é muito recente. O instrumento clássico do seguro-desemprego, que representou um dos eixos básicos dos sistemas de proteção social consolidados nos países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra, só foi instituído no Brasil na segunda metade da década de 80, mais especificamente em 1986, pelo Decreto-lei nº 2284, regulamentado pelo Decreto-lei nº 92.608, no mesmo ano, introduzido no bojo do Plano Cruzado.

O seguro-desemprego integra o conjunto da seguridade social e tem como objetivo principal fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado que tenha sido dispensado de seu emprego sem justa causa. A legislação também prevê o auxílio a todos os trabalhadores na busca por um novo emprego, por meio de programas integrados de orientação, recolocação e qualificação profissional.

A análise da evolução do seguro-desemprego revela a limitação dos primeiros anos, quando sua cobertura – calculada a partir da relação entre o total de trabalhadores segurados e o total de trabalhadores demitidos do setor formal – era inferior a 5% dos

trabalhadores demitidos do setor formal, o que representava pouco mais de 150 mil pessoas. Esta situação modificou-se a partir de 1990, quando a Lei nº 7.998 adaptou o programa em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

Esta lei reduziu as exigências para o recebimento do benefício, o que ampliou a parcela de trabalhadores que passaram a ter direito a ele. Com isso, já em 1990 a cobertura alcançou quase 40% dos demitidos, atingindo 2,8 milhões de trabalhadores. A partir de então, o número de segurados do programa cresceu, estabilizando-se, em meados da década de 90, em torno de 65% do total dos trabalhadores demitidos sem justa causa. A taxa de habilitação (porcentagem de segurados em relação aos requerentes) também se elevou durante os anos 90, passando de 90% para quase 100%, ou seja, o seguro-desemprego seria fornecido para quase todos aqueles que o requisitassem. A partir de 1994, o número de trabalhadores segurados excederia sempre os 4 milhões, segundo dados do Ministério do Trabalho.

Para receber o seguro-desemprego, o trabalhador dispensado sem justa causa deve comprovar ter recebido salário nos últimos seis meses; ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos 36 meses; não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

O valor do benefício é calculado com base na média dos três últimos salários recebidos pelo trabalhador, sendo que o mesmo não poderá ser inferior ao salário mínimo nem superior a dois salários mínimos. Durante a década de 1990, o valor médio do seguro-desemprego ficou em torno de 1,5 salário mínimo.

Em relação ao tempo de recebimento do benefício, o programa define que o número de parcelas mensais a serem pagas será determinado pelo tempo em que o trabalhador esteve empregado (no mínimo seis meses), não excedendo a cinco parcelas. A partir de 1º de julho de 1994, a Lei nº 8.900 definiu os seguintes critérios diferenciados para a concessão do seguro-desemprego: três parcelas para o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, seis meses e, no máximo, 11 meses no período de referência; quatro parcelas para o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo 12 meses e, no máximo, 23 meses no período de referência; cinco parcelas

para o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, 24 meses no período de referência.

Quanto ao perfil do trabalhador segurado no Brasil, dois terços são provenientes dos setores da indústria e de serviços, 60% estão concentrados na faixa salarial de um a três salários mínimos, 55% não completaram o ensino fundamental, sendo que quase 50% daqueles que recebem o benefício estão na faixa etária de 18 a 29 anos, segundo dados do Ministério do Trabalho. Ou seja, em linhas gerais, o perfil do trabalhador segurado se assemelha ao perfil dos trabalhadores do setor formal urbano brasileiro.

É necessário considerar que esse seguro cobre apenas o chamado mercado formal de trabalho, que representa hoje cerca da metade dos trabalhadores ocupados no Brasil. O peso do mercado informal é uma característica histórica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, que foi agravada recentemente em decorrência do ajuste produtivo promovido no país (AZEREDO, 1998b).

O aumento da abrangência do seguro-desemprego foi possível graças à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que proveu os recursos necessários para a sustentação do programa, desvinculando-o da dependência do orçamento da União e dando-lhe maior margem de manobra para a melhoria no pagamento de benefícios.

O FAT constituiu um fundo público importante para o desenvolvimento dos programas que se desenvolveram nos anos 90. Além de custear o programa de seguro-desemprego, a Lei nº 7.998/90, que instituiu o Fundo, destinou recursos para o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio de repasse de recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os recursos que compõem o FAT originam-se da arrecadação do PIS/Pasep, das remunerações dos recursos depositados nas instituições financeiras federais, além das multas, juros e correção monetária das contribuições recolhidas com atraso. A gestão do Fundo é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja composição é tripartite e paritária, com quatro representantes dos trabalhadores (Confederação Geral dos Trabalhadores, Força Sindical, Central Única

dos Trabalhadores e Social Democracia Sindical), quatro dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional da Agricultura) e quatro do governo (Ministério Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Ministério da Agricultura e Abastecimento). Isso permite uma administração mais transparente e democrática dos recursos, além de exigir o compromisso da sociedade na tarefa de definir prioridades para o uso dos recursos públicos.

Se houver disponibilidade financeira, o Codefat pode deliberar pelo aumento do número de parcelas do seguro-desemprego para algumas categorias de trabalhadores, por um período máximo de dois meses além do que é definido por lei.

Segundo BARBOSA & MORETTO (1998), a utilização dos recursos do Fundo para financiamento de gastos com saúde e custeio agrícola é um problema a ser destacado, posto que se desvia dos objetivos principais para os quais o FAT foi criado – o desenvolvimento de políticas de emprego e renda. Para citar um exemplo, os recursos alocados no Banco do Brasil para utilização pelo Ministério da Saúde, entre 1993 e 1996, representaram cerca de 12% do patrimônio do FAT. Para evitar o desvio de recursos, a Lei nº 8.900/94 transferiu para o Codefat a responsabilidade de definir a forma de alocação dos depósitos especiais que, a partir de então, poderiam ser feitos nos agentes financeiros federais desde que se mantivesse uma reserva mínima de liquidez, de modo a possibilitar o direcionamento do crédito para os segmentos prioritários.

Mesmo assim, em 1994 destinou-se parte da receita do FAT (cerca de 20%) para compor o Fundo Social de Emergência (FSE), atualmente Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), cujo objetivo era cobrir parte do déficit público quando do lançamento do Plano Real. Ainda que o Codefat tenha adquirido uma certa autonomia em termos de alocações das despesas e dos depósitos especiais, isto não impede que os recursos sejam re-alocados por conta de um pacote fiscal ou de uma reforma tributária empreendida pelo governo federal.

A possibilidade de o Codefat direcionar os recursos alocados e depósitos especiais abriu espaço, a partir de 1994, para a implementação de novas políticas voltadas para o

mercado de trabalho, como no caso do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

4.5.2 Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger

Outra medida destinada ao enfrentamento do desemprego no Brasil foi a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), em março de 1995, pela Resolução nº 59 do Codefat. O objetivo deste programa é dar crédito aos segmentos normalmente com poucos recursos ou sem acesso ao sistema financeiro tradicional, nos setores urbano e rural, tratando-se de um grande passo para as Políticas Públicas de Emprego, pois se abriu a possibilidade de implantação de uma política ativa de emprego, algo novo em nossa tradição (GUIMARÃES, 1998).

As linhas de crédito são direcionadas, assim, para o financiamento do investimento em capital fixo¹³ e ao capital de giro¹⁴ associado de micro e pequenas empresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e outras formas associativas de produção, O Proger procura atender também àquelas pessoas que atuam no setor informal da economia, financiando as suas atividades com o intuito de que estas se integrem ao mercado formal. Segundo dados da PNAD de 99, o setor informal¹⁵ da economia brasileira abriga cerca de 46% dos postos de trabalho e é responsável por quase 32 milhões de empregos.

O Proger possui execução descentralizada e segue orientações, nos níveis estadual e municipal, das Comissões ou Conselhos Estaduais de Emprego e Renda. A partir das diretrizes do Codefat, estas definem a abrangência e as linhas prioritárias de ação do Programa nos Estados, assim como acompanham e fiscalizam suas ações (Proger, MTb/SPES/FAT, 1996).

¹³ Capital fixo é a parte do investimento feita pelo empreendedor, gasto com a aquisição de prédios e equipamentos (Glossário da ABET)

¹⁴ Capital de giro é a parte ativa do capital de uma empresa destinada a custear as próprias operações mercantis; ativo circulante; capital de trabalho (Dicionário Aurélio).

¹⁵ O setor informal inclui os trabalhadores domésticos, conta-própria e os trabalhadores sem carteira assinada. (GUIMARÃES, 1998, p. 197).

A meta inicial era atingir o setor urbano da economia – principalmente as regiões metropolitanas – onde se concentram as maiores parcelas de trabalhadores desempregados.

O programa, entretanto, foi estendido para a área rural por meio do Proger Rural e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A maior parte dos recursos do Proger tem sido destinada ao financiamento de projetos no meio rural, voltados majoritariamente para o custeio agrícola, o que tem gerado críticas de que os objetivos do programa estariam sendo distorcidos. Essa distorção seria resultado, por um lado, do perfil do Banco do Brasil, tradicional financiador do setor agrícola, que opera a maior parte dos financiamentos do Proger Rural, tanto em volume de recursos alocados quanto em número de operações realizadas e, de outro lado, das dificuldades de acesso ao crédito por parte dos microempresários, cooperativas e trabalhadores do setor informal do meio urbano, que não têm como atender o excesso de garantias exigidas pelo agente financeiro (AZEREDO, 1998b).

“Somente em 1996, foram aplicados R\$ 1,38 bilhão do FAT no programa de Crédito Rural, valor maior que o volume total de recursos do FAT aplicados nos programas de geração de emprego e renda na área urbana entre 1995 e 1997, que totalizaram R\$1,138 bilhão. (...) o que este dado espelha é que o FAT está sendo desvirtuado de suas funções principais, entre as quais não se encontra financiar a área agrícola.” (GUIMARÃES, 1998, p. 213).

“O Proger Rural não exige uma participação mais ativa dos conselhos tripartites locais, deixa a operação basicamente nas mãos dos bancos operadores. Tem também como característica o custeio de safras agrícolas, o que o torna muito semelhante aos programas de crédito agrícola mais tradicionais.” (Apud, p. 204).

Deve-se destacar que existem inovações em relação ao crédito rural tradicional, como os limites de tamanho físico das propriedades e o acompanhamento via empresas de extensão rural. Mas isso não caracteriza a oferta de crédito aos setores normalmente excluídos do mercado financeiro e nem a seleção de setores geradores de emprego, visto que essas unidades produtivas rurais têm menor capacidade de gerar empregos que a dos empreendimentos urbanos.

Além disso, os empreendimentos de menor monta apresentam muitas especificidades que, na maioria dos casos, os tornam inadequados aos interesses dos bancos comerciais.

Neste sentido, buscam-se soluções baseadas nas experiências de outros países em programas realizados por ONGs de microcrédito, amparadas em alguma medida por fundos públicos.

O Pronaf vai mais além, segundo GUIMARÃES (apud), pois não se desenvolve somente com recursos do FAT, mas também com recursos do depósito compulsório que os bancos públicos e privados mantêm no Banco Central. Logo, é um programa disponível em todos os bancos do Brasil, não tendo vínculo algum entre o Pronaf e ações de capacitação dos tomadores ou qualquer mediação por parte das comissões tripartites.

Em todas as linhas, além do financiamento, estão previstos programas de capacitação técnica e de gestão oferecidos aos tomadores de crédito pelo Sine, Sebrae, ou por meio de outras entidades técnicas. Esta preocupação com a capacitação dos beneficiários do Proger leva à sua associação ao PLANFOR, ressaltando-se, assim, a importância da articulação dos vários programas em um sistema público de emprego. Porém, quando analisados os cursos oferecidos pelo PLANFOR para essas clientelas, segundo as avaliações nacionais, esses são considerados cursos tradicionais para empreendedores, “pacotes” metodológicos inspirados no Sebrae, que apresentam conteúdos distanciados das necessidades dos pequenos empreendedores típicos dos programas de geração de emprego e renda.

“A maioria dos cursos para empreendedores tem um módulo sobre qualidade total e os cinco “S”, apresentado de forma quase obrigatória aos empreendedores, quando em muitos casos o empreendedor está necessitando de orientações mais objetivas sobre seu ramo de atividade.” (Ibidem, p. 216).

Em 1996, foram criados mais dois programas que se juntaram ao Proger, ambos direcionados à geração de emprego com parte de seus recursos financiados pelo FAT. O primeiro foi o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), instituído pela Resolução nº 103 do Codefat, programa de desenvolvimento econômico baseado em investimentos nas áreas de infra-estrutura e desenvolvimento urbano, conduzido pelo BNDES.

Para GUIMARÃES, é necessário tratar o Proger como coisas separadas a fim de evitar

erros grandes de análise. Para o autor, não é possível considerar as diversas modalidades do Proger Rural ao lado de sua versão urbana, sob pena de embaralhar informações, confundindo as operações tradicionais de custeio agrícola, desenvolvidas há mais de 50 anos, com políticas novas visando a geração de emprego.

Segundo o mesmo autor, o mais correto seria classificar essas linhas de crédito (Proger Rural, Pronaf e Procer) não ao lado do Proger, mas ao lado do Proemprego.

“Embora o Proemprego não seja um programa de geração de emprego e renda, tem mérito social e representa a ampliação dos investimentos na economia do país, permitindo a ampliação do nível global de empregos.” (GUIMARÃES, 1998, p. 206).

O segundo programa, lançado em julho de 1996, foi o Programa de Crédito Produtivo Popular, desenvolvido pelo BNDES, inspirado nas experiências realizadas internacionalmente (Bangladesh) e também no Brasil, como, por exemplo, o BRB Trabalho, do governo do Distrito Federal, e a Instituição Comunitária de Crédito (ICC Portosol)¹⁶, de Porto Alegre, que vem operando desde o final de 1995. Este programa procura atingir aquele segmento da população de baixa renda que dificilmente teria acesso ao mercado de crédito comercial sem, contudo, se transformar numa política assistencialista. Ou seja, os recursos emprestados devem ser remunerados a taxas de juros abaixo do mercado, enquanto os administradores do programa se responsabilizam pelo retorno das aplicações de maneira a tornar o programa auto-sustentável.

Tal programa resgata os princípios dos programas de geração de emprego e renda e é uma modalidade muito próxima ao Proger, pois este também tem como finalidade prover recursos para o estabelecimento de novos negócios que permitam o auto-emprego ou mesmo o emprego de mais pessoas (BARBOSA & MORETTO, 1998).

O Programa de Crédito Produtivo Popular está estruturado em duas linhas, o BNDES Trabalhador e o BNDES Solidário. O primeiro é destinado a estados e municípios e tem como requisito para ingressar no programa a constituição da Comissão Estadual de Emprego do Estado requerente, sendo que pelo menos 10% de seus municípios devem

¹⁶ Para maiores informações sobre os programas Portosol e BRB Trabalho, consultar artigo de Dulci Tannuri – Concepções e instrumentos das políticas locais de emprego e renda, In: *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil* (1998), Unicamp.

ter Comissões Municipais de Emprego formadas. Ou seja, envolve diretamente os governos estaduais e municipais através de suas Secretarias de Trabalho.

O BNDES Solidário tem por objetivo apoiar as atividades de crédito produtivo popular por intermédio de ONGs. Para receber o apoio do BNDES, estas organizações devem ter pelo menos seis meses de atuação efetiva na realização do crédito produtivo popular – comprovado por número e qualidade de operações efetuadas com o público – estrutura de operação e controle das atividades, não devendo estar associada a objetivos de natureza clientelista.

Essa nova rede de atendimento tem foco claramente identificado na clientela de pequenos empreendedores, utilizando tecnologias mais adequadas. Essas novas organizações buscam uma maior proximidade com a clientela, a desburocratização e a supressão da exigência de garantias reais.

“Assim, tornam seu produto – o crédito – mais adequado ao perfil de sua clientela (...) com capacidade de garantir a seus clientes o acesso ao crédito, pois esses normalmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro.”
(GUIMARÃES, 1998, p. 217).

Segundo AZEREDO (1998b), a questão central que parece se colocar é que os programas de geração de emprego e renda, baseados na concessão de crédito, enfrentam três principais ordens de problemas. A falta de abrangência, faltando-lhes alcance para dar conta do desemprego, do subemprego e do emprego desqualificado, no qual para se atingir esse objetivo mais global, o volume de recursos e a estrutura institucional necessários teriam que ser muito maiores do que são atualmente. A segunda, diz respeito à desarticulação entre os programas entre uma mesma região ou entre programas da mesma rede de ações. *“Este problema possui uma zona de interseção com o anterior, pois somente uma estrutura supra-institucional poderia dar conta de homogeneizá-los”* (p. 149), eliminando superposições e otimizando a alocação de recursos. E a terceira ordem de problema consiste na necessária definição de prioridades por parte do Estado para que possa haver articulação entre as políticas públicas, *“particularmente entre o campo das políticas sociais e a política econômica stricto*

sensu; sem isso, todo o esforço de reforçar o tecido social será inutilizado.” (p. 150).

Segundo a autora, a expectativa positiva para um encaminhamento mais favorável dos problemas acima mencionados reside exatamente nas iniciativas recentes promovidas pelo governo federal: o Proger e o Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES.

“A presença de atores como o Codefat e o próprio banco poderão vir a garantir abrangência, volume de recursos, articulação com os demais campos das políticas públicas de emprego e definição de prioridades para ação governamental.” (Apud, p.150).

Porém, a autora já aponta para vários problemas com o Proger, entre eles a utilização dos recursos do FAT pelo Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e BNDES em programas de financiamento de safra (Proger Rural) e mesmo no Pronaf e Procefa que fazem com que os recursos alocados no Proger caiam para a metade. A questão do Banco do Brasil enquanto agente financeiro do programa, embora esse banco seja dotado de grande capilaridade, o que torna imprescindível sua participação no Proger, o peso da sua estrutura burocrática e a lentidão com que opera as linhas de crédito fazem com que o desempenho deixe a desejar. A autora aponta também como um problema, a inclusão, no plano de trabalho da Caixa Econômica Federal, de profissionais recém-egressos de cursos superiores como clientela preferencial do Proger, o que afasta o programa de seus objetivos iniciais. Segundo esta autora,

“Os valores médios dos contratos firmados parecem indicar uma total dissociação entre os clientes do programa e as populações vulnerabilizadas pelo desemprego; e os baixos multiplicadores de emprego das operações contratadas confirmam a idéia de que, enquanto gerador de emprego, o programa deixa muito a desejar. Talvez o caminho aqui passe por uma maior articulação entre este programa e os demais instrumentos de política de emprego, de modo a permitir uma seleção de clientelas e uma escolha de clientes que alivie, efetivamente, os males causados pelo desemprego” (Apud, p. 153).

4.5.3 Intermediação de mão-de-obra

Apesar de o Sine ter sido instituído em 1975 através de decreto do governo federal brasileiro¹⁷ para, em síntese, atuar com vistas à intermediação da mão-de-obra; criar um

¹⁷ Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975.

sistema de pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho visando municiar tanto os executores de políticas de emprego quanto os órgãos treinadores e capacitadores de mão-de-obra e, ainda, para ser fonte de orientação sobre o mercado de trabalho em geral e da mão-de-obra em particular; e, mais recentemente, fomentar projetos de emprego e renda. (CACCIAMALLI et al., p. 1998), é a partir de 1990 que foram criadas as condições para o fortalecimento do Sine, com a instituição do seguro-desemprego e a maior disponibilidade de recursos a partir da criação do FAT.

Em termos gerais, a existência de uma fonte de financiamento (FAT) permitiu ampliar o alvo das políticas de emprego, a fim de que estas fossem além da mera concessão do seguro-desemprego, o aperfeiçoamento da intermediação de mão-de-obra e da formação profissional. O Sine foi a estrutura institucional que viabilizou este processo, por possuir ramificações em todos os estados.

No caso específico da intermediação (colocação e recolocação) da mão-de-obra, o Sine visa prioritariamente o setor formal da economia, e busca disponibilizar vagas das empresas cadastradas no sistema para os trabalhadores desempregados e para aqueles que procuram o primeiro emprego.

A nova estrutura de funcionamento do Sine, em vigor desde 1993, prevê que a coordenação do serviço de intermediação de mão-de-obra esteja a cargo do Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Políticas de Emprego e Salários (SPES), e a execução a cargo dos governos estaduais, através de convênios anuais firmados entre os seus respectivos Sines e o governo federal.

Até 1981, as decisões de gastos estavam centralizadas no governo federal, que assumia, através do MTb, toda a responsabilidade pelos recursos orçamentários. Após 1989, os governos estaduais passam a responder pela folha de pagamento dos Sines, enquanto o MTb arcava com as despesas de equipamentos, material permanente, consultoria, ampliação dos postos e despesas afins.

O problema deste novo desenho do Sine é a descontinuidade administrativa, uma vez que os convênios são firmados segundo os interesses políticos dos governos estaduais (CACCIAMALI et al., 1998). Ou seja, de um modelo altamente centralizado, passou-se

para um modelo descentralizado que tem causado resultados muito díspares entre os vários estados, em virtude da ausência de uma diretriz institucional clara por parte do governo federal.

Ao longo do planejamento das ações, os Sines deveriam, segundo CACCIAMALI et al., valer-se sistematicamente de parâmetros de eficácia, tais como trabalhadores inscritos por trabalhadores encaminhados; encaminhamentos por vagas captadas; vagas captadas por trabalhadores inscritos, encaminhamentos e colocações, de forma que se traduzissem em índices de aproveitamento e evasão, permitindo avaliar a adequação do serviço a seus objetivos.

“Caberia aos responsáveis pela programação o cumprimento do meritório papel de formulação da estratégia operacional do sistema, facilitando o acompanhamento dos estados no processo de execução dos serviços, ou do governo federal na avaliação da eficiência e eficácia do programa. O Sine defronta-se com dificuldades para planejar as atividades e elaborar parâmetros em virtude da débil institucionalidade, nos âmbitos federal e estadual. Em cada mudança de gestão administrativa, surgem incertezas sobre sua manutenção e dúvidas acerca da definição do alcance dos objetivos. Além disso, as equipes técnicas se diluem em outros órgãos do governo, sendo necessário treinar novos funcionários.” (Apud, p. 182).

Para AZEREDO (1998b, p. 135), fica patente, em primeiro lugar, a insuficiência da estrutura do Sine, que representa apenas um terço da rede de atendimento do trabalhador que recebe o seguro-desemprego. Segundo a autora, *“isso inviabiliza, qualquer obrigatoriedade legal de vinculação do recebimento do seguro à inscrição de uma de suas agências”*.

Além disso, o desempenho dos serviços oferecidos pelo Sine, em termos de trabalhadores inscritos, vagas captadas e trabalhadores efetivamente colocados no mercado de trabalho, é ainda bastante incipiente face à dimensão dos trabalhadores desempregados sem justa causa.

“Em 1995, o número de pessoas inscritas representou 15,7% deste total, as vagas captadas alcançaram apenas 7,5% e os trabalhadores colocados no mercado de trabalho não chegaram a 3%. Mesmo considerando somente o universo dos desempregados que passaram pelos postos do Sine, a insuficiência de seus serviços fica evidente: o número de vagas obtidas foi o equivalente a um terço deste total e os reempregados representaram apenas 13%.” (Apud, p.

135).

Os dados globais encobrem as desigualdades regionais. Basta exemplificar que, na região Sudeste que abriga cerca de dois terços do total de demitidos, a quantidade de trabalhadores inscritos no Sine não chega a 10% deste número. Também observando o conjunto restrito de desempregados inscritos, observa-se que o número de vagas oferecidas correspondeu a pouco mais de 30% deste total, enquanto menos de 10% dos inscritos foram recolocados no mercado de trabalho.

AZEREDO (1998b) ainda questiona a estratégia de repousar única e exclusivamente na estrutura do Sine a intermediação da mão-de-obra no país. Para a autora, a questão da intermediação deve ser vista de forma abrangente, o que implica em considerar seus resultados a partir de, pelo menos, três conjuntos e informações: os desempregados que conseguem emprego através dos Sines ou agências de intermediação; aqueles que conseguem após ter passado por cursos de qualificação; e, ainda, aqueles que puderam iniciar pequenos empreendimentos a partir de programas de crédito produtivo popular.

“Pensar o atendimento ao trabalhador de forma integrada – incorporando o seguro-desemprego, quando for o caso, à intermediação e à qualificação, e também aos programas de geração de emprego e renda – a partir dos governos locais parecer ser o caminho mais indicado para o aumento da eficiência e da eficácia destes diversos programas.” (Apud, p. 137).

CACCIAMMALI et al. (1998) vão mais fundo ao analisarem as atribuições do Sine. Para eles, enquanto componente de política pública de emprego, a intermediação deve ser elemento integrado a um conjunto de procedimentos que procurem facilitar ao desempregado a obtenção de emprego, sendo conveniente possuir um sistema de orientação que possa fornecer ao usuário informações sobre o mercado de trabalho e suas tendências, seja para facilitar a colocação no prazo imediato ou para o treinamento e capacitação; deve ainda proceder à inscrição no sistema e encaminhar trabalhadores em conformidade com a disponibilidade de vaga; averiguar o resultado do encaminhamento junto às empresas; tornar públicas as vagas demandadas, dotando-se de fluxos de comunicação ágeis e eficientes; abranger o serviço de seguro-desemprego, meio de manutenção do trabalhador durante a busca de emprego e, por fim, encaminhar o usuário a treinamento e requalificação profissional ou a algum empreendimento que

possa lhe garantir renda.

Atualmente, segundo o estudo dos autores, um conjunto de fatores (institucionais, financeiros, operacionais) no serviço de intermediação restringe o pleno funcionamento do Sine, destacando-se: a inexistência de sistemas de informação sobre o mercado de trabalho (principalmente do setor informal); atividades não padronizadas e parâmetros operacionais não definidos; índices de evasão elevados no trâmite interno desde a inscrição até a colocação, além de problemas e descompassos orçamentários decorrentes do desenho financeiro-institucional do sistema.

“A análise dos desempenhos dos Sines sugere a existência de profundas diferenças entre as agências estaduais, a necessidade de diretrizes gerais e de maior articulação entre prestadores de serviços e entre os diferentes serviços que o sistema deveria prover.” (Ibidem, p. 190).

Isso sem falar das ações dos executores do sistema, que podem interferir negativamente em seu desempenho, como, por exemplo, a incerteza da manutenção das atividades, em virtude do esquema de convênio anual; a imposição da adequação das atividades a serviço de determinadas correntes político-partidárias, desviando-os de seus propósitos; e, por fim, a ausência de coordenação do Ministério do Trabalho como centralizador sistêmico, o que dificulta o desenvolvimento operacional padronizado e de melhor qualidade.

4.5.4 Formação e qualificação profissional

Dos anos 40 aos anos 80, a formação profissional do operário especializado e do profissional de nível médio foi realizada por intermédio das instituições do ensino formal (escolas técnicas), do Sistema S ou dos programas de incentivo ao treinamento dentro das empresas. Entretanto, esta formação profissional restringia-se aos segmentos do mercado formal de trabalho, não estando articulada a outras políticas de emprego.

A partir de 1990, entretanto, a então Secretaria de Formação Profissional (Sefor) do então MTb passou também a oferecer cursos à mão-de-obra, ainda que a oferta fosse pequena e sem uma articulação com as necessidades regionais e/ou setoriais do mercado de trabalho.

Esta oferta de cursos seria ampliada em 1995, por meio da criação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), direcionado, segundo as intenções do governo federal, não somente aos trabalhadores que recebem o seguro-desemprego, mas a todos aqueles que buscam uma ocupação, dando prioridade àquelas parcelas da população em desvantagem social.

Quanto à sua execução, o PLANFOR estabelece parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção entre o MTE/SPPE e a rede de educação profissional no país, que compreende: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; o Sistema S; os sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações de empresas e organizações não governamentais. O PLANFOR, através dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) também desenvolvem convênios plurianuais firmados entre o MTE e as Secretarias de Trabalho de cada Estado.

Os PEQs estão direcionados para a qualificação e requalificação profissional e têm como público alvo os beneficiários do seguro-desemprego e do programa de geração de emprego e renda, trabalhadores com risco de perda do emprego, desempregados e trabalhadores autônomos. Além destes, podem ter acesso os microprodutores do setor informal e os segmentos populacionais em desvantagem social, do meio urbano ou rural, e o foco de atenção deve recair sobre adolescentes, jovens, mulheres e idosos.

Os PEQs devem ser obrigatoriamente homologados pelas Comissões Estaduais de Emprego e obedecem aos critérios definidos pelo Codefat, a saber: estar em conformidade com os objetivos globais do PLANFOR e prever a sua articulação com as políticas públicas de trabalho e geração de renda.

Além disso, os PEQs contemplam dois tipos de programas: um voltado para a educação profissional, cujo foco é a qualificação e a requalificação da população ativa, especialmente dos segmentos considerados prioritários; outro, no âmbito dos chamados projetos especiais, compreendendo estudos, pesquisas, eventos e demais ações que busquem um avanço no que se refere ao aspecto conceitual-metodológico, de forma a subsidiar os programas de qualificação e requalificação profissional incluídos no

PLANFOR.

Entretanto, mais uma vez, a coordenação com outras políticas de emprego mostrou-se frágil e os segmentos mais vulneráveis no modo de inserção do mercado de trabalho não contaram com uma elevada participação nos cursos de melhor qualidade fornecidos. Neste sentido, os cursos com maior carga horária tendem a priorizar aqueles que possuem maiores vantagens e termos de inserção no mercado de trabalho, ou seja, aqueles com maior empregabilidade. Este aspecto será melhor desenvolvido no último capítulo dessa dissertação.

4.6 A proposta do PLANFOR

Esse subitem tem como objetivo mostrar as diretrizes do PLANFOR, assim como os critérios e indicadores analíticos e operacionais utilizados para fazer a avaliação dessa política pública nacional.

O PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador é um dos mecanismos da política de trabalho e renda do Brasil, financiado pelo FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. De acordo com os objetivos estabelecidos pelo governo federal, o Ministério do Trabalho definiu quatro áreas prioritárias de ação nas quais se incorporam os projetos voltados para a geração de emprego e renda destacados no Plano Plurianual do Governo Fernando Henrique Cardoso, quais sejam: a modernização das relações de trabalho; o fomento ao trabalho; o apoio ao trabalhador; e o aprimoramento da gestão institucional.

O Programa Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) está inserido na área de fomento ao trabalho. A proposta do MTE/SPPE busca promover o desenvolvimento de um novo enfoque conceitual, metodológico e operacional na elaboração dos planos de qualificação, de forma a situar a educação profissional como elemento de uma política de trabalho, orientando-se pelas diretrizes de política social do Governo Federal e obedecendo às Resoluções do Codefat, estando em vigor a de nº 258/00, que aperfeiçoa e consolida resoluções anteriores (em especial, as resoluções 126/96, 194/98).

Concebido como instrumento de política pública, o PLANFOR postula crescente

integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, em especial os do seguro-desemprego, intermediação de desempregados, crédito popular (Proger, Pronaf) e outros programas de geração de trabalho e renda financiados pelo FAT ou por outros fundos públicos.

Nesse quadro de políticas públicas, o PLANFOR tem como objetivo desenvolver ações de educação profissional – incluindo cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão, assistência técnica – que contribuam para reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

Com esse propósito, a meta global é construir, gradativamente, oferta de qualificação suficiente para atender, anualmente, pelo menos 20% da PEA (População Economicamente Ativa) – que soma perto de 72 milhões de pessoas, maiores de 16 anos, ocupadas e desocupadas, no setor formal e informal.

Essa meta deve ser atingida conjugando recursos do FAT com outros fundos públicos e privados que existem para qualificação profissional no Brasil, aplicados por universidades, escolas técnicas, entidades de formação profissional, institutos de ensino livre, sindicatos, empresas e outras organizações não governamentais. Dos 20% mencionados, a meta é que o FAT chegue a financiar um terço, cabendo dois terços a esses outros fundos.

O Ministério do Trabalho e Emprego, através da SPPE (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego) antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), apresenta-se como formulador, executor e articulador das políticas de emprego e educação profissional na país, mediante uma concepção administrativa e gerencial (BRASIL, 1996, p. 26).

Propõe, nesta perspectiva, uma política nacional de educação profissional, objetivando atingir um significativo percentual de trabalhadores, especialmente subempregados, desempregados e excluídos dos processos produtivos. Especificamente em relação à

Política Nacional de Educação Profissional (PNEP)¹⁸, estabelece como diretriz *implementar programas de educação e requalificação profissional*, e aponta como objetivo *integrar os benefícios do seguro-desemprego com as ações de requalificação e colocação do trabalhador no mercado de trabalho*. (BRASIL, 1996, p. 18).

A extinta SEFOR formulou a política nacional de educação profissional a ser implementada em colaboração com as Secretarias Estaduais de Trabalho e outras agências. O PLANFOR foi pautado em três eixos estratégicos: a descentralização, a parceria e o avanço conceitual.

Para a concretização dessa política, foram definidas linhas de ação: *a articulação institucional* e *o apoio à sociedade civil*. Tanto os eixos estratégicos quanto às linhas de ação de uma determinada política são fatores importantes para a formulação de critérios e indicadores de avaliação. A *parceria* e a *descentralização* são os principais objetivos operacionais, expressos nos documentos da atual SPPE como requisitos indispensáveis na execução do PLANFOR. Trazem em seu bojo uma concepção diferente de metodologia de gestão de política pública ou social¹⁹, já que são premissas pouco usuais no Brasil de integração de necessidades, compromissos e responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil.

A *descentralização*, entendida como a transferência de planejamento e de execução a uma instância mais próxima do usuário é um objetivo e uma estratégia de atuação. Por um lado, gera grandes e boas possibilidades de ampliação da participação dos vários segmentos envolvidos na área; por outro, pode apoiar a ‘cultura da desobrigação’ por parte do Estado ou de outros segmentos com a função social que lhes é específica.

Parceria pode ser tratada como um desdobramento necessário à descentralização, trazendo as mesmas possibilidades, acima descritas, na sua utilização. As parcerias

¹⁸ A Política Nacional de Educação Profissional (PNEP) integrou o Plano de Ação do Ministério do Trabalho (MTb) para o período de 1996 a 1998, sob a responsabilidade institucional da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), e constitui-se em um dos 42 projetos prioritários do governo federal, destacado no Plano Plurianual “Brasil em Ação”.

¹⁹ Segundo BELLONI et al. (2001), toda política pública é social, independentemente da área do conhecimento que trata, pois destina-se à sociedade, ao público em geral.

envolvem organismos de governo e da sociedade civil que, de alguma forma, trabalham com o objeto da política de educação profissional.

Na perspectiva do *avanço conceitual*, o PLANFOR aponta alguns desafios que a educação profissional enfrenta ao ser concebida integradamente a uma política pública de emprego, trabalho e renda, cujo foco encontra-se tanto no mercado de trabalho quanto na clientela, tendo como premissa básica a busca do desenvolvimento sustentável.

Os documentos da então Sefor apontam para o entendimento de uma educação profissional como componente essencial de um novo padrão de relações capital-trabalho, fundado na negociação que se situa no processo de democratização da sociedade, como elemento fundamental para o próprio resgate da cidadania. Assim, a educação profissional é vista como um dos direitos universais do cidadão e é percebida como complementar e integrada à educação básica – entendida como a escolaridade de nível fundamental e médio – sem a pretensão de substituí-la. Nesse contexto, o Ministério do Trabalho apresenta a educação profissional com um lugar de destaque na pauta da construção de um novo modelo de desenvolvimento e de modernização das relações capital-trabalho.

Na perspectiva do PLANFOR, a questão principal não é o treinamento de habilidades, mas o investimento por parte do Estado e das empresas em uma qualificação mais ampla, centrada em bases tecnológicas, que possibilite um processo flexível de qualificação do trabalhador, na perspectiva de um trabalhador polivalente, conforme as mudanças relativamente constantes do mundo do trabalho e do mercado. No redimensionamento do termo qualificação, essa política parte do pressuposto de que se deve recuperar e valorizar a competência profissional do trabalhador, deixando de lado a idéia de que qualificação limita-se ao desempenho técnico. Conceito este estreito em relação aos novos desafios postos pelo mercado de trabalho na fase contemporânea do capitalismo.

Outro importante conceito tratado no PLANFOR é o de ‘empregabilidade’, focado sob a perspectiva do mercado de trabalho e, como um dos elementos centrais das ações de educação profissional, é apresentada como condição moderna de aptidão para o

trabalho. A empregabilidade tem sido apontada como o objetivo a ser atingido junto ao trabalhador, através de ações (cursos) frequentados, reservando a eles, portanto, um papel decisivo na conformação do novo perfil de trabalhador.

A empregabilidade, definida como capacidade do trabalhador de obter e adaptar-se a um novo trabalho estaria diretamente associada aos atributos individuais, ao nível educacional da força de trabalho e à qualidade dessa formação.

Entre os fatores qualitativos da empregabilidade, destacam-se comportamentos, atitudes e um conjunto de habilidades básicas que permitem ao indivíduo locomover-se e adaptar-se de forma mais ágil e flexível dentro de mercados de trabalho cada vez mais imprevisíveis e instáveis.

No Brasil, a empregabilidade é associada pelos interlocutores políticos ao desenvolvimento do auto-trabalho.

"[...] as políticas de formação profissional que têm sido objeto de definição e de acordo dos interlocutores políticos entendem o desenvolvimento da empregabilidade como uma finalidade de ajuste dos perfis profissionais dos excluídos, dos menos qualificados, dos que têm menos poder de competição por empregos, devido aos requerimentos do mercado de trabalho informal e às possibilidades de geração autônoma de renda." (FIDALGO, 1999b, p. 65).

Ao transferir para o trabalhador a responsabilidade pelas suas condições de ser empregável, o setor produtivo fica, de certa forma, isento da responsabilidade de criar novos postos de trabalho.

Por esta perspectiva, cabe ao Estado, e não às empresas, o papel de incentivar, fomentar os perfis e competências requeridos pelas novas características e demandas do mercado, decorrentes dos processos de globalização e de reestruturação produtiva, inclusive através de uma política nacional de educação profissional.

Na segunda linha de ação, denominada *articulação institucional*, a SEFOR busca, entre outras, uma nova gestão das ações de educação profissional, onde não mais deve imperar uma hierarquia que venha ditar de cima para baixo as diretrizes a serem seguidas por todos. Assim, procura desenvolver formas alternativas de gestão, nas quais a descentralização e a parceria são os pilares de sustentação dessa nova visão de gestão

de uma política pública. Na perspectiva de uma forma concreta de descentralização e parceria, o PLANFOR propõe o envolvimento das instituições ligadas à temática da educação profissional, entre as quais destacam-se as secretarias de trabalho, de educação, de ação social, além de organizações não-governamentais, sindicatos e outros correlatos.

O aparecimento de novos interlocutores na cena das políticas de formação profissional, tanto no âmbito da discussão quanto da execução direta das ações, é uma inovação do PLANFOR. Entretanto, essa abertura de espaço à intervenção ocorre no mesmo momento em que as referências aos sujeitos coletivos e aos interesses sociais mais amplos de projetos políticos se esvaziam.

"[...] a busca pragmática do que pode ser importante para a sobrevivência no presente vem anulando as possibilidades de construção de projetos políticos-educacionais de longo termo, já que o futuro é visto como uma incógnita, predominando o efêmero e o transitório." (FIDALGO, 1999b, p. 65).

No que se refere *ao apoio à sociedade civil*, a proposta visa ao envolvimento de diversos grupos e apresenta a perspectiva do esforço voltado para a empregabilidade e o atendimento a uma clientela convencionalmente não incluída no universo da educação profissional. As ações no período de 1999-2002 pretendem ter quatro grupos de população alvo, rural e urbana, prioritária para fins de aplicação dos recursos do FAT. Sendo eles: **pessoas desocupadas**, principalmente as beneficiárias do seguro desemprego e candidatas ao primeiro emprego, **pessoas sob risco de desocupação**, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva, **pequenos e microprodutores/empreendedores**, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (Proger, Pronaf) e **pessoas que trabalham em condições autônomas, por conta própria ou autogestionada**, e em atividades sujeitas a sazonalidade por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e na fluxo de renda. Para esses grupos prioritários, devem ser destinados pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas.

Além dos quatro grupos indicados, o PLANFOR estabelece margem de atendimento a

outras demandas que são consideradas vitais para o desenvolvimento sustentado ou projetos estratégicos, que podem ser contemplados com até 10% das vagas e 16% dos investimentos no exercício. Tais públicos devem ser definidos com base em prioridades locais/regionais, formuladas pelas CETs/CMTs e/ou em planos estratégicos dos governos estaduais e municipais. A qualificação de membros de CETs/CMTs e de outros conselhos/fóruns estaduais/municipais deve ser incluída nesses públicos.

Segundo o Guia do Planfor (2000), em qualquer desses grupos deve ser garantida a prioridade de acesso a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, levando em conta situação de pobreza, baixa escolaridade, idade, raça/cor, sexo, deficiências físicas e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho e com escassas oportunidades de qualificação profissional.

O PLANFOR vem sendo implementado de forma descentralizada, tentando fortalecer a capacidade de execução local, por meio de dois mecanismos. O primeiro, através dos PEQs – Planos Estaduais de Qualificação, circunscritos a uma unidade federativa, sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho, sujeitas à aprovação das CEEs – Comissões Estaduais de Emprego e negociações com as CMTs – Comissões Municipais de Emprego. O segundo, através de Parcerias Nacionais e Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com organismos públicos e privados, para programas e projetos de alcance regional ou nacional, sujeitas à aprovação do Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador).

De acordo com orientação da Sefor, a concepção e a formulação dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) deveriam envolver diálogo estreito e permanente entre as Comissões Municipais de Emprego (CMEs), o Conselho Estadual do Trabalho (CET), aqui, em Minas Gerais, denominado Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda (CETER), além de outros parceiros, tais como organismos de governo e atores sociais. Seus objetivos deveriam ser pautados em eixos estratégicos para o desenvolvimento de cada unidade federativa.²⁰

²⁰ O PLANFOR foi formulado através dos Programas Nacionais, Estaduais, Emergenciais e dos Projetos Especiais, pública e amplamente divulgado nos documentos oficiais do MTb/CODEFAT/SEFOR, desde a fase inicial de implementação, a partir de 1995.

Neste sentido, a orientação a ser seguida pelas unidades federativas é a de que os planos estaduais de qualificação profissional devem estar voltados para determinados setores econômicos ou clientela, especialmente grupos socialmente vulneráveis, em caráter de apoio a projetos de geração de trabalho e renda.

Os três grandes eixos estratégicos e as linhas de ação propostos pela SEFOR (descentralização e parceria, avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil) foram considerados no Projeto de Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional, quando da formulação das dimensões e dos critérios de avaliação.

4.6.1 Critérios e indicadores da avaliação

A construção do modelo de avaliação de uma política pública toma em consideração seu caráter de instrumento do Estado para o desenvolvimento do bem-estar social. Assim, dentre os critérios básicos a serem considerados destacam-se os objetivos da política examinada e a sua interação com outras políticas diretamente ligadas a sua área e objetivos.

A metodologia envolve a formulação de critérios e indicadores de avaliação em relação a todas as etapas de implementação da política: formulação, implementação e resultados. Na avaliação do PLANFOR, a construção conceitual e metodológica envolveu a elaboração de dois conjuntos de parâmetros ou critérios analíticos: os critérios avaliativos básicos e os operacionais. Tais critérios são, em parte, resultado da ótica conceitual e metodológica dos avaliadores externos. É importante ressaltar esse aspecto, visto que a metodologia foi sendo desenvolvida e incorporada ao PLANFOR, na medida em que as avaliações externas iam avançando e sendo aprimoradas.

Foram usados critérios formulados da própria política: a busca de uma nova concepção de educação profissional a ser desenvolvida e implementada no contexto de uma política governamental inserida no processo de reestruturação produtiva.

Foram considerados como critérios básicos de avaliação aqueles usualmente propostos para a avaliação de política pública: eficiência, eficácia e efetividade. Além desses,

foram também construídos alguns critérios operacionais de avaliação: relevância e adequação, coerência e compatibilidade, descentralização e parceria, exequibilidade e, finalmente, o plano ou programa enquanto manifestação ou concretização de uma política pública. Até 1999, esses critérios encontravam-se explícitos em todas as avaliações nacionais; a partir do ano 2000, o PLANFOR desenvolveu nove focos para a avaliação externa, cada um com seus critérios e indicadores específicos.

A partir de 2000, as avaliações dos PEQs foram sintetizadas em nove dimensões: foco na demanda do mercado de trabalho; atendimento da população alvo ou foco na demanda social; adequação dos programas ofertados; adequação das entidades executoras; otimização de investimentos; gestão do PEQ; gestão do PLANFOR; impacto para os treinandos e impactos como política pública. Segundo o Guia do Planfor 2001, em uma divisão analítica, as sete primeiras dimensões cobrem os indicadores de eficiência; o oitavo refere-se à eficácia e o nono, à efetividade social.

Entre os critérios operacionais de avaliação, foi considerada a diretriz apontada em documentos da SEFOR/MTb/CODEFAT, no sentido do estabelecimento de uma nova estratégia ou metodologia de gestão de política social, fundada nas premissas de descentralização, participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil. Os critérios básicos buscam traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política como um todo, enquanto os critérios operacionais buscam apontar, de forma específica, a ocorrência ou não dos parâmetros avaliativos básicos: eficiência, eficácia e efetividade social das ações realizadas junto à população alvo. Ou seja, os critérios operacionais são os instrumentos ou meios operativos para a análise da política, no todo e em cada uma das ações integrantes.

Para dar conta de sua dimensão como política pública, o PLANFOR está estruturado em três eixos fundamentais: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil.

No avanço conceitual, estão supostas a construção e a consolidação de novo enfoque metodológico e operacional da educação profissional, contemplando as dimensões do foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de

trabalhadores, empresários, comunidades; o direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, permanentes, em caráter complementar (e nunca substitutivo) à educação básica (fundamental e média), que é direito constitucional do cidadão; desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e ou gestão do trabalhador, por meio de cursos, treinamentos, assessorias, extensão e outras ações, presenciais ou à distância; atenção à diversidade social, econômica e regional da PEA, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação e no acesso ao mercado de trabalho.

Quanto à articulação institucional, segundo o Guia do Planfor 2000, implicaria duas dimensões: de um lado, a mobilização e articulação de atores, construindo e consolidando uma nova institucionalidade da educação profissional no país; de outro, a inserção e compromissos do PLANFOR no quadro das políticas públicas do país.

A construção de uma nova institucionalidade da EP passa pela mobilização e fortalecimento de atores sociais relevantes para uma política pública de trabalho e geração de renda, consolidando e integrando uma rede nacional de educação profissional (Rede de Educação Profissional), para atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas.

A REP seria em princípio integrada pela oferta efetiva ou potencial de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, governamentais e não governamentais, abrangendo pelo menos os seguintes grupos de instituições: universidades, especialmente unidades de extensão; escolas técnicas federais, estaduais, municipais; fundações e organizações empresariais, em particular o Sistema S (Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar, Senat/Sest, Sebrae); sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais livres; entidades comunitárias e outras organizações laicas ou confessionais.

O compromisso permanente do PLANFOR é o desenvolvimento de programas de qualificação profissional nas dimensões e/ou para os grupos indicados, de forma integrada com programas de geração de trabalho e renda e encaminhamento ao mercado de trabalho.

O terceiro eixo fundamental para a consolidação do PLANFOR é o apoio à sociedade

civil que implica a promoção, em ampla escala de ações de qualificação do trabalhador, incluindo não só cursos e treinamentos, mas assessorias, extensão, pesquisas e estudos. Essas ações, embora dirigidas para a PEA, garantem prioridade – no que tange a recursos do FAT – a grupos vulneráveis. Entendendo-se vulnerabilidade como conjugação de fatores como pobreza, baixa escolaridade, gênero, raça/cor, necessidades especiais e outras condições que dificultam o acesso e permanência no mercado de trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional.

4.6.2 Critérios analíticos básicos

Os critérios avaliativos ou analíticos básicos adotados pelo PLANFOR – eficiência, eficácia e efetividade social – funcionam como indicadores gerais da avaliação das ações de planejamento e execução dos resultados alcançados pela política. Os sete primeiros focos da avaliação externa se propõem a avaliar a eficiência; a eficácia está diretamente relacionada com a avaliação dos impactos da qualificação para os egressos (oitava dimensão) e a efetividade social está presente no último foco da avaliação.

A eficiência, segundo própria definição do Guia do Planfor 2000, diz respeito ao grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos – entre outras variáveis. A eficácia expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de empregabilidade, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social. Não há indicadores padronizados a esse respeito, devendo ser construídos e devidamente justificados para as diferentes realidades regionais. Por fim, a efetividade social abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas.

"[...] a eficácia, em função do resultado esperado, tem a possibilidade de maximizar a eficiência e concretiza-se quando precedida por esta última que, se não for levada a seu limite de aprofundamento, não é condição suficiente para atingir-se a eficácia." (UNITRABALHO 1997b, p. 7).

Com relação ao PLANFOR e aos PEQs, os indicadores de eficiência levam em consideração basicamente as necessidades dos estados, expressas em suas diretrizes e

estratégias de ação, em face das orientações e diretrizes indicadas pelo PLANFOR e operacionalmente concretizadas nas metas fixadas e nos programas propostos pelo Estado; os recursos financeiros, materiais e humanos envolvidos no PEQ e, por fim, a gestão do PEQ, verificando os critérios de participação, articulação, descentralização, parceria e divulgação do Plano.

O conceito de eficácia, por sua vez, refere-se basicamente ao resultado alcançado do ponto de vista da empregabilidade, da melhoria do desempenho profissional, da geração ou elevação de renda, da integração ou reintegração social. Procura, especificamente, evidenciar se após a participação no curso de qualificação profissional os egressos obtiveram inserção, reinserção e permanência no mercado de trabalho; obtenção, manutenção e elevação de renda; promoção e mobilidade ocupacional; elevação da produtividade, melhoria da qualidade de produtos e serviços, além da aquisição de habilidades, conhecimentos, informação, atitudes e sua aplicação no trabalho, na família e na comunidade; valorização pessoal e o aumento da auto-estima; a valorização social e o aumento da participação na comunidade após a frequência ao curso.

Porém, na avaliação de políticas sociais, a complexidade dos resultados aumenta diante da intervenção de variáveis e indicadores não previstos, o que pode facilitar ou dificultar o próprio processo de análise ou aferição da eficácia.

A efetividade social é o critério que procura dar conta dos resultados, tanto econômicos quanto sociais da política pública. É um critério de adequação da educação profissional que se refere ao atendimento da inovação do avanço conceitual-metodológico na qualificação; da construção e do fortalecimento de nova institucionalidade da educação profissional, consolidando o tri/multipartismo; a construção e o fortalecimento da política pública de trabalho e renda, integrando e otimizando mecanismos do FAT, em bases descentralizadas e, por fim, a integração da política pública de trabalho e renda com políticas/programas voltados para o desenvolvimento sustentado e a equidade social, como por exemplo a Alfabetização Solidária, o Brasil Empreendedor etc.

4.6.3 Critérios operacionais

Na avaliação do PLANFOR, os critérios avaliativos básicos foram traduzidos em critérios operacionais a fim de possibilitar a análise dos objetivos e metas da política, tendo como referência as hipóteses de trabalho formuladas.

Os critérios operacionais utilizados para a avaliação do PLANFOR foram: a relevância; a adequação; a coerência; a compatibilidade; a descentralização; a parceria; e, por fim, a exequibilidade.

Resumidamente, a relevância refere-se à importância das propostas integrantes da política em relação às áreas ou setores visados. A adequação é a correspondência das atividades propostas com as características da fonte ou origem dos recursos. A coerência e compatibilidade dizem respeito à consistência interna das ações desenvolvidas em relação às diretrizes e metas da política. No caso do PLANFOR, os Programas Nacionais expressam as prioridades do governo federal, às quais os PEQs se ajustam de acordo com suas necessidades, onde duas preocupações são marcantes: de um lado, evitar a dispersão de objetivos e o desenvolvimento da educação profissional nos velhos moldes de treinamento; de outro lado, buscar identificar indicadores efetivos de mudança nos conteúdos curriculares, metodologias etc. Faz parte ainda da coerência e da compatibilidade no PLANFOR, o atendimento às três habilidades (básicas, específicas e de gestão) a serem desenvolvidas nas atividades de qualificação de modo integrado e complementar.

A descentralização significa para a análise de política pública, transferência das ações de planejamento, execução e controle para instâncias de governo mais próximas do usuário com os objetivos de favorecer a oferta e o desenvolvimento mais adequado das ações e reduzir os desperdícios, além de possibilitar maior efetividade das ações.

Parceria é entendida como trabalho articulado e orgânico entre instituições atuantes na área objeto da intervenção da política pública. No caso do PLANFOR, em face da origem dos recursos, o indicador de parceria tem envolvido o compartilhamento de responsabilidades financeiras apenas com as Secretarias de Estado, e não com as demais entidades participantes da formulação e execução.

A exequibilidade pode ser examinada através de três indicadores principais: a concepção, a estruturação e a divulgação da política. A concepção, traduzida em seus objetivos, justificativa, integração com outras políticas públicas, bem como nos recursos humanos e financeiros e infra-estrutura administrativa, é uma das dimensões mais efetivas para indicar a possibilidade de ser adequadamente desenvolvida. A estruturação deve ter claramente delineados os mecanismos, critérios, recursos para a execução, supervisão, acompanhamento e avaliação externa, para o aprimoramento da política e do plano da educação profissional. Por fim, a divulgação junto ao público alvo oferece melhores chances de efetivamente atingir os grupos visados.

AZEREDO (1998b) toca em um ponto que até hoje constitui-se em um dos grandes problemas do PLANFOR: a falta de articulação entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação.

“Considerando o plano governamental, em primeiro lugar, deve haver uma articulação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, sem o que o risco de um movimento esquizofrênico no campo da formação profissional estará sempre presente, reproduzindo exatamente o que se quer evitar: a dicotomia entre educação e ensino profissionalizante.” (p. 144).

Para a autora, o MEC, como responsável pela política educacional no país em todos os níveis e, por extensão, as Secretarias de Educação, deveriam estar presentes nos conselhos, participando das definições programáticas e de conteúdos das ações de qualificação e requalificação profissional. Principalmente porque, segundo ela, é na reforma do ensino básico e de nível médio que reside, a longo prazo, o ponto de apoio da questão da mudança e qualidade da oferta de mão-de-obra no país.

CAPÍTULO V

O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO: O CASO DO PEQ-MG

Neste último capítulo, pretende-se mostrar como a execução do Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais, embora venha evoluindo de forma bastante significativa do ponto de vista quantitativo, no plano qualitativo provoca uma série de distorções. Problematisa-se sobre as principais dificuldades para a execução dessa política pública no Estado e, ao final, com base numa pesquisa empírica realizada com os cursos dos PEQs 99 e 2000, verifica-se se a qualidade dos cursos é alterada conforme o grau de escolaridade ou o modo de inserção no mercado da clientela atendida.

5.1 Dados gerais sobre o Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais, de 1996 a 2000

Em Minas Gerais, o Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ) é concebido e gerenciado pela Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad), com participação do Conselho Estadual de Trabalho e Renda (Ceter) e das Comissões Municipais e Intermunicipais de Emprego (CMEs).

Ao longo destes cinco anos, conforme nos informa TEIXEIRA (2001), a gestão do Plano foi marcada por constantes alterações na sua condução, provocadas por mudanças de governo, trocas de secretários e de superintendentes. Mesmo com as constantes mudanças na Secretaria, em Minas Gerais, permaneceu a mesma entidade avaliadora (Lumen Instituto de Pesquisa/Fumarc/PUC Minas) desde o primeiro PEQ.

Tabela 9 – Metas e recursos do PEQ/MG 1996-2000

ANO	META	RECURSOS INVESTIDOS (R\$)	TREINANDOS MATRICULADOS	TAXA DE DEMANDA (%)	PEA ATENDIDA (%)
1996	52.000	17.007.390,50	56.588	108,82	0,66
1997	178.218	23.384.839,58	124.181	69,68	1,44
1998	159.000	27.743.468,97	140.211	88,18	1,62
1999	127.000	21.591.710,59	168.760	132,88	1,99
2000	230.000	27.172.921,60	238.145	103,50	2,71

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Quantitativamente, pode-se observar na tabela acima, o crescimento do Plano em Minas Gerais foi vertiginoso. Entre 1996 e 2000, houve um aumento no número de treinandos matriculados de mais de 400%, passando para pouco mais de 56 mil no primeiro ano do programa para 238 mil no ano 2000. No entanto, a variação dos recursos não aumentou na mesma proporção, pois estes passaram de R\$ 17 milhões em 1996 para R\$ 27 milhões em 2000, um aumento de aproximadamente 59%.

Tabela 10 – Dimensão e abrangência do PEQ/MG 1996-2000

ANO	CURSOS	EXECUTORAS	MUNICÍPIOS	TURMAS	RECURSOS APLICADOS (R\$)	MATRICULADOS	TREINADOS/TURMAS
1996	625	71	174	3.396	17.007.390,50	56.588	16,66
1997	946	51	584	5.161	23.384.839,58	124.181	24,06
1998	1.379	86	685	6.730	27.743.468,97	140.211	20,83
1999	1.349	81	545	6.941	21.591.710,59	168.760	24,31
2000	1.709	88	822	10.411	27.172.921,60	238.045	22,86

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Comparando 1996 com 2000, é possível perceber ainda que o número de cursos ministrados no Estado passou de 625 no primeiro ano para 1709 em 2000, um aumento de 270%. Os municípios atendidos também se ampliaram passando de 174 para 822, cobrindo quase a totalidade do Estado de Minas Gerais, que tem 853 municípios.

O número de turmas, também no mesmo período em questão, passou de 3.396 para 10.411, um aumento de 306%. Com relação ao número de treinandos por turma, esse se eleva de 16,66 em 1996 para 22,86 em 2000. Ou seja, os gestores do PEQ em Minas Gerais conseguiram com um aumento nos recursos da ordem de 59%, aumentar impressionantemente o número de cursos em 270%, o número de turmas em 306% e o número de treinandos por turma em 37%.

Nos dois primeiros anos, 1996 e 97, a Secretaria utilizou a licitação como forma de contratar as entidades executoras. A maneira como os cursos foram agrupados e os editais elaborados levaram a uma concentração excessiva em algumas entidades.

Em 1996, dez instituições concentraram 89% dos recursos e 93% dos treinandos

matriculados no PEQ/MG. O Senai aparece com a maior participação, o que coaduna com a direção dada ao Plano aqui em Minas Gerais. Com relação a distribuição dos recursos entre as entidades executoras:

"[...] percebe-se que, ao longo do tempo, os gestores do PEQ/MG vão fazendo ajustes de forma a equilibrar a participação dos diferentes executores, acomodando interesses e evitando confrontos. De certa forma, a divisão dos recursos reflete a correlação de forças políticas dentro da Comissão Estadual de Emprego e mesmo da sustentação do governo estadual. No primeiro ano, é forte a participação da Federação das Indústrias, refletida tanto na qualificação profissional quanto nos projetos especiais. Com relação aos trabalhadores, nos primeiros anos, é expressiva a participação dos sindicatos e federações ligados à Central Geral dos Trabalhadores (CGT), mesmo porque a Central Única dos Trabalhadores (CUT) dá, no início, pouco valor à sua participação na Comissão Estadual de Emprego. A partir de 1998, a CUT reforça a sua participação e conquista espaços importantes na divisão dos recursos da qualificação profissional no Estado." (TEIXEIRA, 2001, no prelo).

A concentração se repete e, no ano de 1997, 91% dos recursos e 92% dos treinandos estão distribuídos entre dez entidades executoras. Neste ano, o IET²¹ ocupou o primeiro lugar no *ranking*, com 40,4% dos treinandos e 30,65% dos recursos, uma participação extremamente elevada para uma instituição com pouco tempo de existência e dedicação à qualificação profissional.

Nos anos seguintes – 1998, 1999 e 2000 –, a Setascad abandona a licitação pública e passa a contratar as executoras entre instituições sem fins lucrativos e com relativa experiência em qualificação profissional.

Segundo TEIXEIRA (apud), este processo possibilita uma divisão mais equânime dos recursos e treinandos entre as executoras; porém, cria um novo problema, que são as entidades ‘guarda-chuvas’, que abrigam instituições, grupos, organizações não governamentais e mesmo pessoas físicas que não têm condições legais de serem contratadas, criando uma espécie de “parceria”.

²¹ O Instituto de Educação dos Trabalhadores (IET) foi criado em 1995, já com os olhos voltados para o Planfor, que começava a se delinear. Com importante participação em 1996, torna-se o grande executor do PEQ/MG em 1997, quando vence a concorrência pública para uma significativa quantidade de cursos. Em 1997, é responsável pelos mais altos níveis de evasão registrados no plano, chegando a 35,44%.

"[...] neste rol estão a Fundação Renato Azeredo, da Universidade Estadual de Minas Gerais (Uemg) e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desta forma, uma análise mais apurada quanto à participação das entidades em relação à sua natureza jurídica fica comprometida, pois as principais entidades ligadas às universidades têm a maioria das ações contratadas executadas por terceiros que muito pouco têm a ver com o ambiente universitário."

Em 1998, 16 instituições são responsáveis pelo treinamento de 84% dos treinandos e abarcam cerca de 85% dos recursos. A Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde assume a liderança na distribuição dos recursos, ficando com 20,3% do total investido na qualificação, para o treinamento de apenas 5% dos trabalhadores matriculados no PEQ. Em que pese a situação emergencial da categoria, em função da legislação prestes a entrar em vigor, que exigia dos atendentes de enfermagem a requalificação profissional, o valor é relativamente alto, o que acaba deixando descoberto outros setores importantes e contribuindo para a baixa performance no atendimento das metas neste ano.

Um fato positivo é que em 1999 inicia-se a desconcentração de recursos e treinandos entre as entidades executoras. As 16 ranqueadas respondem por cerca de 75% dos treinandos e 76% dos recursos investidos. Neste ano, consolida-se um mau modelo de “parcerias”, com a Fundep/UFMG e a Fundação Renato Azeredo/Uemg assumindo posição de destaque, como instituições “guarda-chuvas”. Vale destacar a participação expressiva da ONG Dante Pellacani, sediada em São Paulo, que assume a quarta posição entre as maiores executoras do PEQ/MG em 1999. Sua participação, entretanto, é marcada por uma série de problemas na execução das ações de qualificação, sendo esta entidade alijada do processo no ano 2000.

Tabela 11 – Tipo de entidade, treinandos e recursos pagos em 2000 (%)

Tipo de entidade	N ^o de Entidades	%	TREINANDOS						RECURSOS	
			Contratados	Matriculados	Avaliados	Aprovados	Reprovados	Desistentes	Contratados	Pagos
Entidades e escolas privadas	07	7,95	3,18	3,13	3,13	2,91	10,48	3,38	3,48	3,46

Entidades ligadas ao governo do Estado	06	6,82	8,84	9,67	9,67	9,83	4,12	9,39	6,53	6,64
Entidades ligadas aos governos municipais	02	2,27	0,13	0,14	0,14	0,12	0,28	0,42	0,15	0,14
Entidades sindicais patronais	01	1,14	0,16	0,19	0,19	0,20	0,03	0,13	0,09	0,09
Entidades sindicais e escolas dos trabalhadores	05	5,68	5,01	4,84	4,84	4,84	5,00	4,62	5,29	5,18
ONGs, associações filantrópicas e religiosas	44	50,00	32,88	32,91	32,91	32,98	27,26	34,62	32,76	32,83
Sistema S	05	5,68	13,93	13,94	13,94	13,60	18,38	18,29	14,97	15,12
Universidades e fundações privadas	12	13,64	34,05	33,45	33,45	33,73	33,71	27,88	34,90	34,72
Universidades, escolas técnicas e fundações públicas	06	6,82	1,82	1,73	1,73	1,78	0,73	1,26	1,84	1,82
Total	88	100	100,00	100,00						

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

A tabela acima apresenta as entidades que participaram do PEQ/MG-2000 agrupadas por tipo de segmento. Percebe-se uma significativa participação das ONGs, Associações Filantrópicas e Religiosas, que corresponderam a 50% da totalidade das executoras. Há também uma significativa participação de Universidades e Fundações Privadas (13,64%). Percebe-se, igualmente, uma pequena participação das Universidades, Escolas Técnicas e Fundações Públicas (6,82%).

As Universidades e Fundações Privadas (12 entidades) concentraram a maioria dos recursos pagos (34,72%), concentrando, também, o maior percentual de treinandos contratados (34,05%), matriculados (33,45%), aprovados (33,73%) e reprovados (33,71%). As ONGs, Associações Filantrópicas e Religiosas que representaram 50% das executoras contratadas, concentraram o segundo maior volume de recursos pagos (32,83%), treinandos contratados (32,88%), matriculados (32,91%), aprovados (32,98%) reprovados (27,26%). Com relação ao percentual de treinandos desistentes, esse segmento se destacou com (34,62%).

Tabela 12 – Custo treinando PEQ/MG 1996-2000

ANO	MATRICULADOS	RECURSOS TOTAIS (R\$)	RECURSOS QUALIFICAÇÃO (R\$)	CUSTO TREIN. QUAL. (R\$)	CUSTO TREIN. TOTAL (R\$)	CARGA HORARIA MÉDIA (h)
1996	56.588	17.007.390,50	12.922.040,50	228,35	300,54	117,14
1997	124.182	23.384.839,58	21.051.035,58	169,51	188,31	84,12
1998	140.211	27.743.468,97	24.743.528,97	176,47	197,86	77,90
1999	168.760	21.591.710,59	20.038.081,59	118,73	127,94	70,42
2000	238.145	27.172.921,60	25.682.881,60	107,85	114,10	60,57

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Pela análise da tabela, é possível observar que o custo/treinando é bastante alto no primeiro ano do PEQ/MG, girando em torno de R\$ 228,35, crescendo para R\$ 300,54 (aumento de 31,6%), quando considerado o valor total investido. As razões imediatas são a baixa média de treinandos por turma e os elevados gastos com projetos especiais, além da carga horária que é a maior no período analisado.

Em 2000, o PEQ experimenta uma queda significativa do custo treinando, ficando em R\$ 107,05. Conta, para tanto, com a combinação de vários fatores, como queda na carga horária e maior concentração de treinandos por turma, além da imposição, por parte da Setascad, de um custo/hora treinando, como referência, bem abaixo dos anos anteriores. Ou seja, entre 1996 e 2000, o custo por treinando do PEQ/MG diminuiu de R\$ 300,54 para R\$ 114,10, uma redução de 62% do custo por treinando e a carga horária média dos cursos também diminuiu de 117 horas para 60 horas, uma diminuição de 57 horas no desenvolvimento das habilidades dos curso de qualificação profissional e no aprendizado. Dividindo o custo total por treinando pela carga horária média, obtém-se o custo hora-aula. Comparando 1996 com 2000, este valor diminuiu de R\$ 2,57 no primeiro ano estudado para R\$ 1,82 em 1999 e R\$ 1,88 para 2000.

Tabela 13 – Distribuição da carga horária por habilidades no triênio 98/00 (média)

	Média HB	Média HE	Média HG	Média CH Total
1998	11,81	49,75	12,90	74,02
1999	13,13	48,05	9,25	70,42
2000	8,08	45,30	7,19	60,57

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Verifica-se que a média da carga horária das ações de qualificação nos PEQs do Estado de Minas Gerais registrou uma queda de mais de 18,17% entre os anos de 1998 a 2000. Essa queda refletiu também na carga horária total média das três habilidades: nas habilidades básicas correspondeu a 31,58% em relação aos anos 98/00, já que entre 98/99 houve um aumento da ordem de 11,17%; nas habilidades específicas a queda no período foi gradual, totalizando 8,94%, o mesmo ocorrendo em relação às habilidades de gestão cuja queda no período foi de 44,26%.

A análise da distribuição da carga horária entre as habilidades no PEQ/MG-2000 aponta para um forte desequilíbrio, uma vez que as habilidades específicas representaram 74,78% da carga horária média dos cursos, enquanto as básicas representaram 13,33% e as de gestão 11,87%.

Tabela 14 – Evolução das Comissões Municipais de Emprego em Minas Gerais

Ano	CME Criadas	Municípios envolvidos
1996	50	53
1997	78	103
1998	74	107
1999	54	61
2000	140	144
2001*	106	106
Total	502	574

* O ano de 2001 é referente até 23 de agosto. Fonte: Site do Ceter. <http://www.ceter.com.br>

É possível observar, pela tabela acima, que 2000 e 2001 são anos importantes para a expansão das Comissões Municipais de Emprego. Até o dia 23 de agosto de 2001, existiam no Estado de Minas Gerais 502 comissões municipais e intermunicipais de

emprego, que envolviam 574 municípios no Estado, o que correspondia a 67,30% dos municípios mineiros.

Pode-se sintetizar, pelas tabelas demonstradas acima, que entre os PEQs 96 e 2000 houve um aumento no valor dos recursos de 400%; um aumento no número de turmas de 306%, um aumento de 270% no número de cursos; um aumento de 37% no número de treinandos por turma, tudo isso com um aumento de 59% nos recursos.

De modo inverso, houve uma redução de 62% no custo do treinando e uma redução de 48% na carga horária média dos cursos.

Quanto à concentração dos cursos entre as entidades executoras, é possível notar que, em 1996, dez entidades concentravam 89% dos recursos e 93% dos treinandos; em 1997, dez entidades executoras concentraram 91% dos recursos e 92% dos treinandos; em 1998, 16 executoras concentraram 85% dos recursos e 84% dos treinandos; em 1999, 16 executoras concentraram 76% dos recursos e 75% dos treinandos no Plano; por fim, em 2000 há pela primeira vez na execução do PEQ uma maior pulverização de cursos entre as entidades das quais 12 concentraram 35% dos recursos e dos treinandos.

5.2 Dados sobre a eficiência do Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais de 1996 a 2000

Tabela 15 – Indicadores de eficiência do PEQ/MG 1996-2000

TREINANDOS	1996	1997	1998	1999	2000
Contratados	62.965	130.809	151.281	167.546	245.804
Matriculados	56.588	124.181	140.211	168.760	238.045
Aprovados	52.133	86.937	127.211	158.173	220.713
Reprovados	–	4.106	3.610	5.087	6.039
Evasão	4.455	27.446	3.920	5.500	11.293

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Comparando o ano de 1996 com o ano 2000, pode-se perceber que foi matriculado em 1996, 10% menos do que foi contratado; em 2000, esse percentual foi de 3,16%. Dos matriculados, foram aprovados 92,13% no primeiro ano do Plano e 92,72% em 2000. É

importante observar que em 1996 não houve alunos reprovados e, em 2000, esse percentual foi de 2,54% entre os matriculados. Já a taxa de evasão correspondeu a 7,87% em 96 e 4,74% em 2000.

Tabela 16 – Taxas de eficiência do PEQ/MG 1996-2000 (%)

TAXAS	1996	1997	1998	1999	2000
Demanda (Contratados/Matriculados)	89,87	94,93	92,68	100,70	96,84
Aproveitamento (Matriculados/Aprovados)	92,13	70,01	90,80	93,70	92,72
Cobertura (Contratados/Aprovados)	82,80	66,46	84,16	94,41	89,79
Evasão (Matriculados/Desistentes)	7,87	22,10	2,80	3,26	4,74

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Observando as taxas de eficiência do Plano em Minas Gerais, é possível constatar que o melhor desempenho foi conseguido em 1999, apresentando nesse ano as maiores taxas de demanda, de aproveitamento, de cobertura e a menor taxa de evasão dos alunos.

Comparando 1996 com 2000, a taxa de demanda teve um aumento de quase sete pontos percentuais. A taxa de aproveitamento dos alunos aumentou apenas 0,5% ponto. A cobertura do Plano demonstra um aumento de sete pontos percentuais e a evasão diminuiu, entre os dois anos, 3,13 pontos percentuais.

5.3 Clientela atendida pelo Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais de 1996 a 2000

Como dito anteriormente, é clientela considerada preferencial no acesso aos cursos pelo PLANFOR, pessoas com grau de escolaridade de até sete anos de estudo, ou seja, ensino fundamental incompleto. Pode-se perceber que esta é uma grande dificuldade de focalização dos gestores do Plano em Minas Gerais e também das entidades executoras, pois, excluindo o primeiro ano (1996), no qual 45,22% dos treinandos não responderam sua escolaridade no preenchimento da ficha de matrícula, em 1997 eles corresponderam

a apenas 45,23% da clientela do Plano, diminuindo 33,27% em 2000, o que deve ser considerado como baixo, visto que essa clientela é preferencial.

Tabela 17 – Escolaridade dos treinandos do PEQ/MG 1996-2000 (%)

ESCOLARIDADE	1996	1997	1998	1999	2000
Ensino fundamental incompleto	11,84	45,23	42,44	33,58	33,27
Ensino fundamental completo a médio completo	37,15	39,19	41,91	56,31	63,69
Superior completo e incompleto	5,79	10,28	10,24	10,11	3,04
Não respondeu	45,22	5,30	5,41	–	–

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Segundo dados da PNAD de 1998, o Estado de Minas Gerais possui 63,82% da sua população economicamente ativa com escolaridade equivalente ou inferior a sete anos de estudo. Então, um grande problema a ser ressaltado na execução do Plano é que as entidades executoras não conseguem mobilizar e focalizar suas ações para essa clientela considerada preferencial, devido, principalmente, à dificuldade de encontrá-la e mobilizá-la como também de fazer com que a informação sobre os cursos cheguem até esse público. Na verdade, as entidades executoras matriculam quem chega primeiro a fim de freqüentar o curso, e não se dão ao trabalho de ir atrás de quem realmente necessita, de que não tem acesso a informações e por isso nem fica sabendo o dia da inscrição para essas ações de qualificação.

Tabela 18 – Gênero dos treinandos do PEQ/MG 1996-2000 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000
Feminino	44,73	49,85	50,46	54,58	58,71
Masculino	55,23	50,04	48,49	45,42	41,29
Não respondeu	0,04	0,11	1,06	-	-

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

É crescente a participação das mulheres nas ações de qualificação profissional,

aumentando de aproximadamente 45% em 1996 para 59% em 2000. É importante ressaltar que as mulheres também são consideradas como clientela preferencial para freqüentar as ações de qualificação profissional do PEQ. As mulheres representam 40% da PEA de Minas Gerais, sendo que, destas, segundo dados da PNAD 98, 16,69% estão na condição de chefe de família.

Tabela 19 – Idade dos treinandos do PEQ/MG 1996-2000 (%)

FAIXA ETÁRIA	1996	1997	1998	1999	2000
16 a 24 anos	33,20	36,62	31,09	43,02	47,41
25 a 44 anos	32,65	43,94	49,46	41,08	41,02
45 ou mais	7,23	12,22	16,04	11,60	11,57
Não respondeu	26,91	7,23	3,41	3,80	-

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Ao contrário da escolaridade, tem havido por parte dos gestores e das entidades executoras uma maior capacidade na focalização do público jovem. Em 1996, 33,20% dos treinandos tinham entre 16 e 24 anos, passando para 47,41% em 2000. Dados da PEA de Minas Gerais demonstram que existem 24,81% de pessoas entre 14 a 24 anos no Estado.

Tabela 20 – Raça/cor dos treinandos do PEQ/MG 1996-2000 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000
Amarela	2,40	1,10	1,10	1,58	1,32
Branca	25,20	50,90	51,90	53,07	51,02
Parda	4,20	26,40	30,80	35,56	38,11
Negra	14,00	9,90	8,50	8,61	8,97
Indígena	-	-	0,40	0,50	0,58
Não respondeu	54,10	11,70	7,30	-	-

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Também são dotadas de preferência de acesso as raças/cores negra e parda. Retirando o ano de 1996 da análise (onde 54% não responderam essa questão ao preencherem as fichas de matrículas dos cursos), enquanto o atendimento à raça parda aumentou de

26,40% de 1997 para 38,11% em 2000, a negra diminuiu de 9,90% em 97 para 8,97% em 2000. Segundo dados da PNAD 98, 8,79% da população economicamente ativa de Minas Gerais se compõe de negros e 38,71% de pardos. Ou seja, ainda é pequeno o número de treinandos dessa raça/cor atendidos pelo PEQ.

Tabela 21 – Público alvo prioritário atendido no PEQ/MG 1996-2000 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000
Desempregados	33,71	27,74	30,59	44,92	51,14
Jovens em situação de risco social	0,79	14,87	1,16	6,33	2,37
Candidatos ao primeiro emprego	7,11	11,53	10,89	16,33	21,04
Em risco de desocupação	28,05	12,70	8,88	15,56	22,50
Pequenos empreendedores	-	3,63	16,99	14,29	5,84
Portadores de necessidades especiais	-	-	2,23	3,82	6,43

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

O Plano em Minas Gerais tem sido eficiente quanto à focalização dos desempregados para o atendimento nas ações de qualificação, atingindo o percentual de 51% no ano 2000. Quanto ao pequenos empreendedores, o percentual de atendimento caiu de 16,99% em 1998 para 5,84% em 2000.

Tabela 22 – Grupos do público alvo prioritário – relação entre planejamento e execução do PEQ/MG-2000

Público alvo/PLANFOR	Planejamento do PEQ/MG-2000		Execução do PEQ/MG-2000		Atendimento em relação ao planejamento
	Planejamento	Planejamento %	Matriculados	Matriculados %	
Pessoas desocupadas	118.756	51,63	121.741	51,14	102,51
Sob risco de desocupação	47.940	20,84	53.572	22,50	111,75
Pequenos e microprodutores	34.246	14,89	13.899	5,84	40,59
Autônomos	22.832	9,93	23.153	9,73	101,41

Subtotal	223.774	97,29	212.365	89,21	94,90
Outras clientelas do PEQ/MG-2000	6.243*	2,71	25.680**	10,79	
Total	230.017	100,00	238.045	100,00	103,49

Fonte: Minuta do PEQ/MG-2000 e Lumen/Fumarc/PUC Minas

*Este valor se refere ao número de treinandos que o PEQ/MG-2000 planejou atender além do público alvo prioritário definido pelo PLANFOR. Na minuta do PEQ/MG-2000, são consideradas como outras clientelas os detentos e egressos do sistema penal, os formadores e multiplicadores, os conselheiros municipais, os trabalhadores não remunerados, os estagiários, os aposentados e os integrantes de comunidades indígenas.

**O valor executado foi aferido considerando os treinandos atendidos nas ações de qualificação classificados como segurados (exceto o seguro-desemprego), aposentados, trabalhadores não remunerados e empregados assalariados com registro em carteira que têm mais de sete anos de escolaridade e renda familiar acima de três salários mínimos.

Os quatro grupos de público alvo do PLANFOR para freqüentar as ações de qualificação são os desempregados, as pessoas sob risco de desocupação; os pequenos e microprodutores/empreendedores e os autônomos. Em 2000, todos os grupos, com exceção dos pequenos e microempreendedores, foram atendidos a contento na execução do Plano. Entre os empreendedores, estavam planejados quase 35 mil e foram atendidos 14 mil, o que representa um atendimento de apenas 40%.

Sintetizando, quanto ao atendimento às clientelas preferenciais no acesso às ações de qualificação, o Plano em Minas Gerais conseguiu atender em 1997 e 1998 um bom percentual para pessoas com até ensino fundamental incompleto, mas nos dois anos subsequentes (1999 e 2000) o Plano não conseguiu focalizar prioritariamente essas clientelas, tendo o percentual de pessoas com fundamental completo e ensino médio superado o de pessoas com até ensino fundamental incompleto.

Quanto ao gênero, as mulheres são clientelas prioritárias para o PLANFOR; em 1996 e 1997, isso não foi considerado no Estado, situação que se reverte a partir de 98 até 2000, onde o percentual de mulheres que participam das ações supera o percentual masculino.

Com relação à idade, o público preferencial são os jovens entre 16 e 24 anos. Em 1997 e 98, eles não constituíram a maioria, tendo a faixa de 25 a 44 anos superado o público preferencial. A partir de 99, e também em 2000, essa faixa passa ser mais bem focalizada pelas ações de qualificação no Estado.

A focalização de raça/cor é a mais difícil para o Plano Estadual. O PLANFOR normatiza que o atendimento a essa clientela deve ser superior à proporção da PEA no Estado. Segundo a PNAD 98, em Minas Gerais, 8,79% da PEA são formadas por negros e 38,71% de pardos. No atendimento do Plano, os negros formaram o grupo menos atendido em 1998 e 99 se comparado à proporção destes na PEA. Pior ainda é o atendimento aos pardos, que de 97 a 2000 também teve, proporcionalmente à participação destes na PEA, um percentual menor nas ações de qualificação.

5.4 A problemática da gestão e da execução do Plano em Minas Gerais

5.4.1 Levantamento de demandas e distribuição dos recursos e dos treinandos pelos setores econômicos do Estado

A tabela abaixo tem como objetivo dar visibilidade à situação na qual se encontrava cada um dos setores econômicos no Estado em 2000 e, ainda, mostrar a meta quanto ao número de treinandos a ser atendido e o montante de recursos a ser alocado em cada um, segundo os gestores do PEQ.

Tabela 23 – Metas PEQ/MG-2000 por setores econômicos

SETORES ECONÔMICOS	DEMANDA DO MERCADO DE TRABALHO ²²	TREINANDOS	RECURSOS
Comércio; reparo de veículos, objetos pessoais e Domésticos	EST/MOD	34.560	4.976.640,00
Agropecuária; silvicultura, exploração florestal	EXP/MOD	26.304	3.787.776,00
Indústria da transformação (excluídas atividades artesanais)	EXP/MOD	21.504	3.096.576,00
Construção	EXP	21.120	3.041.280,00
Transporte, armazenamento e comunicações	EXP/MOD	15.360	2.211.840,00
Turismo (abrangendo toda a cadeia de atividades do setor – alimentação, hospedagem, transporte, lazer)	EXP	15.360	2.211.840,00
Administração pública, defesa e seguridade social	RET	9.600	1.382.400,00
Cultura	EXP	9.600	1.382.400,00
Artesanato	EXP	8.640	1.244.160,00

²² As abreviaturas nesta coluna referem-se aos seguintes termos: EST – estagnação; MOD – modernização/reestruturação; RET – retração; EXP – expansão.

Alojamento e alimentação (excluídas atividades voltadas para o turismo)	EXP	7.680	1.105.920,00
Saúde e serviços sociais	EXP/MOD	5.760	829.440,00
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	EXP	4.282	616.550,50
Educação	EXP	2.246	323.481,60
Pesca	EXP	1.920	276.480,00
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	EXP/MOD	1.920	276.480,00
Atividades financeiras	EST/MOD	1.920	276.480,00
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	EST	1.920	276.480,00
Indústria extrativista	RET/MOD	768	110.592,00
Serviços Domésticos	RET	768	110.592,00
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	EST	768	110.592,00
TOTAL		192.000	27.648.000,00

Fonte: Minuta do PEQ/MG-2000 – Setascad

A referência básica para que o Plano seja considerado eficiente quanto a esse critério, segundo os referenciais nacionais do PLANFOR, é que na fase de planejamento seja considerada a distribuição percentual de treinandos e investimentos segundo cursos e programas *versus*/ou pela a distribuição do emprego segundo os setores econômicos e/ou ocupação do Estado de Minas Gerais; além de ter de existir o mínimo de 80% de treinandos e investimentos em setores ou ocupações em expansão com possibilidades de trabalho.

Ao fazer a leitura da tabela acima, uma primeira questão a ser evidenciada diz respeito à própria natureza dos dados da coluna referente à demanda do mercado de trabalho. De todos os setores presentes, apenas três se apresentam em fase de “estagnação”, o mesmo ocorrendo em relação à fase de “retração”. Todos os demais são apresentados como estando em fase de “expansão” ou “expansão/modernização”.

Analisando os dados, percebe-se que a previsão de maior alocação de recursos e, por conseguinte, de atendimento a um número maior de treinandos é no setor de “Comércio; reparo de veículos, objetos pessoais e domésticos”, que se apresenta, segundo os dados indicam, em fase de “estagnação” e “modernização/ reestruturação”. Por outro lado, nota-se que, para outros setores cuja situação é de “expansão”, a previsão é de alocação de um montante de recursos/número de treinandos atendidos menor que naquele.

Quanto aos procedimentos usados para se definir a aplicação dos recursos em determinados setores econômicos, e quais os critérios definidores são utilizados para dizer se o setor está em expansão ou em retração, as informações são desconhecidas.

Segundo o presidente do Ceter, há necessidade de focalizar os investimentos nos setores que estão em crescimento. Para ele, terão maiores investimentos os setores que estão em expansão, e que, por isso, têm maior capacidade de gerar empregos para se atingir resultados.

Entretanto, alguns setores econômicos considerados em retração em 2001 tiveram aumento de investimentos, se comparado ao ano de 2000. O entrevistado assim justifica: *"São setores onde há necessidade de se manter uma grande quantidade de pessoas na ativa. Aqui o critério é a quantidade de pessoas empregadas no setor"*.

Não existe, aparentemente, um critério único para a aplicação dos recursos em determinados setores econômicos. As informações são discutidas com representantes dos vários segmentos (turismo, indústria, comércio) que estão presentes no Conselho, oriundos de diversas regiões do Estado.

Segundo o presidente, também não existe um documento formal de onde são retirados os dados para a definição da alocação dos recursos: *"As informações são colhidas sobre os setores de modo informal"*, fato que considera positivo, afirmando que a riqueza está exatamente nessa informalidade.

Para o representante da bancada dos trabalhadores, os dados da PEA são considerados para se definirem as metas de distribuição de recursos e vagas por setores econômicos, *"mas a discussão do Conselho pesa muito"*. Segundo ele, *"não é só qualificar para o setor que está contratando, mas também qualificar trabalhadores de um setor que está demitindo, para que possam trabalhar em outro setor, em outra atividade"*, resposta contraditória à do presidente do Conselho.

Outro aspecto que merece destaque é quanto à ausência de informações sobre as fontes dos dados utilizadas para a distribuição dos recursos pelos setores econômicos. As falas dos gestores foram bastante contundentes no sentido de explicitar as dificuldades encontradas na hora de estabelecer metas e planejar o atendimento aos setores e

atividades econômicas, dada a pouca disponibilidade de dados consistentes, a partir dos quais se possa traçar um quadro mais real da situação de cada setor tanto ao Estado quanto nos municípios.

O próprio superintendente de 2000 não foi capaz de oferecer uma resposta muito esclarecedora:

"[...] as metas são preestabelecidas no Plano já protocolado no Ministério e aprovadas pela Comissão Estadual. São clientelas que já estão previstas e as quais nós teremos que atender. Não é uma camisa de força, mas é um parâmetro a ser seguido. Nós temos discutido com os segmentos econômicos a carga horária, a metodologia, mas é extremamente difícil devido ao tamanho do Plano. O sucesso, ou o insucesso das metas, está intrinsecamente ligado à metodologia adotada no curso, a qualidade do material didático adotado, o tipo de curso. As metas estão postas, o problema é como dar qualidade e elevar a eficiência e a eficácia na execução dessas metas." (Ex-superintendente de Relações de Trabalho da Setascad em 2000).

Já em 2001, a superintendente entrevistada afirmou que um Plano anual é elaborado tomando como base o ano anterior, ou seja, não se considera a evolução das atividades econômicas e, se um erro acontece em um ano, ele será repetido no ano posterior.

"[...] em termos de metas, o PEQ-2001 foi elaborado pela Diretoria de Qualificação Profissional (DQP) em cima do Plano do ano passado." (Superintendente de Relações de Trabalho da Setascad em 2001).

Um outro agravante apontado pela superintendente foi o fato de o Plano do Estado em 2001 ter sido enviado ao Ministério do Trabalho e Emprego antes de a Setascad receber os questionários do Plano Municipal de Emprego, Renda e Qualificação Profissional, com o levantamento das demandas municipais.

"[...] na verdade, isso não retrata, em momento algum, a realidade do Estado, porque você faz um Plano antes de ouvir o município. E o município, por sua vez, nesse processo, poderia contribuir pouco, porque está mais atento à oferta do que ao seu diagnóstico. Você vê claramente, com pouquíssimas exceções, que foi mantido o percentual do ano passado." (Superintendente de Relações de Trabalho em 2001).

O presidente do Ceter apontou o levantamento das demandas municipais e a Resolução do Conselho que trata sobre a aplicação dos recursos nos municípios de acordo com a PEA como uma evolução no planejamento do Plano. Este último aspecto, foi

considerado um avanço de 2001 em relação aos PEQs anteriores.

Segundo os técnicos da Setascad entrevistados, foram utilizados como dados e informações para fazer o planejamento do PEQ/MG-2001 a PNAD, a PEA, o Dieese, a PED (que informa os setores econômicos em expansão e retração), uma pesquisa no *site* da Assembléia Legislativa que traz um levantamento de dados de cada município do Estado, o *site* da Prodemge, dados do Lumen relativos ao ano anterior e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). E reforçam que é preciso gastar todo o recurso recebido para que este não diminua no ano subsequente.

"A gente na hora de definir estes setores, joga um pouco a mais para cada setor; então, é de acordo com o ano anterior. Se não executar tudo, não gastar todo este recurso, com certeza no ano que vem, quando a gente for solicitar mais do que este ano, eles vão falar: 'vocês não gastaram o que solicitaram no ano passado, como querem ampliar?'" (Técnico da Setascad).

Os técnicos da Secretaria entrevistados também confirmaram que as demandas que surgiram com o levantamento não foram incorporadas ao planejamento do PEQ/MG-2001 porque o Plano foi realizado antes do levantamento de demandas. *"O planejamento se restringe a apontar as metas que serão atingidas em cada setor e em cada município. Você não planeja cursos, planeja metas e recursos"*. Apenas uma entrevistada afirmou que essas demandas estão sendo incorporadas, mas que não há grandes alterações de um ano para outro em termos de setor econômico.

"O município só recebe a meta e o valor dos recursos; nem o setor nós determinamos. Ao receber a meta e o valor que será destinado a ele, o município distribui de acordo com os cursos de que necessita e envia à Setascad quais cursos devem ser executados e quantos treinandos por curso. Às vezes, indicam a executora. A demanda solicitada pelo município é atendida em sua totalidade." (Técnica da Setascad).

Um grande problema apontado por outro técnico da Secretaria do Trabalho foi quanto à falta de qualificação dos integrantes das CMEs, os maiores responsáveis em fazer o levantamento da demanda municipal:

"Eles têm dificuldades até para receber um ofício, ler e entender. O ofício chega lá e imediatamente eles ligam para saber de que se trata. (...) Este ano, eu acho que a gente teve prejuízo, porque, como houve mudanças nas prefeituras, praticamente todas as comissões passaram também por mudanças. É um pessoal novo que está chegando agora. O pessoal que estava até o ano passado já tinha

passado por algum processo de qualificação de conselheiros municipais e, com a mudança na gestão municipal, muda-se também o pessoal das comissões."

Para o ex-superintendente de Relações de Trabalho em 2000, *"o gargalo do Plano está na qualidade dos membros das comissões municipais de emprego em cada um dos municípios"*.

Muito embora o Plano, em sua concepção, tenha como prerrogativa privilegiar atividades ou setores econômicos que sejam consistentes com a realidade local, a formulação de demandas, que é o mecanismo através do qual se busca atingir tal consistência, constitui-se em uma das grandes dificuldades.

Segundo o Guia do Planfor, é necessário que haja adequação e consistência dos cursos com o perfil e as tendências do mercado de trabalho local e regional, de modo a garantir a inserção produtiva dos treinandos.

Espera-se que as Comissões Municipais de Emprego (CMEs) analisem e levantem dados sobre as atividades e os setores econômicos passíveis de oferecer maiores perspectivas de trabalho e renda. As Comissões deverão, ainda, analisar a viabilidade de criação de outras alternativas de trabalho e renda no mercado local, promovendo a adequação do que está previsto em âmbito estadual às ações de qualificação a serem executadas nos municípios.

No estabelecimento de prioridades para a formação profissional, o PLANFOR optou por uma estratégia que pode ser considerada inovadora diante da experiência brasileira com programas semelhantes, que é focalizar a atenção na "demanda" por formação profissional e, a partir dela, acionar os agentes capazes de atender à demanda, e não mais derivar as ações daquilo que as agências especializadas têm "na prateleira" para oferecer.

Tal inversão constitui, sem dúvida, um grande avanço. A política de formação profissional, nesta perspectiva, deixa de ser passiva e subordinada a interesses constituídos, como tantas vezes ocorreu no passado, podendo alcançar, desta forma, uma eficácia muito maior. Porém, colocar isso em prática tem sido muito difícil em Minas Gerais, devido à desqualificação dos conselheiros municipais e, principalmente,

porque têm assento nas Comissões representantes diretos das entidades executoras, que barganham para si a oferta dos cursos nos municípios e nas regiões.

Segundo um técnico da Setascad, o planejamento não reflete a realidade do município e sim o interesse das entidades executoras. *"Deveria haver treinamento das Comissões, para que estas soubessem levantar a demanda real do município"*. Para outro técnico entrevistado, o questionário enviado aos municípios pela Secretaria é falho, as CMEs são muito despreparadas, e as entidades executoras fazem um *lobby* muito grande:

"O questionário é muito falho. Primeiro, porque as CMEs estão muito despreparadas, onde elas existem. Onde não existem, as prefeituras é que fazem isso. O que eu sinto é que uma pessoa, ou um grupinho de pessoas, se reúne, responde o questionário e levanta os custos, não em cima da demanda real do município, mas muito em cima da lista de cursos das executoras que são enviadas para o município. Porque quando a gente envia esse questionário para os municípios, as entidades executoras enviam também, e não só enviam como começam a fazer pressão em cima dos municípios para que eles selecionem os cursos que elas oferecem. Então, o que os municípios fazem? Às vezes, eles desconsideram, não procuram levantar a demanda real e sim aquilo que as entidades oferecem e propõem. Eles montam uma lista de curso, que, quando a gente vai ver, não tem nada a ver com o município, principalmente pelo grande número de pedidos de trocas que são feitos durante a execução. O município manda o questionário e, depois, todo dia, manda um ofício para trocar cursos, trocar entidades. É de acordo com o lobby que a entidade faz, a que faz mais lobby leva mais. São raros os municípios que mandam a demanda e sustentam aquela demanda até o final, indiferente de ter ou não uma CME." (Técnico da Setascad)

Para um representante da bancada dos empregadores, quanto ao levantamento de demandas:

"Esse é um dos pontos que considero complicado dentro desse sistema inteiro. Porque o questionário em si, ele pode ser uma ferramenta que pode ser bem ou mal utilizada em função da capacidade, ou da capacitação que foi realizada dentro de cada uma das CMEs. No caso da comissão de BH, que é uma comissão com estrutura maior, é uma demanda que é muito bem estudada, eu não diria que é o modelo ideal, mas pelo menos é muito melhor do que nos casos que a gente vê no interior do Estado, em que se percebe que há um completo distanciamento das demandas colocadas com aquilo que a gente sabe, sem nenhum preconceito com relação a esses cursos, mas são cursos que não têm nenhum fator importante em termos de resultado para o município. Muitas vezes, até porque não sabe preencher e como priorizar. Uma simples seqüência de cursos colocados dentro de um relatório desse, altera completamente a priorização. E às vezes por desatenção, por descuido ou por falta de zelo, ou

por não saber, isso é preenchido de forma errada e gera resultados ruins para o município. É um dos pontos fracos”.

Ao dar primazia à demanda, o PLANFOR busca estabelecer suas prioridades atentando para dois objetivos, ambos corretos em si, mas que não são fáceis de serem conciliados: por um lado, recomenda a focalização “na demanda do mercado de trabalho” e, simultaneamente, estabelece como população alvo àquelas pessoas que, em função de uma série de características individuais, econômicas e sociais, encontram-se em desvantagem quanto ao acesso às formas convencionais de educação profissional.

A dificuldade de conciliar esses dois objetivos reside, justamente, no fato de que a população alvo apresenta um perfil, na maioria das vezes, incompatível com os requisitos de qualificação exigidos pelas oportunidades que hoje se abrem, a começar pelos níveis mínimos de escolaridade.

Nos municípios pequenos, o conhecimento e a sensibilidade das CMEs podem ser capazes de perceber quais cursos são mais consistentes com a realidade local, mas, nos municípios maiores, certamente é importante contar com alguma referência baseada em levantamentos sistemáticos; dados do IBGE, como PEA e PNAD, por exemplo, poderiam indicar os setores e as ocupações que mais estão empregando no Estado.

Para o PLANFOR, o planejamento da qualificação profissional elaborado com foco na demanda é considerado como a efetivação do “planejamento integrado da política pública de trabalho e renda”. Assim, a noção de que “não basta ofertar bons cursos, é preciso saber para quem e para quem vão servir” deve ser incorporada nos planos estaduais a fim de que se promova, através deles, o atendimento concreto das demandas locais.

Mas, na medida em que ocorre a descentralização excessiva, o que ocorre de fato é a legitimação dos interesses locais. Pois quem tem assento nas comissões municipais de emprego muitas vezes são representantes dos interesses das entidades executoras. Nos municípios, essa relação tripartite é frágil e sofre a predominância dos interesses de uma parte sobre a outra.

“A perspectiva é de treinar e de atender à demanda. Agora, com isso, nós não

podemos deixar de dizer que existe uma disfunção muito grande em entidades executoras grandes, que têm suas estruturas próprias para ministrar aqueles tipos de cursos. Na verdade, a entidade executora está interessada em ofertar os cursos que ela está estruturada para ministrar. E ela costuma divulgar esses tipos de cursos às comissões municipais e estas comissões, então, fazem o pleito de um curso em função de uma entidade executora, e não daquele que o município precisa. Esse é um problema central." (Ex-superintendente de Relações de Trabalho da Setascad em 2000).

Em 1996, foi realizada a primeira tentativa de levantamento de demanda via Fóruns Estaduais, com resultado aquém do esperado, levando a Setascad a buscar o apoio da Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan). Esta Secretaria emprestou significativa contribuição à elaboração do Plano naquele ano, principalmente no que se refere à identificação dos programas e metas a serem desenvolvidos no Estado, tendo como base as orientações do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Segundo a opinião dos gestores, a participação da Seplan foi decisiva na configuração final do PEQ e, em especial, na definição das áreas prioritárias dentre os setores produtivos, de modo que a qualificação profissional atendesse às demandas das indústrias em instalação ou expansão no Estado.

Em 1997, a Setascad realizou, novamente, fóruns regionais, procurando incentivar a participação das comissões municipais. Segundo TEIXEIRA (2001), embora os resultados tenham sido mais animadores que no ano anterior, o despreparo da maioria das comissões e a falta delas em grande parte do Estado implicaram na elaboração de um Plano baseado na oferta de cursos de entidades com relativa influência na Secretaria.

"[...] procurou-se, também, aquinhoar os projetos apresentados por cada uma das representações da Comissão Estadual de Emprego, sendo esta a forma encontrada para a absorção e resolução dos conflitos e interesses de cada setor ali representado. Também, neste ano, o Plano foi direcionado para programas específicos, nacionais e estaduais, de acordo com a orientação do Planfor".²³

²³ Em 1997, o PEQ/MG ofertou 21 programas de Educação Profissional. Os recomendados pelo Planfor (nacionais) foram direcionados para Servidores da Administração Pública, Pessoas Portadoras de Deficiência, Conscritos das Forças Armadas, Turismo, Serviços Pessoais, Saúde, Pesca, Indústria da Construção Civil, Artesanato e Desenvolvimento Comunitário, Jovens em Situação de Risco, Detentos e Egressos do Sistema Penitenciário, Bancários e Outros Trabalhadores do Sistema Financeiro e Assentamentos e Comunidades Rurais. Os de âmbito estadual foram direcionados para Serviços Assistenciais de Ação Continuada, Beneficiários de Seguro Desemprego, Centros Públicos, Empresas em Instalação e Expansão, Comércio e Serviços, Agricultura e Criação de Animais, Missões Tecnológicas e Autogestores e Empreendedores.

Do mesmo modo, no ano seguinte (1998), a Secretaria do Trabalho fez a opção pelos Fóruns Regionais e, apesar dos avanços, este é ainda um mecanismo frágil de levantamento das demandas e repete a maioria dos erros dos anos anteriores. Ao basear a construção do Plano em programas nacionais e estaduais previamente definidos²⁴, os gestores acabam induzindo as entidades executoras a produzirem projetos e a ofertarem cursos “na medida certa dos programas”, ou melhor, de acordo com a sua capacidade instalada e de sua clientela, mas que acabam não considerando a demanda efetiva de cada região.

Em 1999, a Secretaria, através do envio de um questionário denominado Plano Municipal de Trabalho, Renda e Qualificação Profissional, faz uma pesquisa direta nos municípios onde tal instrumento deveria ser respondido pelas comissões municipais de emprego e onde essas não existissem, pelas prefeituras municipais, principal fonte de informações sobre a demanda por cursos de qualificação em cada município do Estado. A dimensão e a distribuição da População Economicamente Ativa (PEA) passaram a ser referências e fatores de transparência do Plano para a alocação de recursos e oferta dos cursos.²⁵ Também a partir de 1999, o PEQ deixou de ser construído por programas e passou a ter como base as clientelas definidas pelo PLANFOR, sendo elas: "pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas ao primeiro emprego; pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; pequenos e microprodutores, principalmente beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (Proger, Pronaf e outros) e, por fim, pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidade por motivos de restrição legal,

²⁴ Em 1998, são ofertados 15 programas de Educação Profissional no Estado. Os nacionais direcionados para o Artesanato e Desenvolvimento Comunitário, Assentamentos e Comunidades Rurais, Bancários e Outros Trabalhadores do Setor Financeiro, Detentos e Egressos do Sistema Penitenciário, Jovens em Situação de Risco Social, Portadores de Deficiência, Servidores da Administração Pública, Indústria da Construção Civil, Setor de Saúde, Serviços Pessoais e Turismo. E os estaduais direcionados para Autogestores e Empreendedores, Empresas em Instalação e Expansão, Jovens em Busca do Primeiro Emprego e Serviços da Rede de Assistência Social.

²⁵ Os critérios para o levantamento das demandas, elaboração dos planos municipais e distribuição dos recursos estão consolidados nas Resoluções 36/98, 37/98 e 38/98 da Comissão Estadual de Emprego.

clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e no fluxo de renda". (Art. 1º, Resolução nº 01/2001 do Ceter).

De acordo com o artigo 4º da Resolução nº 01/2001 do Ceter, a distribuição dos recursos obedecerá aos seguintes critérios: até 4% do investimento total em projetos especiais e 96% em programas de qualificação profissional. Sessenta por cento destes últimos recursos serão aplicados de acordo com o enquadramento em três agrupamentos de municípios definidos pelo Ceter em função de indicadores socioeconômicos, evitando que municípios menos desenvolvidos disputem recursos com os mais desenvolvidos. A População Economicamente Ativa (PEA) do município servirá como indicador para a distribuição de recursos entre os três grupos de municípios.

Segundo o mesmo documento, o atendimento à demanda dos municípios estará condicionado a alguns critérios e serão considerados prioritários os municípios nos quais existam Conselhos/Comissões Municipais (de Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Meio Ambiente, dos Direitos da Criança e do Adolescente) e que entreguem o Plano Municipal de Emprego, Renda e Qualificação Profissional dentro dos prazos determinados.

Os municípios que não protocolarem o Plano Municipal de Emprego, Renda e Qualificação, ou o fizerem após o dia marcado pela Setascad, serão considerados não-prioritários e somente poderão receber recursos dos projetos de âmbito estadual. Muito embora, na opinião dos entrevistados, o próprio instrumento apresente falhas que induzem ao levantamento incorreto das demandas.

Para SALM et al. (1999), os critérios para estabelecer as prioridades de cursos oferecidos variam muito, conforme as respostas dadas a um pequeno questionário dirigido a representantes das CMEs em 50 municípios do Rio de Janeiro:

Tabela 24 – Critérios mais utilizados para estabelecer as prioridades de cursos oferecidos no PEQ/RJ-1998

Critérios	%
Consenso na Comissão Municipal de Emprego	72
Pesquisa junto à população	44
Sugestões da Secretaria Municipal	36

Consulta aos sindicatos de trabalhadores	32
Consulta às entidades de classe (patronais)	26
Consulta às empresas	20
Sugestões da Secretaria Estadual de Trabalho	12

Fonte: Anais do IV Encontro Nacional de Estudos do Trabalho - Volume II

Segundo os autores, as CMEs não dispõem de critérios ou metodologias uniformes para estabelecer as prioridades nas reivindicações por cursos.

"[...] tal diversidade de procedimentos não constitui um mal em si, ... mas ainda assim, é desejável que os métodos que se mostrarem mais eficazes ganhem preponderância sobre os demais." (Apud, p. 907).

Do mesmo modo, é possível afirmar que em Minas Gerais também não existe uma uniformidade para o estabelecimento de prioridades por parte das Comissões Municipais de Emprego.

5.4.2 Geração de emprego e renda

A execução de cursos de Educação Profissional no PEQ/MG, segundo a Resolução nº 01/2001 do Ceter (art. 6º), será norteada pelos objetivos e diretrizes que visem o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; a redução da pobreza; a elevação da produtividade, da competitividade e da renda; e a elevação da escolaridade.

A referência básica para que os PEQs sejam considerados eficientes quanto a esse critério, segundo os referenciais nacionais do PLANFOR, é se na fase de planejamento forem consideradas ações para encaminhamento e colocação de pelo menos 80% dos desocupados, explorando diferentes possibilidades de trabalho e renda (cooperativas, associações, microcrédito, estágios, trabalho assalariado etc.); e também se a opinião e a visão dos membros do Ceter, das CMEs e de outras lideranças sobre a eficácia dessas ações forem positivas.

Ao definir seus objetivos, o PLANFOR realça a necessidade de uma atuação integrada,

de modo que “o encaminhamento e a colocação no mercado de trabalho sejam vistos como etapa final e necessária das ações de qualificação profissional”.²⁶ Entre os critérios de contratação das entidades definidos pelo então Conselho Estadual do Emprego na Resolução nº 51/00, consta a necessidade de as executoras garantirem o encaminhamento ao mercado de trabalho.

Consta ainda no artigo 8º da Resolução nº 01/2001 do Ceter que para as ações do PEQ/MG terão prioridade entidades executoras que garantam, dentre outros itens citados no artigo, o encaminhamento ao mercado de trabalho e, principalmente, a garantia de elevação de renda ou o maior número de trabalhadores a serem empregados em vagas ofertadas por empresas; acesso prioritário ao público alvo; elevação de escolaridade (mediante ações integradas com a educação profissional, sendo de responsabilidade da Executora o estabelecimento de parcerias para programas de alfabetização e ensino supletivo de 1º e 2º graus (estes não financiados com recursos do FAT); capacidade de catalisar recursos de outras fontes ou recursos próprios, que não exclusivamente do FAT; articulação com o Sine nos diversos serviços: intermediação para o emprego, emissão de carteiras profissionais, seguro desemprego, ou mesmo orientação para captação de recursos junto ao Proger.

Segundo o artigo XV do *Contrato de Desenvolvimento de Ações de Educação Profissional* firmado entre a Setascad e as entidades executoras, são obrigações e competências da contratada

"[...] assumir a responsabilidade de intermediar a colocação profissional dos treinandos, bem como promover a elevação de sua escolaridade, aliada à sua qualificação profissional, informando no Sigae Executora se os alunos concluintes de uma ação foram ou não encaminhados para uma oportunidade de emprego, identificando a forma desse encaminhamento ou o motivo do não-encaminhamento".

Pelas informações da equipe da Diretoria de Qualificação Profissional, percebe-se que a única forma de encaminhamento de que se tem conhecimento é a praticada pelo Sine. Portanto, os municípios onde o Sine não atua, que constituem a maioria, não contam com ações voltadas exclusivamente para o encaminhamento ao mercado de trabalho.

²⁶ Guia do Planfor 2000.

Tabela 25 – Descrição do encaminhamento ao mercado de trabalho dos treinandos do PEQ/MG-2000

Encaminhamento		Treinados aprovados	%
Não	A entidade não faz encaminhamento	73.120	33,13
	Já está ocupado	75.936	34,40
	O treinando não quis	5.150	2,33
Sim	Por agência de emprego privada	1.307	0,59
	Por intermédio do Sine	17.175	7,78
	Por meio da entidade executora	42.910	19,44
	Por meio de cooperativa/associação produtora/microempresa	4.225	1,91
	Por meio de negociação direta com empresa para recrutamento	700	0,32
	Por meio de sindicatos	190	0,09
Total		220.713	100,00

Fonte: Lumen/Fumarc/PUC Minas

Na análise da descrição do encaminhamento ao mercado de trabalho no PEQ 2000, cujos dados estão apresentados na tabela acima, percebe-se que o percentual de casos em que a entidade **não** fez o encaminhamento é bastante considerável (33,13%). Há que ressaltar o fato de que 34,40% dos treinandos não foram encaminhados por já estarem ocupados, bem como o percentual de 19,44% de casos em que a entidade executora assumiu a responsabilidade pelo encaminhamento.

Percebem-se que ainda não foram desenvolvidas no PEQ estratégias de articulação com as entidades para a criação de mecanismos mais eficazes de encaminhamento e colocação de treinandos no mercado. Apesar de ser uma exigência do PLANFOR, não se constata nos documentos do Estado esse percentual de encaminhamento e colocação de 80% dos desocupados, explorando diferentes possibilidades de trabalho e renda.

5.4.3 Divulgação focalizada

Em relação à existência e ao alcance de ações de mobilização focalizada nos grupos prioritários do PLANFOR, ressalte-se que não foram encontradas, em nenhum dos

documentos analisados, indicações de ações de divulgação focalizada dos cursos/programas, nem tampouco ações afirmativas ou positivas para inclusão deste público específico, estando o em desacordo com as orientações do PLANFOR em relação a esse parâmetro.

Em entrevista com os integrantes do Ceter e técnicos da Setascad, percebeu-se unanimidade em relação à dificuldade de mobilização desses públicos nas ações de qualificação. Segundo os entrevistados do Conselho, essas dificuldades afetam especialmente as pessoas que habitam regiões rurais, por morarem em local de difícil acesso, estarem mais sujeitas a imprevistos naturais e principalmente porque os cursos geralmente são realizados em épocas inadequadas para esse tipo de público, como as estações de colheita ou plantio.

"Normalmente, os segmentos que estão nas áreas urbanas são mais mobilizados, são mais organizados do que alguns segmentos rurais, que estão mais dispersos [...] Talvez o maior problema seja para as pessoas saberem que têm acesso, ou que têm direito a esses cursos de qualificação. Pela distância em que elas estão, por estarem longe do centro, onde os cursos são realizados". (Representante dos empregadores).

Para os técnicos da Setascad, as dificuldades estão presentes na mobilização de pessoas com nível socioeconômico mais baixo ou desempregados e trabalhadores que atuam no setor informal. Isso ocorre, segundo eles, devido à falta de acesso dessas pessoas à informação, pois não estão vinculados a nenhuma associação, sindicato ou cooperativa, espaços que geralmente se encarregam da divulgação e da mobilização desses públicos.

As opiniões dos representantes do Ceter sobre a existência, na fase de planejamento, de estratégias de mobilização desses segmentos específicos não foram consensuais.

O representante da bancada dos trabalhadores confirmou a existência dessas estratégias, que se constituem basicamente de um maior contato com esse público através de programas com as entidades.

"No meio rural, não é muito fácil de mobilizar. Muitas vezes os cursos acontecem em momentos totalmente inadequados. O cara está plantando, colhendo e tem que largar a atividade dele para participar do curso. Porque quando a coisa sai, já sai numa época que não é viável para acontecer. Se saísse desde o início do ano, aconteceria muito mais tranquilamente. O meio rural é ainda um meio um pouco disperso; se ele não confia plenamente em

“você, você não consegue nada dele. Se chover, não passa. Cai barreira, o produtor não sai de casa.” (Representante do governo)

Uma representante da bancada do governo revelou que não há esse trabalho no Ministério, de mobilização focalizada nos segmentos prioritários, tampouco no Estado. Opinião congruente com o representante da bancada dos empresários, que também afirmou não se lembrar de tais ações.

Dentre os técnicos da Setascad, um afirmou que essas estratégias de divulgação ficam a cargo das entidades executoras. Outro entrevistado citou os meios de comunicação, como rádio, faixas e televisão.

Em síntese, o Plano ainda não pode ser considerado eficiente quanto à promoção de igualdade de oportunidades no trabalho e qualificação profissional, independentemente de gênero, raça/cor, idade, escolaridade, nível socioeconômico e deficiências, na fase de planejamento dos programas.

Isso porque, apesar de citar os grupos vulneráveis como prioridade de acesso nas ações de qualificação, os diversos documentos consultados não discriminam quais seriam esses grupos. Além disso, ações de divulgação focalizada nesses públicos e de inclusão dos mesmos não foram encontradas em nenhum dos documentos consultados, o que configura a não-observância das recomendações do PLANFOR.

5.4.4 Focalização da demanda social

Em relação à focalização de grupos relevantes para o desenvolvimento local e para a política pública de trabalho e renda nos cursos, notou-se que os documentos do Ceter não estão de acordo com as recomendações do PLANFOR, especialmente no que tange aos investimentos destinados à formação de membros das comissões municipais, que – na Resolução nº 001/2001 – estão contemplados em Projetos Especiais, mas segundo o Guia do Planfor tem que existir, necessariamente, um Programa Estratégico para a qualificação deste público.

Quanto à promoção de igualdade de oportunidades no trabalho e qualificação profissional, independentemente de gênero, raça/cor, idade, escolaridade, nível

socioeconômico e deficiências, apesar de citar os grupos vulneráveis como prioridade de acesso nas ações de qualificação, os diversos documentos consultados não especificam quais seriam esses grupos.

Em relação à focalização e inclusão prioritária de grupos vulneráveis nos cursos/programas, percebeu-se, nos documentos analisados, que a porcentagem de investimentos e vagas destinadas à população alvo prioritária está aquém daquela estabelecida pelo Codefat, não atendendo de forma adequada às expectativas do MTE, os grupos não foram especificados ao longo dos documentos e não foram criados mecanismos de mobilização e inclusão efetiva dos mesmos nas ações de qualificação, de forma que não foram atendidos de fato, os mais necessitados.

A título de exemplo, segundo o estudo de SALM et al. (1999), em consulta a representantes das CMEs do Rio de Janeiro, 50% consideraram que os segmentos mais carentes não tiveram acesso aos cursos oferecidos. Entre as várias explicações dadas para esta distorção, pesaram fortemente razões como 'a baixa escolaridade dos candidatos/alta exigência de escolaridade dos cursos', com 28% das respostas; 'a falta de informação/pouca divulgação', com 24%, e a 'seleção dos cursos não foi dirigida aos mais carentes', com 16%.

5.4.4.1. Dificuldade em manter os jovens nas ações de qualificação

Outra dificuldade percebida, segundo os gestores, é inserir e manter os jovens entre 16 e 21 anos nos cursos de qualificação. Em entrevista com a superintendente das Relações do Trabalho da Setascad, apreendeu-se que a meta de investimentos em jovens entre 16 e 21 anos (35% dos recursos) – considerada população de acesso preferencial a ações de qualificação – é tida como alta.

"Embora eles tenham acesso preferencial, a dificuldade em atendê-los e mantê-los nos programas faz com que seja necessário criar mecanismos para sensibilizar o público e evitar evasão dos cursos, considerado um problema entre os jovens candidatos ao primeiro emprego".

5.4.5 Atuação e participação dos atores no planejamento do PEQ/MG

A eficiência dos PEQs será alcançada, segundo os referenciais nacionais do PLANFOR, se na fase de planejamento houver uma satisfação/opinião positiva do Conselho Estadual de Trabalho sobre a qualidade e quantidade de sua participação no planejamento das ações; se houver previsão quanto ao número e a periodicidade de eventos e ações de informação, orientação, mobilização das CMEs/Ceter (seminários, fóruns, informes, boletins, relatórios); e o alcance previsto por esses eventos/ações atingir uma porcentagem de membros do Ceter/CMEs representativa em relação ao seu universo no Estado.

As respostas a estas questões foram buscadas nas entrevistas com os membros do Ceter e da DQP (incluindo o presidente e a superintendente dessas instituições), nas quais investigou-se a opinião sobre o papel que cabe a cada ator no planejamento do PEQ, as atividades que o Conselho e a Diretoria de Qualificação Profissional desempenharam no processo e uma avaliação desses desempenhos; o relacionamento entre os atores (Ceter e DQP/Setas); e, ainda, o trânsito das informações entre eles.

O presidente do Ceter e a superintendente de Relações do Trabalho afirmaram que a definição clara do papel de cada uma dessas instituições pode contribuir para a articulação e o fortalecimento da atuação do Conselho com os demais atores.

Para os representantes da DQP, cabe ao Conselho as seguintes atividades: dar apoio às ações da Diretoria, dividindo responsabilidades na utilização dos recursos do FAT, o que, para eles, implica maior proximidade entre DQP e Conselho; trabalhar junto às Comissões Municipais, treinando-as no levantamento de demandas, apoiando na execução do Plano Municipal; estar presente em toda política pública de emprego e renda, elaborando e apresentando propostas; trabalhar na captação de recursos; e elaborar relatórios sobre a realidade de cada setor.

Os representantes no Conselho das bancadas do governo e dos trabalhadores ressaltaram ainda a avaliação das entidades executoras, *"tanto juridicamente quanto em capacidade técnica"*.

O representante da bancada dos empresários acrescenta outra atribuição do Ceter: a identificação dos "trabalhadores" desqualificados e do tipo de qualificação que eles necessitam. Para ele, é importante, também, que o Conselho oriente suas ações para o cumprimento dos melhores resultados do Plano, preocupando-se com a "democratização" do acesso à qualificação, para que não haja concentração de cursos e recursos em determinado setor e/ou região.

O representante dos trabalhadores no Ceter faz críticas à Diretoria de Qualificação Profissional da Setascad, afirmando que houve discussões somente até a aprovação da Resolução pelo Conselho. Para ele, após a aprovação, a instituição foi alijada do processo, não recebendo mais nenhuma informação da Setascad.

"O planejamento, na prática, não existe do ponto de vista do Ceter, o que existe é um 'apagar de incêndio', não tem um planejamento democrático, com participação do Ceter." (Representante da bancada dos trabalhadores).

Este mesmo entrevistado complementa que a Secretaria não se dispôs a discutir, durante o processo de planejamento, impossibilitando a participação do Conselho. Fez ainda outras sérias críticas à Setascad, dizendo que ela "manipula os recursos" do PEQ, trata as entidades executoras como "conselheiras", dando a elas mais informações e poder de decisão do que ao Conselho.

"Eles (DQP) ocupam uma posição ruim ao não se abrirem para a discussão, a visão é de manipulação de recursos, pois esse é o único recurso que Setascad tem, os técnicos manipulam o PEQ, tratam as entidades executoras como conselheiras que vão definir o PEQ junto com eles e o Ceter como lobistas, pois o Ceter é composto de entidade executoras. No plano político, houve um retrocesso pela não-participação da sociedade civil, representada pelo Conselho, possibilitando que ocorram erros graves, inclusive a relação pessoal com entidades executoras".

"O Ceter quer um processo aberto e a DQP não tem permitido isso; sendo até inflexível com as comissões, não as convocando para discutirem e corrigirem juntas as incoerências que aparecem na levantamento de demandas, desqualificando as comissões e impondo definições de cursos; quando há incoerências, denomina isso como um conflito de concepção entre Ceter e DQP".

A crítica da representante do governo no Conselho à Diretoria de Qualificação Profissional é de que a diretoria fica restrita às atividades de operacionalização, de

cumprimento das normas e não planeja com eficiência suas ações.

O representante dos empresários no Ceter, ao contrário, avalia positivamente a atuação da DQP no planejamento do Plano em 2001, não apresentando críticas à Diretoria porque, segundo ele, o trabalho de coordenação do Plano "é muito difícil", em vista do tamanho e do alcance no Estado.

Segundo o presidente do Ceter, a atuação do Conselho no planejamento do PEQ/MG-2001 foi melhor que em 2000, pois o "*Conselho conseguiu aumentar os recursos destinados a Minas Gerais*".

O representante da bancada dos empresários também elogia a atuação do Conselho na busca de solução quanto ao atraso na execução do Plano no ano passado, e a iniciativa de mobilizar e capacitar as CMEs em parceria com a Setascad, para que a demanda do município reflita as reais necessidades de qualificação.

Do mesmo modo, os técnicos da DQP entrevistados fizeram muitas críticas à participação do Conselho na elaboração do planejamento, afirmando, de maneira geral, que ela não foi satisfatória. Um dos entrevistados percebe o Conselho como uma instituição dividida em "bancadas", com interesses distintos, onde cada representante atende a seus próprios interesses.

Segundo eles, a participação do Ceter não refletiu as necessidades da qualificação profissional no Estado, porque os integrantes não têm conhecimento suficiente das questões inerentes ao tema.

Como exemplos da fragilidade da participação do Conselho, os entrevistados afirmaram que o órgão não apresenta dados que comprovem quais os setores que necessitam de investimento, deixando a cargo das executoras esta indicação; não oferece aporte suficiente às comissões municipais (tarefa realizada inteiramente pela Secretaria, segundo eles), que não têm qualificação suficiente para responderem ao questionário de levantamento de demandas, deixando-se levar, muitas vezes, pelas pressões de grupos e entidades executoras.

Ainda quanto ao despreparo das comissões para lidar com as atividades do PEQ, um dos

técnicos da DQP entrevistado afirma que, com a nova gestão nos municípios e a conseqüente mudança na composição das comissões, o problema aumentou.

A representante da bancada do governo também faz críticas ao Ceter, afirmando que a instituição limitou-se à aprovação ou não das demandas enviadas pelas comissões.

“Eles (o Conselho) deveriam ser menos interesseiros, politiqueros, querendo cada um ficar defendendo a sua bancada.” (Técnica da DQP).

“Eles vão alegar que não participam mais porque a gente não permite, a gente alega que para eles participarem têm que estar aqui dentro com a gente, vendo o que é. Eles não apresentam dados que nos mostrem em qual setor deve-se investir, quem apresenta isso são as executoras.” (Técnica da DQP).

Conforme as falas acima, é possível perceber que a atuação e a participação dos gestores (Secretaria de Trabalho e Conselho Estadual) é bastante conflituosa, o que pode prejudicar o andamento das ações de qualificação no Estado.

5.4.6 Relacionamento e troca de informações entre os atores envolvidos no planejamento do PEQ

Quanto ao relacionamento entre o Conselho e a DQP, o presidente do Ceter afirma que é "o melhor possível", ressaltando que na atual gestão o Conselho "está tendo uma abertura muito grande", pautando suas ações pela "transparência" no que se refere ao repasse de informações sobre a elaboração do Plano, o que considera um fator de grande importância. De modo geral, a superintendente de Relações do Trabalho também se diz satisfeita com a mudança positiva no relacionamento entre o Conselho e a Diretoria de Qualificação Profissional.

“Fiquei surpresa com o casamento de felicidade absoluta. Até com o próprio Conselho, que tinha momentos de impasse, de discussões difíceis, conseguimos ter uma integração muito grande.” (Superintendente de Relações do Trabalho).

Por outro lado, quanto ao planejamento, o presidente do Ceter fez críticas, negando até a existência de algum planejamento. Entre os problemas que identifica, estão a falta de "consciência ou abertura da própria Secretaria" para discussão, assim como a rotatividade dos integrantes da DQP, dificultando a continuidade de estratégias de planejamento e de execução. Contudo, o entrevistado reconsidera sua opinião,

afirmando que a partir deste ano percebe-se uma preocupação maior da Setascad para que o Conselho participe do planejamento.

Com relação às divergências entre os atores envolvidos neste processo, para o presidente do Ceter elas acontecem mais na hora da execução dos cursos do que durante o planejamento. Citando como exemplos de divergência as discussões sobre a maneira adequada para qualificar pessoas "desqualificadas", o motivo da demora para o início do Plano, e o porquê de os recursos demoraram para ser disponibilizados.

Apesar de considerar satisfatório o relacionamento entre a DQP e o Conselho, a Superintendente identifica também divergências que acontecem, segundo ela, pela própria constituição do Conselho – tripartite – e devido à grande rotatividade dos integrantes, alguns sem conhecimentos suficientes sobre qualificação profissional, gerando discussões demoradas, mas que culminam "num objetivo comum".

Para ela, o Conselho tem procurado definir seu papel no processo, o que implica muita discussão, mas com resultado positivo, porque a instituição, que antes se sentia "preterida" e que participava com opiniões inadequadas, pôde rever sua posição, "saiu fortalecida", e as responsabilidades foram divididas entre as duas instituições.

“É muito difícil para o Conselho perceber que ele é deliberativo e consultivo. Muitas vezes, ele quis assumir um papel de execução, que não teria condição de assumir, e optamos por mostrar um caminho mais adequado, que seria a interlocução, o acompanhamento, e não a gestão do processo, a gestão do recurso.” (Superintendente de Relações do Trabalho).

Os outros representantes do DQP também fazem críticas ao relacionamento entre a Diretoria e o Ceter. Adjetivos como 'desarticulada', 'muito distante', 'com poucas informações circulando', 'com baixa cooperação' e 'postura impositiva' foram as características citadas do relacionamento do Conselho com a Diretoria de Qualificação Profissional. Contudo, um dos técnicos da Secretaria entrevistado, mesmo acrescentando que o relacionamento é pautado por 'rivalidade' e 'sonegação de informações', acredita que o relacionamento vem melhorando.

“É uma relação muito fraca. A gente mal tem contato com eles.” (Técnica da DQP).

A opinião do representante da bancada dos trabalhadores sobre o porquê das divergências entre o Conselho e a DQP, vem do fato de a Diretoria não permitir que o processo seja 'aberto', e ainda mostrar-se 'inflexível' com as Comissões, não discutindo com elas os problemas que aparecem no levantamento das demandas e impondo seu interesse na definição de cursos.

Na percepção da superintendente de Relações do Trabalho e do representante da bancada dos empresários no Conselho, a forma de trabalho 'transparente' e 'democrática' da Diretoria neste ano facilitou a circulação de informações entre os atores envolvidos no planejamento, incluindo o Ceter e as CMEs. A superintendente afirmou que ao se planejar o PEQ/MG-2001 houve grande preocupação no repasse das informações para os municípios.

“A informação está muito socializada.” (Superintendente de Relações do Trabalho).

“Existe um bom diálogo (entre DQP e Conselho). Todas as vezes que solicitamos informações, sempre são passadas. Tenho verificado uma transparência muito grande em tudo aquilo que nós temos solicitado. Não existe questionamento nesse aspecto.” (Representante da bancada dos empresários).

Dentro das iniciativas de disponibilização de informações para os atores envolvidos no PEQ, a superintendente de Relações do Trabalho declara que estão sendo planejados informativos sobre o Plano, que, segundo ela, terão 'maior aplicabilidade', por exemplo, do que as pesquisas sobre avanço conceitual.

“Têm uma amplitude maior (os informativos). É importante que façam uma divulgação e ao mesmo tempo sejam didáticos, pedagógicos, ao invés de você pagar uma pesquisa caríssima, porque quem realmente encomendou normalmente não lê”. (Superintendente de Relações do Trabalho).

O repasse de informações para as Comissões e/ou aos municípios também foi avaliado positivamente pelos representantes da DQP, o que se concretizou através do envio de produtos como fitas de vídeo sobre o PEQ; documentos, explicando a execução do levantamento das demandas; informações sobre os cursos já executados no município; publicações sobre qualificação, relatórios, resoluções, guias, termos de referência e ofícios; informação aos prefeitos sobre os programas interativos na TV Minas; 'dossiê de indicadores' do município e documento sobre o passado histórico do PEQ, de modo a

prepará-los para inserção no processo; além de seminários e os questionários de levantamento de demandas.

O representante da bancada dos empresários no Ceter afirma que esse problema está sendo solucionado com o trabalho de capacitação das Comissões Municipais.

“Neste ano, passamos muito mais informação para os municípios. O planejamento, embora não tenha sido preparado, teve fases definidas e claras.” (Superintendente de Relações do Trabalho).

“Os nomes que as comissões dão nem sempre são adequados aos cursos que elas estão querendo trabalhar.” (Representante da bancada do governo).

Voltando à questão central desse ponto, que é perceber se existe articulação, mobilização e fortalecimento do Ceter e das CMEs, pode-se perceber, através da leitura das declarações dos entrevistados – representantes do Ceter e da DQP – que o baixo fluxo de informações e de discussão entre os atores é uma das grandes deficiências no planejamento do Plano Estadual de Qualificação de Minas Gerais, com respostas totalmente contraditórias entre os atores.

Com relação ao desempenho de cada um dos envolvidos, constatou-se que, apesar de haver iniciativa de mobilização das Comissões, existe uma necessidade real de capacitar seus membros. Por outro lado, o Ceter, que também deveria atuar na discussão do planejamento, fica mais preocupado e incumbido de aprovar as metas do PEQ. Quanto aos técnicos da DQP, fica claro pelas falas a falta de disposição para o diálogo com o Conselho.

5.4.7 Possibilidade de consolidação do sistema público de emprego

A partir da criação do seguro-desemprego, em 1986, e de sua ampliação após 1990, o Sine passou a ser de vital importância para a consolidação de um sistema público de emprego capaz de articular num único local as várias políticas voltadas para os trabalhadores. O ideal é um sistema integrado, em que, ao receber o seguro-desemprego, o trabalhador fosse encaminhado ao programa de re-qualificação/qualificação profissional ou então a um programa de geração de emprego e renda, onde receberia um empréstimo para desenvolver algum tipo de empreendimento ou atividade econômica.

No caso do PEQ/MG, segundo o representante dos trabalhadores no Ceter,

"[...] eles executam um plano que é o PEQ e o Planfor desligado do plano de intermediação de mão-de-obra. As entidades de qualificação têm que ter competência na qualificação e, neste sentido, a questão da intermediação deveria ser assumida pelo Sine. Como o Ministério quer privatizar o Sine, o trabalho é sistematicamente no sentido de esvaziá-lo. O Ministério acaba jogando essas questões como responsabilidade de todo mundo, menos de quem é a responsabilidade efetiva que é do Sine. Eu acredito que o que nós estamos fazendo aqui em Minas tem mais efeito, que é integrar o Sine com a qualificação, estabelecer e definir que os postos do Sine tenham qualificação profissional, que aí você potencializa os postos no sentido de disputar o mercado de trabalho, a pessoa vai ao posto do Sine como sendo uma referência. O Ministério fica inventando moda, ou seja, quer que as entidades que fazem qualificação profissional se tornem intermediadoras de mão-de-obra, isso aí é um absurdo. Ao contrário, as entidades de intermediação deveriam criar assistência e apoio das entidades de qualificação no sentido de, principalmente o Sine, de potencializar com os cursos do PEQ e do Planfor e não o contrário. O encaminhamento é para inglês ver, é a lógica do sistema, o Ministério não aceita o Sine, quer esvaziá-lo, tem uma lógica de privatizá-lo, mas não assume isso, fica transferindo essa responsabilidade para as entidades de qualificação profissional".

Esta possibilidade estratégica de consolidação de um sistema público de emprego no âmbito do Sine reforça-se com a criação das Comissões de Emprego Estaduais e Municipais, que têm a importante responsabilidade de definir as áreas, os segmentos e os setores para os quais devem ser dirigidos os recursos do FAT. A participação destas comissões de emprego na formulação e no acompanhamento dos planos de trabalho dos Sines pode fortalecer a execução e aprimorar os programas dirigidos para a geração de emprego e renda e para a qualificação profissional.

Também é importante ressaltar que as políticas de emprego no plano estadual devem estar articuladas com políticas de desenvolvimento regional, de educação, saúde etc. Mas, por mais complexa que seja a estrutura do Sine, num cenário de baixo crescimento econômico, estagnação dos níveis de investimento e aceleração do desemprego, as potencialidades do sistema público de emprego tendem a ser desperdiçadas, pois num contexto assim recessivo, seu papel deixa de ser o de proporcionar maior geração de postos de trabalho e renda para se configurar num sistema de proteção social, que abarca apenas uma parcela da população excluída.

5.5 Análise dos cursos do PEQ/MG-2000

Em 1999, na execução de um trabalho com o banco de dados do PEQ/MG com a finalidade de normatizar a nomenclatura dos cursos que foram ministrados naquele ano em Minas Gerais, a diferença entre as cargas horárias, a qualidade dos conteúdos desenvolvidos nas habilidades e os pré-requisitos desses cursos de acordo com as clientelas para as quais os mesmos foram ministrados despertaram uma certa curiosidade.

Era possível perceber que os cursos direcionados a pessoas que possuíam escolaridade mais elevada e que estavam inseridas no mercado de trabalho formal apresentavam conteúdos mais atualizados, tratando inclusive sobre reestruturação produtiva.

Por outro lado, os cursos ministrados para pessoas com escolaridade baixa, e na maioria das vezes desocupadas, apresentavam essencialmente conteúdos de cidadania. A pergunta foi: "como uma política que se propõe a melhorar a possibilidade de conseguir emprego e aumentar a geração de renda oferece para as pessoas que estão desempregadas cursos com qualidade inferior e na maioria das vezes ministrando conteúdos específicos tradicionais e tendo como preocupação central o desenvolvimento de cidadania?"

Será que esses cursos estão realmente preparando essas pessoas para concorrer a uma vaga no mercado de trabalho formal, ou estão compensando-as com habilidades básicas que já teriam de ter sido desenvolvidas anteriormente e possibilitando-as, no máximo, a se tornarem trabalhadores 'por conta própria' ou autôgestores/microempreendedores?

Não se discute a importância do desenvolvimento da auto-estima, da possibilidade de conhecer mais pessoas, da aquisição de informações importantes sobre direitos e deveres enquanto cidadãos, mas onde está a maior capacidade de inserção no mercado de trabalho?

Pergunta-se então, se a oferta de cursos de educação profissional no Plano Estadual de Qualificação em Minas Gerais privilegia o atendimento em termos qualitativos, com a promoção e a execução de cursos que buscam desenvolver as chamadas 'novas

competências', com maior carga horária, melhores conteúdos, melhor quadro de instrutores somente para trabalhadores mais favorecidos social e economicamente, ao contrário do proposto na formulação do Plano, que elege como público prioritário a ser atendido os trabalhadores que estão em situação de maior precariedade econômica e social.

O grau de vulnerabilidade é definido pelo PLANFOR em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional. Mas será que esse público alvo não tem sido a clientela de cursos de curta duração, com conteúdos tradicionais que não favorecem o desenvolvimento de 'novas competências' nem lhes possibilita a inserção no mercado de trabalho?

Ou seja, existe a oferta de cursos diferenciados em termos de qualidade para as diferentes clientelas, que, ao invés de contribuir para a diminuição das distorções distributivas em termos de educação profissional, as tem agravado? Tentar-se-á desvelar esta problemática a seguir.

5.5.1 Por escolaridade da clientela

Para fazer a análise dos cursos ministrados no PEQ em Minas Gerais no ano 2000, foi necessário gerar, primeiramente, uma planilha com a questão da ficha de matrícula dos cursos relativa ao grau de escolaridade dos treinandos no momento da matrícula. Assim, de posse do arquivo²⁷ com todos os cursos que foram oferecidos pelo PEQ em Minas Gerais em 2000 (1.709), de todas as entidades executoras (88), com o número de treinandos por grau de escolaridade foi possível aplicar filtros a fim de ir construindo a amostra de cursos que interessava ao desenvolvimento da pesquisa. Primeiramente, foram separados e colocados em ordem decrescente de atendimento todos os cursos do PEQ-2000 que foram ministrados majoritariamente para alunos com escolaridade até

²⁷ Essa planilha gerada continha dados com o código do curso, o nome da entidade executora e o número de treinandos por grau de escolaridade. O arquivo ficou com 365 páginas de Excel, o que corresponde a quase 19 mil linhas.

ensino fundamental incompleto, os cursos para pessoas com nível médio completo e, por fim, cursos direcionados para pessoas com ensino superior completo e incompleto. Feito isso, era necessário dar um corte para uma análise mais pormenorizada. Foi decidido, aleatoriamente, que seriam analisados os cursos que tivessem 80% de seus treinandos nas faixas escolares acima descritas. Após esse corte, o universo ficou assim representado: no PEQ/MG-2000, houve 143 cursos, nos quais 80% dos alunos de todas as turmas tinham até ensino fundamental incompleto; em 22 cursos, 80% tinham como escolaridade o ensino médio completo e, em 53 cursos, 80% dos alunos apresentavam curso superior completo ou incompleto.

Mas, como não seria possível a análise dos 218 cursos acima descritos, foi feito cálculo amostral a fim de que esses cursos fossem selecionados de forma representativa do universo total dos cursos ministrados no PEQ/MG-2000, para esses subgrupos de escolaridade, onde as turmas tivessem 80% de alunos nessa condição.

Com base no público alvo estabelecido e impondo as restrições de tempo, optou-se por utilizar uma Amostra Aleatória Estratificada, já que havia interesse em estudar o comportamento das variáveis envolvidas dentro dos grupos mencionados acima. Além disso, apesar desse Plano Amostral ser viável somente quando a população possibilita sua divisão em estratos homogêneos, ele gera amostras bastante confiáveis e precisas, no que tange à estimação das medidas avaliadas.

Assim, para o cálculo do tamanho da amostra, foi fixado um erro de pesquisa ($B:1^{28}$) de, no máximo, 4%. Além disso, utilizou-se um nível de confiança de 0,95 ($1-\alpha$) para as conclusões extraídas desse estudo e um padrão de variabilidade máxima, isto é, $p(1-p) = 1/4$, em que p representa a proporção de alguma variável auxiliar do estudo, como, por exemplo, o sexo dos treinandos alocados a cada um dos grupos. Todas as definições acima estão expressas na fórmula abaixo:

$$n \geq \frac{Np(1-p)}{(N-1)D - p(1-p)}, \text{ sendo } D = \left(\frac{B}{z_{\alpha/2}} \right)^2$$

²⁸ B é o erro que se está disposto a aceitar nas estimativas dos parâmetros da população

em que N representa o tamanho da população considerada, isto é, 218 treinandos; z_{α} é o percentil²⁹ de uma Distribuição Normal, que deixa uma área abaixo da ordem de $(1 - \frac{\alpha}{2})\%$; D é um fator de ponderação e n é o tamanho mínimo da amostra desejada.

Considerando todos esses critérios, a amostra final contemplou 173 treinandos, distribuídos proporcionalmente entre os grupos, da seguinte forma:

Tabela 26 – Número de treinandos, segundo a escolaridade

Nível de escolaridade	Entrevistas	%
Ensino Fundamental	113	65,32
Ensino Médio	17	9,83
Ensino Superior	43	24,85
Total	173	100,00

Após o sorteio, os cursos analisados estão representados nas tabelas: 32, 33 e 34 presentes no Anexo.

Foi gerado, então, um Banco de Dados com os 113 cursos do ensino fundamental, 17 do ensino médio e 43 do superior contendo as seguintes informações: clientela principal atendida; setor de atividade principal para o qual o curso está voltado; ocupação para a qual se destina; carga horária das habilidades básicas, específicas e de gestão; carga horária total; número de horas práticas; número de horas teóricas; objetivos do curso e pré-requisitos.

Após comparar os dados relativos à carga horária e o número de treinandos, foi possível fazer as seguintes tabelas:

²⁹ Percentil é um valor de uma função estatística que garante uma determinada probabilidade de ocorrência de um certo evento de interesse.

Tabela 27 – Cálculo da carga horária e do número de treinandos pela média³⁰

CURSOS PARA O NÍVEL FUNDAMENTAL						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
11,50	52,42	12,54	76,47	50,15	26,32	29,38
CURSOS PARA O NÍVEL MÉDIO						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
7,59	44,29	8,59	60,47	38,53	21,94	20,59
CURSOS PARA O NÍVEL SUPERIOR						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
12,14	25,77	11,58	49,49	23,33	26,16	36,81

Foi possível perceber que, pelo estudo quantitativo, não seria possível demonstrar a hipótese de que cursos voltados para pessoas com escolaridade mais baixa apresentavam carga horária menor. Pelo contrário, o que foi visto é que, pelo cálculo da carga horária, os cursos para o ensino fundamental apresentavam carga horária total média de 76 horas enquanto os cursos para o ensino superior apresentavam carga horária total média de 49 horas.

Também pelo cálculo da carga horária das aulas práticas desenvolvidas, enquanto cursos para o nível fundamental apresentavam em média 50 horas, os cursos destinados ao ensino superior apresentavam 23 horas.

Quanto ao número de treinandos por curso, a média revelou que nos cursos do ensino superior estavam presentes 36 alunos; já nos cursos do ensino fundamental, esse número caía para 29, ou seja, turmas menores que possibilitavam um aprendizado mais efetivo.

Para minimizar os dados da média, que elevam-se muito quando existe um curso com carga horária muito discrepante (como é o caso do curso de Auxiliar de Enfermagem, para o nível fundamental, com 469 horas/aula), foi utilizado um outro cálculo, o da mediana³¹ que, neste caso, constitui melhor medida de tendência central.

³⁰ Média: valor igual à soma dos números de uma lista dividida pela quantidade de números.

³¹ Mediana é um valor tal em que metade dos números em uma relação está acima deste valor, e metade abaixo.

Tabela 28 – Cálculo da carga horária e do número de treinandos pela mediana

CURSOS PARA O NÍVEL FUNDAMENTAL						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
6	48	6	60	45	16	20
CURSOS PARA O NÍVEL MÉDIO						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
6	40	8	60	40	20	20
CURSOS PARA O NÍVEL SUPERIOR						
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
5	18	6	40	18	40	30

Também pela análise da mediana, a carga horária dos cursos para o ensino fundamental era maior se comparada com a do ensino superior. Enquanto na carga horária total do primeiro grupo a mediada era de 60 horas, nos últimos caía para 18 horas. Também o número de treinandos calculados pela mediana permanecia 20 para o nível fundamental e 30 para o nível superior.

Tabela 29 – Cálculo da carga horária e do número de treinandos pela moda³²

CURSOS PARA O NÍVEL FUNDAMENTAL			
CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
60	59	1	20
CURSOS PARA O NÍVEL MÉDIO			
CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
60	40	20	20
CURSOS PARA O NÍVEL SUPERIOR			
CH TOTAL	CH PRÁTICA	CH TEÓRICA	TREINANDOS
40	0	40	30

Porém, uma característica chamou a atenção quando foi calculada a moda dos cursos. Na amostra de cursos pesquisados, é possível observar que a maior frequência nos cursos para o ensino fundamental eram 59 horas de aulas práticas e apenas uma hora de

³² Moda é o valor que ocorre com maior frequência em uma relação. Quando há mais de um valor nessas condições, todos eles são chamados *modas*.

aula teórica. Nos cursos para o nível superior, esse dado se inverte: nenhuma aula prática e 40 horas de aula teórica.

Seria necessário então analisar esses cursos de uma forma mais qualitativa, já que, pela análise quantitativa, as diferenças de qualidade ficavam mascaradas pelos números; como são inúmeros cursos e a clientela preferencial do PLANFOR são os treinandos com até ensino fundamental incompleto, a média da carga horária era pouco reveladora para os objetivos propostos.

5.5.2 Análise do plano pedagógico e dos materiais didáticos

A partir do exposto acima, a fim de verificar os dados de forma qualitativa, foi utilizado um banco de dados com uma amostra de 131 cursos ministrados em 2000. Diante do plano pedagógico e dos materiais didáticos dos cursos – como as apostilas com os conteúdos a serem desenvolvidos nas habilidades básicas, específicas e de gestão –, foram verificados 49 itens relativos a esses cursos, como, por exemplo, se a clientela atendida no plano pedagógico estava de acordo com as prioridades do PEQ e/ou PLANFOR; se constava no planejamento do curso que ele tivesse sido construído a partir de dados sobre o mercado de trabalho; se havia possibilidade de inserção profissional dos egressos; se o projeto pedagógico e os materiais didáticos vislumbravam a formação para a multifuncionalidade, a reestruturação produtiva, a capacidade de transferência, a formação contínua, o trabalho em equipe, a autonomia e a criatividade; se a proposta de desenvolvimento das habilidades estava adequada às características da clientela; se existiam conteúdos básicos ou disciplinas visando a elevação de escolaridade dos treinandos; se havia algum tipo de atividade ou conteúdo do curso articulado com a inserção profissional no mercado de trabalho formal, para a geração de renda, o desenvolvimento de cooperativas, enfim, um instrumento³³ que abarcava questões desde o planejamento até a execução dos cursos.

A partir desse banco de dados com a análise dos 131 cursos, foi separada uma amostra também de acordo com as faixas de escolaridade pretendidas: cursos para treinandos

³³ Este instrumento encontra-se no Anexo com o nome de Ficha de Registro para Avaliação dos Materiais dos Cursos - PEQ-2000.

com escolaridade até ensino fundamental incompleto, para treinandos com ensino médio e por último, com ensino superior.

Após analisar a clientela atendida em todos os cursos, alguns apresentavam como público alvo pessoas com graus de escolaridade muito variados, indo desde treinandos com até 4ª série do ensino fundamental até superior incompleto, especialmente aqueles em cursos relacionados com culinária, microinformática, etc.

Então, após a exclusão dos cursos nos quais a clientela atendida possuía graus de escolaridade muito heterogêneos, foi confeccionada uma tabela separando os cursos por faixas escolares.

No final dessa análise, estavam representados 39 cursos (desses 131 analisados) que eram predominantemente formados por treinandos com escolaridade até ensino fundamental; 27 formados predominantemente por treinandos com ensino médio; e quatro cursos tinham como público alvo pessoas com nível superior completo e incompleto.

Após um sorteio aleatório pelo código dos cursos foi possível comparar 20 cursos ministrados para pessoas com escolaridade de ensino fundamental e 20 cursos para pessoas com escolaridade de ensino médio. Os cursos amostrados, como também a tabela com as tabulações, encontram-se presentes no Anexo. (Tabelas nº 35,36 e 37)

Após a análise das frequências desses cursos, verificadas a partir dos planos pedagógicos e dos materiais didáticos, foi possível observar que os dois grupos de cursos apresentavam algumas características semelhantes. Tanto os cursos ministrados para treinandos com ensino fundamental quanto para treinandos com ensino médio estavam de acordo com as prioridades do PEQ e/ou PLANFOR (questão 1); os cursos se voltavam de forma positiva para a clientela a ser atendida em relação ao setor de atividade ou ocupação (questão 3); existia adequação conceitual entre o que informavam os materiais pedagógicos e os documentos do PEQ e/ou PLANFOR sobre as habilidades (questão 7); as estratégias de ensino previam a inclusão de diferentes tipos de recursos e equipamentos (questão 28); havia explicitação dos conteúdos dos cursos nos materiais didáticos a serem utilizados (questão 29); os conteúdos

explicitados estavam coerentes com os objetivos e as estratégias de ensino (questão 30); os materiais do curso revelavam qualidade estética, ortográfica e gramatical (questão 40).

Porém, existem algumas distorções presentes nas avaliações quando feita a comparação entre os dois grupos de cursos. Dos 20 cursos analisados de cada grupo, enquanto em 17 destinados à clientela do ensino médio o planejamento foi construído a partir de dados oficiais, análises e estatísticas e respondem à demanda de fóruns e comissões municipais sobre o mercado de trabalho, no grupo de ensino fundamental apenas oito foram planejados a partir desses mesmos critérios (questão 2).

Outra questão discrepante foi quanto à previsão de encaminhamento para o mercado de trabalho dos egressos. Enquanto para os treinandos do ensino médio 16 cursos apresentavam essa preocupação, esse número caía para sete entre os cursos para ensino fundamental (questão 4).

Quanto à elaboração consistente do plano pedagógico e dos materiais didáticos de modo a refletir temáticas contemporâneas do mercado de trabalho, tais como multifuncionalidade, reestruturação produtiva, resolução de problemas, formação contínua, reconversão profissional etc., 13 cursos destinados para o ensino fundamental não apresentavam essa característica contra apenas cinco destinados ao ensino médio (questão 5).

Quanto à coerência entre os objetivos do curso e as propostas de desenvolvimento das habilidades, 12 cursos para o ensino fundamental foram avaliados negativamente nesse quesito, contra oito para o ensino médio nessa mesma situação (questão 8).

Quanto à proposta de desenvolvimento das habilidades estarem adequadas às características da clientela, dos 20 cursos analisados de cada grupo, oito do ensino médio estavam adequados, para cinco do ensino fundamental na mesma situação (questão 10).

Quanto ao curso contribuir para a elevação do nível de escolaridade da PEA, apenas um curso do nível fundamental apresentava essa preocupação, contra quatro destinados ao ensino médio (questão 12). Também foram analisados como 'parcialmente adequados'

os conteúdos ministrados às clientela a serem atendidas em oito cursos do ensino fundamental, sendo que em 11 cursos eles estavam adequados. Para o ensino médio esses números foram respectivamente de um e 15 cursos (questão 31).

Em cinco cursos para o ensino fundamental, não havia indicação de que a organização dos materiais didáticos tivesse sido feita especificamente para os cursos do PEQ, contra dois do ensino médio na mesma situação (questão 32).

Em 16 cursos para o nível médio, a infra-estrutura disponível estava adequada às especificidades do curso que seria ministrado; já para o ensino fundamental, esse número cai para 12 nessa mesma situação (questão 44). Também para 16 do ensino médio, a infra-estrutura estava adequada às especificidades da clientela, contra 12 para o ensino fundamental na mesma situação (questão 45).

Enquanto em nenhum curso para o ensino médio o perfil dos recursos humanos de apoio disponíveis estava inadequado às especificidades, para o ensino fundamental em três cursos o perfil dos recursos humanos de apoio foi considerado inadequado (questão 46).

Em nove cursos para o nível médio, não foi percebido algum tipo de articulação institucional que favorecesse a construção da nova institucionalidade da educação profissional, sendo que, para o ensino fundamental, essa característica não está presente em 13 cursos dos 20 analisados (questão 48).

Por outro lado, também é necessário ressaltar que, em alguns aspectos, os cursos voltados para o ensino fundamental foram melhor qualificados do que aqueles voltados para os treinandos com ensino médio. Em quatro cursos para o ensino fundamental, é revelado no planejamento uma perspectiva de trabalho integrado das diferentes habilidades, sendo que, para o nível médio, isso está presente em apenas dois cursos (questão 11).

Existem nos programas de 12 cursos para o nível fundamental conteúdos e/ou atividades que enfatizam a preservação ambiental, e apenas em sete do ensino médio foi possível observar essa questão (questão 16a) . Também em 11 cursos para o nível fundamental há conteúdos e/ou atividades que enfatizam o desenvolvimento da solidariedade e da

cidadania, contra apenas sete do ensino médio (questão 16b).

Também há coerência entre os conteúdos e as atividades previstas e a organização do curso em relação à preservação ambiental em seis cursos do nível fundamental e dois para o nível médio (questão 17a). Quanto à coerência entre os conteúdos e/ou as atividades e a organização do curso com relação ao desenvolvimento da solidariedade e da cidadania, os números são cinco para o nível fundamental e um para o nível médio (questão 17b).

Em oito cursos no ensino fundamental são perceptíveis indicações de que eles possam vir a contribuir para a redução das desigualdades de raça/cor, gênero, constituição física e/ou de idade diferentes, aparecendo em cinco do nível médio essas mesmas indicações (questão 20).

Também é possível inferir pela observância dos planos pedagógicos e dos materiais didáticos dos cursos que existe algum tipo de atividade ou conteúdo na proposta de nove cursos do ensino fundamental que são articulados com processos de geração de renda, desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de geração de trabalho ou renda, contra em apenas quatro para o ensino médio que apresentam essa característica (questão 21).

Em todos os cursos para o nível fundamental analisados (20), havia no plano pedagógico a explicitação dos objetivos, enquanto para os cursos do nível médio essa explicitação estava presente em 17 (questão 23).

As estratégias de ensino expressas no plano contribuem para a consecução dos objetivos propostos, segundo a equipe de avaliação, para 15 cursos do nível médio e para dez do nível fundamental (questão 26). Por fim, o cronograma do curso concorre para a sua boa execução para 18 cursos no fundamental e 15 cursos para o nível médio (questão 41).

A partir da análise comparativa entre os materiais didáticos e os planos pedagógicos para o ensino fundamental e médio, pode-se concluir que, para o ensino fundamental, a preocupação foi menor em aspectos fundamentais, como: a construção do planejamento a partir de dados oficiais, análises e estatísticas sobre o mercado de trabalho; a previsão de encaminhamento para o mercado de trabalho; a inserção de temáticas

contemporâneas do mercado de trabalho como multifuncionalidade, reestruturação produtiva etc.; o desenvolvimento coerente entre os objetivos do curso e o desenvolvimento das habilidades; o desenvolvimento das habilidades de forma adequada às características da clientela; e também quanto à elevação no nível de escolaridade, o que torna mais difícil imaginar que esses cursos possam estar contribuindo para eliminar as distorções provocadas pelo processo de exclusão social.

5.5.3 Por setor econômico

Para finalizar a análise, foi utilizado um outro Banco de Dados com a classificação dos cursos realizados em 1999. Neste banco, havia a possibilidade de utilizar os cursos classificados por setor de atividade econômica para o qual se destinavam. A intenção era observar se existia algum tipo de discrepância entre eles. Foram escolhidos para análise cursos voltados para os setores de serviços, da indústria e da saúde. As tabelas com os nomes dos cursos, a entidade executora, a carga horária por habilidade e a carga horária total encontram-se no Anexo. (Tabelas nº 38, 39 e 40)

Tabela 30 – Cálculo da carga horária dos cursos por setor econômico pela média

CURSOS PARA O SETOR DE SERVIÇOS			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
2,74	13,84	6,18	22,76
CURSOS PARA O SETOR DA SAÚDE			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
12,45	216,55	8,82	237,82
CURSOS PARA O SETOR DA INDÚSTRIA			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
18,29	137,80	15,48	171,57

Pela tabela acima, é possível verificar que os cursos para aquelas pessoas que estavam inseridas no mercado de trabalho formal possuem carga horária mais elevada do que os cursos voltados para o setor de serviços, no qual, de um modo geral, as pessoas não estão inseridas no mercado com relações empregatícias reguladas. Na maioria dos casos, os treinandos do setor de serviços são pessoas autônomas, que trabalham ‘por conta própria’.

A carga horária média para os cursos do setor de serviços pela amostra estudada foi de 23 horas, chegando a 171 horas para os cursos da área de indústria e a 237 horas para os cursos da área de saúde.

Tabela 31 – Cálculo da carga horária dos cursos por setor econômico pela mediana

CURSOS PARA O SETOR DE SERVIÇOS			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
0	13	2	20
CURSOS PARA O SETOR DA SAÚDE			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
12	148	10	200
CURSOS PARA O SETOR DA INDÚSTRIA			
CH BÁSICA	CH ESPECÍFICA	CH GESTÃO	CH TOTAL
20	120	10	164

Pelo cálculo da mediana, a carga horária dos cursos para o setor de serviços ficou em 20 horas, passando para 164 horas no setor da indústria, chegando a 200 horas no setor da saúde.

Constam como objetivos gerais dos cursos para o setor da indústria:

- desenvolver competências básicas voltadas para o novo perfil do trabalhador, possibilitando sua inserção no mercado de trabalho globalizado;
- contribuir para a formação, capacitação, reciclagem aperfeiçoamento profissional teórico e técnico da população economicamente ativa de Minas Gerais;
- capacitar o aluno quanto ao desenvolvimento de técnicas de acabamento, possibilitando o manuseio de todo e qualquer tipo de produto químico e os respectivos equipamentos de aplicação;
- ao final do percurso formativo, os treinandos deverão ser capazes de executar as operações com processos automatizados e IHM (interface homem/máquina) com qualidade, e efetuar a manutenção de primeiro nível no processo que é de sua competência;
- proporcionar ao aluno condições de conhecer os princípios básicos da

- eletrohidropneumática no que diz respeito à seqüência de movimentos e comandos;
- capacitar o aluno quanto ao desenvolvimento de técnicas de acabamento, possibilitando o manuseio de todo e qualquer tipo de produto químico e os respectivos equipamentos de aplicação;
 - desenvolver atividades buscando a qualidade na qualificação profissional do público alvo; elevar o nível de escolaridade;
 - formar profissionais artífices, que possam entrar no mercado de trabalho de maneira autônoma ou de cooperativas, numa região onde tradicionalmente existe uma cultura metalúrgica;
 - formar artesãos especializados no manuseio e criação de obras de arte utilizando a pedra como matéria-prima principal;
 - qualificar jovens e adolescentes na arte da funilaria;
 - promover ações de informações e orientação profissional que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de reflexão, análise crítica, da criatividade e da inovação, favorecendo a formação para o pleno exercício da cidadania;
 - viabilizar o desenvolvimento de programas voltados para a formação do novo perfil do trabalhador;
 - aperfeiçoar treinandos na manutenção, operação, segurança de equipamento de caldeira;
 - viabilizar o desenvolvimento de programas voltados para a formação do novo trabalhador do setor joalheiro;
 - formação de recursos humanos para atender às necessidades apresentadas na área da operação de processo de metalurgia do alumínio;
 - qualificar profissionais para atuar em montagens e manutenção de sistemas de acionamento elétrico industrial;

- habilitar os participantes para desenvolver programação em controladores lógicos programáveis;
- desenvolver as habilidades em máquinas operatrizes;
- oferecer aos operários da área de construção civil, elétrica e mecânica oportunidade de adquirirem noções teóricas sobre os serviços que realizam;
- valorizar, capacitar e qualificar a mão-de-obra local, afim de evitar migração e, principalmente, para gerar recursos e desenvolvimento para o município.

Constam como objetivos gerais dos cursos para o setor da saúde:

- esclarecer e ampliar o conceito de saúde, meio ambiente e ecologia;
- recuperar os conhecimentos da medicina popular regional;
- discutir e refletir sobre qualidade de vida, valores humanos e saúde;
- especializar o profissional habilitado em auxiliar e/ou técnico em enfermagem para o trabalho em UTIs e CTIs;
- contribuir para a formação, capacitação, reciclagem e aperfeiçoamento profissional teórico e técnico da população economicamente ativa de Minas Gerais;
- qualificar os "Ocupacionais de Enfermagem" de Uberlândia e região, que ingressaram na profissão no período anterior à Lei do Exercício Profissional, que extinguiu os Atendentes de Enfermagem, regularizando a situação funcional dos mesmos;
- qualificar pessoas interessadas em desenvolver-se profissionalmente na área da saúde, qualificando-as para o desempenho de Auxiliar de Enfermagem, além de permitir que os atuais atendentes de enfermagem sejam devidamente qualificados;
- proporcionar ao aluno-trabalhador do curso de qualificação profissional, de nível fundamental e médio, o aperfeiçoamento prático vivenciado em hospitais e clínicas, dos estudos teóricos realizados na escola;

- o curso de Auxiliar de Enfermagem tem como objetivo proporcionar condições favoráveis para a formação profissional do Atendente e Auxiliar de Enfermagem que atua na rede hospitalar sem a devida qualificação.

Constam como objetivos gerais dos cursos para o setor de serviços:

- preparar e qualificar os funcionários do Estado de Minas Gerais para a execução de tarefas no computador, de forma a melhorar a qualidade dos serviços desenvolvidos;
- propiciar aos participantes os benefícios de um trabalho com qualidade;
- proporcionar aos participantes a vivência em práticas de qualidade, fazendo-os repensar sua postura enquanto pessoa e profissional;
- iniciar o aluno em ambiente de rede de computadores, em específico a RMI – Rede Municipal de Informações do Município de BH, visando capacitá-lo ao atendimento do projeto IPTU 2000;
- desenvolver habilidades que possibilitem a fabricação de doces e bombons, a fim de possibilitar a geração de renda;
- o professor irá trabalhar com os alunos no sentido de analisarem aspectos que envolvem o comportamento motivado no contexto do trabalho, a partir de conceitos, teorias e vivências diversas sobre a motivação e seu processo;
- preparar pessoal para confeccionar com criatividade elementos decorativos para mesas e ambientes de festas infantis;
- proporcionar aos participantes a aplicação de técnicas na execução de tranças, podendo utilizar acessórios de acordo com a moda;
- levar aos participantes o conhecimento, através de técnicas e jogos vivenciais, aplicando a metodologia CEFE, da importância e características da conduta empreendedora, para consecução dos objetivos funcionais e empresariais;
- aperfeiçoar pessoal em conhecimentos específicos de organização e gerenciamento

do serviço de governança, visando a melhoria de seu desempenho profissional;

- possibilitar a otimização das relações interpessoais;
- preparar pessoal para decorar bolos, utilizando bicos decorativos criando formas, desenhos e figuras para ornamentar bolos com temas infantis;
- capacitar dirigentes e funcionários de Sindicatos de Trabalhadores Rurais para orientação aos associados sobre direitos trabalhistas;
- contribuir no desenvolvimento, agilidade e eficácia de um sistema de comunicação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais;
- fortalecer a comunicação enquanto instrumento estratégico na visibilidade pública das ações do Movimento Sindical;
- contribuir no desenvolvimento, agilidade e eficácia de um sistema de comunicação dos trabalhadores rurais do Vale do Jequitinhonha;
- discutir com profissionais, representantes de entidades ligadas à informática e/ou à gestão pública sobre novos modelos que venham contribuir e enfatizar a modernização do Estado e o posicionamento dos serviços públicos;
- proporcionar aos participantes o desenvolvimento de habilidades e atitudes, visando o aperfeiçoamento da comunicação interpessoal e melhora da qualidade dos atendimentos aos clientes e público em geral;
- proporcionar ao treinando aprendizagem de organização e execução da função de estoquista que envolve: recebimento de mercadoria, estocagem, distribuição, registro e inventário da mesma;
- ministrar cursos de cidadania, segurança e medicina do trabalho, e doenças sexualmente transmissíveis para membros da CIPA e trabalhadores;
- proporcionar aos participantes subsídios para a formação de um "Plano de Negócios" e um instrumental básico para a administração eficaz de seus

- empreendimentos;
- capacitar os participantes para negociar produtivamente, obtendo resultados que satisfaçam as partes envolvidas;
 - conceituar negociação, identificar o perfil do bom negociador;
 - situar o profissional dentro de um mundo profundamente influenciado pelas novas tecnologias de acesso à informação;
 - proporcionar aos participantes uma visão mais ampla do comportamento humano e suas nuances, com vistas a eliminar as barreiras intrapessoais, interpessoais e intergrupais e comportamentos indesejáveis;
 - desenvolver maior percepção;
 - fornecer aos participantes uma ampla visão das transformações em curso no mundo dos negócios a partir da rápida expansão da internet, buscando estimular a participação e integração do setor cultural na rede;
 - iniciação em microinformática e capacitação técnica na utilização de sistema operacional Windows 95;
 - capacitar mulheres trabalhadoras rurais, lideranças comunitárias e sindicais para o melhor desempenho de seu papel social;
 - possibilitar a formação técnica e administrativa dos diretores e funcionários dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Associações de Pequenos Produtores Rurais, dando-lhes subsídios quanto à política de administração e gestão dessas entidades;
 - contribuir para a recuperação e conservação ambiental do Assentamento Formosa Urupuca;
 - propiciar o fortalecimento do aprendizado, a partir de novas experiências de geração de renda, visando assim a auto-sustentabilidade das famílias no assentamento;
 - despertar a consciência crítica – política/social;

- levar os participantes a estarem qualificados, capacitados e habilitados para execução da atividade de manipular produtos pirotécnicos;
- atualizar, qualificar e requalificar dirigentes sindicais e líderes comunitários, para enfrentar a situação econômica do país e, sobretudo, para criar alternativas de qualificação e requalificação profissional e estimular a busca de alternativas de renda;
- disponibilizar capacitação profissional para trabalhadores e pequenos produtores rurais, visando melhorar suas condições de empregabilidade no mercado de trabalho e/ou elevação de renda, reduzindo os riscos de desemprego e demissões;
- possibilitar a produção de flores em pequenas propriedades ou em áreas coletivas, através da formação técnica e prática dos produtores dos assentamentos da reforma agrária, dando-lhes subsídios para a implantação, condução e comercialização;
- qualificar profissionais com a competência básica para a inserção no mundo do trabalho e garantia de empregabilidade;
- aperfeiçoar os conhecimentos, habilidades e atitudes dos profissionais de telemarketing, quanto à utilização correta da comunicação telefônica, técnicas de vendas e postura junto aos clientes, visando o desenvolvimento profissional e a empregabilidade;
- desenvolver os valores fundamentais para o exercício da cidadania;
- contribuir para a compreensão sobre a importância do papel do trabalho na formação humana;
- incentivar os participantes a buscarem alternativas de trabalho para geração de renda;
- preparar pessoal para montar, cobrir e adornar artisticamente bolos, utilizando material e instrumental específico de decoração, abrangendo motivos e datas comemorativas;

- capacitar tecnicamente para utilização do aplicativo de informática;
- capacitar para utilização de todos os recursos do software, utilizando o módulo de programação;
- melhorar as condições de vida nas áreas de assentamentos rurais com planos de qualificação e requalificação profissional para seus trabalhadores, visando a geração de renda, oferta de emprego e desenvolvimento com sustentabilidade;
- promover a qualificação/requalificação de trabalhadores que se encontram desempregados, beneficiários do seguro-desemprego e jovens que buscam o primeiro emprego;
- implementar ações que se traduzam em experiência de geração de emprego e renda, tanto na busca de emprego quanto no seu trabalho autônomo;
- subsidiar profissionais que atuarão como multiplicadores de informações;
- aperfeiçoar profissionais no desenvolvimento de novas técnicas para melhor desempenho no processo;
- atualizar, qualificar e requalificar dirigentes sindicais e líderes comunitários para enfrentar a situação econômica do país;
- estimular a busca de alternativas para requalificação profissional;
- qualificar trabalhadores do setor de serviços, estimulando melhor aproveitamento de novas oportunidades no mercado de trabalho;
- promover e valorizar o trabalho feminino no setor, elevando a qualificação;
- qualificar jovens de 16 a 20 anos que estão em busca do primeiro emprego;
- proporcionar aos participantes o aprendizado de tecnologias e conhecimentos na área da informática essenciais à inserção no mercado;
- qualificar profissionalmente pessoas com Síndrome de Down, ampliando a sua

- capacidade produtiva e aumentando as oportunidades de geração de renda e auto-sustentação;
- formar pessoas da comunidade para que possam atuar com consciência e liderança dentro das associações e cooperativas da comunidade;
 - desenvolver os valores fundamentais para o exercício da cidadania;
 - contribuir para a compreensão sobre a importância do papel do trabalho na formação humana;
 - incentivar os participantes a buscarem alternativas de trabalho para o aumento de renda;
 - capacitação em Planejamento e Gestão, visando contribuir para a busca de caminhos próprios para o desenvolvimento sustentável destes municípios a partir da valorização de potenciais locais, da qualificação de comunidades rurais;
 - o curso visa preparar pessoas que já participaram de associações ou cooperativas e colonos que estão vivendo em assentamentos de terra, para que possam melhorar suas condições de trabalho e implementar ações que se traduzam em ganhos;
 - propiciar conhecimentos básicos sobre segurança do trabalho;
 - capacitar o trabalhador a elaborar, observando as normas de segurança e higiene do trabalho, evitando acidentes e condições insalubres;
 - imprimir e consolidar uma política de educação profissional para trabalhadores do setor de autogestores e empreendedores;
 - desenvolver ações de qualificação profissional para incentivar o associativismo;
 - mobilizar os profissionais para a extrema necessidade de formação da Comissão Municipal de Emprego e ensinar os caminhos existentes para captação de recursos financeiros nos programas existentes do governo (Pronaf/Proger).

Consta como objetivo geral do PLANFOR, que seja dada prioridade ao atendimento de

trabalhadores que apresentem maiores desvantagens sociais e que não tiveram acesso às formas tradicionais de educação profissional, política que tem como escopo promover estratégias compensatórias, atuando sobre as distorções provocadas pelo processo de diferenciação e exclusão social.

Entretanto, pela análise dos objetivos gerais dos cursos de acordo com o setor econômico, é possível afirmar que o tipo de curso e de formação que vem sendo oferecido para o setor de serviços não permite concluir sobre a possibilidade de esses trabalhadores saírem do espaço da informalidade das relações de trabalho sem o amparo e a proteção do Estado, representando, assim, uma reafirmação da forma de inserção desses grupos na estrutura segmentada do mercado de trabalho.

Os cursos para o setor de serviços reduzem o processo educativo a uma forma quase instrumental para a obtenção de renda, para fazer com que esses desempregados e excluídos sociais não façam nenhum tipo de pressão social por um emprego. Os conteúdos recaem sobre cidadania, meio ambiente, como gerir o próprio negócio etc.

Em outras palavras, os desempregados e menos qualificados tornam-se ainda mais frágeis para competir no mercado de trabalho. Primeiro, porque eles são alvo de cursos que, na maioria das vezes, já têm um mercado bastante reduzido e, segundo, porque há uma sensível diminuição da demanda por trabalhadores semiqualeificados, já que há muitos outros mais qualificados para substituí-los.

Outra questão que se coloca é como desenvolver este “espírito empreendedor” em indivíduos que integram as camadas menos favorecidas econômica, social e culturalmente, e, por isso, pessoas mais frágeis e menos preparadas para o enfrentamento desse tempo de emprego escasso.

Mesmo a produção autônoma com base artesanal tem que oferecer um mínimo de qualidade para fazer face à concorrência, o que demandaria investimentos significativos também para a divulgação do produto, o que está fora do alcance da maioria daqueles que, supostamente, poderiam se transformar em trabalhadores autônomos ou empresários familiares (FOGAÇA,1998).

Em última análise, a eficácia de toda política pública com a intenção de gerar renda

depende, em última instância, do comportamento do mercado de trabalho, que, até agora, demonstra não ser nada animador.

CONCLUSÃO

No Brasil, a herança escravocrata sempre esteve presente em nossa cultura gerencial, refletindo-se na relação, via de regra, autoritária dos empresários e da elite governante com os trabalhadores e na recusa de considerá-los sujeitos sociais. Essa mesma relação autoritária possibilitou a existência de um dos mais altos níveis mundiais de concentração de renda. Os resultados desse descaso são os baixos salários, a alta rotatividade da mão-de-obra, a falta de investimento no ensino básico e profissional e a conseqüente baixa qualificação da mão-de-obra, que caracterizam o mercado de trabalho nacional.

De acordo com FIORI (1993), as elites oligárquicas brasileiras, donas de monopólios econômicos, nunca tiveram projeto nacional de desenvolvimento, nunca se comprometeram com as metas de produtividade, competitividade e qualificação da mão-de-obra, ou seja, com um projeto nacional de inserção pró-ativa no cenário internacional.

Para agravar o cenário, o mercado de trabalho brasileiro é muito flexível. Segundo AMADEO (1994), a rotatividade da mão-de-obra é incentivada, já que o custo de demissão sem justa causa é baixo e não há qualquer tipo de barreira institucional à demissão sem motivo, mesmo depois de 20 anos de flexibilização do contrato de trabalho. Essa caracterização contrapõe-se, portanto, às atuais reivindicações empresariais em prol da "rigidez" do mercado de trabalho brasileiro. A terceirização brasileira tem sido mais um expediente, na maioria das vezes, para reduzir custos a qualquer preço.

Se os efeitos dessa nova ordem internacional nos países capitalistas desenvolvidos traduzem-se em alto custo social, pode-se imaginar a dimensão social do impacto no Brasil, cujo mercado é historicamente marcado por acentuada heterogeneidade, e onde o trabalhador nunca gozou de proteção social comparável à existente naqueles países.

O desemprego significa mais que uma mera inadequação entre a oferta e a demanda de trabalho. O alto desemprego pode ser visto como uma deficiência do sistema

econômico, que subutiliza os recursos disponíveis, como, por exemplo, a força de trabalho, mas também como um risco à coesão social, principalmente numa sociedade em que os indivíduos se reconhecem uns aos outros, até certo ponto, pela posição no trabalho (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Desemprego estrutural, flexibilidade do mercado de trabalho, precarização do emprego, aumento da economia informal. A informalização no Brasil já atinge cerca de metade da população economicamente ativa e tende a aumentar, para absorver a mão-de-obra excedente. Segundo AMADEO apud CAMARGO & GONZAGA (1997), somente entre o período entre 1993-96, o emprego formal no setor industrial brasileiro caiu cerca de 3%, enquanto o emprego sem carteira assinada subiu 15%, similar aos 16% de aumento do emprego por conta própria verificado no mesmo período. Segundo CARVALHO NETO (1998), o custo hora/trabalhador na manufatura ainda é no Brasil cerca de US\$ 3,00, contra US\$ 4,93 na Coreia, US\$ 16,00 nos EUA e na França e US\$ 17,00 no Japão.

Todas as iniciativas devem estar articuladas com as demais políticas de emprego, ou seja, com os demais componentes dos sistemas públicos de emprego: intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e formação profissional.

Num país onde a população ativa urbana deverá continuar crescendo num ritmo relativamente rápido ainda por um longo período de tempo, é preocupante que tenha ocorrido redução do número absoluto de pessoas com emprego em estabelecimentos com o mínimo de estrutura e organização. Não há dúvida de que uma parte dessa redução do emprego formal correspondeu à mudança do tipo de trabalho com a terceirização das atividades que antes eram realizadas dentro das empresas. Outra parte, entretanto, corresponde a uma verdadeira diminuição de oportunidades ocupacionais, associada à mudança na estrutura da produção, não somente por causa da elevação da produtividade do trabalho, mas também devido a uma desintegração das cadeias produtivas, a partir da importação de bens intermediários.

Poucas oportunidades de ocupação não-assalariadas proporcionarão elevado nível de renda, enquanto a maioria das pessoas sem oportunidade de emprego formal não terão chance de usufruir plenamente das novas possibilidades em termos de sofisticação de

consumo. O resultado mais provável é o aprofundamento da desigualdade socioeconômica com uma parcela muito reduzida da população podendo desfrutar do progresso material que, a partir dos países capitalistas avançados, está mudando a vida das pessoas (BALTAZAR, 1998).

Não se trata apenas de perda de capacidade de geração de emprego formal. A menos que aumente significativamente a taxa de investimento e volte a ocorrer uma expansão global da produção de bens, apenas com estrutura diferente da existente no passado, a menos que haja integração da produção local e maior intercâmbio com o exterior, haverá também perda da capacidade de geração de valor agregado no conjunto da economia, tornando-se escassas as oportunidades de apropriação de renda também em outras formas de ocupação diferentes do emprego assalariado formal. Nessas condições, o atual processo de reestruturação produtiva não será suficiente para impedir a continuidade da estagnação econômica, podendo no máximo conduzir a um desenvolvimento muito limitado e que tenderia a ampliar a exclusão social.

Principais dificuldades do Plano em Minas Gerais

Um dos grandes limites percebidos e que interfere em diversos aspectos da concepção e na gestão do Plano em Minas Gerais é o desajuste observado no processo de levantamento de demandas, de forma a que elas reflitam e foquem nas potencialidades do mercado de trabalho local. Isso tem gerado inadequações tanto no que se refere ao atendimento à clientela alvo prioritária quanto no atendimento à realidade socioeconômica do município.

A pouca capacitação dos conselheiros é apontada como um dos fatores que contribuem para essa inadequação. Por outro lado, a proposta de qualificação dos mesmos não parece ainda ter gerado os resultados esperados.

Com relação ao atendimento à clientela prioritária e às prioridades de acesso definidas pelo PLANFOR, percebe-se que as entidades executoras não estão atentas para a importância de tais atendimentos no âmbito do PEQ e não estão pautando suas ações de forma a garanti-los.

Como foi verificado, não parece ter existido maior esforço no sentido de se buscar um

atendimento à diversidade da PEA no PEQ/MG, questão que, conforme analisada, não pautou as ações das CMEs no processo de formulação das demandas.

Com relação à contratação de entidades executoras, não há a definição de critérios objetivos, nem a efetiva utilização dos que já existem e que estão previstos, o que faz com que surjam distorções no processo de contratação como consequência da influência de critérios subjetivos e, em alguns casos, políticos.

A análise dos setores econômicos abrangidos pelo PEQ evidenciou um possível distanciamento entre a situação dos setores apresentados no Plano e a realidade, não refletindo a realidade da economia estadual sem utilização de fontes que informem a especificidade da situação dos diversos segmentos que compõem cada setor.

A elevação da escolaridade da PEA aparece, no PLANFOR, como um dos objetivos a serem perseguidos pelos PEQs. Conforme foi observado, também não houve a explicitação de estratégias que possibilitem atender a esse objetivo. A previsão e busca de estratégias de articulação com as instituições de ensino, bem como a sensibilização das executoras para tal necessidade, apresenta-se, desta forma, como ações que, se implementadas, poderão resultar em maior consistência do Plano de Minas Gerais, em relação às diretrizes do PLANFOR-2000.

Para que se cumpra a meta estipulada pelo PLANFOR, no que se refere ao total da PEA atendida no país (20%), é necessário, segundo o próprio PLANFOR, uma articulação entre toda a rede de Educação Profissional do Estado. Como foi declarado, em Minas Gerais esta articulação praticamente não existe.

No que se refere ao fluxo de informações entre os gestores do PEQ-MG, percebe-se claramente a falta de estratégias de comunicação que possibilitem uma atuação mais articulada entre a equipe da Diretoria de Qualificação da Secretaria de Trabalho e a Conselho Estadual de Emprego, bem como entre a Conselho e as Comissões Municipais.

Também quanto ao planejamento da distribuição de treinandos e recursos, o que se percebe é que o período é curto e os dados apresentados são inconsistentes. Geralmente, o planejamento para o ano subsequente coincide com o final da execução dos cursos.

São dois períodos muito importantes, mas que são enfrentados de maneira tumultuada, o que acaba gerando certas disfunções e dificultando para que as demandas sejam efetivadas na execução.

O Plano, para ser entregue ao Ministério, é encarado como uma 'tarefa', uma obrigação:

"... tem que entregar o Plano para o Ministério, e tem que constar essas coisas. Quando você pega a planilha, na verdade ela não fala nada, e depois é necessário um grande esforço para fazer os ajustes do que está constando ali. Esses indicativos que constam nas planilhas não são muito significativos, o que há, na verdade, é uma repetição de arranjo de um Plano para o outro."
(Técnico da Setascad).

Quando os municípios, através das Comissões Municipais, e, no caso dos que não as possuem, através da atuação das prefeituras, não se esforçam para apresentar demandas consistentes com a realidade local, as possibilidades de se criarem perspectivas reais de trabalho e renda para as populações locais, através das ações de qualificação, ficam ainda mais difíceis e reduzidas.

O aprimoramento/ajuste do funcionamento das comissões é encarado, no contexto, como sendo extremamente fundamental, pois é sabido que a simples existência das mesmas não garante, por si só, a diminuição da distância que há entre as realidades, potencialidades e tendências locais e as demandas formuladas para o PEQ.

O *Plano Municipal de Emprego, Renda e Qualificação Profissional do PEQ/MG-2001*, instrumento com o qual se pretendeu avaliar a focalização desses grupos prioritários na fase do planejamento, pois se tratava de um questionário que possuía em sua estrutura questões que buscam informações sobre a população dos municípios, bem como sobre o desemprego e a ocupação da mesma, parece não ter sido eficiente no processo de focalização do público, pois conforme demonstrado nas entrevistas, a equipe do Ceter não se referiu em momento algum a esse questionário como um instrumento utilizado para a análise da focalização da clientela prioritária.

A justificativa apontada pela equipe para não utilizar o instrumento é que o levantamento de dados não ocorreu da forma desejada, visto que as CMEs se mostraram despreparadas, apresentando dados que, em alguns casos, não pareciam ser reveladores

da realidade municipal mineira.

Um dos entrevistados afirmou que muitos municípios são pressionados por entidades executoras a adequarem sua demanda aos "pacotes" de cursos ofertados por elas. Para outros dois dos três entrevistados, as demandas surgidas pelo levantamento não foram incorporadas pelo Plano, pois o planejamento é anterior ao levantamento de demandas. Outro entrevistado declarou que as demandas estão sendo incorporadas, já que não há grandes alterações em termos de setor econômico ao longo dos anos. As opiniões acima demonstram a falta de consenso entre os entrevistados quanto à questão.

Em relação às metas de distribuição de recursos e vagas por clientela, os integrantes do Ceter foram contraditórios. O representante da bancada dos trabalhadores afirmou que essa distribuição é feita no próprio Conselho, tendo como referência a PEA dos municípios. Para a representante da bancada do governo, essa distribuição já vem definida do PLANFOR e, de acordo com o representante da bancada dos empresários, os valores são apresentados pela Setascad, com base em uma "legislação específica".

Opiniões semelhantes foram destacadas pelos técnicos da Setastad. Segundo um deles, essa distribuição baseia-se na PEA dos municípios, tendo como base as clientelas prioritárias. Para outro entrevistado, essas definições são feitas no Ceter, junto com a Superintendência de Relações do Trabalho, e um último destaca que a distribuição é realizada ao se elaborar a proposta para o Ministério, com base em planejamentos dos anos anteriores. O que mostra uma total falta de consenso dos entrevistados.

Por fim, percebe-se a falta de interlocução entre os atores entrevistados, uma vez que muitos deles apresentaram informações divergentes em relação ao planejamento do PEQ/MG-2001, principalmente no que se refere ao processo de definição de metas de distribuição de recursos e vagas por clientela, à incorporação dos dados relativos ao levantamento das demandas municipais e às ações e estratégias de mobilização dos segmentos prioritários.

Quanto à redução dos custos, a explicação do ex-superintendente foi clara:

“...a redução de custos foi muito pensada em função de três coisas significativas: primeiro, que as entidades executoras envolvidas no processo são praticamente as mesmas; segundo, que já não há mais aquela necessidade de

repensar o curso, trabalhar os instrutores, formar os instrutores que já estão na sua maioria formados; os cursos são praticamente os mesmos dos anos anteriores, o material pedagógico já está construído, então toda aquela necessidade da preparação desaparece”.

Percebe-se a falta de uma rigorosa capacitação dos conselheiros municipais de modo que eles estejam devidamente preparados para o exercício de suas funções. Além de estarem atentos quanto à licitude das executoras.

Concebido como instrumento de política pública, o PLANFOR postula crescente integração com outros programas e projetos financiados pelo FAT, em especial os do seguro desemprego, intermediação de desempregados, crédito popular (Poger, Pronaf) e outros programas de geração de trabalho e renda financiados pelo FAT ou por outros fundos públicos, fato que não vem acontecendo em Minas Gerais.

A complexidade do processo de formação profissional ocorre, principalmente, pela proximidade e interface, ou seja, pelas inter-relações existentes entre os elementos ou componentes biopsicossociais que necessitam ser considerados no processo global de desenvolvimento da pessoa humana, bem como daqueles que envolvem e definem a estrutura política, econômica e social da sociedade e, inclusive, a qualidade e as expectativas de vida dos trabalhadores (BELLONI et al., 2001).

A partir disso, é necessário destacar que o desenvolvimento integrado das habilidades na execução das ações de qualificação profissional fica muito comprometido, pois com o estudo dos cursos pôde-se observar que os conteúdos são tratados de forma estanque e sem articulação entre os conteúdos básicos, específicos e de gestão.

A parceria e a descentralização trazem em seu bojo uma concepção diferente e inovadora de metodologia de gestão de política social ou pública, pois que fundada em premissas pouco usuais ou explícitas no Brasil de integração de necessidades, compromissos e responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil.

A descentralização, entendida como transferência de planejamento e execução a instâncias mais próximas do usuário, é um objetivo e uma estratégia de atuação. Se por um lado gera grandes e boas possibilidades de ampliação da participação dos vários segmentos envolvidos na área, por outro lado pode apoiar a “cultura da desobrigação”

por parte do Estado ou de outros segmentos com a função social que lhes é específica (BELLONI et al., 2001). Porém, o que é percebido nessa pesquisa é que a descentralização geralmente extrapola para a legitimação dos interesses locais.

Como dito anteriormente neste trabalho, a exequibilidade é uma característica importante na análise de uma política. Ela pode ser examinada através de três indicadores principais: concepção, estruturação e divulgação da política. No caso do PEQ/MG, a divulgação focalizada deixa a desejar, pois não atinge o público alvo prioritário visado, principalmente aqueles com menor escolaridade e de raça/cor negra e parda.

“A divulgação junto aos participantes deve favorecer a integração de esforços, evitar duplicidade de ações e de recursos, aprimorando a complementaridade entre as ações governamentais, com vistas ao melhor uso de recursos humanos e financeiros.” (BELLONI et al., 2001, p. 80).

Aqui também o Plano em Minas Gerais deixa a desejar, devido à pouca inter-relação com outras políticas públicas no Estado e mesmo entre o PEQ e as PARCs (Parcerias Nacionais). Segundo integrantes do Conselho, e também a superintendente de Relações do Trabalho, as parcerias nacionais são verdadeiras “caixas-pretas”, nas quais ninguém fica sabendo onde estão sendo aplicados os recursos.

Um princípio fundamental de elaboração de uma política pública é sua interação com outras políticas governamentais. Isso aponta numa maior eficiência, evitando duplicação e desencontro de ações e também melhor uso dos recursos públicos envolvidos. Se o PEQ/MG não tem correlação nem com as PARCs que vêm do mesmo recurso FAT, duplicando cursos para clientela semelhante no mesmo município, que dirá com outros programas como o Programa de Extensão e Melhoria do Ensino Profissional - Proep, o Telecurso 2000, o Brasil Empreendedor etc.? (Relatório Gerencial do MTE, p. 22).

Outro aspecto muito comprometedor na qualidade dos cursos é a terceirização dos mesmos pelas entidades executoras contratadas, que faz com que a extrema pulverização dificulte o controle. Por fim, como alguns membros de entidades têm assento nas Comissões Municipais de Emprego, existe pressão para que essas entidades

ministrem os cursos do município, o que coloca em xeque o planejamento com foco na demanda, ressaltado pelo PLANFOR, e a inversão do que tradicionalmente vem sendo desenvolvido no Brasil, os famosos “pacotes prontos”. Quando os recursos são liberados, quem está disponível para frequentar os cursos na maioria das vezes não é o público alvo. Como esses cursos ficam concentrados no final do ano, muitas pessoas estão fazendo um ‘bico’ no comércio, ou trabalhando em frentes de trabalho para a colheita agrícola.

Segundo FIDALGO (1999a), embora cada país tenha sua especificidade, a lógica capitalista da divisão do trabalho e da concorrência lhes confere um denominador comum para suas políticas de formação profissional:

“... o paritarismo atual não pode ser visto fora do contexto de extrema fragilização dos trabalhadores e seus representantes, e o consenso por ele construído corre o risco de atender principalmente aos interesses dos empresários e do Estado. Mesmo preservando a proporcionalidade numérica da representação, a correlação de forças entre os interlocutores sociais é, neste contexto, muito desigual.” (p.194).

Segundo o autor, o paritarismo tem contribuído, ainda, para o fortalecimento do processo de transferência de recursos públicos – no caso dessa investigação, recursos do FAT – para a órbita do mercado e da iniciativa privada, como é o caso dos cursos para o setor da Indústria em Minas Gerais que têm privilegiando o Sistema S, e a requalificação de profissionais de empresas como Samelo, Fiat, Mercedes-Benz etc.

Para finalizar, espera-se que esse trabalho possa contribuir com o desvelamento da lógica do mercado implantada no âmbito da política pública analisada e tenha sido capaz de demonstrar como a reprodução das distorções distributivas se processa no seu seio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E. J. (1994) Negociações coletivas e relações industriais no Brasil; temas e propostas. *Policy Paper* n° 12, São Paulo: Ildes/FES.
- AMADEO, E. J. & CAMARGO, J. M. (1994). *A teoria econômica do desemprego*. São Paulo: Hucitec.
- _____. (1994b). Instituições e mercado de trabalho no Brasil. *Texto para Discussão*, n° 315, PUC-RJ.
- _____. CAMARGO, J.M.; GONZAGA, G. (1997) *Economia, Capital e Trabalho* (Boletim do Grupo de Economia do Trabalho da PUC-RJ), v. 5, n° 2, Rio de Janeiro.
- AMATO NETO, João (1995). Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n° 2, mar./abr. São Paulo: FGV, pp. 33-42.
- ANTUNES, Ricardo (1995). *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez Editora.
- AZEREDO, Beatriz (1998). *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira* Coleção Teses & Pesquisas, vol. 1, São Paulo.
- _____. (1998b). Políticas Públicas de Emprego no Brasil. In: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Unicamp – IE, pp. 125-168.
- BANCO MUNDIAL (1995). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O trabalhador e o processo de integração mundial*. Washington, DC.
- BALTAZAR, Paulo E. A. (1998) Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M.A. (Org.), *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas & MORETTO, Amilton. Org: DEDECCA, Cláudio. (1998). In: *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v. 1.
- BARDAN, Laurence (1977). *Análise do conteúdo*. Trad. Luís A. Reto e Augusto Pinheiro, Lisboa, Portugal: Edições 70.
- BELLONI, Isaura e MAGALHÃES, Heitor e SOUSA, Luzia. (2001) *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 2ª edição. São Paulo, Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).
- CHENAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

- CACCIAMALI, Maria e SILVA, Gilvanir e MATOS, Franco. (1998) Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Unicamp – IE, pp. 169-192.
- CORIAT, Benjamin (1995). Les métamorphoses de la division du travail dans la crise contemporaine: l'implication et ses modèles. In: BIDEET, Jacques e TEXIER, Jacques (org.). *La crise du travail*. Paris: Presses Universitaires de France, pp. 51-69.
- _____. (1994). *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: Revan, UFRJ.
- COSTA, Márcio. A educação em termos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (org) (2001). *Pedagogia da exclusão: Crítica do neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição. pp. 43-76
- COUTINHO, Luciano, FERRAZ, João Carlos (coord.) 1994. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus.
- CRIVELLARI, Helena & MELO, Mariene (1989). Saber Fazer: Implicações da Qualificação. São Paulo: *Revista de Administração de Empresas*, abr/jun. p. 47-62.
- DEDECCA, Cláudio S. (1998a) Apresentação do livro de Beatriz Azeredo – *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. Coleção Teses & Pesquisas, vol. 1.
- _____. (1998b) Introdução da Coleção ABET – *Mercado de Trabalho*.
- _____. (1998c) Emprego e qualificação no Brasil nos anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (org). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Unicamp/IE.
- _____. (1998d) Conceitos e estatísticas básicas sobre o mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, M.A. (Org.), *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE.
- DELORS, Jacques. (1999). *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez/MEC.
- DI GIOVANNI, Gerado (1998) Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. IN: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Unicamp/IE, pp. 9-30.
- DOWNING D. & CLARK, J. (2000). *Estatística Aplicada*. São Paulo: Saraiva.
- DRAIBE, S.M. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DUBAR, Claude. (1998). A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. *Educação &*

Sociedade, Campinas, Cedes, nº 64, pp. 87-103, setembro (mimeo).

FIORI, J. L. (1993). *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: UERJ/IEI, texto nº 292.

FOLHA DE S. PAULO. *Trabalhador produz mais e ganha menos*. 22 de outubro de 2000.

_____. *Mercado de trabalho encolhe e piora no Brasil*. 13 de janeiro de 2002.

_____. *Desemprego atinge 6,2% em 2001, menor taxa desde 97*. 25 de janeiro de 2002.

FIDALGO, Fernando S (1999a). *A Formação Profissional Negociada*. SP: Anita Garibaldi. 226 p.

_____. (1999b). A Formação Profissional Negociada. França e Brasil, anos 90. In: *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro, pp. 58-70.

_____. & MACHADO, Lucília R. S. (1999) O Planfor e a reconceituação da educação profissional. *Revista Nauta: Revista Eletrônica do Lumen – Instituto de Pesquisa*. Belo Horizonte, nº 1.

_____. & MACHADO, Lucília (editores) (2000). *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte. Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação (NETE).

FLEURY, Maria Tereza L. A cultura da qualidade ou a qualidade da mudança. In: FERRETI, C. et al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, pp. 21-35.

FOGAÇA, Azuete (1999) Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In: OLIVEIRA, Dalila A. & DUARTE, Marisa R. T. (orgs). *Política e trabalho na escola – Administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, pp. 55-68.

_____. (1998) A Educação e reestruturação produtiva no Brasil. In: *Políticas de emprego no Brasil*. CESIT/Instituto de Economia/Unicamp, dezembro.

FONSECA, Celso S. (1961). *História do ensino industrial no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Técnica, v. 1.

GARCIA, Sandra R. O (2000). O fio da história: a gênese da formação profissional do Brasil. In: *Trabalho & Crítica, nº 2*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro, pp. 79-92

GENTILI, Pablo (1998) Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G (org). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 76-99.

- GUIMARÃES, Ivan G. R. Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda. In: *Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Unicamp/IE pp. 193-224.
- HARVEY, David. (1992) *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.
- HENRIQUE, Wilnês (1998). Questão social e políticas sociais no Brasil. In: OLIVEIRA, M.A. (Org.), *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE.
- HIRATA, Helena. (1994) Da Polarização das Qualificações ao Modelo de Competência. In: FERRETI, C. et al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, pp. 124-138.
- _____. (1996) Competências e divisão social do trabalho no contexto de novos paradigmas produtivos. IN: *Anais do seminário internacional educação profissional, trabalho e competências*, promovido pelo CIET/UNESCO e SENAI. Rio de Janeiro, 28 e 29 de novembro.
- HOBBSAWN, E (1995) *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- IANNI, Otávio (1993) Globalização: novo paradigma das ciências sociais. In: ADORNO, S. *A sociologia entre a modernidade e a contemporaneidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, Cadernos de Sociologia/PPGS-UFRGS, nº especial, pp. 13-26 (mimeo).
- KEYNES, J. M. (1992) *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas.
- KUENZER, Acacia. (1994) A questão do ensino médio no Brasil: a difícil superação da dualidade estrutural. *Coletânea CBE - Trabalho e Educação*, Campinas: Papyrus.
- _____. (1996) O ensino médio no contexto das políticas públicas de educação no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, nº 12.
- _____. (2001) Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal. 3ª edição. *Coleção Questões da Nossa Época*, v. 63. São Paulo: Cortez.
- LAUTIER, Bruno. (1994) *L'économie informelle dans le tiers monde*. Paris: Éditions Le Découverte, 128 p.
- LEHER, Roberto (1999). Para fazer frente ao *apartheid* educacional imposto pelo Banco Mundial: notas para uma leitura da temática trabalho-educação. *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro. pp: 16-29.
- LEITE, Márcia (1994) Modernização tecnológica e relações de trabalho. In: FERRETI, C. et al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, pp.

36-53.

MACHADO, Lucília R. S. (1999) O “modelo de competências” e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, Revista do NETE nº 4, pp. 79-95.

_____. (1999) *Mundo do trabalho e educação profissional hoje: anotações para um debate sobre a avaliação externa do PEQ/MG*. Nauta: Revista Eletrônica do Lumen Instituto de Pesquisa, nº 1, Belo Horizonte.

_____. (1998) Educação Básica, Empregabilidade e Competência. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, Revista do NETE nº 3, pp. 15-31.

_____. (1996a) Qualificação do trabalho e relações sociais. In: FIDALGO, Fernando (Org.). *Gestão do Trabalho e Formação do Trabalhador*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, pp. 13-40.

_____. (1996b) Racionalização Produtiva e Formação no Trabalho. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, Revista do NETE nº 0, pp. 41-61.

_____. (1994) A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETI, C. et al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, pp. 165-184.

MELO, Marlene C. O. L. & CARVALHO NETO, Antônio M. (1998). *Negociação coletiva e relações de trabalho: o debate atual*. São Paulo: ABET, vol. 9.

MARX, K. (1998) *O Capital*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. (1993). *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução: Artur Mourão. Lisboa: Edições 70.

MATTOSO, Jorge Eduardo (1995) *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scitta.

_____. (1996) Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* (Org) OLIVEIRA, Carlos & MATTOSO, Jorge Eduardo. São Paulo: Scitta. pp. 27-54 (mimeo).

OCDE (1994) *The OCDE Jobs Study: evidence and explanations*. Paris: OECD.

OLIVEIRA, Carlos A.B. (1998) Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org.), *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: IE. Unicamp.

OFFE, C. (1994) *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*.

2ª ed. São Paulo: Brasiliense.

PAIVA, Vanilda (1989). *Produção e qualificação para o trabalho: uma revisão da bibliografia internacional*. Rio de Janeiro:UERJ/Textos para Discussão, IEL.

POCHMANN, Márcio (1995). *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr.

_____. Márcio (1998a) *Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil*. Campinas: (mimeo).

_____. Márcio (1998b). *Mudanças na ocupação e a formação profissional*. (versão preliminar). Campinas, novembro de 1998. Texto no site: www.mtb.gov.br

_____. Márcio (1998c). Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Campinas: (mimeo).

_____. Márcio (1999). *Mudanças na ocupação e a formação profissional*. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, Revista do NETE nº 6, pp. 48-71.

ROLLE, P. (1989) *O que é qualificação do trabalho?* Tempo Social, São Paulo, v. 1, nº 2, pp. 83-87.

ROPÉ, Françoise. & TANGUY, Lucie. (Orgs.) (1997) *Saberes e Competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. São Paulo: Editora Papirus. 207 p.

SALERNO, Mário Sérgio (1994) Trabalho e organização na empresa industrial integrada e flexível. In: FERRETI, C. et al. (org.). *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes, pp. 54-76.

SALM, Cláudio. (1999) Economia da educação x economicismo. *Trabalho & Crítica*, nº 1, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro, pp. 9-15.

_____.; SABOIA, João; CARVALHO, Paulo (1999b). Metodologia de seleção de cursos voltados para a demanda do mercado. Aplicação ao Plano Estadual de Qualificação do Estado do Rio de Janeiro de 1998. In: *Anais do VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*. São Paulo: ABET, v. 2.

SANTOS, Jailson A. (2000). A trajetória da educação profissional. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes et. al (orgs) *500 anos de Educação no Brasil (1930-1960)*. Belo Horizonte: Autêntica.

SAVIANI, Demerval (1999). *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 5ª edição. Campinas, São Paulo: Autores Associados.

SEGNINI, Liliana R. P. (2000). *Educação, trabalho e desenvolvimento: uma complexa relação*. Trabalho

& Educação. Belo Horizonte, Revista do NETE nº 6, pp. 14-46.

STROOBANTS, Marcelle (1998) Trabalho e competência: recapitulação crítica das abordagens sobre saberes no trabalho. In: DESAULNIERS, J.B.R. *Formação & trabalho & competência*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 17-46 mimeo.

TEIXEIRA, Ana Maria F. (1999) Educação do trabalhador: quando o “patrão” é o “professor”. Algumas considerações. *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro. pp: 131-146.

TEIXEIRA, Miguel A.T. (2001) A evolução do PEQ em Minas Gerais - 1996 a 1999. *Revista Nauta nº 2*. (no prelo).

VERGARA, Francisco (1996). Paineis da economia mundial em 1993-1994. In: CORDELLIER, Serge e DIDOT, Béatrice (coord.). *O mundo hoje 1995/96: anuário econômico e geopolítico mundial*. São Paulo: Ensaio, pp. 496-502.

VELLOSO, João Paulo dos Reis, ALBUQUERQUE, Roberto C. (org.) (1994) *Modernidade e pobreza*. São Paulo: Nobel.

VIANNA, L. W. (1976) *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WERNECK, Heloísa (1997) *Reestruturação produtiva e subcontratação de mão de obra: onde está a modernidade do trabalho?* Belo Horizonte: CEPEAD/UFMG, 217 p. (Dissertação de Mestrado em Organização e Recursos Humanos).

ZARIFIAN, Philippe. (1990) As novas abordagens da produtividade. In: SOARES, Rosa M. S. de Melo (org.) *Gestão da empresa: automação e competitividade: novos padrões de organização e de relações de trabalho*. Brasília: IPEA/IPLAN, pp.73-97.

_____. (1996) A gestão da educação pela competência. In: *Anais do seminário internacional educação profissional, trabalho e competências*, promovido pelo CIET/UNESCO e SENAI. Rio de Janeiro, 28 e 29 de novembro.

FONTES DOCUMENTAIS

AMADEO, E. (1998). Mercado de Trabalho Brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho. Brasília: Câmara dos Deputados, 14 de maio (Depoimento).

BERGER FILHO, Ruy Leite (1997). Construindo a educação profissional. Brasília, MEC.

BRASIL. Ministério do Trabalho SEFOR/Mtb. (1995) *Termos de Referência dos Programas de*

Educação Profissional. FAT/Codefat, Brasília.

BRASIL. Ministério do Trabalho/SEFOR e SEPS (1995b). Ministério da Educação e do Desporto/SPE/SEMTEC. *Política para a educação profissional: cooperação MEC/MTB*. 6ª versão preliminar, Brasília, 15/12/1995 (mimeo).

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1995c) *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: MTb, SEFOR.

BRASIL. Ministério do Trabalho. (1995) *Questões críticas da educação brasileira: consolidação de programas e subsídios para ações nas áreas de tecnologia e da qualidade*. Brasília.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1995) *Educación profesional: un proyecto para el desarrollo sostenido*. Brasília: MTb/SEFOR.

BRASIL. Ministério do Trabalho/SEFOR (1995) *Educação profissional: um desenvolvimento sustentado*. Brasília.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. (1996) Resolução nº 126 de 23 de outubro de 1996. CODEFAT, Brasília.

BRASIL, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. (1999) Resolução nº 223 de 09 de dezembro de 1999. CODEFAT, Brasília

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. (2000) Resolução nº 234 de 27 de abril de 2000. CODEFAT, Brasília.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. (2000) Resolução nº 258 de 21 de dezembro de 2000. CODEFAT, Brasília.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1996) *Habilidades, uma questão de competências?* Brasília: MTb/SEFOR, FAT/CODEFAT, dezembro.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1996) *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos programas de educação profissional nacionais, estaduais e emergenciais*. Brasília: MTb/SEFOR, FAT/CODEFAT, novembro.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1996) *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos projetos especiais de avaliação, acompanhamento e supervisão e cadastro de executores*. Brasília: MTb/EFOR, FAT/CODEFAT, novembro.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1996) *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada*. Brasília: MTb/SEFOR, junho.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. *Plano de ação: um compromisso com a mudança 1996-1998*. Brasília: MTb/SEFOR, s/d.

BRASIL, Ministério do Trabalho/ Unitrabalho. (1996) Projeto de Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional, PLANFOR/SEFOR/MTb, Brasília.

BRASIL. Ministério do Trabalho SEFOR/MTb. (1997) *Avaliação Externa dos PEQs: acompanhamento de egressos*. Termos de Referência. Brasília, setembro.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. *Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade* Brasília: MTb/SEFOR, s/d.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Base de dados - CAGED*. Lei nº 4.923/65

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Qualificação Profissional (2000). Guia do Planfor 2000. Brasília, abril/2000

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE/DEQP (2001). Guia do Planfor 2001. Brasília, julho de 2001 – versão revista

CETER – Resolução nº 01/2001, janeiro de 2001.

IBGE. PNAD 98 - FIBGE

IBGE. PNAD 99 - FIBGE

LEITE, Elenice (1996). *Educação Profissional no Brasil: construindo uma nova institucionalidade*. Brasília: MTb/SEFOR, outubro (mimeo).

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas (2001). Avaliação do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais - *Avaliação ex-ante da concepção do Plano*. Belo Horizonte, julho de 2001 - (Relatório).

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas (2000). *Ficha de Registro para a Avaliação dos Materiais dos Cursos - PEQ-2000*

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas (2000). Avaliação do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais - *Avaliação ex-ante da concepção do Plano*.

Belo Horizonte, agosto de 2000. (Relatório).

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas (2000). *Detalhamento de cursos - Plano 2000*.

SETASCAD. Plano de Trabalho do PEQ 2001. Janeiro de 2001.

SETASCAD/SRT/DQP - *Contrato de Desenvolvimento de Ações de Educação Profissional* firmado entre a Secretaria e as entidades executoras para a execução do PEQ/MG-2001.

SETASCAD/SRT/DQP (2001) - Edital de Registro de Entidade de Educação Profissional *Contrato de Desenvolvimento de Ações de Educação Profissional* firmado entre a Secretaria e as entidades executoras para a execução do PEQ/MG-2001.

Setascad/SRT/DQP (2001). Plano Municipal de Emprego, Renda e Qualificação Profissional do PEQ/MG.

UNITRABALHO (1996) *Projeto de avaliação da política nacional de educação profissional – SEFOR/MTb*. Brasília, (mimeo).

_____. (1997a) Relatório global de avaliação da política nacional de educação profissional. Relatório I: Análise da proposta de política de educação profissional. SEFOR/MTb. Brasília.

FONTES ORAIS

Entrevistas concedidas ao Lumen Instituto de Pesquisa - PUC Minas pelos Superintendentes das Relações de Trabalho da Setascad-MG em 2000 e 2001, técnicos da Diretoria de Qualificação Profissional dessa Secretaria e representantes no Ceter da bancada dos trabalhadores, empregadores e governo.

FONTES ELETRÔNICAS

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: (<http://ibge.gov.br/estatistica>)

Ministério do Trabalho e Emprego: (<http://mte.gov.br>)

Conselho Estadual de Geração de Trabalho e Renda de Minas Gerais (Ceter): (<http://ceter.com.br>)

Lumen - Instituto de Pesquisa da PUC Minas: (<http://lumen.pucminas.br>)

Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais: (<http://setascad.mg.gov.br>)

BIBLIOGRAFIA

- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith & GEWANDSZNAJDER, Fernando. (1998) *O método nas ciências naturais e sociais. Pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Editora Pioneira.
- ARANHA, Antônia V.S. (1996) Formação profissional e educação básica: existe mesmo o consenso? In: *Trabalho & Educação*, Revista nº 0 do NETE, Belo Horizonte, pp. 110-118.
- _____. (1997) O conhecimento tácito e a qualificação do trabalhador. In: *Trabalho & Educação*, Revista nº 2 do NETE, Belo Horizonte, pp. 12-29.
- ARAÚJO, Ronaldo A. (1999) As novas “qualidades pessoais” requeridas pelo capital. *Trabalho & Educação*, Revista nº 5 do NETE, Belo Horizonte, pp. 18-33
- _____. (1999) Competência e qualificação: duas noções em confronto, duas perspectivas de formação dos trabalhadores em jogo. In: *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro. Pp. 173-186.
- ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. (2000) Qualificação *versus* Competência. *Boletim Técnico do Senac*. Rio de Janeiro, Senac-DN, v. 26, nº 2, pp. 18-27, maio-ago (mimeo).
- BRAVERMAN, H. (1977) Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- CATTANI, Antônio D. (org) 2000. Trabalho e Tecnologia. Dicionário Crítico. Petrópolis: Vozes, 3ª edição.
- CÊA, Georgia S.S. (1999) A relação entre trabalho e educação básica: elementos de um consenso interessado. In: *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro. pp: 84-97
- _____. (2000) A educação profissional sob a ótica da mediação e da ruptura: reflexões sobre o Planfor. In: *Trabalho & Crítica, nº 2*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro. Pp. 93-104.
- CHARLOT, Bernard. (2000) Da relação com o saber. Elementos para uma teoria. Porto Alegre: ARTMED Editora, pp. 33-49.
- COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando (1999) *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes. 3ª edição
- CONNEL, R.W. Pobreza e Educação. IN: GENTILI, Pablo (org) (2001). *Pedagogia da exclusão: Crítica do neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição. pp. 11-42.

-
- _____. (1983) Autônomos, robôs e a classe operária. In: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo: CEBRAP, vol. 2, nº 2.
- CORRÊA, Maria Laetitia & PIMENTA, Solange. (1999-2000) Formação Profissional e Participação: estratégias de controle político no contexto da reestruturação produtiva. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte: Revista do NETE, v. 6, pp. 72-92.
- DUGUÉ, E. (1998) A gestão das competências: os saberes desvalorizados, o poder ocultado. In: DESAULNIERS, J.B.R. *Formação & trabalho & competência*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 101-131. Mimeo.
- FERRETTI, Celso J. et al. (1994) *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis: Vozes.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso. IN: GENTILI, Pablo (org) (2001). *Pedagogia da exclusão: Crítica do neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição. pp. 169-195.
- FRANCO, Maria C. (1998) Formação profissional nos anos 90: *Uma questão fora de foco*. São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, pp. 177-211.
- _____. (1998) Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo Brasil, México e Itália. In: FRIGOTTO, G (org). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 100-137.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão; crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. IN: GENTILI, Pablo (org) (2001). *Pedagogia da exclusão: Crítica do neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição. pp. 77-108.
- FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) (1998) *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: RJ, Vozes, 230p.
- GENTILI, Pablo (2001) (org.) *Pedagogia da Exclusão – Crítica ao neoliberalismo em educação. Adeus à escola pública – a desordem mundial, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição.
- JONES, B. e WOOD, S. (1984) Qualifications tacites, division du travail et nouvelles technologies. *Sociologie du Travail*, n. 4.
- KOBER, Cláudia M. (2001) *A qualificação profissional do ponto de vista de trabalhadores da indústria*. São Paulo: 147 p. (Dissertação de mestrado em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).

-
- LEITE, Elenice (1999). *O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?* Belo Horizonte, junho de 1999 (mimeo).
- MERTENS, L. (1996) *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Montevideo: Cinterfor, 119p.
- NEVES, Magda de Almeida & LEITE, Márcia de Paula (orgs.) (1998). *Qualificação e Formação Profissional: Um Novo Desafio*, São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, pp. 9-18.
- OLIVEIRA, Dalila A. (2000) *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Editora Vozes, 360 p.
- OLIVEIRA, Dalila A. & DUARTE, Marisa R. T. (orgs.) (1999) *Política e trabalho na escola – Administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 254 p.
- PAIVA, Vanilda. (1999) *Educação no Brasil: oportunidade desperdiçada?* Revista Nauta: Revista Eletrônica do Lumen Instituto de Pesquisa. Belo Horizonte, nº 1.
- PARADEISE, Catherine. (1987) *Des savoirs aux compétences: qualification et régularion des marchés du travail*. In: Sociologie du travail. Paris, nº 1.
- PERRENOUD, Philippe. (1999) *Construir as competências desde a escola*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, p.7-10.
- REYNAUD, J.D. *Qualification et marché du travail*. In: Sociologie du travail. Paris, nº 1, 1987.
- RIOS-NETO, Eduardo L.G & OLIVEIRA, Ana Maria H.C. (s/d) *Políticas voltadas para a pobreza: o caso da formação profissional*. Texto no site: www.mtb.gov.br
- SANTOS, Eloisa H. (1997) Trabalho Prescrito e Real no Atual Mundo do Trabalho. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, Revista do Nete nº 1, pp. 13-27
- SEVE, L. (1989) A personalidade em gestação. In: SILVEIRA, P. e DORAY, B. (orgs.). *Elementos para uma teoria marxista da subjetividade*, São Paulo: Vértice.
- SOARES, Suely G. (1999) Qualificação: o mito da integração social. Políticas públicas e educação profissional no Estado de São Paulo: aspectos inovadores e pontos críticos. IN: *Trabalho & Crítica, nº 1*, Anuário do GT Trabalho & Educação da ANPED. Setembro, pp. 71-83.
- SOUZA JÚNIOR, Hormindo P (1999). *Metodologia implicada na pesquisa de avaliação do PEQ/MG em 1997*. Revista Nauta: Revista Eletrônica do Lumen Instituto de Pesquisa. Belo Horizonte, nº 1.

- TANGUY, Lucie. (1998) Mudanças técnicas e recomposição dos saberes ensinados aos operários: do discurso à prática. In: DESAULNIERS, J.B.R. *Formação & trabalho & competência*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 47-79 mimeo.
- TORRES, Calos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo. IN: GENTILI, Pablo (org) (2001). *Pedagogia da exclusão: Crítica do neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 8ª edição. pp. 109-136.
- TIRIBA, Lia V. (1999). Economia popular e produção de uma nova cultura do trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado. In: FRIGOTTO, G (org). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 189-216.
- TERSSAC, G. e CORIAT, B. Micro-électronique et travail ouvrier dans les industries de process. *Sociologie du Travail*. n. 4, 1984.

ANEXOS

Tabela 32 - Cursos do ensino fundamental amostrados

Cursos	CH Básica	CH Específica	CH Gestão	CH Total	CH Prática	CH Teórica	Treinandos
A coleta seletiva e a reciclag. no contexto urbano	10	15	8	33	23	10	70
Acabamento de móveis	10	100	10	120	90	30	10
Admin. de propried. em regime de econ. familiar	0	30	0	30	0	30	20
Adulação foliar	4	16	4	24	16	8	15
Alimentação alternativa e noções básicas de saúde	26	14	0	40	14	26	50
Alternativas de rendas para pessoas carentes	12	40	8	60	30	30	30
Aplicação de defensivos agrícolas	0	16	0	16	8	8	20
Aproveit. e transfor. de farinhas, milho e trigo	6	50	6	62	28	34	20
Arranjos com velas decorativas	6	48	6	60	27	33	20
Arte culinária – I	38	48	38	124	74	50	14
Arte culinária – II	38	48	38	124	74	50	14
Arte culinária – III	38	48	38	124	74	50	13
Artesanato – tapeçaria	6	38	6	50	38	12	15
Artesanato crochê tricô	6	50	4	60	59	1	10
Artesanato em algodão	10	50	6	66	50	16	20
Artesanato em retalho	4	48	4	56	40	16	20
Artesanato tapeçaria com retalhos	6	50	4	60	59	1	15
Artesanato- embalagem para presentes	6	50	4	60	59	1	20
Auxiliar de eletricista instalador	18	30	6	54	36	18	15
Auxiliar de enfermagem - nível fundamental	0	469	0	469	400	69	30
Auxiliar de laticínios	6	50	4	60	59	1	13
Auxiliar de suinocultura	6	50	4	60	59	1	15
Auxiliar do lar	6	50	4	60	59	1	15
Bombeiro de manutenção	4	110	6	120	90	30	24
Capacitação de acompanhantes de idosos	0	40	0	40	20	20	20
Capacitação gerencial para pequenos produtores	6	6	20	32	16	16	20
Capacit. no gerenc. de recursos nat. e econ da área indígena	10	20	10	40	20	20	50
Cohab – grupo de risco – aperfeiçoamento	4	22	4	30	18	12	50
Coleta seletiva	10	50	12	72	15	57	20
Colheita de café	10	42	8	60	40	20	30
Condimentos	6	50	4	60	59	1	15
Confecção de caixa	6	50	4	60	59	1	15

Confecção de sacolas em papel	6	50	4	60	59	1	16
Confecção de vassouras	6	50	4	60	59	1	18
Controlador de qualidade industrial	4	24	4	32	24	8	15
Construindo instrum. musicais com recicláveis	10	160	10	180	160	20	25
Corte e costura – I	38	48	38	124	74	50	15
Corte e costura – II	38	48	38	124	74	50	14
Corte e costura – III	38	48	38	124	74	50	13
Corte e costura convencional	10	60	6	76	60	16	80
Cozinha experimental	6	50	4	60	59	1	33
Cozinha hospitalar	10	90	6	106	60	46	20
Cozinheiro escolar	2	36	2	40	36	4	13
Cultivo de mudas	6	50	4	60	59	1	20
Cultura da cebola	8	16	8	32	22	10	15
Cultura da mamona	4	24	4	32	22	10	15
Cultura do alho	5	24	10	39	25	14	20
Curso de form. Prof. em pastelaria e pão de queijo para port. de deficiência mental	6	48	6	60	48	12	21
Danças para portadores de necessidades especiais - iniciação a dança	6	90	4	100	85	15	20
Ecologia aplicada - manejo e recuperação do solo	2	10	4	16	4	12	25
Eletricidade – I	38	48	38	124	74	50	14
Eletricidade – II	38	48	38	124	74	50	14
Embalagem de papel reciclado	20	30	20	70	30	40	24
Fabricação caseira de melado, açúcar mascavo e rapadura	4	32	4	40	28	12	24
Fabricação de peças com retalho de pano	6	50	4	60	59	1	15
Faxineira	5	40	15	60	50	10	20
Formação de viveirista	6	50	4	60	59	1	10
Gado leiteiro – pastagem	4	32	4	40	32	8	15
Gestão, prod. e prá. gerenc. de mercado solidário	10	15	8	33	23	10	70
Gestores de desenvolvimento agrário	16	64	48	128	51	77	315
Horticultura	4	24	4	32	24	8	12
Iniciação a marcenaria	10	100	10	120	90	30	10
Instalador de telefone	10	25	5	40	20	20	15
Lavagem de veículos	10	40	5	55	54	1	22
Limpeza e higienização	10	80	10	100	80	20	24

Manejo de sistema de produção agroecológico	4	20	4	28	16	12	20
Manejo e conserv. de solos	4	20	0	24	16	8	30
Manejo sustentável de recursos hídricos	4	24	4	32	18	14	40
Marcenaria – I	38	48	38	124	74	50	14
Marcenaria – II	38	48	38	124	74	50	14
Marcenaria – III	38	48	38	124	74	50	14
Merendeira	5	40	15	60	50	10	20
Mestre de obras	6	80	10	96	26	70	15
Moldador fundidor	6	40	8	54	27	27	20
Móveis em fibras naturais	15	30	15	60	30	30	30
Noções básicas de cozinha industrial	10	60	10	80	50	30	5
Noções básicas de direitos humanos e legislação indigenista	30	0	0	30	0	30	60
Núcleo associativo comunitário Pindabal e assent. da fazenda picos – bovinocultura leite e corte mandioca e cana	25	80	40	145	45	100	20
Núcleo associativo comunitário Roda d água - leite e seus derivados	25	80	40	145	45	100	20
Núcleo associativo comunitário Santa Maria das Veredas – cachaça	25	80	40	145	45	100	20
Núcleo assoc comunitário de São Bento e de Bom Jantar – bovinocultura de leite e cachaça	25	80	40	145	45	100	20
Núcleo associações comunitárias - feccularia e outros produtos da mandioca	25	80	40	145	45	100	40
Núcleo Associações Comum. Cachoeira do Gibão Veredinha e Santa Maria das Veredas - cachaça e produtos da mandioca	25	80	40	145	45	100	20
Núcleo catadores de lixo	20	102	72	194	144	50	20
Núcleo de serviços gerais	20	120	20	160	60	100	25
Nutricionismo, alimentação escolar	4	32	4	40	32	8	12
Oficina circense módulo III	10	60	10	80	60	20	40
Operação com tratores agrícolas	0	24	0	24	12	12	20
Operador de gráfica	10	80	10	100	90	10	32
Ordenha higiênica de leite	2	20	2	24	12	12	20
Pátina / parede	10	60	10	80	20	60	20
Peças íntimas	6	56	6	68	12	56	100
Plantio de hortas	10	30	10	50	30	20	20
Processamento de hortaliças	10	40	10	60	40	20	15

Produção agropecuária	6	12	6	24	12	12	40
Produção de objetos recicláveis em tecido	10	40	10	60	40	20	15
Profissão e apoio ao comércio informal (Módulo III – tendê. e perspectivas do comércio no mundo globalizado e Módulo IV – cooperativismo)	0	60	60	120	40	80	390
Reciclagem de lixo orgânico	6	30	12	48	12	36	15
Reciclagem para condutores de veículos de transporte de produtos perigosos	2	16	0	18	0	18	40
Recuperação de móveis e marcenaria	6	50	4	60	59	1	12
Redescobindo valores	20	90	10	120	90	30	40
Reparador de móveis	6	50	4	60	59	1	14
Resgate da medicina tradicional e alternativa	14	26	0	40	26	14	50
Segurança construção civil	6	50	6	62	50	12	20
Servente pedreiro	6	50	4	60	59	1	16
Tecelagem artesanal	6	50	4	60	59	1	20
Técnicas comerciais e administrativas	10	70	10	90	70	20	20
Técnicas e manejo de culturas	4	20	4	28	16	12	15
Técnico em agropecuária	6	36	6	48	36	12	20
Temperos condimentados	6	50	4	60	59	1	25
Trabalhando os recicláveis I II	10	160	10	180	160	20	50
Trabalho em couro	6	50	4	60	59	1	27
Velas perfumadas	6	50	4	60	59	1	15

Tabela 33 - Cursos do ensino médio amostrados

Cursos	CH Básica	CH Específica	CH Gestão	CH Total	CH Prática	CH Teórica	Treinandos
Artes gráficas	20	70	10	100	80	20	20
Autor / roteirista	16	48	16	80	24	56	15
Auxiliar de biblioteca	5	30	5	40	20	20	15
Bovinocultura – agroindústria leite	4	24	4	32	24	8	15
Capac. de aux. de bibliot. Públicas e escolares	6	46	8	60	48	12	30
Capacitação de educadores infantis	0	40	0	40	40	0	15
Capac. de monitores para pessoas especiais	0	40	0	40	40	0	15
Capacitação para tratam. de águas nascentes e mananciais	10	0	30	40	40	0	45
Educadores infantis módulo I	10	40	10	60	30	30	20
Gerenciam. e administração	5	50	5	60	0	60	20
Guia de museus / informações turísticas	6	40	14	60	48	12	15
Instrumentador cirúrgico	6	80	0	86	46	40	20

Mecânico de manutenção aeronáutica	10	100	6	116	66	50	25
Mechanical desk top	5	40	15	60	40	20	20
Produção de texto	5	40	15	60	50	10	20
Recepcionista de hotel	9	45	0	54	39	15	20
Trabalhando com Qualidade	12	20	8	40	20	20	20

Tabela 34 - Cursos do ensino superior amostrados

Cursos	CH Básica	CH Específica	CH Gestão	CH Total	CH Prática	CH Teórica	Treinandos
Agenda 21 em minas gerais	0	0	40	40	0	40	100
Análise orientada a objetos	20	0	0	20	0	20	20
Aprimoramento de músicos	6	50	4	60	48	12	20
Capac. de dirig. Téc. exec. da Sas e Sucad em planejamento, monitoramento e indicadores	5	10	25	40	16	24	30
Capac. de gest. téc. Mun. de assistência social	10	15	15	40	15	25	40
Capacitação de gestores em políticas públicas	4	140	0	144	140	4	60
Capacitação dos conselheiros do Ceas e Cedca	4	6	6	16	4	12	40
Consultores internos	40	0	0	40	0	40	32
Conta contos	5	35	5	45	35	10	20
Contabilidade pública	40	0	0	40	0	40	32
Cuidador de idosos – política	0	45	0	45	5	40	25
Curso de habilit. de agentes para trabalho com deficiência mental e de condutas atípicas	0	60	0	60	60	0	30
Curso de recicl. dos intérp. de língua de sinais	10	90	0	100	60	40	60
Curso preparatório de peritos em saúde	10	15	15	40	0	40	40
Data warehouse	40	0	0	40	30	10	16
Delphi avançado	40	0	0	40	30	10	16
Direito tributário	40	0	0	40	0	40	32
Economia da cultura	10	40	10	60	30	30	30
Elaboração e gerenciamento de projetos amplo	3	40	17	60	30	30	25
Elaboração e gerenc. de projetos compacto	3	15	6	24	10	14	25
Formação de agente cultural	8	60	8	76	60	16	20
Formação de consultor es externo e interno	0	0	90	90	0	90	90
Formação de educadores ambientais	8	24	8	40	28	12	60
Formação Interdisciplinar de formadores em incubadoras populares	0	20	20	40	10	30	40
Formação para professores na educação profissional de portadores de deficiência	10	55	6	71	55	16	90
Gerenciamento em enfermagem	40	0	0	40	0	40	35
Gestão de empreendimentos amplo	3	20	10	33	20	13	30

Gestão de empreendimentos compacto	3	10	5	18	10	8	30
Gestão de negócio	0	0	40	40	0	40	50
Gestão de recursos humanos	40	0	0	40	0	40	32
Gestão econômico-financeira amplo	3	20	10	33	20	13	30
Gestão econômico-financeira compacto	3	20	10	33	20	13	30
Indicador de desempenho	5	10	5	20	10	10	30
Laboratório e técnicas em tsd	0	0	40	40	0	40	40
Linux	60	0	0	60	40	20	13
Núcleo gestores	0	60	30	90	0	90	25
Núcleo trabalhadores da educação	20	60	46	126	76	50	20
Papel artesanal	6	40	14	60	48	12	20
Política cultural	0	50	10	60	30	30	30
Projeto orientado por objetos	20	0	0	20	0	20	20
Qualif. na lei de responsabilidade fiscal	0	40	0	40	25	15	100
Técnicas de acessib. p/ profis. do turismo	0	40	0	40	20	20	30
Técnicas de negociação	3	18	3	24	18	6	25

ANÁLISE QUALITATIVA

FICHA DE REGISTRO PARA A AVALIAÇÃO DOS MATERIAIS DOS CURSOS - PEQ-2000

Curso:

Entidade:

Clientela:

Setor de atividade a que se destina o curso:

1. A clientela definida no plano pedagógico está de acordo com as prioridades do PEQ e/ou Planfor?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

2. O planejamento do curso foi construído a partir de dados sobre mercado de trabalho?

1. dados oficiais, análises, estatísticas ou responde à demandas de fóruns e comissões municipais

2. faz referência ampla sobre a realidade do mercado de trabalho

3. não se referencia em dados sobre o mercado de trabalho

3. O curso se volta de forma positiva para a clientela a ser atendida em relação ao setor de atividade ou ocupação?³⁴

1. Sim 3. Não 4. Não se aplica

4. Há previsão de encaminhamento dos egressos?

³⁴ O Planfor indica o trabalho de forma positiva especialmente com trabalhadores do setor financeiro, indústrias, administração pública, portos, trabalhadores domésticos e em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico.

1. Sim, há previsão de encaminhamento e indicação de mecanismos de inserção dos egressos
2. Sim, há previsão de encaminhamento, mas sem indicação de mecanismos de inserção
3. Não há previsão de encaminhamento
4. Não se aplica

5. Há uma elaboração consistente do plano pedagógico e dos materiais didáticos de modo a refletir temáticas contemporâneas do mercado de trabalho tais como multifuncionalidade, reestruturação produtiva, resolução de problemas, formação contínua, reconversão profissional etc?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

6. Qual a carga horária destinada no projeto pedagógico para:

Habilidades básicas?

Habilidades específicas?

Habilidades de gestão?

Carga Horária total?

7. Existe adequação conceitual entre o que informa os materiais pedagógicos e os documentos do PEQ e/ou Planfor sobre as habilidades:

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

8. Existe coerência entre os objetivos do curso e as propostas de desenvolvimento das habilidades?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

9. Existe coerência entre as várias habilidades que se quer desenvolver no curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

10. A proposta de desenvolvimento das habilidades está adequada às características da clientela?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

11. É revelado no planejamento uma perspectiva de trabalho integrado das diferentes habilidades?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

12. O curso contribui para a elevação do nível de escolaridade da PEA?

1. Sim, a entidade revela articulação com processos formais de escolarização.
2. Parcialmente, são ofertados no curso conteúdos básicos ou disciplinas próprias da escolarização e/ou reforço escolar
3. Não há explicitação de nenhuma atividade que contribua para isso

13. O planejamento do curso foi construído a partir de dados sobre mercado de trabalho da comunidade onde está inserido?

1. Sim, com dados oficiais, análises, estatísticas ou responde à demanda de fóruns e comissões municipais
2. Parcialmente, pois faz referência ampla sobre a realidade da comunidade
3. Não, não se referencia em dados sobre o mercado de trabalho regional

14. Há indicações de que o curso está voltado para comunidades econômica e socialmente desfavorecidas?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

15. Existe indicações de que o curso possa vir a contribuir para a redução das desigualdades sociais e/ou regionais?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

16. Existe no programa do curso articulações, conteúdos e/ou atividades que enfatizem

a .Preservação ambiental?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

b. O desenvolvimento da solidariedade e a cidadania?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

17. Há coerência entre os conteúdos e/ou as atividades previstas e a organização do curso com relação a:

preservação ambiental

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

desenvolvimento da solidariedade e da cidadania

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

18. Há na programação do curso conteúdos e/ou disciplinas que enfatizem a integração de pessoas de raça/cor, gênero, constituição física e/ou de idade diferentes?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

19. Há coerência entre estes conteúdos e/ou atividades previstas e a organização do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

20. Existe indicações de que o curso possa vir a contribuir para a redução das desigualdades de raça/cor, gênero, constituição física e/ou de idade diferentes?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

21. Existe algum tipo de atividade ou conteúdo na proposta do curso articulado com processos de geração de renda, desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de geração de trabalho ou renda?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

22. Existe algum tipo de articulação revelada na proposta do curso com políticas governamentais de geração de emprego e renda?

1. Sim 3. Não

Quanto aos objetivos:

23. Há explicitação dos objetivos do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

24. Há coerência entre os objetivos do curso, expressos no plano, com o novo conceito de EP definido nos documentos do PEQ e/ou Planfor?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

Quanto às estratégias de ensino:

25. Existe explicitação clara das estratégias de ensino a serem utilizadas nos cursos?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

26. As estratégias de ensino expressas no plano contribuem para a consecução dos objetivos propostos?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

27. As estratégias de ensino levam em consideração as características da clientela a ser atendida?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

28. As estratégias de ensino prevêem a inclusão de diferentes tipos de recursos/equipamentos?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

Quanto aos conteúdos

29. Há explicitação dos conteúdos do curso nos materiais didáticos a serem utilizados?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

30. Os conteúdos explicitados estão coerentes com os objetivos e as estratégias de ensino?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

31. Existe adequação dos conteúdos à clientela a ser atendida?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

32. Há indicações de que a organização dos materiais didáticos foi feita especificamente para o curso do PEQ 2000?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

33. O conteúdo dos materiais didáticos pode contribuir para a construção de um novo conceito de EP?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

Quanto aos processos de avaliação:

34. Há explicitação dos procedimentos de avaliação no plano pedagógico?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

35. Há coerência entre os procedimentos de avaliação e o processo pedagógico proposto no curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

Quanto aos recursos humanos

36. O perfil do corpo docente está adequado às especificidades do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

37. A experiência do corpo docente³⁵ pode contribuir para a construção de um novo conceito de EP?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

38. O perfil do pessoal técnico está adequado ao trabalho com qualificação profissional?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

39. A experiência do pessoal técnico pode contribuir para a construção de um novo conceito de EP?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

Quanto aos aspectos gerais:

40. Os materiais do curso revelam qualidade estética, ortográfica e gramatical?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

41. O cronograma do curso concorre para sua boa execução?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

42. A proposta pedagógica contribui para a renovação conceitual da educação profissional?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

43. O histórico da entidade que deu o curso a habilita para o trabalho com:

a . Educação Profissional?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

b. Curso proposto?

³⁵ O Planfor sugere que para o trabalho nos PEQs as entidades devam ter, no mínimo, dois anos de experiência com educação profissional.

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

44. Há adequação da infra-estrutura disponível ao curso às especificidades do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

45. Há adequação da infra-estrutura disponível às especificidades da clientela do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

46. O perfil dos recursos humanos de apoio disponíveis para o curso é adequado as suas especificidades?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

47. A disponibilidade dos recursos humanos de apoio ao curso é suficiente?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não 4. Sem informação

48. Há articulações institucionais existentes que favoreçam a construção de uma nova institucionalidade da EP?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

49. O fluxo da documentação colaborou com a utilização, a tempo, dos P.P e M.D. (completos) pela maioria dos alunos do curso?

1. Sim 2. Parcialmente 3. Não

Fonte: Lumen/Fumarc PUC Minas

Tabela 35 – Cursos para treinandos com nível fundamental de escolaridade para análise qualitativa

Nome dos Cursos	Nome da Entidade Executora
Azulejista	Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
Confecção de bijuteria	Associação Municipal de Apoio Comunitário
Auxiliar de enfermagem - Nível fundamental	Fundação Ezequiel Dias
Cultivo de plantas medicinais	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Vigilância sanitária	Fund. De Apoio ao Desenv. Ensino Sup. do Norte de Minas
Acompanhante de idosos	Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana
Noções básicas de construção predial	Fundação Movimento Direito e Cidadania
Informática para deficiente auditivo	Associação Comunitária Beneficente Evangélica Ebenezer
Atualização para domésticas	Associação Comunitária Beneficente Evangélica Ebenezer
Confecção de caixas e embalagens	Associação Municipal de Apoio Comunitário
Qualificação de novos motoristas	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
Sorveteiro	Federação das APAEs do Estado de Minas Gerais
Técnicas de culinária	Federação das APAEs do Estado de Minas Gerais
Horticultura	Federação das APAEs do Estado de Minas Gerais
Salgados e canapés	Legião da Boa Vontade

Ecologia aplicada - manejo e recuperação do solo	Fund. de Apoio ao Des., Ens., Pesq e Extensão – Machado
Penteado afro	Fundação Educacional de Caeté
Apicultura básica	Emater
Produção de cachaça de Minas de qualidade	Emater
Vestuário - Módulo II - Confecção de vestuário	Emater

Tabela 36 – Cursos para treinandos com nível médio de escolaridade para análise qualitativa

Nome dos Cursos	Nome da Entidade Executora
Metalurgia da soldagem	Associação dos Funcionários do Grupo Hammer
Básico de informática	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Administração de empresa rural	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Ações bás. de atend. a saúde da criança/adolescente	Associação dos Artesãos de Jequitinhonha
Montador de cabine	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Cafeicultura orgânica	Fund. de Apoio ao Desenv., Ens, Pesq e Exten - Machado
Administração de empresa agrícola	Associação dos Artesãos de Jequitinhonha
Operador de câmara escura	Associação de Amigos do Instituto São Rafael
Almojarife / Estoquista	Serviço Social da Indústria
Auxiliar de pessoal	Congresso Nacional Afro Brasileiro
Auxiliar de radiologia	Assoc. dos Deficientes Visuais de Belo Horizonte
Desenvolvimento de líderes e chefes diretos	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Ações básicas de vigilância sanitária	Fundação Ezequiel Dias
Agente de turismo I	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
Operador de telemark com conhecimento de Dos Vox	Associação de Amigos do Instituto São Rafael
Desenho de moda/estilismo	Inst. de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro
Instrumentador cirúrgico	Sociedade Educativa de Montes Claros
Agente de viagem	Sociedade Educativa de Montes Claros
Auxiliar administrativo	Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte
Programa de micro e pequenas empresas	Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte

Tabela 37 – Análise da qualidade dos cursos por nível de escolaridade dos treinandos

Questões	ENSINO FUNDAMENTAL					ENSINO MÉDIO				
	Sim	Parc	Não	N/A	Total	Sim	Parc	Não	N/A	Total
1.	19	1	-	-	20	19	1	-	-	20
2.	8	5	7	-	20	17	1	2	-	20
3.	19	-	1	-	20	19	-	1	-	20
4	7	3	5	4	20	16	1	1	2	20
5.	1	6	13	-	20	7	6	5	2 vaz	20

6.										
7.	6	5	9	-	20	6	6	6	2 vaz	20
8.	4	4	12	-	20	7	3	8	2 vaz	20
9.	6	5	9	-	20	7	2	9	2 vaz	20
10.	5	7	8	-	20	8	4	6	2 vaz	20
11.	4	2	14	-	20	2	3	13	2 vaz	20
12.	1	2	17	-	20	4	2	12	2 vaz	20
13.	9	7	4	-	20	10	6	2	2 vaz	20
14.	3	2	7	8 vaz	20	4	-	3	13 vaz	20
15.	6	3	11	-	20	5	1	12	2 vaz	20
16 ^a	12	1	7	-	20	7	-	11	2 vaz	20
16 ^b	11	2	7	-	20	7	1	10	2 vaz	20
17 ^a	6	2	4	8 vaz	20	2	-	5	13 vaz	20
17 ^b	5	2	5	8 vaz	20	1	1	5	13 vaz	20
18.	5	1	6	8 vaz	20	3	-	4	13 vaz	20
19.	4	3	5	8 vaz	20	3	-	4	13 vaz	20
20.	8	3	9	-	20	5	1	12	2 vaz	20
21.	9	2	9	-	20	4	1	13	2 vaz	20
22.	7	-	13	-	20	5	-	13	2 vaz	20
23.	20	-	-	-	20	17	-	1	2 vaz	20
24.	11	5	4	-	20	9	4	5	2 vaz	20
25.	15	1	4	-	20	16	1	1	2 vaz	20
26.	15	2	3	-	20	10	5	3	2 vaz	20
27.	16	-	4	-	20	17	-	1	2 vaz	20
28.	14	5	1	-	20	14	1	3	2 vaz	20
29.	11	8	1	-	20	10	8	-	2 vaz	20
30.	8	10	2	-	20	8	6	4	2 vaz	20
31.	11	8	1	-	20	15	1	2	2 vaz	20
32.	15	-	5	-	20	16	-	2	2 vaz	20
33.	5	11	4	-	20	4	6	8	2 vaz	20
34.	20	-	-	-	20	17	1	-	2 vaz	20
35.	15	4	1	-	20	13	4	1	2 vaz	20
36.	16	1	2	1	20	17	-	1	2 vaz	20
37.	17	1	1	1	20	18	-	-	2 vaz	20
38.	18	-	1	1	20	17	1	-	2 vaz	20
39.	17	1	-	2	20	15	-	-	2 v 3n/a	20
40.	15	4	1	-	20	15	2	1	2 vaz	20

41.	18	1	1	-	20	15	1	2	2 vaz	20
42.	4	13	3	-	20	3	12	3	2 vaz	20
43 ^a	20	-	-	-	20	18	-	-	2 vaz	20
43b.	18	-	-	2	20	17	-	1	2 vaz	20
44.	12	-	1	7	20	16	-	1	2 vaz 1 na	20
45.	12	-	1	7	20	16	-	-	2 vaz 2 na	20
46.	17	-	-	3	20	18	-	-	2 vaz	20
47.	16	-	-	4	20	17	-	-	2 vaz 1 na	20
48.	6	1	13	-	20	8	1	9	2 vaz	20
49.	17	1	2	-	20	15	1	1	3 vaz	20

**Roteiro para a entrevista com o Superintendente das Relações de Trabalho da Setascad em 2000
realizada pelo Lumen – Fumarc / PUC Minas**

Qual é a concepção do PEQ 2000?

Há uma adequação do PEQ ao Planfor?

As ações de qualificação profissional do PEQ 2000 vão se adequar às expectativas de um novo tipo de educação profissional?

Qual é a maior dificuldade de adequar o PEQ ao novo tipo de educação?

Como a Secretaria tem atuado?

Quais são as metas para a execução do PEQ 2000?

Qual é a focalização principal do Plano para este ano? Ele é direcionado a atender a qual clientela?

O Plano está focado na demanda ou na oferta, ou seja, ele vai atender as exigências do mercado ou vai atender à oferta existente?

Qual é a abrangência do Plano? Ela é espacial e econômica?

Qual o valor dos recursos a serem investidos no PEQ 2000?

O PEQ está voltado para setores econômicos determinados? Ele pretende se concentrar em alguma região?

Qual será a forma e o critério de recrutamento de entidades que vão executar o PEQ 2000?

A Comissão Estadual e as comissões municipais vão participar da concepção do PEQ?

Há algum diferencial para a execução do PEQ 2000?

Como ele será aperfeiçoado?

Quanto à avaliação do PEQ 99, os resultados foram satisfatórios?

**Roteiro da entrevista semi-estruturada realizada pelo Lumen para avaliação ex-ante do PEQ 2001
com membros do Ceter e da DQP - Setascad**

ENTREVISTADO(A) _____

DATA: ____/____/____

- 1- Quando se iniciou o planejamento do PEQ-MG/2001?
- 2 - Como foi esse planejamento?
- 3 - O planejamento foi dividido em fases? Em caso positivo, você poderia indicar, em linhas gerais, quais as principais fases do planejamento?
- 4 - Foram utilizadas fontes de dados e informações no planejamento?
 - 4.1 - Em caso positivo, você poderia indicar quais as principais fontes de dados e informações utilizadas?
- 5 - Na sua opinião que papel cabe ao CETER desempenhar no planejamento?
- 6 - Você saberia indicar que papel o CETER desempenhou nesse processo?
- 7 - Como você avalia a participação do CETER nesse processo?
- 8 - Como você avalia a participação da Diretoria de Qualificação Profissional nesse processo?
- 9 – Como você avalia a relação entre o CETER e a Diretoria de Qualificação Profissional nesse processo?
- 10 - Além do Ceter e da DQP houve a participação de outros atores no processo de planejamento?
 - 10.1 Em caso positivo, você poderia indicar quais foram os outros atores?
 - 10.2 Como foi a participação de cada um desses atores no processo de planejamento?
 - 10.3 Como foi o relacionamento entre todos os atores no processo de planejamento?
 - 10.4 Houve divergência entre os atores?
 - 10.4.1 Em caso positivo, indique as principais:
- 11 - Foi realizado algum tipo de levantamento das demandas municipais?
 - 11.1 Em caso positivo indique o meio utilizado para se fazer o levantamento: Questionários, reuniões, seminários, outros?
 - 11.2 Como você avalia esse levantamento?
- 12 - Os planos municipais foram incorporados ao PEQ-MG/2001?
 - 12.1 Em caso negativo, responda: Se os planos municipais não foram incorporados ao Plano encaminhado ao Ministério, como se pretende incorporar e atender às demandas durante a execução?

13 - Houve repasse de informações referentes do Planfor/PEQ para os municípios?

13.1 Que resultados da existência ou não desse repasse de informações gerou para o planejamento?

13.2 Em caso positivo, você seria capaz de indicar quais os meios utilizados para fazer esse repasse? Rádio, TV, Seminários, Reuniões, Outros?

Segundo consta no Guia do Planfor 2001, a clientela das ações de qualificação deve ser composta prioritária e preferencialmente por: pessoas com escolaridade até o ensino fundamental incompleto; mulheres responsáveis por mais de 50% da renda familiar; jovens com idade entre 16 e 24 anos; afrobrasileiros; desempregados; pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente /conjuntural; candidatos ao 1º emprego; jovens em situação de risco social; portadores de necessidades especiais e pequenos empreendedores.

14 - Em sua opinião há algum desses segmentos que apresentem dificuldades de serem mobilizados para participar das ações de qualificação?

14.1 Em caso positivo, cite os casos onde há dificuldades:

15 - Houve, durante o planejamento, discussão de estratégias para mobilizar especificamente esses segmentos?

15.1 - Em caso positivo, indique as estratégias previstas para mobilizar os segmentos destacados

16 - Você saberia dizer qual o custo médio por treinando e o custo por hora-aula aluno previstos para 2001?

16.1 - Você saberia dizer como esses valores são estipulados?

16.2 - Analisando o que esses valores representam em termos de qualidade das ações a serem executadas, como você os avalia? Baixos, compatíveis ou altos?

16.3 - Justifique sua resposta.

17 – Como se definem as metas de recursos e vagas por clientela?

18 – Como se definem as metas de recursos e vagas por setores econômicos?

19 – Cite e justifique os elementos que você destacaria como tendo representado avanços no planejamento do Planfor-MG-PEQ/2001.

20 – Cite e justifique os elementos que você destacaria como tendo representado retrocesso no planejamento do Planfor/PEQ-MG/2001.

Tabela 38 - Cursos ministrados para o setor da saúde PEQ-MG/99

Nome do Curso	Nome da Entidade Executora	CrqHraBas	CrqHraEsp	CrqHraGes	CrqHraTotal
Radiologia médica	IET	20	60	10	90
Requalif. em metaloc.p/ prótese odontol.	IET	15	60	15	90
Formação profissional em enfermagem p/	Fund. Peirópolis	20	70	10	100
Form para CTI E UTI	Faculdades Unidas do Norte de Minas	10	140	10	160
Auxiliar de consultório odontológico	SESI	12	148	12	172
Agente comunitário de saúde bucal	Fundep	40	120	40	200
Auxiliar de enfermagem - Mód I	Fund. Inst. de Uberlândia	0	230	0	230
Auxiliar de enfermagem - Mód. II E III	Saúde	0	300	0	300
Suplementação equip. médico hospitalar	CEFET	20	320	0	340
Auxiliar de enfermagem - Mód. III	Fessemg	0	400	0	400
Auxiliar de enfermagem	Machado	0	534	0	534

Tabela 39 - Cursos ministrados para o setor da indústria PEQ-MG/99

Nome do Curso	Nome da Entidade Executora	CrgHraBas	CrgHraEsp	CrgHraGes	CrgHraTotal
Pintor de produção	SENAI	20	50	20	90
Eletróhidráulica	IET	0	90	0	90
Modelagem industrial	SESI	5	50	35	90
Acabamento de móveis	SENAI	21	66	6	93
Eletromecânica	SENAI	0	96	0	96
Cond. Proc. Integ. (CPI) - Fireletomecânica	SENAI	0	96	0	96
Eleto-hidro-pneumática	SENAI	0	100	0	100
Gráfica editorial	CEFET	30	60	10	100
Carpintaria	Fund. Renato Azeredo	10	90	0	100
Ajustagem Mecânica	SENAI	6	90	10	106
Cozinha Industrial	Escola Sind. 7 de Outubro	30	70	10	110
Fresador	SENAI	10	100	6	116
Montador de cabines	SENAI	20	84	16	120
Cond. Proc. Autom. 08/01Prep. Bás. Matemática	SENAI	0	120	0	120
Básico de ajustagem mecânica	SENAI	8	112	4	124
Tecnologia básica de fundição	SENAI	18	100	6	124
Formação de modeladores, moldadores e fundidores	SENAI	0	140	0	140
Lapidação	Centro Ens, Est, Pesq NE Mineiro	24	120	0	144
Operador de oxicorte, plasma e laser	SENAI	20	120	20	160
Operador de dobradeira	SENAI	20	120	20	160
Montador ponteador	SENAI	20	124	16	160
Oficina de funilaria	Assoc dos Defic Físicos de Betim	20	125	15	160
Auxiliar de produção	IET	6	152	6	164
Eletricista de rede de distribuição	SENAI	10	154	0	164
Caldeireiro	SENAI	10	150	6	166
Desenho em calderaria	SENAI	10	160	6	176
Curso básico para joalheiros	SENAI	56	80	42	178
Excelência do trabalhador - Mód II Alumina	SENAI	40	104	40	184
Excelência do trabalhador - Mód II Refusão	SENAI	40	104	40	184
Excelência do trabalhador - Mód II Redução	SENAI	40	104	40	184
Excelência do trabalhador - Mód II Manutenção	SENAI	40	104	40	184
Soldador	SENAI	20	164	16	200
Comandos Elétricos	CEFET	45	150	10	205
Trabalho e tecnologia - 5 módulos	Confed. Nac. dos Metalúrgicos	20	70	120	210
Tornearia mecânica	SENAI	10	200	6	216
Programação e aplicação de PLC'S	CEFET	54	180	0	234
Ferramentaria	SENAI	0	240	0	240
Soldagem	FUNDEP	0	240	0	240
Cortador de vaqueta	SENAI	20	220	20	260
Chanfrador	SENAI	20	220	20	260
Pespontador	SENAI	20	220	20	260
Montador manual de calçados	SENAI	20	220	20	260
Costurador manual na forma	SENAI	20	220	20	260
Acabador de calçados	SENAI	20	220	20	260
Montador de calçados	IET	20	220	20	260
Costura industrial	SENAI	18	320	6	344

Tabela 40 - Cursos ministrados para o setor de serviços PEQ- MG/99

Nome do Curso	Nome da Entidade	CrgHraBas	CrgHraEsp	CrgHraGes	CrgHraTotal
Seminário de avaliação	FUNDEP	0	0	8	8
Cinema Vivo - Qualif. p/ revitalizar salas de cinema MG	FUND. RENATO AZEREDO	0	8	0	8
Alternativas para geração de renda	ESCOLA SIND. 7 DE OUTUBRO	8	0	0	8
Internet	UTRAMIG	0	10	0	10
Telefonista	SESI	0	10	0	10
Trabalhando com qualidade	SEBRAE	0	0	10	10
Como iniciar o próprio negócio	SESI	0	0	10	10
Curso básico de redes de computador	FUNDEP	0	10	0	10
Decoração e arranjos p/ buffet	SENAC	0	12	0	12
Doces e bombons	SENAI	0	12	0	12
Telemarketing	SESI	0	15	0	15
Motivação de equipes	SENAC	0	0	15	15
Confec. de elementos decor. para festas infantis	SENAC	0	15	0	15
Curso de trança de cabelo	SENAC	0	15	0	15
moda	FUND. RENATO AZEREDO	0	15	0	15
Comportamento empreendedor	Centro CAPE	0	0	16	16
Técnico de serviços de governança	SENAC	0	0	16	16
Decoração artística para bolos infantis	SENAC	0	16	0	16
Seminários temáticos	FÓRUM MINEIRO DE SAÚDE MENTAL	0	16	0	16
Capacitação gerencial projetos informática	FUNDEP	0	0	16	16
Direitos trabalhistas	FUND. PEIRÓPOLIS	4	8	4	16
Semin. meio ambiente e desenv. sustent. em assentam.	FUND. PEIRÓPOLIS	4	8	4	16
Sistema de comunicação sindical	FUND. PEIRÓPOLIS	4	8	4	16
Semin. regional de comunicação	FUND. PEIRÓPOLIS	4	8	4	16
Semin. informática e admin. gerencial	FUNDEP	0	18	0	18
Excel - avançado	FUNDEP	0	20	0	20
Atendimento ao público	SENAC	0	0	20	20
Auxiliar de estoque	CDL	0	20	0	20
Segurança e medicina no trabalho	SIND.DA INDÚST. CONST. PESADA	2	16	2	20
Gestão de empreendimentos	SIND.DOS ENGENH. DE MG	0	0	20	20
Técnicas de negociação	SIND.DOS ENGENH. DE MG	0	20	0	20
Tecnologia de informação	SIND.DOS ENGENH. DE MG	0	20	0	20
Desenvolvimento interpessoal	CEFET	20	0	0	20

CONTINUA....

Internet e cultura	FUNDEP	0	0	20	20
Desenvolv. do potencial humano	DO GRUPO HAMMER	5	10	5	20
Excel básico	DO GRUPO HAMMER	0	15	5	20
Administ. Pública, informática, cidadania	FUNDEP	20	0	0	20
Gênero e liderança	FUND. PEIRÓPOLIS	2	14	4	20
Gestão e organização sindical	FUND. PEIRÓPOLIS	4	12	4	20
Meio ambiente e preserv. de recursos naturais	FUND. PEIRÓPOLIS	4	12	4	20
Oficina de exper. de geração de renda	FUND. PEIRÓPOLIS	4	12	4	20
Manipulação de produtos pirotécnicos	FUNDEP	5	15	0	20
Gestão sindical	ICT	0	20	0	20
Organização e desenvolv. de assentamentos	FUND. PEIRÓPOLIS	4	12	4	20
Organização comunitária	SENAR	2	20	2	24
Floricultura	FUND. PEIRÓPOLIS	4	16	4	24
Administração de conflitos	SENAI	12	8	4	24
IQT - Intr. A qualidade total	UTRAMIG	0	24	0	24
Operador de telemarketing / Toriba	SENAC	0	24	0	24
Treinamento para o trabalho II	ESCOLA SINDICAL 7 DE OUTUBRO	8	8	8	24
Decoração artística para bolos	SENAC	0	24	0	24
Access - Avançado	FUNDEP	0	28	0	28
Valores humanos	FUND. CONSCIENCIARTE	0	28	0	28
Montagem e config. de micro computadores	PELLACANI	0	28	0	28
Industrialização caseira de alimentos	IET	18	12	0	30
Decoração de festas	JEQUITINHONHA	0	30	0	30
Cooperativismo	FUND. PEIRÓPOLIS	10	10	10	30
Técnicas de vendas	SENAC	0	30	0	30
Atualização técnica para garçon	SENAC	0	30	0	30
Capac. em gestão de entid.sindicais e comunitárias	ICT	0	0	30	30
Manicure/pedicure	IET	4	24	4	32
Manutenção em microcomputadores	IET	0	32	0	32
Compostas, frutas cristalizadas e doces	SENAR	3	26	3	32
Mercado de trabalho e trabalhadores	RIBEIRO	10	15	10	35
Auxiliar de intr. à micro informática	APAE	0	38	0	38
Formação de lideranças comunitárias	JEQUITINHONHA	12	0	28	40
Formação de empreendedores	Centro CAPE	10	15	15	40
Treinamento para o trabalho	ESCOLA SINDICAL 7 DE OUTUBRO	0	0	40	40
Gestão regional em prog. desenv. sustentável	ALTERNATIVA	0	0	40	40
Como montar cooperativas rurais e urbanas	JEQUITINHONHA	6	14	20	40
Capacitação técn. p/ pequenos empreendedores	FUND. RENATO AZEREDO	5	0	35	40
Segurança no trabalho	FUND. RENATO AZEREDO	5	30	5	40
Formação para gestores/elaboração de projetos	IET	0	40	0	40
Formação para gestores Proger/Pronaf/Criação de CME	FUNDEP	0	48	0	48