



Roberto Veras de Oliveira
Doutor em Sociologia. Professor Adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFCG. E-mail: rbveras@uol.com.br.

Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios

Resumo:

A Política Pública de Qualificação Profissional, no momento atual, encontra-se diante de desafios especiais. Persevera um contexto mundial marcado pela alteração no padrão técnico da produção e pela precarização do trabalho. O país se encontra, numa mão, sob as pressões da “globalização” no sentido da *flexibilização* das relações de trabalho e da desresponsabilização do Estado frente às questões sociais. Na outra mão, vê-se diante das demandas da sociedade, referenciadas nas conquistas expressas na Constituição de 88, no sentido da construção de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Sob os compromissos sociais representados pelo Governo Lula, o Plano Nacional de Qualificação vive o desafio de afirmar, em contraposição à herança do Governo anterior, o seu caráter *público* e a sua referência na Qualificação Profissional enquanto um *direito social*.

Palavras-chave: Qualificação Profissional; Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda; Relações de Trabalho.

Abstract:

The government policy of professional qualification has been currently facing significant challenges. There is a worldwide context marked by changes in the technical pattern of production and labor precariousness. On one hand, the country has been under “globalization” pressure in terms of flexibility in labor relations as well as lack of commitment on the part of the State concerning the social questions. On the other hand, it has faced the society demands taken for granted through 1988 Constitution that assures the building of a labor public system, employment, and income. With regard to the social commitment advocated by Lula government, the National Plan of Qualification, different from the previous government’s legacy, has been steadily showing its public profile and reference in professional qualification as a social right.

Key words: Professional Qualification; Labor Public System; Employment and Income; Labor Relations.

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), lançado em junho de 2003, foi formulado como parte do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional que, por sua vez, compõe o Plano Plurianual (PPA), versão 2004-2007¹. O PNQ foi fundado com o propósito de reorientar a Política Pública de Qualificação Profissional, baseando-se em uma avaliação crítica da Política anterior e, em particular, do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), que viveu entre 1995 e 2002.

As “lacunas”, “incoerências” e “limitações” apontadas quanto ao Planfor situaram-se sobretudo nos seguintes aspectos: incapacidade de integrar-se efetivamente às demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda e de interagir decisivamente com as Políticas Públicas de Educação; fragilidade das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs); baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional; ênfase nos cursos de curta duração; fragilidade do seu sistema de planejamento, monitoramento e avaliação (MTE/SPPE/DEQ, 2003:19).

O presente artigo tem como propósito situar e realçar os *desafios* implicados na construção de uma Política Pública de Qualificação Profissional no país, no contexto atual.

O trabalho sob novos paradigmas

Os anos 90 têm, como pano de fundo mundial, o fenômeno da *globalização*. Nos termos de Bourdieu, o termo “globalização” evidencia o caráter de “mito justificador” que o cerca, através da ratificação e glorificação do reino do mercado financeiro. Trata-se de “um mito no sentido forte do termo,

um discurso poderoso, uma ‘idéia-força’, uma idéia que tem força social, que realiza a crença. É a arma principal das lutas contra as conquistas do Welfare State...” (Bourdieu, 1998: 48).

A globalização assenta-se, entre outros fatores, no esgotamento do *fordismo* e no surgimento de um novo paradigma produtivo, denominado *produção flexível* (Harvey, 1992). A *flexibilização* envolve os processos de trabalho, os mercados de trabalho, os produtos e padrões de consumo. Quanto ao trabalho, Toledo (1997) se refere, como tendência geral, à *flexibilização* do emprego, do uso do trabalho no processo de trabalho e da remuneração, ajustando-os continuamente às condições de mudança permanente na produção. Seu conteúdo e desdobramentos estariam condicionados, no entanto, às interações entre os atores, as instituições, as normas e as culturas dentro e fora do trabalho.

Offe (1989), por sua vez, avalia que estaria havendo quatro grandes rupturas na estrutura institucional do trabalho assalariado “pretensamente unificado” da era *fordista*: a divisão vertical quanto à hierarquia funcional e às acentuadas diferenças na qualificação profissional entre os *core workers* (trabalhadores, em tempo integral, com mais garantias, benefícios e melhores salários); a divisão entre mercados de trabalho internos (*core workers*) e externos (trabalhadores de empresas subcontratadas, que não têm os mesmos benefícios); a ocorrência da produção de bens e serviços, cada vez mais fora da órbita do trabalho assalariado formal, contratual (aumento do setor informal); e, por fim, as diferenças entre as formas de estruturação do trabalho industrial e os serviços (a organização do proces-

so de trabalho, a logística e a estratégia organizacional difeririam significativamente entre os dois setores).

Nos termos de Castel (1998), o “Estado Social” (*Welfare State*), tido como uma resposta historicamente construída diante do risco à vulnerabilidade social no capitalismo liberal, estaria ingressando em um processo de desarticulação, quanto mais as formas de regulação constituídas em torno do trabalho perdem capacidade de integração. Seria a reedição da “vulnerabilidade de massa”, mesmo onde havia sido aparentemente superada.

O debate sobre o futuro do *emprego* e, mesmo, sobre o futuro do *estatuto do trabalho* encerra muita controvérsia e envolve estudiosos no mundo inteiro². O nosso propósito neste artigo é o de tão somente evidenciar o caráter global e paradigmático das atuais mudanças que envolvem o mundo do trabalho e os próprios padrões de sociabilidade. E, com isso, esboçar um breve pano de fundo capaz de realçar e dimensionar minimamente o alcance das transformações pelas quais vêm passando as relações de trabalho no Brasil.

Normatização das relações de trabalho: elementos do contexto brasileiro nos anos 90

O Brasil foi introduzido no paradigma da *globalização*, de modo mais explícito e assumido, a partir do governo Collor, através da adoção de uma intensa política de *liberalização* e *privatização* da economia. No contexto das reformas *liberalizantes*, a pressão no sentido de uma *flexibilização* da legislação trabalhista logo se fez sentir, particularmente, quanto aos

¹ O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) integra o PPA 2004-2007 através dos seguintes programas: Democratização das Relações de Trabalho; Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Erradicação do Trabalho Escravo; Gestão da Política de Trabalho e Renda; Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Primeiro Emprego; Qualificação Social e Profissional; Rede de Proteção ao Trabalho; Segurança e Saúde no Trabalho (ver www.planobrasil.gov.br).

² Ver, por exemplo, Offe (1989), Schaff (1990), Habermas (1992), Gorz (1998), entre outros.

modelos de organização sindical e de negociação coletiva.

Com o *impeachment* de Collor, no entanto, o novo governo lançou um debate nacional sobre o futuro das relações de trabalho e a possibilidade de um contrato coletivo nacional³. Em 1993, o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho, composto por representantes de entidades de trabalhadores e empresariais, do Estado e da sociedade civil, realizou debates em várias regiões do país. Nesse Fórum, três posições principais delinearam-se claramente: a) os defensores de uma “reforma global” do sistema de relações de trabalho; b) os defensores da “desregulamentação”; e c) os defensores de uma “reforma parcial”.

Posicionaram-se a favor da “reforma global”, inicialmente, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). A referência comum, em conformidade com as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), era a “democratização das relações de trabalho”, que indicava a adoção de um regime de liberdade e autonomia sindical e de uma legislação de sustento à organização sindical e à negociação coletiva. Tal posição baseava-se no acúmulo produzido pelas lutas sociais e políticas que marcaram os anos 80 e a Constituição de 1988. Entretanto, no rearranjo de posições que se seguiu, a proposição da CUT em favor de um Sistema Democrático de Relações de Trabalho⁴ viu-se cada vez mais isolada.

A favor da “desregulamentação”

reuniram-se basicamente as entidades empresariais. Referenciando-se nos imperativos de produtividade e competitividade, advogavam, sobretudo, a redução dos custos do trabalho, particularmente, através prevalência do negociado sobre o legislado.

A proposta de “reforma parcial” reuniu as entidades empresariais e de trabalhadores identificadas com o sistema confederativo. Elas se posicionaram em defesa da manutenção da unicidade sindical, das contribuições compulsórias, do poder normativo da Justiça do Trabalho, dos juízes classistas, do sistema confederativo e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

As recomendações resultantes do Fórum não foram encaminhadas e, com o governo Fernando Henrique, o debate público foi suspenso, assumindo seu lugar as medidas unilaterais e as conversações em separado com seus interlocutores preferenciais. Impôs-se, crescentemente, a posição pró-*desregulamentação*.

Coube ao governo FHC empreender, sob uma política de estabilização monetária associada ao aprofundamento da liberalização e privatização da economia, um sistemático processo de flexibilização das relações de trabalho no país. Para um melhor dimensionamento dos efeitos de tal opção, é necessário considerar que na “era Vargas” se constituiu um, mesmo que precário, “estado social”⁵. Assim como, o Brasil chegou aos anos 90 com uma trajetória de significativas conquistas sociais e políticas, tendo na Constituição de 1988 sua mais evidente expres-

são.

Uma sucessão de medidas pontuais foi sendo adotada a partir de 1994, em geral, por iniciativa da Presidência da República, alterando significativamente a normatização das relações de trabalho no Brasil, envolvendo aspectos como o processo de contratação e demissão, a forma de uso e remuneração do trabalho e a maneira de solucionar os conflitos. Destacaram-se, quase sempre, por Medida Provisória, as seguintes: instituição do trabalho não-assalariado nas cooperativas, Participação nos Lucros e Resultados, Banco de Horas, trabalho temporário, trabalho parcial, Comissões de Conciliação Prévia, entre outras medidas⁶.

No seu segundo mandato, o governo anunciou sua intenção em alterar o artigo 7º da Constituição Federal, com vistas a flexibilizar os direitos sociais ali previstos de uma maneira mais ampla, através da prevalência do *negociado* sobre o *legislado*. Diante das resistências apresentadas e da exigência de ter que reunir dois terços de votos favoráveis no Congresso Nacional, a orientação passou a ser a de alterar o artigo 618 da CLT. O mandato foi encerrado e o Projeto de Lei (nº 5.483), já aprovado na Câmara, tramitava no Senado.

Natureza das políticas públicas de trabalho e renda nos anos 90

É mais do que evidente o quanto o desemprego se configurou, ao longo dos anos 90, como um dos mais gra-

³ Ver, a respeito, Antônio de Oliveira (2002).

⁴ “A democratização das relações de trabalho obtém-se através da criação de mecanismos capazes de proporcionar maior equilíbrio de poder entre capital e trabalho dentro do sistema produtivo. Significa dotar os trabalhadores e as entidades sindicais de instrumentos autônomos em relação ao Estado e protegidos das investidas do poder econômico. Faz-se necessário, portanto, substituir todo o ordenamento jurídico que dá sustentação ao sistema tutelar, autoritário e intervencionista de relações de trabalho. Deve emergir, em seu lugar, um regramento jurídico capaz de dar legitimidade e assegurar eficácia à autodefesa dos assalariados” (CUT, 1995: 13).

⁵ Conforme Oliveira (1998: 10), “é importante perceber que o nacionalismo estruturou, pela natureza dos interesses dos autores envolvidos, o assim mesmo precário estado social – com as conquistas da previdência social, da regulação da jornada de trabalho, do salário mínimo, das férias, do direito à assistência médica etc – que não chegou ao status de um Welfare, mas tomou grande distância da ‘questão social como caso de polícia’ da República Velha. O golpe de 1964 é desfechado contra essa formação”.

⁶ Para uma reconstituição minuciosa dessas medidas, ver, por exemplo, Krein (2001) e Antônio de Oliveira (2002).

ves problemas sociais do país (e do mundo), na forma de um “fenômeno de massa” (Pochmann, 2001). Trata-se, na verdade, do *agravamento* de uma característica histórico-estrutural: a segmentação e a heterogeneidade do mercado de trabalho⁷.

Por outro lado, vale notar que a adoção de políticas públicas relacionadas ao tema do emprego, no Brasil, é algo recente e se encontra em um estágio ainda bastante elementar de formulação e implementação. Basicamente, o primeiro programa governamental de formação profissional foi o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), criado em 1963, submetido ao MEC. O serviço de intermediação de mão-de-obra só começou a ser implementado com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), em 1975, quando o Ministério do Trabalho incorporou também o PIPMO. A instituição do seguro-desemprego só ocorreu na segunda metade dos anos 80, fundamentalmente, a partir da Constituição de 1988. Os programas de geração de emprego e renda só adquiriram um caráter mais articulado e ampliado a partir de 1994⁸.

Nos anos 90, em particular, as políticas públicas de emprego são o resultado (contraditório e em processo), de um lado, das possibilidades institucionais derivadas da Constituição de 1988 e, de outro, da adoção da orientação neoliberal na condução do país. O novo cenário teve uma relação direta com a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e com a criação do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Conforme destaca Lima (1999), os programas desenvolvidos sob o arran-

jo institucional daí resultante têm estado marcados pelas referências da *participação*, da *descentralização* e da *parceria*. Os principais programas constituídos com recursos do FAT foram propostos como base da construção de um Sistema Público de Emprego no país. Dentre eles, destacam-se:

a) *informações sobre o mercado de trabalho* – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE); Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/IBGE); Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED);

b) *seguro-desemprego* – apesar de ser uma conquista das lutas sindicais dos anos 80, consagrada pela Constituição de 1988, destina-se apenas aos trabalhadores do mercado formal; a representação sindical no CODEFAT tem constantemente defendido a proposta de ampliação do benefício, em termos de valores e de número de parcelas;

c) *intermediação de mão-de-obra* – voltada à realização do cadastramento de trabalhadores e de vagas de emprego e à indicação para ambos, trabalhadores e empresas, das melhores oportunidades disponíveis; podendo, ainda, sugerir para os trabalhadores cadastrados cursos de qualificação profissional, de modo a melhor adequarem-se ao mercado;

d) *qualificação profissional* – destinada a ações que visam proporcionar ao trabalhador a aquisição de conhecimentos *básicos*, *específicos* e/ou de *gestão*, que facilitem o processo de inserção ou reinserção no mercado de trabalho; tendo sido conduzida, entre

1995 e 2002, através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor);

e) *geração de emprego e renda* – responsável pela promoção de ações que gerem emprego e renda, preferencialmente, através da criação de linhas especiais de crédito para setores com pouco, ou nenhum, acesso ao sistema financeiro, como pequenas e micro empresas, cooperativas e formas associativas de produção etc. São exemplos: Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), criado em 1994; PROGER Rural; e o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995.

São inúmeros os balanços que se podem fazer do desempenho desses programas. Aqui, no entanto, interessa-nos destacar as seguintes constatações:

a) as políticas públicas de emprego, formuladas de maneira mais sistêmica a partir do início dos anos 90, tiveram um caráter fundamentalmente *reativo*, diante do quadro de crise estrutural do emprego e como contraface da opção por uma política macroeconômica orientada, prioritariamente, para a estabilização monetário-fiscal⁹;

b) desenvolveram-se, paralelamente, ao tratamento dado pelo próprio governo à normatização das relações de trabalho, que teve como marca, de um lado, a tendência à *flexibilização* e, de outro lado, um esforço sistemático de desqualificação da proposição, apresentada pelas centrais sindicais, no sentido da constituição, no país, de um “sistema democrático de relações de trabalho”;

c) resultaram de um processo contraditório marcado, tanto por um cla-

⁷ “Assim, os problemas da ‘modernidade’, decorrentes do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira, se superpõem ao problema do atraso (alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social, baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho, etc)” (Azeredo, 1998: 125-126).

⁸ Ver, por exemplo, Azeredo (1998) e Castioni (2002).

⁹ “Desde os anos 90, a postura oficial do governo de desvincular as questões relativas à geração de emprego da política macroeconômica, marcada pela rápida e pouco seletiva abertura comercial, pela forte dependência de financiamentos externos, tem sido um dos fatores decisivos para a adoção de um tipo de política social com caráter reativo, voltada basicamente para a correção pontual das distorções do mercado de trabalho” (Dieese, 2001: 260).

ro esforço de desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, como por um diverso e difuso movimento, por parte da sociedade civil organizada, visando ampliar a participação quanto à formulação e gestão das políticas públicas;

d) tomados em si, tais programas revelam inúmeras fragilidades, particularmente, pela incapacidade de atuarem de maneira efetivamente articulada¹⁰.

Sob tal perspectiva, as políticas públicas de emprego não poderiam senão ter uma natureza *compensatória e focalizada*.

Foi nesse contexto e sob tais condições que o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR foi concebido.

A respeito dos elementos estruturantes do PLANFOR

A partir da regulamentação do FAT, em 1990, o Ministério do Trabalho retomou a iniciativa no campo da política pública de qualificação profissional. Em 1993, tiveram início ações voltadas à qualificação profissional dos beneficiários do seguro-desemprego e funcionários do SINE. Mas, foi só em 1995 que o PLANFOR foi instituído.

Uma abordagem sobre esse Plano, como indicado acima, não pode dis-

sociar seus fundamentos das opções, em termos de política macroeconômica e de políticas públicas de emprego, adotadas no período em que vigeu. Por outro lado, também não pode dissociá-los das opções assumidas no campo das políticas educacionais.

A reforma do ensino técnico, operada no âmbito da nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), através do Decreto Lei 2208/97, configurou uma nova institucionalidade para a educação profissional no país, tornando mais enfática a separação entre formação geral e a formação tecnológico-profissionalizante. Além da educação tecnológica e da educação técnica, o novo modelo prevê a educação profissional básica, voltada, sobretudo, aos desescolarizados e desempregados, que passou a ser operacionalizada através do PLANFOR.

Os programas que o compuseram, ao longo de sua vigência, entre 1995/96 e 2002, tanto no âmbito nacional como estadual, foram executados através de parcerias com terceiros, incluindo o “Sistema S”, as centrais sindicais, ONGs, entre outros¹¹. Para Affonso (2001), o PLANFOR tem sido um exemplo da aplicação dos princípios liberais da *focalização*, descentralização e transferência de responsabilidade das políticas sociais para o campo privado.

De fato, para uma avaliação mais

funda desse Plano, há que se ir além de considerações críticas sobre suas fragilidades e limitações no campo operacional¹². É necessário considerar que, não obstante tais fragilidades e limitações, tratou-se de uma construção engenhosa, complexa e, essencialmente, coerente com as políticas estruturantes do projeto governamental dos dois mandatos de FHC.

No esforço de alcançarmos o núcleo constitutivo do PLANFOR, que lhe deu sentido e consistência, identificamos como idéias-chave, basicamente, as noções de *competência, empregabilidade e parceria*.

No que diz respeito à concepção de qualificação, sobressai no âmbito do Planfor a noção de *competência*. Associada que está ao paradigma da *produção flexível*, tal conceito é evocado como base para a promoção de uma noção de qualificação que torne o trabalhador capaz de “compreender, antecipar-se e resolver os problemas de sua função na empresa” (Araújo, 2000: 57). Além do saber “fazer”, para o qual os trabalhadores eram preparados no âmbito do paradigma *fordista* de qualificação, a esse deve ser acrescido o saber “ser” e o saber “aprender”¹³. A concretização desse propósito deveria ser garantida, conforme as diretrizes do PLANFOR, através do foco das ações de qualificação, integrada e complementarmente, nas *habilidades básicas*,

¹⁰ “O Brasil tem muito a avançar em relação ao tema do trabalho. Até agora não conseguiu constituir uma política pública do trabalho capaz de enfrentar adequadamente as novas bases do problema do desemprego. É o caso, por exemplo, da ausência de um serviço público nacional de atenção ao emprego. O país possui algumas instituições e programas voltados ao mercado de trabalho, porém sem capacidade de atuação de maneira articulada e integrada no acolhimento do desempregado, o que limita sua efetividade e sua eficácia” (Pochmann, 2001).

¹¹ Segundo Pochmann (1999), apoiando-se em dados do MTE, enquanto as Escolas Técnicas contaram com 700 mil alunos, em 1996, o “Sistema S” atingiu 3 milhões e o PLANFOR, 1,1 milhão. O programa tinha como meta articular, através da rede de formação profissional existente no país, 20% da População Economicamente Ativa (PEA) até o ano 2000. Meta esta que foi postergada para 2002, por meio da Resolução n. 194/98 (Castioni, 2002: 213).

¹² “Em termos quantitativos, o PLANFOR tem tido desempenho significativo. Entre 1995 e 2001, 15,3 milhões fizeram cursos mobilizados pelo programa e foram investidos nos últimos anos aproximadamente R\$ 2,3 bilhões com atendimento em 88% dos 5.547 municípios brasileiros (MTE/SPPE/DEQP, 2001). No entanto, apesar dos avanços quantitativos, o programa não conseguiu articular-se como o sistema nacional de educação, a exemplo do que ocorre nos países avançados e muito pouco o programa propiciou em termos de elevação de escolaridade, a não ser em algumas experiências isoladas, como foi o caso do Programa Integrar da CNM/CUT. Os impactos do programa são também controversos na obtenção de um emprego, pois atende as mais diversas clientela e nos mais distintos setores da economia” (Castioni, 2002: 215).

¹³ “Delineia-se neste contexto um novo perfil e um novo conceito de qualificação, que vai além do simples domínio de habilidades manuais e/ou disposição para cumprir ordens (...) O novo perfil valoriza traços como participação, iniciativa, raciocínio, discernimento, informação. Buscam-se pessoas com iniciativa, capacidade de decidir e agir em face de imprevistos ou eventos aleatórios – que são tanto mais freqüentes quanto mais modernas, integradas e informatizadas as empresas” (MTE/SPPE/DEQP, 2001: 54).

específicas e de gestão:

a) habilidade básicas – “competências, atitudes e conhecimentos essenciais para a formação do ‘cidadão produtivo’, como comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades”;

b) habilidades específicas – “competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações/setores”;

c) habilidades de gestão – “competências, atitudes e conhecimentos para formar, manter e melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendimentos, rurais ou urbanos, bem como gerenciar o próprio trabalho, como autônomo, cooperado, associado, empregado ou auto-gerido” (MTE/SPPE/DEQP, 2001: 27)

Assim ancorado, o PLANFOR se manteve, fundamentalmente, omisso quanto ao que o termo *competência* sugere a respeito da nova realidade do mundo do trabalho. Pois, alinha-se às visões excessivamente otimistas sobre os novos perfis profissionais demandados pelo mercado de trabalho, quando o que vem prevalecendo, particularmente em países como o Brasil, em contraste com cada vez mais

restritos núcleos de trabalhadores com vínculos mais estáveis, remuneração diferenciada e melhor qualificação, é um quadro de crescente precarização e desemprego¹⁴, em um contexto já marcado, estruturalmente, pela segmentação, baixa escolaridade e elevada informalidade¹⁵.

No que concerne ao entendimento proposto pelo PLANFOR, sobre o sentido último da política de qualificação, ganhou destaque, associado ao conceito de *competência*, o discurso da *empregabilidade*, sobretudo no primeiro mandato de FHC:

“O emprego dos anos 90 tem um novo conceito: a empregabilidade, conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização. Hoje mais importante do que apenas obter um emprego é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em mutação. Preparar-se, inclusive para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes, até simultâneos” (MTb/Sefor, 1995: 12).

O problema do emprego/desemprego foi, assim, formulado essencialmente, não como uma “questão social” (Castel, 1998), mas como uma questão de natureza *individual*, cabendo ao trabalhador individualmente, através da *requalificação profissional*, adequar-se às exigências do *mercado* e, com isso, tornar-se “empregável”. Ao

Estado caberia, nessa equação, tão somente oferecer oportunidades a cada um, através, sobretudo, de programas de educação profissional.

Ora, essa noção foi gestada justamente em um contexto no qual a questão do desemprego ganhava uma dimensão ímpar de drama social. Negado como *questão social*, perde significado *público* e contribui para a *desresponsabilização* do Estado e da sociedade para com ela e para o esvaziamento do *trabalho*, da *educação* e da *qualificação* como direitos¹⁶. Corroborando, assim, sem assumi-la, explicitamente, uma percepção de fundo *privatizante* de tais políticas.

Tal concepção materializa-se, ganha concretude institucional, organizacional e operacional, através da idéia de *parceria*. O discurso da *parceria* ganhou evidência no contexto da Reforma do Estado, operada, particularmente, pelo governo FHC. Esse discurso deriva da compreensão de que a *crise do Estado* é uma crise de natureza fiscal e está relacionada ao esgotamento da “estratégia estatizante” de intervenção do Estado e da forma “burocrática” de administrá-lo. Compõe um esforço, que aponta, de um lado, para a *privatização* daquelas atividades que podem ser “controladas pelo mercado” e, de outro, para a *descentralização* da execução de serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Neste caso, atra-

¹⁴ “Entre 1980 e 1998, os postos de trabalho qualificados foram reduzidos em 12,3% no Brasil, enquanto as ocupações não-qualificadas cresceram 14,2%, segundo informações do Ministério do Trabalho” (Pochmann, 2001: 39).

¹⁵ “As mudanças produtivas que se processam na economia brasileira demandam, de fato, a implementação de ações que visem combater o baixo perfil de qualificação da força de trabalho nacional (...) Entretanto, cabe perguntar sobre a funcionalidade dos programas propostos em um contexto onde as empresas pouco privilegiam os programas de qualificação e os novos métodos de gestão de mão-de-obra (...) Mesmo nos períodos de recuperação do nível de atividade, não se verifica um desempenho mais positivo do nível de emprego, observando-se uma crescente divergência entre esse e o ritmo da atividade econômica (...) Se mantido esse comportamento das empresas, será difícil vislumbrar um papel mais efetivo das políticas de qualificação e de seus efeitos sobre o desemprego e a qualidade de emprego dos trabalhadores” (Dedecca, 1998: 290-291).

¹⁶ Nas palavras de Gentili (1999: 88-89), “a tese da empregabilidade recupera a concepção individualista da teoria do capital humano, só que acaba com o nexo que aquela estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social: as possibilidades de inserção de um indivíduo no mercado dependem (potencialmente) da posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que o habilitam para a competição pelos empregos disponíveis (a educação é, de fato, um investimento em capital humano individual); só que o desenvolvimento econômico da sociedade não depende hoje de uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva (a educação não é, em tal sentido, um investimento em capital humano social) (...) ‘Empregabilidade’ não significa, então, para o discurso dominante, garantia de integração, senão melhores condições de competição para sobreviver na luta pelos poucos empregos disponíveis, alguns sobreviverão, outros não (...) Nesse sentido, o discurso da empregabilidade tem significado uma desvalorização do princípio (teoricamente) universal do direito ao trabalho e, de forma associada, uma revalorização da lógica da competitiva inter-individual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente”.

vés de um setor “público não estatal” (ou Terceiro Setor). As instituições não estatais passam a ser solicitadas a participarem da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado no que concerne a financiamento e a gestão dos serviços públicos (Dain & Soares, 1998).

Por outro lado, a *parceria* também está relacionada às conquistas sociais e políticas dos anos 80 e 90, particularmente, quanto à ampliação de espaços de participação na forma de conselhos e fóruns públicos, entre os quais se destacam o CODEFAT e as comissões estaduais e municipais de emprego/trabalho. A noção de *parceria* aparece, nesses termos, ambigualmente associada às idéias de *cidadania*¹⁷, *privatização*, *descentralização*, *público não-estatal* e *participação da sociedade civil*¹⁸.

O resgate do caráter público da política de qualificação: desafios

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) surge, em um outro contexto, com o propósito de estabelecer uma inflexão na trajetória da política pública de qualificação profissional no país. Parte das seguintes observações críticas em relação ao PLANFOR:

- “pouca integração entre a política pública de qualificação profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão de obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho etc)”;
- “desarticulação desta em relação às políticas públicas de Educação”;
- “fragilidades das Comissões Estaduais

e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs), enquanto espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das políticas públicas de qualificação”;

- “baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, através do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do PNQ, executado, integralmente, através de convênios com terceiros”;
- “ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das ‘habilidades específicas’, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral”;
- “fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR” (MTE/SPPE/DEQ, 2003: 19).

O PNQ foi formulado em sintonia com o novo Plano Plurianual (PPA), versão 2004-2007, através do Programa de Qualificação Social e Profissional. Orienta-se, assim, pelos seus “mega-objetivos”: a) “inclusão social e redução das desigualdades sociais”; b) “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais”; c) “promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia” (MTE, 2003:09).

O novo governo, através do MTE, parte do reconhecimento de que a política de estabilização, iniciada em 1994 e apoiada na abertura econômica e na estratégia deliberada de apreciação cambial, impactou negativamente no mercado de trabalho,

aprofundando o problema do desemprego, ampliando o grau de informalidade e provocando uma queda significativa na evolução real dos rendimentos. Além disso, sinaliza a percepção do problema do emprego como uma questão social e considera que a reversão desse quadro passa, fundamentalmente, pela “retomada sustentável do crescimento econômico, resultado tanto de uma mudança da política econômica como da realização das reformas necessárias para o desenvolvimento do país” (MTE, 2003: 19).

Compreende, ainda, que ao Estado também está reservada a tarefa de “implementar ações no sentido tanto de minorar os problemas sociais causados pelo desemprego como de criar formas de estimular e complementar a atuação do mercado para a geração de trabalho, emprego e renda” (MTE, 2003: 20). Reforça, com isso, a necessidade de constituição de um Sistema Público de Emprego: “A entrada do trabalhador neste sistema deve permitir-lhe o acesso ao seguro-desemprego, à qualificação profissional e ao serviço de intermediação de emprego, congregando ações federais, estaduais e municipais, públicas e privadas” (MTE, 2003: 20). Nesses termos, o Sistema Público de Emprego deve estar integrado às políticas de desenvolvimento econômico e social.

De outra parte, como uma ação igualmente indispensável, traz para a agenda política o debate sobre a *democratização das relações trabalhistas*. A constituição do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) se inscreve nessa perspectiva, ao buscar,

¹⁷ Particularmente através da referência “cidadão produtivo”: “O cidadão produtivo é aquele capaz de apreender e gerir a realidade que tem como regra a transitoriedade permanente” (MTE/Sefor, 1998, *apud* Affonso, 2001:70). Conforme Castioni (2002: 213), o termo “cidadão produtivo” procura contemplar “a palavra cidadania reivindicada pelos trabalhadores e a competitividade dos empresários”.

¹⁸ Conforme Vilmar Faria (*apud* MTE/SPPE/DEQP, 2001: 56), o Governo FHC tinha como princípios organizadores de sua estratégia de desenvolvimento social para o país: a) “igualdade de oportunidades no ponto de partida, entendendo por isso um papel estratégico do setor público na oferta de serviços”; b) “avaliação do custo e efetividade das políticas e programas sociais”; c) “descentralização e flexibilidade, em face das dimensões e heterogeneidade do país”; d) “participação, como forma de controle público sobre as políticas sociais”; e) “parceria entre União, Estados e Municípios, entre governo e sociedade civil, assumindo a impossibilidade de o Estado enfrentar sozinho a complexidade da questão social no Brasil”.

“por meio do processo participativo, envolver representantes de trabalhadores, de empregadores e de governo, trazer respostas às demandas discutidas pela própria sociedade, mediante a assunção de compromissos mútuos de solução negociada de conflitos” (MTE, 2003: 22).

A política pública de qualificação profissional, assentando-se em um novo ambiente político-institucional, através, fundamentalmente, do PNQ, sofre uma reorientação envolvendo uma multiplicidade de dimensões: *política, conceitual, institucional, pedagógica, ética e operacional* (MTE/SPPE/DEQ, 2003).

Em primeiro lugar, a qualificação profissional é afirmada na perspectiva do *direito social*. Devendo, nesses termos, ser objeto de uma política nacionalmente articulada, controlada socialmente, sustentada publicamente e orientada para o desenvolvimento sustentável, para a inclusão social e para a consolidação da cidadania.

Sob tal perspectiva, mais do que uma ação formativa de conteúdo *técnico*, visando tão somente uma inclusão *produtiva*, a qualificação deve orientar-se para a busca de uma inclusão *cidadã*. Trata-se, portanto, de uma qualificação *social e profissional*. Conseqüentemente, requer, como pressuposto, o reconhecimento da qualificação em um sentido mais amplo, como práticas e significados socialmente construídos, seja no âmbito das relações privadas (estabelecidas no processo de trabalho), seja no âmbito dos processos públicos (de construção de políticas públicas). Destaca-se, com isso, a importância estratégica da adoção de um *sistema democrático de relações de trabalho*, de modo a se ter, na qualificação, elemento de conflitos socialmente dados, um objeto de negociação social.

Enquanto política pública, a qualificação deve ser um fator integrante e integrador do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, e deve estar

plenamente articulada às Políticas Públicas de Educação e de Desenvolvimento. Na condição de política pública de emprego, trabalho e renda, requer o fortalecimento do CODEFAT e das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho, como condição de uma participação e controle sociais efetivos.

Na condição de política pública que envolve uma dimensão educativa, exige todo um investimento na qualidade pedagógica dos programas oferecidos no conjunto da rede. Requer, ainda, todo o rigor no uso e gestão dos recursos públicos e a implantação de um sistema, nacionalmente, articulado de planejamento, monitoramento e avaliação.

O PNQ começou a ser implementado no segundo semestre de 2003, através dos Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) e dos Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs). Entretanto, do caráter das novas orientações da política de qualificação social e profissional e do contexto ao qual se reporta, é possível depreender-se alguns dos mais importantes desafios que encerram:

a) consolidar-se como uma política que, indo além do PNQ, articule ações não só de caráter formativo, mas envolva a Certificação e a Orientação Profissionais (que se encontram em um estágio inicial de formulação) e incorpore a qualificação como objeto de concertação social (o que dependerá, entre outros aspectos, da consolidação do Fórum Nacional do Trabalho e da instituição do Contrato Coletivo de Trabalho);

b) no que se refere às ações de qualificação, ser capaz de articular, em um complexo nacionalmente orientado, as diversas iniciativas que não estão compreendidas no PNQ. Destacam-se os programas formativos do Sistema “S” não financiados pelo FAT, das empresas, das escolas da rede pública, de entidades da sociedade civil, das escolas e instituições privadas etc.

c) ser capaz, no que lhe compete, de articular-se, consistentemente, tanto com a política pública de Educação (o que requer um esforço institucional, envolvendo uma agenda interministerial, mas também político, de modo a retomar o debate público sobre a LDB e os termos da Reforma do Ensino Técnico), quanto com a política pública de Desenvolvimento (o que depende em grande medida dos rumos da política econômica, particularmente, no que se refere à sua capacidade de promover a retomada do crescimento e fazê-lo em bases sustentáveis e distributivas). Em ambos os casos, nos diversos âmbitos territoriais (nacional, regional, estadual e local);

d) ser capaz, no que lhe compete, de favorecer a consolidação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (o que depende, em um primeiro momento, de uma articulação mais efetiva dos programas financiados com recursos do FAT que, por sua vez, estão distribuídos nas áreas da qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, crédito popular e seguro desemprego);

e) garantir participação e controle social efetivos na formulação e implementação das ações de qualificação (fundamentalmente com a consolidação e o empoderamento das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho e do CODEFAT). Equacionar mais adequadamente as formas de participação no controle social (orientação, proposição, deliberação, fiscalização) e a parceria na execução das ações;

f) garantir o acesso universal aos programas de qualificação, sem perder a ênfase nos públicos prioritários (assim definidos, fundamentalmente, pela dificuldade de acesso a outras oportunidades de qualificação e requalificação profissionais);

e) ser capaz de envolver, amplamente, os diversos atores atuantes na construção e implementação das ações de qualificação nos seus diversos âm-

bitos territoriais, em um diálogo fecundo a partir das diretrizes já formuladas (com destaque para os membros das comissões de emprego/trabalho, os gestores dos Planteqs e dos Proesqs e os educadores). Isso, de modo a garantir os objetivos estratégicos indicados e a qualidade pedagógica das ações.

Como se vê, são desafios de grande porte. Apenas em parte seu enfrentamento adequado depende tão somente das opções assumidas no âmbito da gestão da política pública de qualificação. Em grande medida, dependerá do desempenho do governo como um todo, assim como do modo como a sociedade civil responderá a tais opções.

Bibliografia citada

- AFFONSO, Cláudia (2001). *A CUT conselheira*: Tripartismo e formação profissional – concepções e práticas sindicais nos anos 90. Dissertação (Mestrado em Sociologia), UFRJ, Rio de Janeiro.
- ANTONIO DE OLIVEIRA, Marco (2002). *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil*: Da era Vargas ao governo FHC. Tese (Doutorado em Economia), IE/Unicamp, Campinas.
- ARAÚJO, Ronaldo (2000). Competência. In: FIDALDO, Fernando & MACHADO, Lucília (Ed.), *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte, Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação/UFMG.
- AZEREDO, Beatriz (1998). Políticas Públicas de Emprego no Brasil: Limites e Possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *Contrafogos*: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CASTEL, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social*: Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes.
- CASTIONI, Remi (2002). Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – o Planfor como dissimulador de novos ‘conceitos’ em educação. Tese (Doutorado em Educação), Unicamp/FE, Campinas.
- CUT (1995). Sistema Democrático de Relações de Trabalho: Desatar os nós. *InformaCUT*. São Paulo, n. 250, jan.
- DAIN, Sulamis & SOARES, Laura Tavares (1998). Reforma do Estado e políticas públicas: Relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori (1998). Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: _____.
- DIEESE (2001). A situação do trabalho no Brasil. São Paulo: Dieese.
- FERRETTI, Celso J. (1999). Brasil: Educação e formação profissional nos anos recentes. *Formação sindical em debate*, São Paulo: Núcleo Temático Educação do Trabalhador/Escola São Paulo, nº 02.
- GENTILI, Pablo (1999). O conceito de “empregabilidade”. In: LODI, Lucia Helena (Org.). *Avaliação do PLANFOR: Uma política pública de educação profissional em debate*. São Paulo: Uniraballo (Cadernos Uniraballo 2).
- GORZ, André (1998). *Misérias del presente, riqueza de lo posible*, Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- HABERMAS, Jürgen (1992). *The theory of communicative action: The critique of functionalist reason*, V. 2, London: Polity Press.
- HARVEY, David (1992). *Condição pós-moderna*, São Paulo: Loyola.
- KREIN, José Dari (2001). *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia), IE/Unicamp, Campinas.
- LIMA, Almerico (1999). *Rumo ao sindicato cidadão?* Qualificação profissional e políticas públicas em tempos de reestruturação produtiva. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação/UFBA, Salvador.
- MTb/SEFOR (1995). *Educação Profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: Ministério do Trabalho.
- MTE (2003). Orientação estratégica e programas: Plano Plurianual 2004/2007. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego.
- MTE/SPPE/DEQP (2001). Educação profissional no Brasil: Construindo uma nova institucionalidade. In: *Plano nacional de qualificação do trabalhador: Guia do Planfor 2001*. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego.
- MTE/SPPE/DEQ (2003), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), 2003-2007. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego.
- OLIVEIRA, Francisco de (1998), Corporativismo: Conceito ou emplastro? *Democracia Viva*. Rio de Janeiro: Ibase, n. 03, jul.
- OFFE, Claus (1989). Trabalho: A categoria-chave da sociologia?, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 10, jun.
- POCHMANN, Márcio (2001). *O emprego na globalização: A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. Campinas: Boitempo.
- _____. (1999). *O Trabalho sob fogo cruzado: Exclusão, desemprego e precarização no final do século*, São Paulo: Contexto.
- SCHAFF, Adam (1990). *A Sociedade informática*. São Paulo: Brasiliense/Unesp.
- TOLEDO, Enrique de la Garza (1997). La flexibilidad del trabajo en América Latina. *Revista Latino Americana de estudios del trabajo*. São Paulo, ano 03, n. 05.