

Novas práticas de qualificação profissional e experiências de educação e trabalho vividas pelos trabalhadores

Aluna: Lais Fernanda Finetti

Programa: Institucional FEUSP

Orientadora: Prof^a Dr^a Fabiana Augusta Alves Jardim

Resumo

A pesquisa cujos resultados ora se apresentam teve por objetivo investigar as práticas de qualificação profissional no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no período de 1990 a 2002. Para isso, a proposta foi analisar as representações sobre trabalho, trabalhador e qualificação profissional presentes em publicações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre qualificação profissional num momento de mudanças no cenário econômico brasileiro. Foram selecionados para análise aprofundada quatro documentos, integrantes da Coleção MTE/FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais): “Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais”; “Experiências inovadoras de educação profissional”; “Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil” e “Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002”. O trabalho realizado permite refletir sobre as representações de trabalho, trabalhador e qualificação profissional inseridas nestas publicações, sugerindo que as mudanças pelas quais passaram entre os anos 1980 e 2000 (articuladas com o contexto mais geral das mudanças no Estado e sociedade brasileiras) se refletiram no aparecimento de uma nova estratégia de qualificação profissional que, pela primeira vez, se desvincula tanto do sistema educacional quanto da ação empresarial e industrial.

Palavras chaves: qualificação profissional, Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Siglas Utilizadas

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CET – Conselho Estadual de Trabalho
Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
EP – Educação Profissional
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
Flacso - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
LDB - Lei de Diretrizes e Bases
MTb – Ministério do Trabalho e da Administração Federal (de 1992 a 1999)
MEC – Ministério da Educação
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (desde 1999)
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA – População Economicamente Ativa
PEQ – Plano Estadual de Qualificação
PIA – População em Idade Ativa
PIS – Programa de Integração Social
Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNE – Portador de Necessidades Especiais
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PPTR - Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
PROGER – Programa de Geração de Renda
REP - Rede Nacional de Educação Profissional
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SPE – Sistema Público de Emprego
SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPTR – Sistema Público de Trabalho e Renda
Unesco - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

Sumário

Apresentação	5
I - Resumo do projeto inicial e atividades desenvolvidas no período a que se refere o relatório	6
II – A Qualificação Profissional no quadro das Políticas Públicas de Emprego.....	8
III – Resultados de pesquisa.....	16
a) Trabalhando com a diversidade no PLANFOR. Arno Vogel (org.) 2001.	17
b) Experiências Inovadoras de Educação Profissional: Memória em Construção de Experiências Inovadoras na Qualificação do Trabalhador (1996 – 1999). Célia Reis Camargo 2002.	26
c) Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. VOGEL, A. e YANNOULAS, S. C. (orgs.) 2001.	35
d) Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional / PEQS (1999-1999). Fausto, A., Garcia, C. & Ackermann,W. (Orgs.) 2001.....	40
Considerações Finais.....	44
Referências Bibliográficas	50
Anexos.....	53

Apresentação

A concepção de trabalho que predominava até os anos 1970 estava fortemente imbuída dos ideais tayloristas, caracterizando o trabalho como um conjunto “cada vez mais subdividido em operações mínimas, incapazes de suscitar o interesse ou empenhar as capacidades de pessoas que possuam níveis normais de instrução” (BRAVERMANN, 1987, p.15). Assim, nas concepções de Taylor, vê-se muito presente a figura do “homem adequado” ou a do “operário classificado”, que realiza bem suas tarefas e aumenta a produtividade sem gerar discussões com os seus superiores, ou seja, “aquele que faz, mas não pensa”. Este trabalhador taylorista vai ser, mais tarde, reinventado pelas novas lógicas de mercado fordista e toyotista, por exemplo, e muitas destas “novas” concepções vão se apresentar e operar nas discussões das políticas públicas de qualificação profissional atuais.

O momento de trabalho contemporâneo é aquele em que, ao mesmo tempo que instiga as pessoas a buscarem uma maior qualificação, não dá suportes seguros para a inserção e manutenção do emprego, gerando assim os maiores níveis de desencorajamento, insatisfação ou angústia frente às condições do mercado de trabalho desde as décadas de 1980 e 1990.

O momento era, então, conturbado para o país. A década de 1990 é chamada de “a década dos ajustes”, em contraposição à “década perdida” de 1980 no âmbito do mercado de trabalho e economia (cf. POSTHUMA, 1999, p.16). No bojo da crise do *welfare state*, tem-se uma quebra no conceito da “seguridade social” e novas configurações acerca das políticas sociais (AZEREDO, 1996):

O prolongamento da crise, a persistência do baixo dinamismo do mercado de trabalho (mesmo quando as economias começaram a apresentar sinais de recuperação) e as mudanças profundas nele ocorridas (com a multiplicação de formas atípicas de emprego) trouxeram novos desafios para os mecanismos de proteção social dos trabalhadores desempregados (AZEREDO, 1996, p.18).

Levando-se em conta as políticas públicas desenvolvidas a partir da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que remonta a 1990, é possível levantar a questão de como as novas ideias de qualificação incidem sobre os trabalhadores, tendo em vista o contexto econômico de mercado decorrente do período 1990-2002, bem como a quais trabalhadores está se buscando atingir.

I - Resumo do projeto inicial e atividades desenvolvidas no período a que se refere o relatório

Hoje, a noção de “conhecimentos existentes” tornou-se fluida, e se trata cada vez menos de inserir um na cabeça do educando para prepará-lo para uma “situação”: trata-se de prepará-lo para que se insira num processo de transformação permanente. (DOWBOR, 1991)

Conforme foi dito no relatório anterior, considerou-se que os programas de qualificação profissional articulados no Brasil datam desde 1975, com o estabelecimento do Sine – Sistema Nacional de Empregos, por inspiração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Convenção de 88 e legitimado pelo Decreto 76.403/75 (IPEA, 2006). A partir disso, o financiamento pelo FAT marcou a trajetória destas práticas dando-lhes perspectivas de ampliação: “com a criação do FAT em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego” (IPEA, 2006, p. 411).

É interessante apontar que, nesse contexto, a qualificação especificamente técnica começa a ser questionada: o novo paradigma produtivo demanda um conjunto de comportamentos dos trabalhadores com relação às empresas que se expressam por valores como “criatividade, autonomia e trabalho em equipe” (LETELIER G.,1999, p.134). Assim, as leituras estão direcionadas a buscar compreender as trajetórias da Qualificação Profissional no país, bem como as suas sinuosidades.

A maior parte do tempo de pesquisa consistiu na realização do mapeamento bibliográfico, por meio da coleta de publicações sobre qualificação profissional, mercado de trabalho, emprego/desemprego, e legislações pertinentes nos campos disciplinares da Sociologia, Economia da Educação e Psicologia. Houve extensa identificação e coleta de livros e artigos, que constituiu um banco de dados bibliográfico sobre o tema da Qualificação Profissional. Porém, parte dessa bibliografia não chegou a ser utilizada por não estar necessariamente vinculada à qualificação financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); parte destas contribuições está apresentada na segunda seção deste relatório. É necessário reconhecer que, ao longo do percurso, em alguns momentos houve a perda do foco da pesquisa pela inexperiência inicial da pesquisadora, mas que esses foram pontuados pela orientação de modo que se retornasse ao problema proposto inicialmente.

A partir das referências sobre o tema da qualificação profissional, que serviram para reorientar as questões que seriam privilegiadas na análise, estabeleceram-se, como *corpus* da análise, quatro documentos que abordam o tema da Qualificação Profissional de forma clara e objetiva, todos produzidos em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e referentes às práticas de qualificação desenvolvidas no período delimitado pelo projeto. O primeiro é “Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999)” de Célia Reis Camargo (organizadora); o segundo “Trabalhando com a Diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais”, de organização de Arno Vogel; o terceiro, “Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil” de Arno Vogel e Silvia C. Yannoulas (organizadores) e o quarto, “Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional / PEQS (1996-1999) de Ayrton Fausto, Cid Garcia & Werner Ackermann (Organizadores). Todas as publicações estão vinculadas ao FAT e remetem à década de 1990 e início de 2000.

Os quatro livros compõem a coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (PPTR), publicada em co-edição entre a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), juntamente com órgãos do Ministério do Trabalho e Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (Unesco), que visa “sistematizar a produção conceitual – teórica e de reconstrução histórica” a fim de oferecer subsídios aos gestores e formadores de programas e ações de Educação Profissional, mais especificamente sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), com o financiamento do FAT.¹ Trata-se, portanto, de um conjunto expressivo de documentos, posto que sejam apresentadas as ideias e concepções que deveriam, a ver do Ministério e da Sefor, orientar as práticas de gestores e educadores, vistos como atores estratégicos para a efetivação do Planfor.

De qualquer forma, o exercício de análise das publicações chegou por vezes a tornar-se difícil, pois representou um desafio na articulação com os primeiros contatos bibliográficos com o tema. Além dos quatro livros mencionados, utilizamos também

¹ A parceria do MTE/Flacso se tornou possível graças aos arranjos realizados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o projeto REPLANFOR, sob responsabilidade da Flacso, em Acordo de Cooperação financiado pelos recursos do FAT. Trabalharam também nas publicações as SPPEs, A Fundação da Editora Unesp (FEU) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orelac) da Unesco.

dados apresentados nos Anais de Qualificação Social e Profissional de 2006 e 2007, produzidos e publicados pelo Dieese. Essas publicações têm como limite, no que se refere a seu uso nesse projeto, o fato de trazerem dados especialmente sobre períodos mais recentes e não sobre a década de 1990, enquanto sabemos que os últimos dez anos representam outros tempo sem relação às propostas para a qualificação do trabalhador em virtude da reforma do Planfor e de sua substituição pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) em 2003, durante o primeiro governo Lula.

II – A Qualificação Profissional no quadro das Políticas Públicas de Emprego

“Nos anos 90, tornamo-nos o Brasil das reformas” (FERRETTI & SILVA JR., 2000), num contexto que era ao mesmo tempo de redemocratização política e crise econômica, a percepção geral era de que “sem reformas não haveria Desenvolvimento” e havia a esperança, após a “década perdida” dos anos 80, de que por meio da Reforma Econômica e a partir do Plano Real. Isso consta na fala do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no jornal Folha de São Paulo, 1996: “agora, os brasileiros podem planejar a sua vida com mais tranquilidade, e aqueles que ganham menos podem consumir mais” (*apud* FERRETTI & SILVA JR., 2000, p.44). Nas projeções do governo federal, em especial a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, a década de 1990 seria marcada pela geração de mais empregos vindos dos setores da siderurgia, nas ferrovias e energia elétrica, incentivados pelas privatizações.

Entretanto, o que ocorre de fato é um momento de crise em que o Brasil sofre em seus setores industrial e urbano pelo rompimento dos antigos modelos de gestão do trabalho, bem como por mudanças na estrutura produtiva (BULHÕES, 2004): “para São Paulo, a partir de 1991, registra-se um aumento na produtividade industrial que não vem acompanhada da recuperação do emprego no setor” (LETELIER G., 1999, p.139). Esse aumento na produtividade da indústria reflete-se sobre os trabalhadores que estão nas bases da produção, pois na maior parte das vezes possuem pouca qualificação profissional, especialmente a formalizada, e também aqueles que ocupam postos de trabalho que as novas tecnologias extinguem, pois se tornam “desqualificados” na medida em que precisam realizar o que se chama de “reconversão profissional”; em ambos os casos, o efeito é que esses se tornam os trabalhadores mais vulneráveis no mercado de trabalho, os mais sujeitos ao risco de desemprego.

De uma cena da animação *Robôs (Robots)*. EUA,2005) é possível chamar a atenção para um momento em que todas as peças consideradas velhas deveriam ser modernizar e serem trocadas por peças novas, senão seriam enviadas para um depósito, onde seriam derretidas e reutilizadas na produção de outras peças. A partir da metáfora utilizada no filme, pode-se entender o imaginário que se estabelece nesses anos de crise e de transformações, em que ganha terreno a ideia de que os profissionais que não buscassem qualificação e requalificação (muitas vezes referida, inclusive, como “reciclagem”) acabariam no desemprego ou estagnados em uma função de baixo prestígio. Isto ainda quando não tivessem que se submeter aos subempregos ou mercado informal.

Nesse novo contexto, a Educação Profissional (entre outros setores, como o da Psicologia Social) irá se servir “de ferramentas a serviço desta lógica de mercado e do capital em oposição a suas premissas históricas de promoção do bem-estar social”. (GATTI, 201, p.8). Segundo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, no artigo 2º, entre as finalidades da Educação estão a preparação para o exercício pleno da cidadania e a formação para o trabalho, sendo esta formação já entendida como “qualificação” (TUPPY, 2007).

As altas taxas de desemprego permitem a maior seletividade por parte das empresas, o que acaba resultando também em maior peso atribuído não somente à qualificação, mas ao nível de escolaridade dos trabalhadores. Como afirma Letelier:

No entanto, [...] São Paulo produz dois processos simultâneos: a redução de ocupação e a demanda de mão-de-obra com maior grau de escolaridade. Ambos contribuem para aumentar a heterogeneidade (LETELIER G.,1999, p.139)

As causas mobilizadas para explicar este fenômeno são o avanço tecnológico, a globalização, a modificação dos sistemas de produção e distribuição e o acirramento da competição. Nesse cenário, as políticas públicas de combate ao desemprego incidem sobre o país como uma das prioridades da agenda de Governo (POSTHUMA, 1999); dentre elas, estão as alternativas para a qualificação e requalificação profissional.

No decorrer dos anos 1990, e de modo específico na região metropolitana de São Paulo (com suas características tão heterogêneas em comparação com as realidades de outras regiões do país), a transição de uma economia centrada no setor industrial para uma economia cujo peso recai sobre os setores de comércio e serviços, acrescida da desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), gerou o inchaço do setor

informal, tendo em vista que o setor formal de trabalho já não comportava mais tantos profissionais. Posthuma diz que “o setor informal tem servido como um amortecedor contra o impacto da reestruturação, ocupando 60% da população trabalhadora [em 1996]” (1999, p.17). Bulhões (2004) aponta que esta parcela da população, mais os desempregados, fica sujeita à não representatividade sindical e não podem, por assim dizer, compor órgãos de representação trabalhista, entrando nas perspectivas das parcelas vulneráveis.

As relações entre trabalho e educação, trabalho qualificado, bem como os conceitos de cidadania e competências, vêm à tona para tentar solucionar conflitos impostos pelo contexto econômico e social da época, e entre uma das principais iniciativas está a criação do FAT; ela está atrelada a uma sequência de eventos que envolvem a construção de uma vontade política e a definição de uma fonte de financiamento estável, a partir da destinação dos impostos do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

Em 1970, o Ministério do Trabalho e Emprego instituiu o PIS, pela Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e o Pasep, pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970. Com objetivo inicialmente redistributivo, ambos operavam em caráter descentralizado, atendendo apenas os trabalhadores do mercado de trabalho formal. É só a partir de 1988 que a Constituição Federal define, no artigo 239, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deveria destinar no mínimo 40% das arrecadações dos recursos do PIS-Pasep aos programas de desenvolvimento econômico, de modo que tais investimentos pudessem trazer lucratividade e compensar os investimentos iniciais (SANTOS, 2006). Foi o início das tentativas de centralização dos recursos para a constituição de um Sistema Público de Trabalho e Renda (SPTR).

A efetivação das iniciativas do Sistema Público de Trabalho e Renda necessitava, todavia, do estabelecimento de um fundo financeiro contábil, que vem a ser o FAT. Constituído a partir do ano de 1990 pelo estabelecimento da legislação nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, o FAT simboliza, então, a consolidação e centralização dos recursos do SPTR para políticas públicas de emprego, ficando determinado que os recursos do FAT Constitucional venham do recolhimento do PIS-Pasep e parcelas estabelecidas da PEA sejam contempladas. O FAT é, portanto,

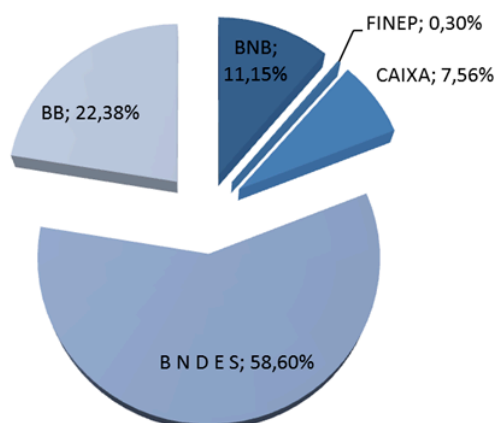
um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono

Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico e de qualificação. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep (DIEESE, 2006, pp.251-252).

O FAT é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Codefat, para evitar que trabalhe autonomamente como órgão financeiro. O Codefat é um órgão colegiado, paritário, tripartite com representantes dos empregadores, trabalhadores e Estado, devendo gerir os recursos financeiros do FAT, visando sobre quais ações referentes às políticas públicas de emprego e renda serão alocados. Além disso, cumpre outras funções importantes, como a fiscalização, a construção das diretrizes de programas, a proposição das mudanças legislativas e atividades de acompanhamento e avaliação das ações (SANTOS, 2006).

Desde a criação do FAT, em 1990, observou-se um *superavit* das arrecadações do PIS-Pasep, o que possibilitou a expansão do seguro desemprego. Após alguns anos, o vínculo com o BNDES incide significativamente sobre os recursos do FAT, a partir da abertura garantida pela instituição do FAT Depósitos Especiais para receber recursos extras orçamentários e passar a contar com a participação efetiva de outros órgãos financeiros oficiais a nível federal, desta forma, além do BNDES, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão entre os principais contribuintes para o ano de 2002 (gráfico 1) e observa-se um crescimento anual médio de 8,8% do patrimônio do FAT, entre 1995-2005 (IPEA, 2006).

Gráfico 1 – Saldo dos Recursos do FAT em depósitos especiais por Instituição (2002)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT 2002 (MTE).

Sobre o PIS e Pasep: “é possível verificar que a arrecadação bruta cresce em média 2,9% a.a. no período de 1995-2005 [...] entre 1995 e 2000 há movimentos de alta e redução da arrecadação total sem tendência nítida, refletindo, provavelmente, o contexto macroeconômico do período” (IPEA,2006, p. 417). Isto ajuda a perceber como o FAT representou um manancial de recursos que possibilitou ações, mas também provocou disputas no cenário financeiro.

Neste eixo, estrutura-se o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) como um dos principais programas financiados FAT, desenvolvido pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) no interior do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e das políticas públicas de trabalho e renda (PPTR). Isto a partir de 1995, ano da sua criação, a 1996, ano de sua implementação. A resolução no. 194 / 1998 registra:

O PLANFOR tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA - População Economicamente Ativa, maior de 14 anos de idade.

Há significativas publicações a respeito desse momento, pois o estabelecimento do Planfor, e dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), segue as diretrizes para o desenvolvimento da Educação Profissional no país e mexeram com estruturas de representação no âmbito da qualificação profissional e as representações sobre trabalho e trabalhador.

Principalmente a partir dos anos 1990, em virtude das mudanças ocorridas no campo de trabalho, a Educação se volta em um movimento interno para tentar definir paradigmas e estabelecer abrangências das noções tanto de competência como de qualificação. As discussões valeram-se de dois enfoques complementares: um técnico e outro filosófico, percebendo-se que, historicamente, “o olhar lançado pela área educacional à qualificação profissional foi profundamente marcado pela sua dimensão especificamente técnica” (FERRETTI, 2004, p.403).

Singer (1987), num diálogo sobre o sentido dos diplomas para o desempenho de determinadas atividades profissionais, argumenta:

Esse credenciamento escolar, que ordena a competição dentro das empresas, tem muito pouco a ver com as habilidades efetivas, embora a ideologia que recobre tudo isso sustente que ninguém pode ser gerente de um banco se não

tiver determinados diplomas[...]. Essas posições de relativa importância na dominação, na direção da vida econômica, na sociedade capitalista moderna e as próprias habilidades que requerem são aprendidas no exercício da função e não na escola (SINGER, 1987, p.57).

O que está posto para este autor (1987) é o que Lima e Lopes (2005) descrevem como a primeira dentre três concepções primordiais da qualificação profissional:

No âmbito da Sociologia do Trabalho, Littler, apud Castro (1993), localiza três concepções principais da qualificação: a) a que a compreende como um conjunto de características das rotinas de trabalho, expressa empiricamente como tempo de aprendizagem no trabalho ou por capacidades adquiríveis por treinamento. Deste modo, qualificação do posto de trabalho e do trabalhador se equivalem; b) a que a relaciona com o grau de autonomia do trabalhador e por isso mesmo oposta ao controle gerencial; o que implicaria capacidades adquiríveis por “treinamento” no e para o trabalho; c) a que a percebe como construção social, complexa, contraditória e multideterminada (apud LIMA & LOPES, 2005, p.11-12).

Nem todas as três concepções serão explorada no decorrer da análise, pois aqui visamos prioritariamente às novas práticas de qualificação profissional nas décadas de 1990 e início dos anos 2000, o que nos aproxima mais da segunda concepção expressa pelos autores.

Em 1991, no cenário educacional, por exemplo, a porcentagem para pessoas alfabetizadas de 10 a 70 anos ou mais, divididas por sexo e grupos de idade, era de 80 % para homens e 80,6 % para mulheres, com relevância para os anos iniciais (de 10-40 anos) com proeminência feminina. O ano de 2000, entretanto, registra um aumento para homens de 86,8 % e 87,5% para mulheres (DIEESE, 2006). A maior demanda das empresas por escolaridade, bem como a expansão da oferta de cursos de qualificação profissional parece, portanto, acompanhar o momento educacional do país.

Desde a época de 1940, poucos educadores discutem sobre qualificação e o debate teórico enveredou-se para o ramo econômico de caráter tecnicista. Para Ferretti (2004), a matriz filosófica de apropriação das noções sobre Qualificação Profissional explica porque o sistema educacional brasileiro possui “caráter dual e discriminatório [...], assim como seu atrelamento aos interesses econômicos”. O autor considera que o foco da Educação deveria estar para o pleno desenvolvimento do trabalhador como indivíduo e não reforçara alienação. O debate entre estas duas concepções aproxima outros campos de estudo para a discussão em análise, como os da Sociologia e da Economia.

Assim, o campo da Educação se valeu da ajuda das Ciências Sociais para relacionar qualificação e competências, a fim de refletir suas práticas tanto nos aspectos gerais como nos específicos. Desta forma, a noção de qualificação está então atrelada à noção de competência, porém não são as mesmas coisas.

A noção de qualificação profissional situa-se no âmbito das preocupações da sociologia do trabalho ... A de competência, por seu turno, tem origem no campo econômico, mas tem sido abordada pela sociologia do trabalho, seja por conta da aproximação equivocada..., seja porque as mudanças introduzidas na forma de produzir e de organizar a produção o exigiram (FERRETTI, 2004, p.402).

Ainda muito presente para este momento é a ideia que maior qualificação/escolaridade leva à ocupação de cargos mais altos ou à segurança da manutenção do emprego. Entretanto, segundo dados Dieese (2006), em 1997 havia na região metropolitana de São Paulo 6,4 milhões de pessoas inseridas em ocupações técnico-científicas sem curso superior e, ainda segundo o critério de nível de escolaridade, 4,7 milhões de pessoas com nível superior estavam ocupadas, sendo destas, 3,1 em ocupações técnico-científicas, 1,5 em outras ocupações; 932 mil estavam desempregadas ou inativas, o que leva concluir que:

Em São Paulo os dados indicam que não existe uma relação causal entre a condição no mercado de trabalho e escolaridade, pois, independentemente dos anos de escolaridade alcançada, importantes segmentos da PEA encontram-se sem trabalho (LETELIER G., 1999, p.142).

Ao olhar para esta situação, voltamos nosso foco para pensar como a população trabalhadora se posiciona perante as ofertas de cursos de qualificação profissional. Como ela se mostra presente e de quais formasse mostra encorajada a participar, mesmo que isto não represente necessariamente a garantia ao emprego?

Ninguém pode gozar plenamente da cidadania, se se limita ou impede seu acesso aos recursos do desenvolvimento, se não tem comida, trabalho, educação ou moradia. E, inversamente, não se pode desfrutar de um desenvolvimento humano, sustentado e sustentável, se não se garantem os direitos civis e políticos, em respeito a todas as culturas, etc. (BONAPARTE *apud* YANNOULAS, 200, p.72-73).

Em um artigo sobre a indigência, Jannuzzi (1996) descreve brevemente sobre a evolução da renda e de sua distribuição de acordo com os níveis de indigência na Região Metropolitana de São Paulo no decorrer dos anos 90. O autor mostra que, como consequência das mudanças expressivas no nível de renda, desemprego e do custo da

cesta básica de alimentos, a proporção de famílias em situação de indigência aumentou de 6% para 12% entre 1990 e 1994. Quatro anos depois, entretanto, o nível de indigência caiu de forma bastante expressiva, regressando aos 6% iniciais, como resultado do comportamento favorável da renda e do trabalho, tendo em vista as aposentadorias, o custo da cesta básica e as mudanças das demandas da população, porém a distribuição de renda continuou decrescente no decorrer do período. Leva-se também em consideração, ao final do artigo, o desenvolvimento de políticas públicas de qualificação para a superação de problemas sociais como os da indigência.

Jacobi (1989) entende que o conceito de cidadania deve imperar ativamente na participação das pessoas para a implementação de políticas públicas, deve-se também ter em mente uma “ruptura com as resistências tecnoburocráticas” (p.4) e a abertura do Governo para questionamentos a respeito da ordem vigente, sempre no sentido de propor e concretizar mudanças.

Isto deverá ocorrer tanto no plano da organização interna da administração como na definição de prioridades nos objetivos, a partir da convivência de uma dialética de pluralismo e consenso, de confronto e negociação (JACOBI, 1989, p.45).

As práticas de qualificação profissional financiadas pelo FAT estão atravessadas, então, por todo este contexto de reformas políticas e transformações no mundo do trabalho - contexto no qual os significados da própria ideia de qualificação foram modificados. Para este relatório, tomamos como expressão da relação entre os novos significados da cidadania após 1988 e as políticas sociais, no sentido deste consenso e pluralismo de que fala Jacobi, os seguintes documentos produzidos pelo MTE: 1) *Trabalhando com a Diversidade no Planfor*, que procura expor como as diretrizes deste programa se estruturaram para atender parcelas vulneráveis da população trabalhadora: os negros, as mulheres e os portadores de necessidades especiais; 2) *Experiências inovadoras*, em que se articula, na política, a interessante ideia de “inovação”, que passa a ser valorizada na medida em que deve fazer frente a uma situação inédita, tanto do ponto de vista do mercado de trabalho quanto do atendimento ao trabalhador; 3) *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*, que contempla metodologias para o estabelecimento das diretrizes das práticas de qualificação daqueles que implementam as políticas públicas e 4) *Planejando com foco*

na demanda do mercado de trabalho:apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002”, que leva em consideração as demandas do mercado de trabalho vigente para “fazer um balanço geral” sobre necessidades de planejamentos em conjunto.

III – Resultados de pesquisa

Nesta seção apresentaremos os documentos que foram selecionados para análise em profundidade.

a) Trabalhando com a diversidade no PLANFOR. Arno Vogel (org.) 2001.

Desde a introdução, revelou-se que a política de qualificação é pensada como um agente de impacto na sociedade, no sentido de “resgate da cidadania de segmentos vulneráveis da nossa sociedade” (VOGEL, 2001). Tais segmentos vulneráveis são também descritos pelo CODEFAT, na resolução 126/96, que define como clientela prioritária das ações de educação profissional do Planfor: beneficiários do seguro desemprego e Programa de Geração de Renda (PROGER), desempregados, trabalhadores autônomos e micro produtores do setor informal, trabalhadores em risco de perda do emprego e grupos vulneráveis como jovens, mulheres e idosos.

Há nessa resolução, portanto, uma definição das parcelas de trabalhadores que são vistos como mais vulneráveis no mercado de trabalho, o que nos permite perceber que há parcelas da População em Idade Ativa que são preferidos no mercado de trabalho, tais como os homens, jovens adultos (na faixa dos 25 aos 40 anos), com escolaridade ao menos até o ensino médio, empregados em setores da economia como os serviços, o comércio ou em indústrias que não estejam passando por transformações produtivas que colocassem em ameaça a categoria profissional a qual o trabalhador pertence.

Pelo fato de que as concepções sobre o uso do termo cidadania incidem significativamente sobre o Planfor considerou-se expor o que Ferretti (2004) diz sobre a concepção de cidadania quando esta começou a ser incorporada para o mercado de trabalho, segundo debates por parte dos educadores. Houve no momento o reconhecimento da qualificação profissional para ser incluída nas abordagens curriculares; uma mudança que se fez sentir. Segundo o mesmo autor, os educadores não tinham clareza que a Sociologia do Trabalho já vislumbrava esta possibilidade, mas

entendiam que eram incapazes de desenvolvê-la sozinhos. Um dos esforços neste sentido constituíram os esboços de práticas sobre a inserção de módulos de cidadania para o contexto da qualificação profissional assinalada pelo Planfor.

Pretende-se, a partir do documento, compreender o debate dos critérios estabelecidos pelas diretrizes do Planfor, dando subsídios para a elaboração de conteúdos programáticos das chamadas habilidades básicas, em virtude das demandas de trabalhadores inseridos nestas práticas de qualificação e requalificação, buscando-se “consolidar uma fundamentação teórica, crítica tradicional”.

O livro está estruturado em três capítulos, que correspondem ao “público-alvo” em situação de maior vulnerabilidade no mercado de trabalho: (1) ações afirmativas para a população negra; (2) considerações sobre como a qualificação profissional poderia incorporar os debates de gênero; (3) e uma análise sobre os portadores de necessidades especiais tais como aparecem no Planfor, respectivamente. Os idosos são tidos como necessitados de atenção especial também no capítulo relativo aos portadores de necessidades especiais.

A partir do artigo intitulado “Política de Ação Afirmativa para a População Negra: Educação, Trabalho e Participação no Poder”, o autor Jorge da Silva Jr. pretende expor um momento em que se percebem ações “destinadas a valorizar a população negra” (SILVA JR, 2001, p.32) e a estruturação das possibilidades de contemplação da realidade histórica brasileira fruto da miscigenação.

A problematização em torno da classificação dos negros incide sobre a elaboração dos programas de educação e trabalho, pois se entende que são necessários “não só projetos de qualificação técnica mas também projetos voltados para o aumento da autoestima” (*idem*, 2001, p.43) da população negra, persistindo em traçar um “perfil da força de trabalho e na educação profissional” (*idem*, 2001, p.24) que tanto é composta por negros quanto por brancos.

O autor sublinha que há tentativas para o uso do termo ‘negro’ como categoria sociológica de raça ou etnia, ao invés de cor. No caso, registram-se os constrangimentos observados durante pesquisas de opinião sobre a categoria racial e étnica, cita-se a não compreensão da população sobre a classificação de “pardos” e defende-se que, enquanto forem tratados negros em contraposição a brancos, ao invés apenas de ‘brasileiros’, o Brasil tende a permanecer na categoria de país subdesenvolvido.

Fala-se sobre uma “discriminação no trabalho e renda” (*idem*, 2001, p.35) vivida pelos trabalhadores negros principalmente no momento da entrevista quando se recebe a

notícia que não se encaixa no ‘perfil’ do cargo. Quando a população se depara com uma ação assim, a tendência é remeter-se ao Governo, que por sua vez foi grande atuante para o enraizamento da discriminação na história do país e, por isso, justifica-se o apelo para a geração de medidas de ação compensatória no que tange aos aspectos da educação e trabalho, explicitados em outros setores estratégicos do país, como carreira militar e de Governo, no incentivo a figuração mais marcante de ministros ou agentes de representação do país negros e pardos.

Não é possível, pois, que em cidades onde a população afro-brasileira seja majoritária ou expressiva, representante dessas populações não estejam presentes, minimamente que seja, nas empresas que contratam com o Governo, a não ser para a execução de tarefas subalternas. A manutenção dos contratos de obras e serviços estaria condicionada à adoção voluntária de projetos que estabelecessem objetivos mensuráveis para recrutar negros qualificados. O exemplo deveria partir do próprio governo federal. Nos níveis estadual e municipal, tais ações poderiam implantar-se sob a condição de que tivessem prioridade em caso de ajuda federal os estados e municípios que se dispusessem a excluir das licitações as empresas que, desproporcionalmente em relação à participação negra na população local, subempregasse negros, ou os empregasse apenas em tarefas braçais (*idem*, 2001, p.38).

O autor enuncia as propostas de ação como tentativas para o trabalhador se preparar para a realidade do país onde vive. Para ele, devem existir medidas de ação compensatória direcionadas principalmente para duas vertentes: a de política de trabalho e renda propriamente dita, na qual se situa o combate à discriminação no trabalho e na profissão, intencional ou não, e a vertente da educação profissional, notadamente o Planfor. Para o autor, os negros também devem ser vistos como gestores de políticas públicas, e não somente como clientela. Nas ações contra a discriminação de trabalho e renda, o Governo também deve atuar como empregador, além de possibilitar o convênio com empresas, inclusive com incentivo ao voluntariado.

É certo que os programas de educação profissional em geral terão o efeito de beneficiar cidadãos negros. Ainda que na sua execução não ocorra de os negros serem sub-representações, todo empenho deve ser desenvolvido para que um maior número de projetos, em todo o Brasil, seja direcionado a esse grupo populacional, máxime os “desocupados” ou “em risco de desocupação”, conforme a Resolução CODEFAT nº 194/98. Não só projetos de qualificação técnica, mas também projetos voltados para o aumento da autoestima. (*idem*, 2001, p.43).

No segundo capítulo, intitulado “Notas para a Integração do Enfoque de Gênero na Educação Profissional”, a autora Silvia C. Yannoulas critica a percepção de “igualdade de oportunidades de sexo e gênero” (YANNOULAS, 2001, p.61) na representatividade da População Economicamente Ativa (PEA) no âmbito das políticas públicas do Planfor.

A autora entende um passado discriminador não só no que diz respeito à igualdade racial e étnica, mas também nas relações de gênero inclusive em seus aspectos mais indiretos, como assinala a consideração sobre anúncios de empresas solicitando empregadas de ‘boa aparência’. Ela comenta sobre a caracterização de certas ocupações mais determinadamente ocupadas por homens e mulheres, como juiz de futebol e motoristas de ônibus, e que há ‘desencorajamentos’ que se perpetuam ao longo dos anos para que as mulheres ocupem carreiras universitárias de engenharias e ciências agropecuárias, por exemplo. Tais desencorajamentos contribuem para a constituição da mentalidade das mulheres quando vão ocupar posições de destaque em empresas, ou mesmo, influenciam para qualquer ocupação no mercado de trabalho: “o que se discute é a restrição das possibilidades oferecidas/percebidas pelas mulheres e não as escolhas baseadas na liberdade pessoal” (*idem*, 2001, p.67).

Nas concepções de trabalho, a autora considera que as mulheres não foram contempladas, em primeira instância, na configuração da população economicamente ativa, mas foram circunscritas ao campo privado do trabalho doméstico. Isso levou a um cenário desfavorável de ocupação, privilegiando espaços onde a presença masculina tinha maior destaque. Chegou-se também à percepção de que as mulheres projetam para o campo profissional os planejamentos pessoais, como o sonho da maternidade e a criação dos filhos, buscando opções mais viáveis, condizentes com aquilo que buscam *a priori*. Assim, “trabalho profissional e projeto familiar tendem a ser mais compatíveis para as mulheres que se inserem em áreas ocupacionais tradicionalmente femininas” (*idem*, p.66), o que afirmou ainda mais estigmas das carreiras e, em decorrência, a discriminação.

Alguns reflexos disso podem ser encontrados na diferenciação salarial entre homens e mulheres, historicamente discutida e ainda não superada: a produtividade do trabalho de homens e mulheres não é coincidente? Tendo em vista que mulheres são vistas como mais propensas a serem afetadas por fatores de ordem emocional, incapazes de se “desligar” do mundo doméstico, especialmente em relação aos filhos; ou ainda quando pensamos nas relações complicadas de chefia, em que as mulheres podem não

ser respeitadas em seus direitos como empregadas ou mesmo empregadoras (pois é comum que um estilo de administração menos agressivo é visto como “frouxo” e, assim, feminino enquanto um estilo mais agressivo é visto como “loucura” ou assunção do papel masculino), é preciso reconhecer que eles não são vistos como equivalentes – a despeito da falta de qualquer evidência científica, as mulheres são pensadas como menos produtivas ou, ao menos, mais “custosas” à empresa, na medida em que “correm o risco” de ficarem grávidas.² Como a industrialização acentuou a divisão do trabalho, os afazeres domésticos foram tomados como diferentes dos que ocorrem em qualquer outro espaço laboral, na medida em que são vistos como “reprodutivos” e, por isso mesmo, “improdutivos”, como se nada tivessem a ver com a economia mais geral, sendo necessárias aproximações destes dois campos.

Os saberes adquiridos e as habilidades desenvolvidas pelas mulheres, na sua vida cotidiana e em seu âmbito de trabalho, não costumam ser valorizados pela sociedade, porque carecem de instâncias de validação ou certificação específica (*idem*, 2001, p.76).

É, pois, necessário que se tenha claro na elaboração das políticas públicas de emprego e renda “outras consequências importantes, no campo profissional” das mulheres como, “impedimentos ao acesso e promoção no emprego, assédio sexual, salários inferiores, dificuldades para ascensão profissional em razão de responsabilidades familiares [...]” etc. (*idem*, p.65).

Observações quanto à estruturação do emprego – em termos sociais e econômicos, no que diz respeito a salários, *status* e rendimento, revelam uma coerência no perfil de mulheres consideradas bem sucedidas: possuem maior escolaridade, trabalham fora e custeiam maiores despesas do lar para compensar o tempo despendido no trabalho. Embora o fato das maiores remunerações e de ocuparem posições de maior prestígio social não seja suficiente para superar a desigualdade entre homens e mulheres, “diversas pesquisas mostraram que as mulheres devem apresentar sempre um requisito a mais que seus colegas homens, para ocupar o mesmo posto de trabalho” (*idem*, 2001, p.76).

Com respeito ao mercado de trabalho, a autora percebe que as mulheres são as mais atingidas pela rotatividade e seletividade, sendo mais vulneráveis a condições de subemprego e pobreza. De qualquer modo, destaca que a divisão de trabalho entre

² Obviamente, não entra em questão que a essa mesma ideia de que uma gravidez e um filho afetam apenas a produtividade feminina já é reveladora da condição desigual de posição e responsabilidades de homens e mulheres nos arranjos familiares.

homens e mulheres foi atenuada pelos significativos avanços da tecnologia contemporânea, considerando como superações às consideradas desvantagens físicas entre os gêneros.

Por melhores condições de oferecimento e manutenção de trabalho principalmente quando se referem às mulheres trabalhadoras, aponta-se para as concepções de cidadania entrelaçadas ao de desenvolvimento humano. Entende-se a promoção da educação técnica e profissional de desenvolvimento por iniciativas do Planfor como forma de garantir os direitos de desenvolvimento sustentado do público feminino, ou seja, que visa à igualdade e o respeito à diversidade.

A grande procura pelos cursos de formação e capacitação do Sistema Público de Emprego (SPE) por parte do público feminino repercute um momento histórico de luta por maior representação do setor, bem como um sentimento da necessidade da qualificação para uma melhor colocação no mercado, tendo em vista as dificuldades iniciais explicitadas.

A autora elenca então quatro “modelos alternativos” que sugere como ponto de partida das iniciativas, baseando-se no discurso de organizações feministas de notoriedade:

- i) **Estimular as mulheres a ingressar em ocupações tradicionalmente masculinas**, na tentativa de quebrar com os preconceitos e constrangimentos vivenciados pelas mulheres em cargos ditos masculinos.
- ii) **Filosofia da qualidade total**, que entende as “competências inerentes às mulheres” num novo cenário de poder, como vantagens comparáveis as dos homens.
- iii) **Técnicas e práticas tendentes ao empoderamento** (do inglês, *empowerment*), referindo-se aos potenciais profissionais femininos e buscando destinar práticas de qualificação específicas a este público.
- iv) **Iniciativas de auto-emprego**, trabalho por conta própria e pequenos empreendimentos, que remete à articulação de políticas públicas de qualificação que levem em conta o tratamento das “competências femininas” para inseri-las ao cotidiano do trabalho.

Um dos debates interessantes desta articulação pela valorização das habilidades já “inerentes” às mulheres vem, por exemplo, no caso dos artesanatos. Algumas sugestões buscam o apoio às produtoras e microempreendedoras com a oferta de bases

teóricas e medidas práticas de incentivo, incluindo incentivos financeiros. Há também o direcionamento para a ampliação de profissões antes não institucionalizadas, como as de cuidadoras de crianças ou mesmo de idosos, que tiveram maior abrangência por discussões deste tipo no decorrer da década de 1990.

Quanto ao atendimento das mulheres pobres, a sugestão é de promover mais políticas públicas vinculadas, por exemplo, a alterações no tipo de funcionamento das creches, de forma a ampliar o atendimento em horários alternativos para promover flexibilidade e oportunidades de qualificação para as mulheres trabalhadoras e as mães, que cumprem uma “dupla jornada de trabalho”.

Dados sobre as práticas de Qualificação Profissional desenvolvidas pelo Planfor mostram “ao longo do triênio, um crescente direcionamento do Planfor para setores em expansão” (*idem*, 2001, p.79).

Os resultados de 1996-1998 confirmam a realização dessa diretriz, mostrando que diversos grupos, sujeitos a fatores de discriminação e exclusão, participam do PLANFOR em níveis comparáveis ou até superiores à sua participação na PEA, indicando, portanto, esforço de atendimento preferencial (*idem*, p.79).

Como consequências principais dos debates relacionados à temática de gênero na abrangência do Planfor, destaca-se a importância dada à formação e identificação de lideranças, objetivando o suporte a figuras femininas de destaque e a conscientização e sensibilização para a diversidade. No esforço de contribuir para isso ao final de seu artigo, a autora apresenta três materiais (que são editados como anexo ao artigo a que nos referimos: uma série de parâmetros expostos no “Guia para a auto-avaliação da Diretriz Programática sobre Igualdade de Oportunidades de Sexo e Gênero na Formulação e Execução dos PEQs”; um “Balanço (1995-1998) Relações De Gênero No Planfor, cujo texto havia sido apresentado no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional, Painel Diversidade”; além de uma proposta, elaborada em 1998, de um Termo de Referência Sobre Diversidade No Planfor”.³

No capítulo seguinte, intitulado “Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais no Planfor”, a autora Vera L. O. Vogel percebe que trabalhadores portadores de

³ As reformas na administração pública realizadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso tiveram entre seus objetivos o de conciliar a capacidade de coordenação em nível federal ao esforço de construção de capacidade administrativa nas instâncias estaduais e municipais (cuja estrutura se encontrava extremamente fragilizada após dois períodos ditatoriais). Nesse sentido, o instrumento “Termo de Referência” como forma de explicitação de compromissos e diretrizes foi adotado em diversos setores, como parte do esforço de orientação das ações. Ver Draibe (2003).

necessidades especiais (PNEs) possuem desvantagens para se inserir no mercado de trabalho e que devem ser assistidos pela inclusão para conseguir e manter um emprego.

As deficiências catalogadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1990, incluem as de caráter físico, mental, auditivo, visual e múltiplo, segundo as terminologias da época. Mesmo assim, segundo a autora, a população de portadores de deficiências ainda não está muito bem caracterizada socialmente, o que dificulta o investimento em políticas públicas específicas.

O documento ainda assegura que todos os indivíduos nascem com capacidades de direitos e capacidades de fato, compondo o conceito de que *capacidades de direito* seriam aquelas que devem ser asseguradas pelos órgãos públicos, e já as *capacidades de fato* são a capacidade que o próprio indivíduo possui de reivindicar e fazer uso de seus direitos. Neste caso, entende-se que todos os indivíduos, portadores de necessidades especiais ou não, são detentores de ambos. Na realidade, porém, uma das desvantagens enfrentadas por alguns dos segmentos dos PNEs estão relacionadas ao campo da tomada de decisão, ou seja, envolvem as capacidades de fato e elas se tornam então dependentes do meio social onde vivem para serem inseridos.

A resolução nº 2542/75 da Organização das Nações Unidas (ONU) contém trechos da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadores de Deficiências (1975). Entre as afirmações, está posto que todos os PNEs possuem “direito a tratamento médico e psicológico apropriados, [...] *treinamento profissional, colocação no trabalho* e outros recursos que lhes permitam desenvolver ao máximo suas capacidades e habilidades” (2001, p.113; grifos nossos). A declaração defende também a ideia do uso de suas capacidades destinadas para o trabalho de modo aproveitável à sociedade, além de ter representação em organizações e ser remunerado, o que pode ser considerado uma conquista.

No eixo dos debates, o autor mobiliza documentos importantes no cenário mundial, como a Declaração de Salamanca (1994) e a Declaração da Guatemala (1999) que serviram de disparadores para a elaboração de uma série de legislações que expõem diretrizes das práticas de qualificação profissional para os Portadores de Necessidades Especiais, no sentido de uma inserção efetiva para o mercado de trabalho.

Na visão das políticas públicas, então, sugere-se o treinamento e o uso de mecanismos especiais a fim de que os portadores de necessidades especiais possam ser incentivados a se disporem para colocações no mercado, além de políticas de expansão, como usos de cotas para inserir esta parte da população de modo digno. Deste modo,

defende-se também que haja diálogo entre os setores a fim de promover políticas contra o preconceito.

Ainda que isso possa se mostrar um obstáculo, o acordo entre empresários e gestores de políticas públicas sobre as concepções de diversidade é vital para consolidar tais inclusões. Em diversos âmbitos, as conquistas são significativas e vão na direção do reconhecimento de que portadores de necessidades especiais devem possuir os mesmos direitos que os cidadãos não portadores. Sugere-se, por fim, a articulação e integração entre os diversos setores envolvidos com a questão do trabalho (organizações de trabalhadores, de empregadores, do Governo e de outros organismos pertinentes), visando promover e implementar políticas antidiscriminação para os diferentes públicos abordados na análise.

Uma visão global do documento analisado nesta seção permite distinguir discursos de autores comprometidos com os temas em destaque, de modo que os artigos expõem este tipo de posicionamento quer claramente, quer nas entrelinhas. Assim, as contribuições trazidas pelo Planfor acabam se evidenciando não como mera “propaganda política”, mas sim como um registro do campo que se estava conformando, trazendo contribuições para os desenhos no âmbito das políticas públicas de qualificação para os “vulneráveis” e visando sua inserção profissional num cenário bastante desfavorável.

No que se refere às representações sobre trabalho, pode se afirmar que as políticas de qualificação vão afirmar sua legitimidade frente ao diagnóstico de que, no novo contexto do mercado, tão importante quanto conseguir um trabalho é mantê-lo. Nesse sentido, o trabalhador aparece como alguém que não detém mais uma *profissão* capaz de garantir sua inserção, mas como alguém sempre em risco de desocupação, daí a necessidade de constante *atualização*. A qualificação, assim, visa atender a esses dois estratos de trabalhadores – aqueles que sempre se inseriram marginalmente no mercado de trabalho e que são, justamente, os mais vulneráveis e aqueles que, a despeito de terem um vínculo estável com o mercado de trabalho, com algum grau de especialização ou formação, não devem mais contar com a possibilidade de constituir uma carreira e, assim, devem sempre estar prontos para recomeçar - tanto é que ocupação e profissão são tomadas juntas no termo “profissão ou ocupação” em diversas legislações aqui citadas. A qualificação profissional nos documentos até agora analisados, aparece então menos ligada à expectativa de inserção no mercado de trabalho do que à constante ameaça de desemprego.

b) Experiências Inovadoras de Educação Profissional: Memória em Construção de Experiências Inovadoras na Qualificação do Trabalhador (1996 – 1999). Célia Reis Camargo 2002.

O objetivo geral desse documento é sistematizar as experiências dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) no âmbito do caráter inovador das experiências de qualificação por competências: “a ideia fundamental foi a de transferir conhecimentos e informações à ampla rede nacional de instituições de educação profissional”.(CAMARGO, 2002, p.3).

Pelo documento entende-se que cada região vive a sua realidade própria e que isso gera experiências diferenciadas de educação profissional, que se dão tanto no nível micro como macro e que explicam o grande número de artigos contemplando especificamente regiões do país, como Bulhões (2004), que analisa o Planfor inserido no cenário rio-grandense-do-sul, e Campos e Maximo (2006), que contextualizam experiências frustradas de educação profissional do Mato Grosso entre 1995-2002.

Explorando brevemente Bulhões (2004), tem-se que, no Planfor, as ações de qualificação procuram desenvolver habilidades básicas, específicas e de gestão, sendo que, para isso, cursos de competências básicas e de elevação da escolaridade foram propostos. Ainda segundo a autora, os programas de qualificação do Planfor em Rio Grande do Sul (RS), por exemplo, se dividem entre os isolados e os de projetos. Os isolados são mais curtos, específicos, vantajosos em termos financeiros e contam com a demanda maior; já os de projetos são propostas articuladas de qualificação profissional com os demais setores, sendo mais demorados, custosos e de menor procura.

De qualquer forma, Camargo (2002) pauta sua análise apenas sobre as diretrizes originais e propõe que essas propostas precisam ser estudadas e reelaboradas, em um caráter reflexivo de execução. As análises descritas e registradas realizaram-se no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs, que articulam as ofertas e as demandas locais por Educação Profissional, contemplando projetos e ações cuja execução pretende chegar paulatinamente a beneficiar anualmente cerca de 20% da população economicamente ativa (PEA)

[...] pela utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador–FAT [...] expressa a ação de colegiados tripartites e paritários. Envolvendo a sociedade civil, fundamenta-se nos pressupostos de participação, descentralização e controle social sobre os recursos financeiros. O Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT representa na esfera nacional este poder colegiado.É desse modo, portanto, que estão sendo articulados os

mecanismos de gestão dessas políticas: intermediação de mão de obra, geração de emprego e renda, seguro desemprego, informações sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional (CAMARGO, 2002, p.3-4).

As intervenções de um órgão tripartite (Codefat) representam uma dinâmica de “interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades” (MTE *apud* CAMARGO, 2002) na configuração e formulação das políticas públicas de emprego e renda. Para isso, porém, “foi pressuposto fundamental o reconhecimento de uma nova institucionalidade para a Educação Profissional” (*idem*), ou seja, o uso do termo “novo” ou “inovação” é o grande apelo da vez.

O conceito de inovação diz respeito a pelo menos uma das seguintes dimensões: clientela atendida (abrangendo não somente populações excluídas, mas qualquer segmento da PEA pressionado por necessidades de aperfeiçoamento e atualização); metodologia desenvolvida e aplicada, parcerias formadas, exploração e aproveitamento de oportunidades de geração de trabalho e renda, aumento de produtividade, qualidade; manutenção do emprego (MTb, 1997 *apud* CAMARGO, 2002, p.8).

No contexto das inovações, temos as novas exigências de produção e competitividade influenciando o mercado de trabalho e o campo das políticas públicas de qualificação. O uso do termo inovação também vem no sentido do público direcionado ser inusitado.


Nessas novas diretrizes, o Ministério do Trabalho revelava que o foco foi para a formação “massiva” dos cidadãos “produtivos”,⁴ de modo que este contingente de trabalhadores se caracterizou inclusive pelos segmentos vulneráveis da população. Entendeu-se que eram de primordial atenção as ações de capacitação e formação dos trabalhadores e as articulações de políticas públicas em âmbito de emprego, trabalho e renda com as demais políticas sociais, constituindo assim uma “nova concepção de ação pública” (CAMARGO, 2002, p.5).

O trabalhador é visto como o sujeito que “deve se ajustar aos novos padrões de exigências desse mercado global, mesmo correndo o risco de co-participarem da lista de desempregados” (LIMA, 2007, p.145); também se observa que o significado de ser trabalhador enfrenta mudanças sociais severas na década de 1990: ou seja, pretende-se políticas inovadoras para formar esse *novo* trabalhador.

⁴ Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. 1999, p. 27 *apud* CAMARGO, 2002.


A autora elabora quadros que sintetizam o diagnóstico das principais mudanças às quais as práticas de qualificação profissional deveriam responder: as transformações são pensadas em alguns eixos, sempre sob o ponto de vista da Economia/Mercado: caracterização dos Produtos privilegiados pelos novos modelos produtivos; tecnologias que envolvem o processo de produção; formas de gestão e organização do trabalho; diferenciação do processo de trabalho; questão da Qualificação e Tendências e Desafios decorrentes da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil (CAMARGO, 1999). Para fins ilustrativos da análise empreendida pela autora, destacamos três destes eixos para evidenciar o diagnóstico que embasava as práticas de qualificação no período de 1996-1999:

1) Em relação às formas de gestão e organização passa-se de:

Hierárquica		Participativa
Vertical		Horizontal
Centralizada		Descentralizada
Controladora		Formadora
Punitiva		Orientadora
“O chefe tem sempre razão”		“Todos são responsáveis”

Fonte: CAMARGO, Célia Reis. 2002, p.10.

2) Em relação à diferenciação do Trabalho (tab.2);

“Antigo”		“Novo”
Tarefas/operações		Processos
Dividido		Integrado
Prescrito		Aleatório
Repetitivo		Flexível
Especializado		Polivalente
Heterocontrolado		Autocontrolado
Posto		Equipe

Fonte: CAMARGO, Célia Reis. 2002, p.11.

Em grande medida, houveram esforços para a divulgação destes conceitos a partir de meados da década de 1990. Neste período, as inovações vêm no sentido de qualificar o trabalhador a partir da concepção de Educação Profissional: “tratava-se de experimentar para inovar a estrutura e o conteúdo da EP no Brasil, atuando no sentido de atingir quantitativa e qualitativamente o conjunto da população trabalhadora” (CAMARGO, 2002, p.8).

3) Como conclusão, os fundamentos das novas práticas envolvendo à qualificação do trabalhador (tab.3);

Quadro comparativo, objeto base das ações e de várias publicações da MTE/SPPE (antiga SEFOR) - A questão da Qualificação

Antigo”	→	“Novo”
Habilidade		Competência
Saber (fazer)		Aprender (ser, aprender)
Disciplina		Autocontrole
Obediência		Iniciativa
Conformidade a normas		Gestão do aleatório
Reação		Ação, pró-ação
Memorização		Raciocínio
Execução		Diagnóstico
Concentração		Atenção
Formação curta ou longa		Formação contínua
Individual		Coletiva
Isolamento		Comunicação

Fonte: CAMARGO, Célia Reis. 2002, p.11.

A elaboração de uma memória técnica constitui-se como um agrupamento de dados e informações sobre um “saber fazer” determinado a fim de produzir tecnologias e contribuir para o conjunto dos saberes, inclusive entre diferentes áreas de conhecimento específico. A autora faz alusão à transnacionalidade das tecnologias, que geram novos sentidos sociais: novos moldes de divisão do trabalho, novas relações de dependência e finalmente, novas maneiras de exposição da exclusão social para aqueles que não usufruem delas (CAMARGO, 2002). Por outro lado, o “saber fazer” pode estar referido aos “processos complexos, desenvolvidos no âmbito social, sem estar restrito a esses conhecimentos específicos de uma técnica ou tecnologia determinada” (*idem*, p.84).

Para o estabelecimento de políticas públicas é necessário levar-se em conta uma sistemática organizada, uma acuidade de informações a fim de compreender o universo no qual está querendo imergir e intervir. No campo das políticas públicas de qualificação profissional há o registro de uma intensa participação social para revelar alternativas e concepções políticas advindas da elaboração das mesmas.

A autora faz então a classificação por segmento e por clientela. A separação torna-se importante para a primeira observação de como estas políticas se vincularam a questões imprescindíveis para o país, como por exemplo, as experiências inovadoras

desenvolvidas no âmbito da agricultura e desenvolvimento comunitário; e ainda, as experiências nos ramos de construção civil, cultura e patrimônio histórico.

Além desta, a classificação por clientela revela o perfil alvo a ser englobado pela qualificação. Tal caracterização deve-se geralmente ao vínculo ocupacional em que se encontramos trabalhadores, tais como empregados domésticos, pedreiros, pescadores etc., lembrando-se sempre de contextualizá-los em seu ambiente e trajetória de emprego, tendo em vista as metodologias de trabalho. Após estabelecidos clientela e segmento, segue o trabalho para a descrição das políticas propriamente ditas, que será uma síntese da ação desenvolvida.

Para compor este conjunto de experiências que levam em consideração os Planos Estaduais de Qualificação, no âmbito do Planfor, a fim de constituir uma memória técnica, realizou-se uma catalogação por palavras-chaves em um banco de dados. Tomam-se como exemplos de atividades, públicos e setores para os quais estas políticas foram direcionadas a seguir:

- a) Assistência social (ao idoso, à mulher, à criança, aos portadores de NE)
- b) Atividade pesqueira
- c) Atividades de cozinha (confeitaria, culinária típica)
- d) Atividades de higiene (cabeleireiro, limpeza)
- e) Atividades domésticas (empregado doméstico)
- f) Educação e Cultura (alfabetização, valorização de patrimônio histórico-cultural, atividades regionais)
- g) Fábrica e Atividades industriais
- h) Gestão, relacionamento humano (relações públicas)
- i) Informática e Mídias (computação, rádio, TV, fotografia)
- j) Juventude
- k) Meio ambiente e Turismo
- l) Movimento Sem terra
- m) Paisagismo (jardinagem)

- n) Profissionais liberais (médicos, dentistas, farmacêuticos, policiais)
- o) Público indígena
- p) Público negro
- q) Servidor público / servidor civil / militar
- r) Setor agrário (Agroindustrial; Agropecuária)
- s) Setor de artesanato e manufaturados.

Levando-se em consideração os tópicos, descrições curtas são feitas a seguir contemplando algumas experiências, principalmente no âmbito dos PEQs, a título de apropriação inicial. Abaixo, apresentamos algumas delas que, em nossa análise, mereceram destaque.

No sentido de promover o uso de novas tecnologias, a experiência “Olho Vivo” (CE) visou a “capacitação associada à produção de vídeos” junto ao Centro Artístico Cultural Amazônia e estação de rádio local tendo como objetivo, entre outros, o da profissionalização. Possuía como clientela-alvo os jovens de baixa renda, entre 14-18 anos, atendidos pela Fundação da Criança e do Adolescente, e também tinha como requisito o jovem ser frequentador do ensino fundamental. Nesse caso, o elemento inovador estava no conteúdo da formação profissional, além do fato de ser voltada para adolescentes e jovens.

No setor de produção, o Ceará também contou com a experiência voltada para a produção de artesanato, com implantação de oficinas de adornos de Coco e objetos de utilidade doméstica, visando à produção de renda além da valorização da cultura local; tal experiência foi executada junto a Fundação da Ação Social do Estado do Ceará. Nesse caso, o caráter inovador residia na valorização de produtos e saberes locais.

A “Fábrica - Escola de Equipamentos para Portadores de Deficiências” foi uma experiência inovadora do Maranhão desenvolvida entre os anos de 1997-1998 visando a “inserção de deficientes no mercado de trabalho” pela produção de objetos utilizados por centros hospitalares, como bengalas e cadeiras de rodas, sendo executada por meio do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

A TV do Trabalhador (PI) merece destaque por ser desenvolvida pela Universidade Estadual do Piauí, e ser a única prática cadastrada do estado para o

período entre 1996-1998.⁵ Esta pretende alfabetizar trabalhadores rurais de baixa renda, utilizando-se de recursos audiovisuais nas áreas de “leitura, escrita, cálculos matemáticos e conhecimentos gerais, com ênfase para o exercício da cidadania”. Não deixa de ser interessante que uma experiência que mais se aproxima da escolarização de jovens e adultos tenha sido considerada inovadora no contexto de práticas de qualificação.

Como contraponto, encontrou-se que o estado de Santa Catarina, com 25 experiências descritas no mesmo período, foi o cenário de um curioso curso de requalificação de aviadores para usos na agricultura, sendo que esta experiência foi desenvolvida junto a Escola Técnica Federal/Aeroclube de Santa Catarina e consta ser uma prática que ocorreu no tipo de parceria⁶.

Nessas experiências destacam-se aquelas que são propriamente descritas como inovadoras e de requalificação, percebendo-se que a inovação é identificada em torno de articulações entre setores vulneráveis da população e necessidades do mercado de trabalho emergente. Neste sentido, analisam-se as práticas para os grandes públicos elencados do documento “Trabalhando com a Diversidade no Planfor”, analisado anteriormente. Trata-se de mulheres, portadores de necessidades especiais e negros, aos quais se dá especial atenção conforme as experiências descritas a seguir.

Ainda em Santa Catarina, temos a experiência com mulheres agricultoras chamada “Mulheres em Movimento”. O curso centrou seus objetivos no resgate da cidadania da mulher por meio de ações de conscientização a respeito da importância da qualificação profissional. Isso se deu anualmente por meio de palestras, debates e trocas de experiências durante a celebração do Dia da Mulher. Os cursos foram planejados a partir do que as lideranças dos municípios colocaram como necessidade de capacitação local, de modo que as mulheres foram estimuladas a se organizarem em cooperativas, visando a inserção da mulher rural no mercado de trabalho formal e informal, inclusive.

⁵ Vale notar que as iniciativas de qualificação profissional se distribuíam diversamente pelo território nacional, na medida em que o repasse dos recursos e a oferta dos cursos dependia da capacidade administrativa e de gestão do Estado. O fato de o Piauí ter tido somente uma experiência vinculada ao FAT e de tal iniciativa ter sido empreendida por uma instituição de ensino superior pública é revelador das desigualdades regionais e dos diferentes ritmos com que os Estados foram se apropriando da nova lógica de distribuição de recursos pós-reformas nos programas sociais. Ver Draibe (2003) e Arretche (2010).

⁶ Das 225 práticas cadastradas no CD “Cadastro de Experiências em Educação Profissional” integrante à obra de CAMARGO (2002), 213 dos formulários constam ser do tipo PEQ enquanto 12 formulários constam ser do tipo Parcerias (PAR).

Este curso teve uma importante abrangência, pois atingiu cerca de 3.160 pessoas, escolhidas por terem sido ignoradas do ponto de vista econômico e social. Dessa forma, esta iniciativa foi tida como uma “experiência inovadora” no âmbito dos PEQs e contou com o apoio da Secretaria do Trabalho de Santa Catarina.

No que tange aos PNEs, em Belém do Pará ideou-se a “Pessoas Portadoras de Deficiência. Inserção e Permanência no Mercado de Trabalho” como um dos eixos presentes nos PEQs. Foi uma experiência inovadora que contou com a realização da Associação Brasileira de Recursos Humanos – ABRH a fim de oferecer qualificação e orientação profissional para pessoas portadoras de deficiência, de modo que alcançassem ocupação e permanência no mercado de trabalho. Para isso, uma das ações foi a formação de uma cooperativa da qual os trabalhadores PNE poderiam participar e desenvolver-se em uma atividade produtiva. O alcance, considerável, foi de 678 portadores de deficiências neste projeto.

Outra experiência é intitulada “Cidadania da Perspectiva da Raça Negra” realizada em Salvador, Bahia. Esta buscou profissionalizar e qualificar o adolescente e o jovem negro, visando promover o exercício de sua cidadania. Deste modo, por meio das artes e da cultura, formou núcleos de valorização da cultura negra, organizando-se em bandas musicais. A abrangência deste projeto alcançou cerca de 717 jovens, sendo subsidiada pela Secretaria do Trabalho da Bahia e Sistema Nacional de Emprego (SINE) e promovida pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Ao notar a ênfase conferida às iniciativas voltadas a adolescentes e jovens, abre-se aqui um parêntese para comentar a temática da juventude que, durante a década de 1990, passa a ser alocada dentre as parcelas vulneráveis da sociedade, e em especial no mercado de trabalho, uma vez que a taxa de desemprego juvenil se manteve bastante acima da média (já bastante alta) no período. Leva-se em conta que a exposição dos jovens ao mercado de trabalho é marcada pela busca de qualificação ou de experiência de trabalho. Sposito e Carrano (2003) percebem que as problemáticas da juventude se inserem num campo de políticas públicas destinadas à prevenção, ao controle ou aos efeitos compensatórios, a fim de atingir os conflitos sociais maiores inerentes aos espaços urbanos e que, no geral, se creditam ao fator geracional.

Em relação ao artigo de Sposito e Carrano (2003) sobre “Juventude e políticas públicas no Brasil”, pode-se apreender que “nenhum órgão da administração federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações a cerca das políticas de juventude [no período 1995-2002]” (p.21), ou seja, tais publicações não ocorreram ou

foram incipientes para o esclarecimento de como se deu este trabalho. Dos dados levantados pelo artigo, foram elencados dois programas específicos que compreendem o Ministério do Trabalho e Emprego, e destacou-se o programa Jovem Empreendedor. Criado a partir do segundo mandato do governo FHC, visando a capacitação profissional dos jovens de 18 a 29 anos, preparando-os para a gestão empreendedora. Ainda segundo os autores, o alcance de tal prática acabou nulo por não ter havido recursos financeiros nem instalações físicas para a execução do programa, que foi então englobado pelo Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) na época.

Bulhões (2004) relatou que os trabalhadores se sentiram mais valorizados por participar de cursos de qualificação, por reconhecerem que as exigências de mercado estão se modificando para novas atribuições exigidas. Afirma também que muitos reconheceram que a qualificação profissional teve papel importante para os conseguirem uma ocupação quando estavam em sua área de formação e possuíam experiência anterior (FRANZOI, 2003 *apud* BULHÕES, 2004), revelando a necessidade da existência destes fatores correlacionados: qualificação, experiência e formação num contexto de desemprego.

c) Políticas Públicas De Trabalho E Renda e Controle Democrático: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. VOGEL, A. e YANNOULAS, S. C. (orgs.) 2001.

Conforme as análises feitas à época, as políticas de qualificação passaram a atender uma demanda maior de trabalhadores, não somente aqueles em situação vulnerável, mas também aqueles com chances de inserção em setores que ofereciam grande potencial de expansão (CAMARGO, 2002). Nestas tentativas, abrangeu-se também a capacitação dos Gestores de Políticas Públicas de Emprego. Dentro desta perspectiva, em 1997, o CODEFAT lançou um Termo de Referência,⁷ estabelecendo como deveria se dar o Programa de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho (CETs) executado pela FLACSO (Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais) junto à Secretaria Estadual do Trabalho.

Esse programa teve a sua primeira etapa desenvolvida entre o ano de 1998 e 1999, segundo data da publicação. Foi nesta época que cerca de 600 conselheiros e

⁷ “SEFOR/MTb, **Termo de Referência: PLANFOR – Programa de qualificação de Comissões Estaduais de Emprego** Brasília, Dezembro de 1997” *apud* VOGEL & YANNOULAS, 2001.

técnicos realizaram os cursos baseados em oficinas de planejamento e seminários conceituais e, ao final, houve incentivos à concretização da gestão paritária colegiada por meio de esboços de um Plano de Trabalho, do qual participaram empresários, trabalhadores e representantes das secretarias e do Governo. Os cursos duraram 40 horas apenas e tiveram abrangência nacional.

O objetivo primordial da Oficina no processo de qualificação era o de “planejar como planejar”, ou seja, não deixar um Plano de Trabalho pronto, mas prover os elementos indispensáveis à sua elaboração pela CET (VOGEL & YANNOULAS, 2001, p.10).

Baseado em uma experiência piloto realizada no Rio de Janeiro, o Programa se estruturou para a superação das experiências de qualificação anteriores. Num movimento inicial, trabalhou-se com o incentivo à participação, com ênfase para o significado de ter uma equipe qualificada para as ações dos Conselhos Estaduais. Isto se deu de modo informal entre os trabalhadores durante o I Congresso Brasileiro de Educação Profissional, realizado em 1998. “Isto, sem falar no efeito multiplicador que teria a atuação dos participantes efetivos da qualificação” (*idem*, p.10) é uma destas falas que sugere uma estratégia de formação de caráter mais qualitativo intencionada pelo Programa.

Outra dessas evidências está na elaboração de relatórios específicos para cada Estado participante, revelando os contrastes vivenciados em diferentes realidades brasileiras - pelo menos para a situação de cada uma das unidades da federação - a fim de dar continuidade e visões diferenciadas aos mecanismos para elaboração das políticas públicas de qualificação. Houve também o aprimoramento de material didático disponibilizado, além do balanço das atividades desenvolvidas, buscando a melhoria das próximas políticas de capacitação no âmbito do SPETR. A respeito desta discussão, buscou-se material didático estruturado por módulos e incluindo ainda a possibilidade de cursos à distância.

Analisando o documento, revela-se, em primeira análise, que se considera que gestões tripartites e paritárias devem levar em conta a participação de diferentes órgãos buscando consensos e com bases na democratização, de maneira integradora e descentralizada para o estabelecimento de uma política pública de trabalho e renda efetiva (*idem*). Desta maneira, procurou-se dar clareza sobre o real papel que o Conselho Estadual deva cumprir, não sendo este o mesmo papel de uma escola, no

âmbito dos saberes que ali circulam, senão, no sentido de representar escolhas para o âmbito das políticas públicas em termos tanto de diagnóstico como avaliativos.

De acordo com Vogel e Yannoulas, cabem aos Conselheiros Estaduais certas “atribuições e competências”. Desta forma, entre as competências destaca-se o papel de gerir de fato, com ações que levam desde o analisar o momento ao mercado de trabalho, a fim de buscar subsídios para o estabelecimento de políticas públicas; o estabelecer diretrizes e normas, bem como identificar algum atendimento prioritário até as avaliações da ocorrência das políticas públicas.

Aqui também é possível sugerir que o caráter inovador dos programas de qualificação viabilizados pelo FAT foi possível devido ao contexto mais geral de reformas na administração pública, com o esforço de constituir, nos Estados e municípios, capacidade de gestão a fim de que fosse possível descentralizar as políticas sociais – conforme havia sido proposto na Constituição de 1988. A flexibilidade oferecida no uso dos recursos, de acordo com as demandas locais, tornou possível o uso do FAT também para a qualificação de funcionários públicos, quadros da administração pública e inclusive representantes nas novas instâncias de decisão e controle social, tais como os conselhos municipais de trabalho.

Um importante viés foi o de trazer à tona o papel reflexivo que deveria orientar o agir dos conselheiros e técnicos, cada qual executando sua função determinada, de modo a contemplar o maior número possível de trabalhadores em suas ações. Assim, entendeu-se que a esquematização de um Plano de Trabalho, no próprio âmbito formativo dos cursos, foi importante para a conscientização destes pontos obscuros sobre o exercício da função dos conselheiros.

Outro ponto importante é o de concentrar esforços a fim de estabelecer parcerias para a execução do que está sendo proposto. Neste sentido, registra-se a dificuldade para a conciliação dos interesses contrastantes oriundos de empresários, trabalhadores e Governo, quando em uma gestão paritária tripartite. Um dos argumentos é o de que a tradição no Brasil não contribui com experiências de gestão descentralizada, o que torna as experiências incipientes, levando a crer que outras mudanças em caráter estrutural devam ser realizadas, como por exemplo, repensar papéis como parcerias comuns entre os convênios especializados, como os Senai, Sesi, Senac e Sesc, entre outros, como Centro Paula Souza.

Observa-se também a renovação entre os gestores, comprovadas pelos poucos anos em exercício, como um dos fatores que impõe dificuldades para o estabelecimento de uma gestão efetiva.

É muito recente a experiência dos conselheiros nos órgãos colegiados, aproximadamente 60% são membros da CET há menos de 3 anos e ainda, 33% da bancada do Governo exercem este papel há menos de 1 ano (*idem*, p.198)

A questão da receptividade e a disposição para a participação nos cursos também foi apontada durante o relatório como um dado de interesse. Buscou-se contemplar pontos da subjetividade dos atores a fim de conquistar credibilidade. Ao final, teve-se que, a princípio, partes dos dados revelaram desinteresse pela realização dos cursos de qualificação, enquanto outros se mostraram inconvictos ou mesmo desconfiados quanto à participação. Aos que participaram, entretanto, os dados revelaram uma grande eficácia quanto aos impactos advindos pela realização dos cursos: “os conselheiros, antigos e novos, com raríssimas exceções, pouco conhecimento tinham da política pública de trabalho e renda vigente, em seu conjunto” (*idem*, p.50).

Direcionando a análise para o perfil do público alvo, os Conselheiros e outros atores da Política Pública de Trabalho e Renda, esta se deu a partir de um preenchimento total de 322 de fichas cadastrais (simbolizadas 100%) entre conselheiros funcionários das Secretarias de Trabalho e demais participantes representantes das CETs, cuja análise está sob autoria de Stela Gabos.

Entre os participantes, o perfil analisado do Programa Nacional de Qualificação conta com a maioria em idade adulta (36 a 45 anos), homens, em nível superior de escolaridade sendo que apenas entre os trabalhadores este dado está em sua maioria para o ensino médio.

Analisando a tabela 1 a seguir, nota-se que enquanto o momento é de inclusão e afirmação da importância da participação das mulheres, o que o universo das fichas demonstra é exatamente o contrário, tomando por base a pouca expressão do público feminino entre cargos de presidência, secretaria e conselho; apenas entre as Secretarias o público feminino é maior, ainda assim longe de ser paritário.

Tabela 4 - Cargos gerais/cargos ocupados por mulheres. Dados para fevereiro de 1999.

	Cargos gerais	Cargos ocupados por mulheres
Presidente de Comissão Estadual	27	4

Secretários Executivos	27	12
Conselheiros Estaduais de Trabalho	800	126

Fonte: GABOS, 2001: p.148.

Sugere-se, então que incentivos seriam necessários no sentido de políticas públicas de trabalho e renda para ampliar a participação do público feminino nas instâncias de representação e decisão, tendo em vista que a composição da grade de funcionários das CETs vem por indicação das próprias entidades (GABOS, 2001).

Quanto ao quesito escolaridade, é interessante observar que “a bancada do Governo, dos Empresários e Funcionários das STbs têm perfis semelhantes, a maior parte de seus representantes (80% aproximadamente) concluíram curso superior”. (*idem*, p.137) (Tabela 5).

Tabela 5. Percentuais de ensino superior entre os participantes dos CETs (1996-1999)

Percentuais de ensino superior entre os participantes dos CETs	%
Governo	88
Empresários	82
Funcionários das STbs	80
Trabalhadores	40

Fonte: Baseada em GABOS, 2001: p. 136.

Nesta ordem, registra-se que entre os trabalhadores o percentual é de 40%, enquanto entre os representantes dos trabalhadores, os que cursaram cursos de especialização são de 14% e uma porcentagem ainda maior, de 60%, dos membros realizam cursos de capacitação, sendo o maior número revelado para o segmento.

Entende-se que, para este momento de avanços, os setores de qualificação profissional não estavam preparados para as demandas. Os modelos institucionais tanto em campos da Economia como da Pedagogia passavam por um momento crítico de reajuste do Estado, do setor produtivo e cargas tributárias. Os desafios para a definição do novo perfil do trabalhador, para a valorização de quesitos da democracia e cidadania dentro do mundo do trabalho, atendimento a novas clientelas e também a formação continuada dentro das empresas, das quais decorreram os problemas. Embora tratando de um período um pouco anterior, Bravermann refere-se ao desencontro entre as possibilidades de melhoria do trabalho abertas pelas mudanças tecnológicas e os limites dos processos produtivos que exploram o trabalhador, identificando o sentimento de

nostalgia de uma época que ainda não existe, na qual, para o trabalhador, a satisfação do ofício, originada do domínio consciente e proposital do processo do trabalho, será combinada com os prodígios da ciência e poder

criativo da engenharia, época em que todos estarão em condições de beneficiar-se de algum modo desta combinação (BRAVERMANN,1987, p.18).

A qualificação dos conselheiros foi tida como Experiência Inovadora pois buscou - não de forma enfadonha - formar tais conselheiros, de modo a contemplar as dinâmicas da “problemática da empregabilidade; a tensão entre a formulação de programas focados e programas integrados”, além da “integração de políticas públicas de trabalho e renda; os tipos de habilidades e competências” (VOGEL & YANNOULAS, p. 153), buscando como princípio experiências de colegiado. A intenção primordial não era a de levar simples conhecimentos, mas sim a de oferecer espaços de informação e reflexão nos quais se pudessem estabelecer consensos entre as partes, como estava previsto desde o início. Todavia, é interessante notar que o uso do termo competências já vem no sentido das discussões recorrentes ao período e abordadas anteriormente.

d) Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho: Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional / PEQS (1999-1999). Fausto, A., Garcia, C. & Ackermann,W. (Orgs.) 2001

O documento foi composto a partir da abordagem participativa de diversos segmentos envolvidos com os aspectos da qualificação, partindo-se do pressuposto que um procedimento com maior participação teria maior chance de funcionar do que estratégias normativas. Os resultados expostos seguem a lógica do diagnóstico abrangente, ponderação sobre prioridades e avaliação dos resultados. Parte do processo deu-se por respostas num guia elaborado para auto avaliação do desempenho das Secretarias do Trabalho, aplicado pelos que compõem os Conselhos Estaduais, explorando a necessidade de superar a teoria para o campo da prática;⁸ ao final, compôs-se uma minuta para ser apresentada aos Conselheiros Estaduais – CETs.

O documento inicia-se com a apresentação das discussões quanto ao estabelecimento da Educação Profissional nos países latinos e suas respectivas mudanças quando do estabelecimento do Planfor.

A respeito do modelo antigo, tem-se que era mais homogêneo, com caráter assistencialista e reprodutor dos modelos anteriores de educação. De certa forma, no

⁸ O guia se encontra no cap. “Metodologia geral da Qualificação para o planejamento” (pp.31-42), no próprio documento.

Brasil este tipo de ensino consolidou-se mais fortemente pelas instituições vinculadas ao Sistema S e, quanto ao desenvolvimento de uma qualificação profissional, deu-se a partir de 1993, porém ficando restrita para os cadastrados no Programa Seguro desemprego e usuários do SINE (FAUSTO, GARCIA & ACKERMANN, 2001). Entre outros fatores que envolvem este fortalecimento estão:

Estado populista, relações capital-trabalho tuteladas, economia protegida, indústria substitutiva de importações, e avanço das teses da organização científica do trabalho, foram fatores que contribuíram para a constituição e fortalecimento de grandes instituições nacionais de EP (*idem*, p.2).

Desde debates ocorridos no interior do SINE até o estabelecimento do Planfor, buscaram-se articulações das Secretarias do Trabalho com os Conselhos Estaduais e instituições do Sistema S. Da mesma forma que toda iniciativa gera alguns desconfortos até alcançar credibilidade, o Planfor “aos poucos, [...] ganhou créditos e aliados. No CODEFAT, nas Comissões de Emprego, nas Secretarias de Trabalho, em universidades, nos sindicatos, em ONGs, nos S” (*idem*, p. 110).

Algumas recepções quanto a implantação do Planfor, no ano de 1995, podem ser expressas em falas do tipo “Qualificar pra quê? Não há emprego!” ; “Treinar desempregados e excluídos com dinheiro do trabalhador?!” ; “Trezentos milhões de FAT para qualificação?! Não vão gastar nem 30%!” (*ibidem*), e aludem à tradição brasileira de estipular metas inalcançáveis e não conseguir cumprir o estipulado.

Analisando esse momento histórico, Ferretti (2000) escreve sobre a “Educação Profissional em uma sociedade sem empregos”. O autor analisa as diretrizes do Ministério da Educação (MEC) sobre a EP desenvolvida no contexto da qualificação por competências. Pontua sobre tais diretrizes estarem estritamente vinculadas ao novo momento das tecnologias, delimitando o que chama de “determinismo tecnológico” e que não necessariamente deveria ser este o único causador de todos os males da educação profissionalizante, mas sim um conjunto de lutas históricas entre o capital e o trabalho, de forma que estas mudanças que são sugeridas vão se colocar diante da análise para entender o que é de fato transitório e o que é permanente, pensando o papel da Educação Básica como agente de transformação a fim de estruturar novas concepções de trabalho e trabalhador.

Tais ponderações não se encontram presentes nos documentos analisados, na medida em que sua preocupação é com o alcance de metas e que as políticas tenham eficiência e eficácia. Segundo Fausto, Garcia e Ackermann,

EP é, por definição, um instrumento para dar ao trabalhado melhores chances de entrar/permanecer no mercado de trabalho, melhorar produtividade e qualidade, melhorar condições de vida de pessoas e comunidades (FAUSTO, GARCIA & ACKERMANN, 2001, p.81).

Entretanto, como foi dito, entre os principais problemas previstos está a desconfiança e/ou desinformação quanto às políticas por parte da população; a superação e efetivação dos processos burocráticos que envolvem os investimentos via FAT e a própria implantação destes recursos, bem como os ajustes entre setores políticos envolvidos nos processos de formação de trabalhadores em âmbito Planfor e suas articulações para os governos estaduais, tendo em vista os PEQs. Entretanto, com respeito às metas alcançadas pela EP para o Planfor, as análises mostram que houve superações:

Era para atender 750 mil trabalhadores; bateu em mais de um milhão. Os Estados, dos R\$269 milhões repassados, aplicaram 84%. De certa forma, o ano foi melhor que a encomenda. Ninguém estourou parâmetros. Nem estouraram escândalos. Descentralizado, fiscalizado de perto por olho tripartite, o recurso rendeu (*idem*, p.111)

Além disto, pontua-se que, a partir das dificuldades consideradas “previsíveis” as novas soluções podem ser repensadas e oferecidas, levando em conta que tais experiências ainda estavam em fases de concretização.

Pode-se dizer que o problema da capacitação dos técnicos e gestores foi considerado o mais significativo, pois, em se tratando de políticas públicas de qualificação, é necessário domínio das diretrizes e não somente uma reprodução de sistemáticas, além de os autores levarem em conta que o próprio desenho do Planfor pede um conjunto móvel de trabalhadores, o que permite a descentralização, mas com prejuízos para a capacitação de uma grande equipe. Em síntese, afirma-se que “a carência de capacitação é uma dificuldade geral” (*idem*, p.113). Aponta-se também sobre a grande quantidade de tarefas atribuídas aos técnicos de qualificação, talvez por falta de clareza, mas que acabavam por complicar os exercícios de gestão e coordenação na prática.

Quanto à estruturação e organização interna, considera-se a implantação do Planfor como uma política de grande importância, que valorizou setores governamentais do país, em especial as Secretarias do Trabalho. Porém, tal expansão não foi

acompanhada do replanejamento de bases, tanto no aspecto administrativo quanto na infraestrutura, gerando incipiências.

Do planejamento, chama-se atenção que, *a priori*, o RePlanfor surge com a responsabilidade de embasar a elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação, dando as condições adequadas para as práticas. Para isso, o planejamento para as vinte e sete unidades federativas do país ficou a seu encargo. Levantou-se a questão da inexistência de dados e perfis socioeconômicos específicos para os municípios, que dificulta o estabelecimento de políticas públicas atuais e futuras.

Entre as dificuldades apontadas, têm destaque as que revelam representações sobre o trabalho e o trabalhador e sobre a importância da clareza do público pelo qual se está procurando atingir. Quando se faz referência às dificuldades de planejamento, comenta-se, por exemplo, a “dificuldade na identificação da demanda (atual e previsível) do mercado de Trabalho; dificuldade na identificação das clientela prioritárias; dificuldade em acessar as clientela preferenciais” (*idem*, pp. 115-116), entre outras. A partir destes comentários, podemos depreender, por um lado, de que se trata do desafio de manter uma ideia como a de qualificação profissional, historicamente ligada à constituição de identidades profissionais, num contexto em que a instabilidade e a velocidade das mudanças são pensadas como dados de realidade. Por outro lado, quando se diz sobre o que é previsível, enquadram-se também os debates sobre a nova conjuntura do mercado de trabalho que estava sendo instaurada, bem como se reconhece que as instituições de formação profissional no país nunca atuaram de maneira integrada.

O uso do termo “demanda de mercado de trabalho” (*idem*, p. 117) faz alusão à carência do que Azeredo (1996) chama de *políticas públicas ativas de emprego*, ou seja, daquelas que geram postos de trabalho de fato. Defende-se que para tais políticas seja necessário um delineamento dos perfis tanto da População Economicamente ativa na parte dos municípios, como na Rede Nacional de Educação Profissional, ou seja, adequação ao que estava se propondo “pelo novo paradigma de educação profissional” (FAUSTO, GARCIA & ACKERMANN, 2001, p. 119).

[...] Além disso, seriam úteis noções mais precisas sobre o perfil da REP [Rede Nacional de Educação Profissional], ou seja, um conhecimento, tão acurado quanto possível, sobre as características das entidades que a integram: tipos de curso; vagas disponíveis em cada um deles; clientela atendidas; qualidade do ensino ministrado; certificação oferecida; etc (FAUSTO, GARCIA & ACKERMANN, 2001, p. 119)

Quanto à integração em um sistema nacional de ensino profissional, o que ficou de mais relevante foi a falta de articulação entre o Sine e as práticas de qualificação, além de dificuldades nas conversas entre Secretários do Trabalho e Conselheiros Estaduais, pois o objetivo do primeiro é exatamente servir de mediação entre trabalhadores e mercado de trabalho. O que se tem então é um conjunto de práticas “pontuais” conforme as demandas dos técnicos e a urgência da intervenção (*idem*, p.121)

Sofre-se também com as dificuldades para contar com um orçamento extra FAT, que embasa iniciativas de caráter específico. Entendeu-se, no entanto, que a tradição regeu, durante muito tempo, a ideia de um Estado provedor, e que o setor privado ficaria como um mero espectador nas iniciativas de promoção em caráter público.

A origem desse problema é, manifestamente, a própria natureza do setor público, sem tradição em matéria de parcerias, cristalizado segundo um modelo do Estado provedor, cuja relação com o setor privado tem sido a de mero “comprador de produtos e serviços”, papel que quase sempre exerceu da pior forma: pagando caro por um mau produto (*idem*, p. 120).

Neste sentido, contou-se com o apoio de entidades governamentais, “ONGs, universidades, Sistema S, sindicatos, além de Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais” (*idem*, p.131) para conjecturar práticas que levassem em conta estes tipos de aproximação tendo em visto as demandas.

Além disso, há também que tornar claros e distintos os papéis de empresas e Governo, pelo qual as discussões a respeito do oferecimento e execução dos mecanismos de capacitação, como por exemplo o estabelecimento de vínculos com as redes privadas especializadas (como Senai, Sesi, Senac, Sesc), possam ser fortalecidas a fim de incluir e oferecer formação profissional com maiores oportunidades para os trabalhadores (AZEREDO, 1996).

A discussão da época era para que o Planfor envolvesse também o “Sistema S” e, assim, pudesse ser mantido com maiores chances de inserção para o mercado de trabalho, entretanto, com a vigência do Governo FHC finalizada em 2002, e as críticas para as experiências do Planfor e Replanfor, estas foram rearticuladas para uma nova realidade de plano de qualificação, o PNQ (Plano Nacional de Qualificação) no decorrer do governo Lula.

Considerações Finais

O momento de mudanças marca inseguranças em diversos discursos. Algumas publicações encontradas pontuam uma postura otimista, conjecturando alternativas para os avanços, enquanto outras escancaram os fatos, mantendo uma postura mais fidedigna, e por vezes pessimista, com o presente. Outras tangem às suas conquistas, sublinhando o fato de que tais iniciativas se fazem necessárias devido ao contexto mais geral de perdas ou retrocessos de direitos trabalhistas. Entretanto, os documentos destacados para análise, a despeito de terem sido produzidos no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, sugerem uma visão mais equilibrada, pois a própria organização que a Flacso propõe permitiu análises mais sucintas e abrangentes de um mercado de trabalho historicamente complexo como o nosso.

Com a criação do FAT, pela primeira vez⁹ os recursos destinados para a promoção da qualificação profissional permitiram contemplar-se os públicos que vão desde gestores das Secretarias Estaduais até os trabalhadores considerados vulneráveis advindos ou do setor informal ou em risco de perda do emprego (AZEREDO, 1996). É importante considerar que isto se deu paulatinamente, pois as políticas públicas de qualificação ficam sumariamente reduzidas até 1993-1995, quanto a sua aplicação e abrangência até o estabelecimento do Planfor.

A criação do FAT na década de 1990 representou a consolidação do fluxo permanente de recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico [...] têm desempenhado papel importante para a estratégia de desenvolvimento do país, ao fomentar as exportações, financiar a modernização da infra-estrutura econômica e social e apoiar o segmento de micro, pequenas e médias empresas, atores fundamentais na geração de empregos no Brasil (SANTOS, 2006, p.11).

Passou-se assim a levantar os debates em torno da qualificação profissional proposta. Amplas tentativas foram realizadas a fim de fomentar políticas que pudessem estar articuladas ao cenário econômico em transformação vigente, procurando vincular a formação profissional proposta às necessidades da economia local. Camargo (2002), por exemplo, expõe que, em nível nacional, clientelas anteriormente nunca ou pouco atendidas pelas políticas públicas de emprego estavam agora sendo contempladas a

⁹ A novidade não está na destinação de recursos para a qualificação, pois o ensino técnico existia desde a época do Império, inclusive voltado a meninos pobres e órfãos, como parte da filantropia, sem investimentos públicos. Na República constituem-se as escolas técnicas nos Estados. Desta forma, a novidade permitida pelo FAT foi desvincular qualificação de escolaridade no caso das populações vulneráveis.

partir das “Novas Experiências de Qualificação Profissional”, possibilitando assim uma visão global baseada em realidades locais.

Entende-se que com o surgimento do Planfor, iniciam também movimentos de questionamento sobre o alvo da tentativa de qualificação. quem são estes trabalhadores? Em quais contextos estão inseridos? Trata-se de algumas das perguntas que nortearam os primeiros esforços vindos dos órgãos governamentais, como as Secretarias do Trabalho e Conselhos Estaduais a fim de atingir também os trabalhadores informais.

Com o modelo de produção fordista-taylorista colocado em xeque (todavia tendo deixado resquícios em termos de representações sobre o trabalho, estruturas de qualificação de mão-de-obra etc.), se “confere significado próprio a partir deste modo de organizar e gerir a vida social e produtiva” (KUENZER, 2002, p.2) no que diz respeito ao debate sobre os certificados de competências. Entende-se que se fosse possível a qualificação das “massas”, incluindo segmentos vulneráveis da população e objetivando a totalidade da PEA, ainda assim, não haveria empregos suficientes para todos.

Mello (1999) expõe o pensamento de que o país necessita de um novo trabalhador frente às novas conjunturas de indústria e trabalho. Ela entende que para isso são necessários investimentos nos campos da Educação, Qualificação e produtividade, a fim de promover desenvolvimento econômico para o país. A autora ainda destaca que a adoção de uma visão privilegiadamente econômica ao invés de social durante a efetivação de políticas públicas em décadas anteriores levou a uma crescente marginalização dos trabalhadores por diferentes motivos, entre eles está o fim de alguns cargos desarticulados com a reorganização produtiva a partir do novo cenário tecnológico, além também das diminuições e reajustes salariais, com prejuízos para a qualidade do emprego. É neste sentido que Mello (1999) aponta que a qualificação por competências, se tomada como um mecanismo político gera um agravo social. Assim, Lima e Lopes (2005) são incisivas ao apontar que

Essas políticas de qualificação e educação profissional, tanto no âmbito privado das empresas quanto no âmbito público das ações do Estado, geralmente ignoram ou tratam como objeto aqueles que são os verdadeiros sujeitos de tais políticas – os trabalhadores. (LOPES & LIMA, 2005, p.10).

Percebe-se que o conceito de trabalho se tornou fluido diante de uma realidade cada vez mais marcada por fenômenos como terceirização e rotatividade, que afetaram diretamente os trabalhadores. Entram em cena, subsidiadas pelos debates teóricos da

época, práticas voltadas fortemente para a questão da cidadania, buscando resgatar “camadas vulneráveis” de trabalhadores, não antes contemplados por políticas públicas de emprego e qualificação, embora com poucas chances de inserção efetiva e manutenção do emprego no mercado de trabalho formal. Isso leva a afirmações como a de Beatriz Azeredo, autora que esteve engajada no debate político que redesenhou as políticas públicas de emprego no país, atuando como consultora na Câmara Legislativa:

Aqui a avaliação de impactos dos serviços prestados não deve ser feita através do critério tradicional de inserção no mercado de trabalho formal. Trata-se de reconhecer que [...] é antes de mais nada uma questão de cidadania. (AZEREDO, 1998, p.267)

Em sua observação, Azeredo aponta claramente os limites das políticas de qualificação empreendidas pelo FAT, em especial quando dirigidas aos trabalhadores reconhecidos como “vulneráveis”: trata-se de uma política com poucas chances de promover a reinserção de trabalhadores por uma dupla razão. Por um lado, por tratar-se de política *passiva*, que age apenas no lado da *oferta de mão-de-obra*; por outro lado, por ser impotente para garantir que trabalhadores, já marginalizados no mercado de trabalho antes da crise, encontrem lugar nesse novo mercado, marcado por altas taxas de desemprego e, também por isso, mais competitivo. Como não se pode simplesmente “abandonar” o trabalhador, os cursos são oferecidos como modo de afirmar seu direito ao trabalho, seu estatuto de cidadão.

O modelo das competências, articulando formação e escolaridade a outros atributos psicológicos vistos como necessários ao desempenho de determinadas funções, reforça a concepção neoliberal de que é responsabilidade do indivíduo o fato de ser considerado “competente ou não” para o cargo, sugerindo que o poder público pode oferecer qualificação, mas se isenta caso o indivíduo não seja de fato inserido no mercado ao final deste processo. Sobre as relações que se estabelecem em torno da ideia das competências, no cenário econômico de 1990-2000, Kuenzer (2002) explicita:

A competência assume o significado de um saber fazer de natureza psicofísica, antes derivado da experiência do que de atividades intelectuais que articulem conhecimento científico e formas de fazer [...] Se aproxima do conceito do saber tácito, síntese de conhecimentos esparsos e práticas laborais vividas ao longo de trajetórias que se diferenciam a partir das diferentes oportunidades e subjetividades dos trabalhadores (KUENZER, 2002, p.1)

Sendo assim, entende-se que as diretrizes foram elaboradas no sentido de esclarecer sobre quais os focos devem incidir as políticas públicas, formando um eixo

que advém de uma necessidade sentida para a solução articulada, representando assim um viés menos normativo e mais próximo da realidade do trabalhador, pois muitas vezes o que se tem é que os postos de trabalho disponíveis não são mesmo os que precisam de qualificação e setores importantes do mercado continuam carecentes de trabalho qualificado.

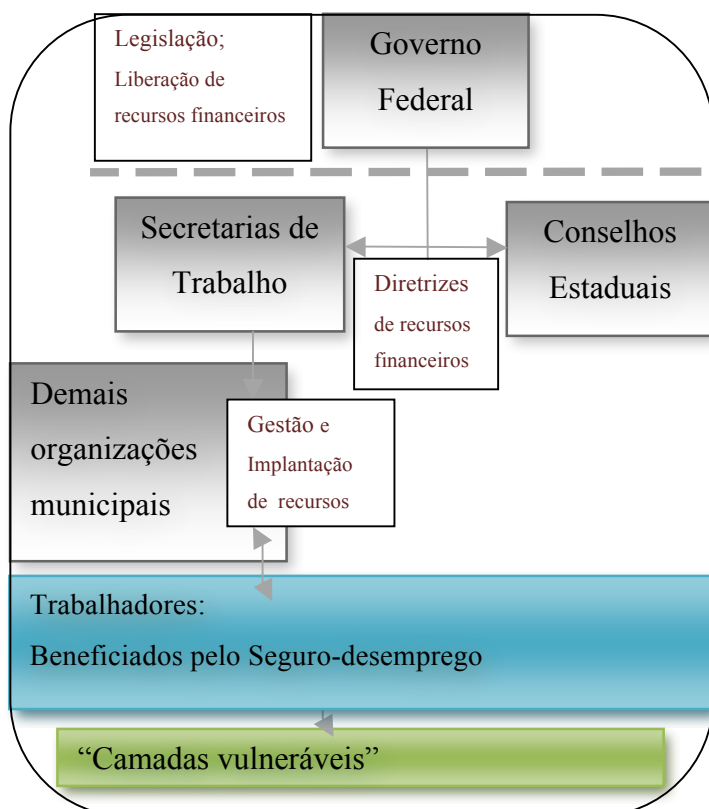
Conforme diz Kergoat (1999):

No mundo empresarial, o apelo à noção de "competência" se realiza concomitantemente à preparação de políticas orientadas na direção da busca por flexibilidade, tanto no domínio do emprego quanto da organização do trabalho e da gestão de pessoal (KERGOAT, 1999, p.3-4).

Assim, a noção de "inovação" é central para um dos documentos, pois dentro do levantamento que se propôs fazer, o que ficam revelados são os efeitos das reformas às quais se faz alusão no início deste relatório: é no campo de uma administração pública que se pauta por novos princípios de gestão, ligados à ideia de eficiência e eficácia que a valorização das iniciativas locais e seu caráter inovador se fazem.

Uma síntese das instâncias pelas quais perpassam as políticas públicas de qualificação, bem como as implicações dos recursos financeiros via FAT, a partir da implantação de Políticas como as do Planfor (1995) e PEQs por sua extensão, é exposto no quadro I.

Quadro I –Fluxo de recursos da qualificação profissional (FAT)



Fonte: elaboração própria, a partir de documentos do MTE.

Após a realização deste trabalho, que funcionou como aproximação tanto aos procedimentos de investigação científica quanto ao tema da qualificação profissional que é desenvolvida no âmbito de políticas públicas de emprego e geração de renda, pretende-se reconstituir o problema de pesquisa, articulando algumas das interrogações que a pesquisa permitiu formular mais claramente. Assim pretende-se dar continuidades aos trabalhos num próximo projeto de IC, a ser apresentado em março de 2013.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados**. Revista de Ciências Sociais, vol. 53, nº 3, Rio de Janeiro, 2010, p. 587-620.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira**. São Paulo, ABET, 1996.

BRAVERMANN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista: a degradação do Trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: LTC. 3ª. edição. 1987. pp.15-45.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 4, 2004.

CAMARGO, Célia Reis (org.). **Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999)**. São Paulo: EDUNESP / Brasília: Flacso, 2002. 142p.

CAMPOS, A. F.; MAXIMO, A.C. **O drama da educação profissional em Mato Grosso: 1995-2002**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. 147p.

CELLARD, André. A pesquisa documental. In: POUPART, J. et. al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p.295-316.

DIEESE. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**. São Paulo: Dep. Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007.

_____. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**. São Paulo: Dep. Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2006.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, vol.15, n.2, São Paulo, 2003, p. 63-101.

FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid & ACKERMANN, Werner (org.). **Planejamento com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs: (1999-2002)**. São Paulo: EDUNESP / Brasília: Flacso 2001. *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/333.pdf> acesso em 1 de Out. 2012.

FERRETTI, Celso João & SILVA JR., João dos Reis. Educação Profissional numa Sociedade sem Empregos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 109: p.43-66, março, 2000

_____, Celso João. Considerações sobre a Apropriação das Noções de Qualificação Profissional pelos Estudos a Respeito das Relações entre Trabalho e Educação. **Educação e Sociedade**, vol. 25, n.87, Campinas: p.401-422, maio/ago. 2004.

GABOS, Stela. Perfil dos Conselheiros e Outros Atores das PPTRs In: VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil**. São Paulo: EDUNESP / Brasília 2001. *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/334.pdf> acesso em 1 de Out. 2012. Pp.133-165.

GATTI, Marcos. **Sobre o conceito de Políticas públicas e suas consequências para a Orientação Vocacional**. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Instituto de Psicologia – USP. São Paulo, 2011, 80p.

IPEA. Capítulo 7 - Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In: TAFNER, Paulo (org.) **Brasil, o estado de uma nação**. Brasília: IPEA, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição**. [São Paulo em Perspectiva](#), vol. 3, pp.42-45, jan.-jun. 1989.

JARDIM, Fabiana Augusta Alves. **Entre desalento e Invenção: experiências de desemprego e desenraizamento em São Paulo**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Evolução da renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90: Evidências empíricas e outros subsídios para formulação de políticas de combate à indigência**. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, vol. 12, pp. 14-43, 2000.

JARDIM, Fabiana Augusta Alves. Trabalhador, trabalho e educação para o trabalho: Representações em Práticas de Qualificação profissional no Brasil (1911-1945). Projeto de Pesquisa. Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 2010, *mimeo*.

KERGOAT, Prisca. Savoirs, qualifications, compétences: enjeux pour l'entreprise, enjeux pour l'école. França. Sciences et de l'industrie. **Colóquio Apprendre autrement aujourd'hui?**. 10ème. Entretiens de la Villette.1999 disponível em: <educpop14.free.fr/evaluati/ecolpage/entrecol.pdf>acesso em 30 set. 2012

KUENZER, Acacia Zeneida. Conhecimento e competências no trabalho e na escola. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v.28, n.2: p. 1-17, maio/ago., 2002.

LETELIER G., Maria Eugenia. Escolaridade e Inserção no Mercado de Trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 107: p.133-148, 1999.

LIMA, Antonio Americo Biondi. A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT. In: OLIVEIRA, Roberto Veras (org.) **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?** Sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de emprego em constituição. v.1. São Paulo: A+comunicação, 2007.

LIMA & LOPES. 2005. Lima, Antonio Almerico Biondi. Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas/Antonio Almerico Biondi Lima, Fernando Augusto Moreira Lopes. – Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.

MATTEO, Miguel. **Além da metrópole terciária**. Tese (doutorado em Teoria Econômica), Instituto de Economia, Unicamp, 2007, 209p.

MELLO, Marinilzes Moradillo. A reforma da Educação profissional e o tecnólogo do vestuário: algumas implicações. Dissertação (Mestrado em Pós Graduação em Educação). Faculdade de Educação – USP. São Paulo, 1999, 189p.

POSTHUMA, Anne Caroline. (Org.) Transformações do emprego no Brasil na década de 90. In: _____. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade.** Brasília: OIT e TEM; São Paulo: Ed. 34, 1999. Pp. 11-33.

SANTOS, Vivian Machado dos. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, Rio De Janeiro, v. 13, n. 26, dezembro, 2006: p.3-14.

SILVA JR. Política de Ação Afirmativa para a População Negra: Educação, Trabalho e Participação no Poder. In: VOGEL, Arno (Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais.** São Paulo: EDUNESP / Brasília: Flacso, 2001, p.5-60. *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/336.pdf> acesso em 1 de Out. 2012.

SINGER, Paul Israel. Diploma, profissão e estrutura social. In: CATTANI, Antonio D. (org.) **Universidade, escola e formação de professores.** São Paulo: Brasiliense. 1987.

SPOSITO, M. P. e CARRANO, M. C. R. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Educação, n. 24, Set./Dez. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf> acesso em 22 de maio de 2012.

TUPPY, Maria Isabel. A Educação Profissional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2007 (ed. Revista e atualizada)

VOGEL, Arno(Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais.** São Paulo: EDUNESP / Brasília: Flacso, 2001. *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/336.pdf> acesso em 1 de Out. 2012.

VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil.** São Paulo: EDUNESP / Brasília 2001. *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/334.pdf> acesso em 1 de Out. 2012.

WEDGE, Chris; SALDANHA, Carlos (diretores). MELENDANDRI, Christopher (produtor executivo). DAVIS, Jerry; DONKIN, John C.; JOYCE, Willian (produtores). **Robôs [Robots].** Twenty Century Fox Animation. Blue Sky Produção. dur. 91 min. color. son. 2005

YANNOULAS, Silvia. Notas para a integração do enfoque de gênero na educação profissional. In: VOGEL, Arno (Org.). **Trabalhando com a diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais.** São Paulo: EDUNESP / Brasília: Flacso, 2001, p.60-105. (Trad.: Myriam Sampaio). *versão online* disponível em: <www.flacso.org.br/pdf/pptr/336.pdf> acesso em 1 de Out. 2012.

Anexos

- Certificado de Inscrição/Aceite SIICUSP