

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL  
NO BRASIL:  
Uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ**

**TIAGO ANTÔNIO DA SILVA JORGE**

Belo Horizonte  
Agosto de 2009.

**TIAGO ANTÔNIO DA SILVA JORGE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL  
NO BRASIL:**

**Uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de concentração:** Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte  
Faculdade de Educação da UFMG  
2009

**TIAGO ANTÔNIO DA SILVA JORGE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:**

**Uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de concentração**

Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

**Orientadora**

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Aprovada em 05 de agosto de 2009.

**Comissão Examinadora**

---

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais

Orientadora

---

Profa. Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira

Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof. Dr. Geraldo Magela Pereira Leão

Universidade Federal de Minas Gerais

Ao meu tio Julio Amaral (em memória) com  
muitas saudades.

Aos meus pais Cid Jorge e Nílcia Maria da  
Silva Jorge.

O problema do mundo pós-industrial é que tudo do mundo industrial que ele sucateou desaparece, mais cedo ou mais tarde – menos o homem. A mão-de-obra se tornou obsoleta, mas não seguiu o caminho dos outros componentes da produção anacrônica, para a extinção. Continua sendo produzida como se ainda tivesse uso, e sem qualquer adaptação aos novos tempos...

Todos os outros instrumentos da produção industrial foram se modificando ao correr dos anos, ou simplesmente se retirando e dando lugar a mecanismos mais eficientes ou rentáveis. O homem não apenas não se adapta aos novos métodos de produção como não aceita sua substituição com a mesma resignação filosófica de um torno ultrapassado, por exemplo. E continua se reproduzindo. Entulhando o mercado com obsoletos iguais a ele.

Luis Fernando Veríssimo.

Comédias da Vida Pública. Crônica “Sucata”.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha orientadora, Professora Dalila Andrade Oliveira pela paciência e atenção destinadas à elaboração desta dissertação, onde muito mais que uma relação de orientação, pudemos desenvolver uma verdadeira relação de amizade.

Agradeço aos meus familiares pelo apoio que me deram, em especial a minha irmã Maria Teresa, meus sobrinhos Estevão e Ernesto e meu padrinho Eugênio Magno. Destino um agradecimento especial aos amigos que estiveram envolvidos, em algum momento, de forma mais direta na elaboração desta dissertação, Alexandre Duarte, Bruno Cabral, Daniel Triginelli, Davidson Ramos, Magna de Paula, Natalia Lima, Vanderson Carneiro e Sindier Antônia.

Aos amigos do GESTRADO, em especial à professora Adriana Duarte, Pauliane, Ligia, Ana Maria, Cecília, Savana e Maria Helena. Os amigos do Programa de Pós-graduação em Educação da FAE, em especial Natalino e Agnaldo. Aos amigos do NESTH-UFMG, Marcello Giffoni, Anderson Xavier, Luciano Mattar e Gláucia Chaves. E por fim agradeço aos amigos que sempre acompanharam o desenvolvimento desta dissertação, mesmo que sem contribuição de forma direta para a sua execução, em especial Marcy Soares, Wendell Ficher, André Fernandes, Marcos Zucarelli, Sérgio Franco, Menabarreto França, Lourenço Cardoso, André Ricardo, Luciane, Anderson Marques, Valquíria Rosa, Maria do Carmo Vargas, os amigos da cidade de Conselheiro Lafaiete. E aqueles de quem possa ter me esquecido, mas que têm lugar garantido nesses agradecimentos.

A todos vocês os meus mais sinceros agradecimentos!

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar as políticas públicas de qualificação profissional no Brasil, tendo como enfoque principal os planos de qualificação profissional que passaram a se configurar como políticas voltadas para a contenção do desemprego e ampliação da inclusão social dos trabalhadores. Para esta análise, foi realizado um estudo comparativo entre dois planos de qualificação profissional, a saber, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), elaborado e implementado no período referente ao governo Fernando Henrique Cardoso, e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), elaborado e implementado no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos os planos foram financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A instituição deste fundo, na década de 1990, permitiu que se organizasse um aparato institucional com o objetivo de realizar políticas de apoio a desempregados e a segmentos da população em situação de risco social. Buscou-se analisar comparativamente os dois planos de qualificação profissional, PLANFOR e PNQ, procurando observar mudanças estruturais com elementos de efetiva inovação na elaboração do PNQ em relação ao PLANFOR, ou se, na prática, tais iniciativas terminaram por representar uma continuação do primeiro plano. A análise aqui apresentada é feita por meio de dois eixos de análise. No primeiro eixo, relacionado à etapa de planejamento, procura-se estabelecer diferenças nas concepções e objetivos dos planos e seus mecanismos de implementação. No segundo eixo, relacionado à etapa da implementação, busca-se comparar os planos em relação à caracterização e atendimento ao público prioritário, bem como a participação da sociedade civil na implementação das ações de qualificação profissional. O desenvolvimento deste estudo se deu com base na metodologia da análise documental, utilizando-se fontes documentais secundárias. Os resultados desta pesquisa demonstram que, apesar de apresentarem diferenças em relação à concepção e eixo principal, nota-se grandes semelhanças entre os dois planos, principalmente em relação à sua implementação.

**Palavras-chave:** Trabalho; Qualificação profissional; Empregabilidade; Inclusão social.

## ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the qualifications of public policies in Brazil, with the main focus on the plans for professional training that began to set as policies aimed at containment of unemployment and widening social inclusion of workers. For this analysis, a study was conducted comparing two levels of professional qualification, namely the National Plan of Labor Qualification (PLANFOR), developed and implemented in the period through Fernando Henrique Cardoso's government, and the National Plan of Qualification (PNQ), developed and implemented during Luiz Inácio Lula da Silva's government. Both plans were funded by the Fund for Support Workers (FAT). The establishment of this fund in the 1990s allowed holding an institutional apparatus for the purpose of achieving the policies supporting the unemployed and the segments of the population at social risk. The aim was to comparatively analyze the two plans of professional qualification, PNQ and PLANFOR, seeking structural changes observed with elements of effective innovation in the preparation of the PNQ in relation to PLANFOR, or if in practice, such initiatives ended representing a continuation of the first plan. The analysis presented is made based on two different axes. The first axis is related to the planning stage and it aims to establish differences in the concepts and goals of the plans and their implementation mechanisms. The second axis, related to the implementation stage, tries to compare the plans on the characterization, as well the primary care to the public and civil society participation in implementing actions of professional qualification. The development of this study was based on the methodology of documentary analysis, using secondary documentary sources. The result of this study shows that despite the present differences in relation to design and mainstream, there are strong similarities between the two plans, particularly in relation to its implementation.

**Key words:** Work, Professional qualification, Employability and social inclusion.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO</b>	
<b>BRASIL: DO PLANFOR AO PNQ .....</b>	<b>17</b>
1.1 – Algumas considerações sobre os governos FHC e Lula .....	17
1.2 – O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT .....	20
1.3 – O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR .....	23
1.4 – O Plano Nacional de Qualificação – PNQ .....	31
<b>CAPÍTULO 2 - CRISE DO EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL ...</b>	<b>37</b>
2.1 - Um breve histórico acerca do mercado de trabalho no Brasil .....	37
2.2 - Emprego e Educação .....	42
2.3 - Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho .....	45
2.4 - Qualificação e Empregabilidade .....	48
<b>CAPÍTULO 3 - QUALIFICAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E INCLUSÃO</b>	
<b>SOCIAL .....</b>	<b>52</b>
3.1 – Cidadania e direitos .....	53
3.2 – Sobre o conceito de sociedade civil .....	57
3.3 - Sociedade civil e direitos sociais no Brasil .....	62
3.4 – Algumas considerações sobre exclusão social .....	70
<b>CAPÍTULO 4 - DEMANDA E CONSUMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA</b>	
<b>ENTRE O PLANFOR E O PNQ .....</b>	<b>76</b>
4.1 – Das fontes .....	76
4.2 – Algumas comparações relacionadas ao planejamento .....	83
4.2.1 – Sobre a concepção e objetivos dos planos .....	83
4.2.2 – Sobre os mecanismos de implementação .....	86
4.3 – Algumas comparações relacionadas à implementação .....	90

4.3.1 – Sobre o Público Alvo .....	90
4.3.2 – Sobre a participação da sociedade civil .....	98
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>110</b>

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 - Trabalhos encontrados por descritor .....</b>	<b>79</b>
<b>TABELA 2 - Trabalhos com descritor “Formação Profissional” – 1996 a 2006 .....</b>	<b>79</b>
<b>TABELA 3 - Trabalhos com descritor “Qualificação Profissional” – 1996 a 2006 ..</b>	<b>80</b>
<b>TABELA 4 - Trabalhos encontrados com o descritor “PNQ” – 1996 a 2006 .....</b>	<b>81</b>
<b>TABELA 5 - Trabalhos com o descritor “PLANFOR” – 1996 a 2006 .....</b>	<b>81</b>
<b>TABELA 6 - Raça/cor dos educandos do PEQ/MG – 1996 a 2000 (%) .....</b>	<b>95</b>
<b>TABELA 7 - Raça/cor dos educandos do PLANTEQ/MG – 2004 e Região Sudeste 2005 e 2006 (%) .....</b>	<b>96</b>
<b>TABELA 8 - Quadro Evolutivo das Comissões Municipais de Emprego em Minas Gerais – 1996 a 2007.....</b>	<b>110</b>

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEEs	Conselhos Estaduais de Emprego
CETER-MG	Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMEs	Comissões Municipais de Emprego
CODEFAT	Conselho Deliberativo do FAT
EP	Educação Profissional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PARCs	Parcerias Nacionais e Regionais
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQs	Planos Estaduais de Qualificação
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLANTEQs	Planos Territoriais de Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios

PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PROESQs	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SETASCAD	Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente
SPE	Sistema Público de Emprego
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STbs	Secretarias Estaduais de Trabalho
TCH	Teoria do Capital Humano
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFSJ	Universidade Federal de São João D'El Rey
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

## INTRODUÇÃO

Na presente dissertação pretende-se proceder a uma análise das políticas públicas de geração de trabalho e renda no Brasil, tendo como enfoque principal os programas de qualificação profissional voltados para a contenção do desemprego e ampliação da inclusão social dos trabalhadores. Para isso, pretende-se estabelecer um estudo comparativo entre dois planos de qualificação profissional, a saber, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

O PLANFOR foi aprovado em 1995, tendo sua vigência no período de 1996 a 2002. Já o PNQ teve início em 2003 com previsão de duração até 2007. Ambos os planos foram financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A instituição do FAT em 1990 permitiu que se organizasse um aparato institucional com o objetivo de realizar políticas de apoio a desempregados e a segmentos da população em situação de risco social.

Os recursos do FAT são garantidos, principalmente, por meio de verbas provenientes do Programa de Integração Social (PIS), e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O órgão responsável por atuar como gestor dos recursos do FAT é o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Além da assistência temporária aos trabalhadores desempregados, que se dá por meio do Programa de Seguro-Desemprego, os recursos do FAT sustentam também a implementação de diversos programas relacionados às Políticas Públicas de Trabalho e Renda, tais como programas de qualificação/requalificação profissional; programas de geração de emprego e renda; programas de intermediação e pesquisa; e programas de análise sobre o mercado de trabalho.

A escolha do PLANFOR e do PNQ se deu por se tratarem de elementos importantes de comparação entre concepções diferentes de políticas públicas. A diferenciação nas concepções de políticas públicas dos dois planos é discutida por Lima (2007). O autor ressalta que no PLANFOR a qualificação é vista como política ativa de emprego, partindo do pressuposto de que é necessário qualificar parte expressiva da População Economicamente Ativa - PEA como forma de suprir uma demanda do mercado de trabalho. Por outro lado, no PNQ a qualificação é vista como um direito, e tem sua concepção originada nos debates sobre políticas públicas

ensejadas pelos movimentos sociais, mais especificamente pelo movimento sindical nos anos 1990.

Os dois planos que são objeto de estudo desta dissertação inserem-se no debate sobre o planejamento em educação profissional nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, sendo importante verificar se houve uma mudança estrutural nesta transição. Observa-se, em grande parte dos textos sobre qualificação profissional no Brasil, a constatação por alguns autores de que na organização da educação profissional, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, as modificações foram somente de ordem nominal (PLANFOR para PNQ). A discussão aqui apresentada procura verificar se tal constatação mostra-se condizente com a realidade. Nesse sentido, cabe questionar se houve elementos de efetiva inovação na elaboração do PNQ em relação ao PLANFOR ou se, na prática, tais iniciativas representaram uma continuação do primeiro plano, conforme citado.

Sendo assim, o objetivo principal desta pesquisa é analisar comparativamente os dois programas de qualificação profissional, PLANFOR e PNQ, como políticas públicas voltadas para a diminuição do desemprego e aumento da inclusão social dos trabalhadores por meio da qualificação profissional. Busca-se verificar se houve realmente mudanças em relação à concepção dos planos, com elementos de efetiva inovação entre eles. Para tanto, este estudo foi fundamentado em pesquisa documental na qual foram analisados documentos referentes aos planos, tais como relatórios de avaliação e resoluções do CODEFAT referentes aos planos de qualificação aqui citados. A análise será realizada tendo como base dois eixos. O primeiro eixo é relacionado à etapa da formulação dos planos de qualificação. Nesta fase, são feitas análises visando estabelecer diferenças nas concepções dos programas, observando-se os eixos fundamentais e linhas de atuação, objetivos a que se propõem e estratégias para alcançar tais objetivos.

O segundo eixo de análise relaciona-se à etapa da implementação dos planos, com foco nos resultados obtidos pelos mesmos no estado de Minas Gerais. Tal escolha se deu pelo fato dos dois planos apresentarem mecanismos de implementação semelhantes, ou seja, sua execução se dá de forma descentralizada e sob a coordenação da Secretaria Estadual do Trabalho, ou órgão equivalente dos estados. A escolha do estado de Minas Gerais se deve à inviabilidade de uma análise mais detalhada dos planos em nível nacional, devido ao grande volume de dados a serem analisados e os limites de tempo e recursos objetivos no âmbito de

uma dissertação de mestrado. Desta forma, o estudo foi realizado tendo como objeto o PLANFOR (1996 a 2002) e o PNQ, sendo delimitado o período de execução deste último compreendido entre 2003 e 2006.

Em relação à estruturação deste estudo, a dissertação divide-se em quatro capítulos. No capítulo 1 será feita uma apresentação dos planos de qualificação objeto desta pesquisa, apresentando suas principais características, objetivos e eixos temáticos principais.

O capítulo 2 destina-se à discussão sobre a crise do emprego e qualificação profissional no Brasil. Nesse capítulo buscou-se descrever um breve histórico do desenvolvimento do mercado de trabalho, reestruturação produtiva e qualificação profissional, bem como a discussão acerca do conceito de empregabilidade.

No capítulo 3 tratar-se-á de alguns conceitos que aparecem de forma recorrente nos documentos relacionados aos planos aqui estudados, tais como cidadania, direitos sociais, inclusão social e sociedade civil.

O capítulo 4 dedica-se à comparação mais aprofundada entre os planos. A comparação desenvolvida nesse capítulo é realizada com base nos dois eixos de análise descritos anteriormente, sendo o primeiro relacionado ao momento do planejamento e o segundo relacionado à implementação.

## **CAPÍTULO 1**

### **PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: DO PLANFOR AO PNQ**

No presente capítulo pretende-se trazer uma apresentação dos planos de qualificação aqui estudados. O principal aspecto abordado relaciona-se à formulação dos planos, onde serão apresentadas diferenças nas concepções dos programas observando-se os eixos fundamentais e linhas de atuação, objetivos a que se propõem e estratégias para alcançar tais objetivos.

#### **1.1 – Algumas considerações sobre os governos FHC e Lula**

Inicialmente, chama a atenção a adoção, por parte do governo FHC, de um modelo de desenvolvimento que desloca o foco central, que era baseado na intervenção do Estado, para um novo foco, que tem como base as relações de força do mercado. Cabe ressaltar que o modelo de Estado que vigorou até a transição dos anos 1980/1990 obedecia a um modelo desenvolvimentista e nacionalista. Essa estrutura visava garantir os nivelamentos econômicos, resguardar os produtos nacionais através do protecionismo, além de garantir os direitos trabalhistas, conforme é ressaltado por Pochmann (2002, p. 65), “Até então, a estruturação do mercado de trabalho era evidente e se dava por meio da ampliação dos empregos assalariados, sobretudo dos registrados, e da redução de ocupações por conta própria, sem remuneração e do desemprego”.

A base do pensamento do governo FHC foi orientada pela crença de que a modernidade seria alcançada por meio do aprofundamento da abertura para os mercados internacionais. A proposta era de estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo, buscando assim competitividade internacional adequada para a indústria localizada no Brasil. As estratégias usadas foram a promoção de uma intensa privatização das empresas públicas, centrando-se também no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência, procurando aprofundar a inserção subordinada da economia ao

capital internacional. Estas medidas demonstravam como o governo buscava redefinir o modelo de modernização desenvolvido historicamente no país.

“A meta do então presidente FHC foi preparar o Brasil para o século XXI, como afirmara inúmeras vezes em seus discursos. O cenário futuro previsto por aquele governo se enquadrou no marco da globalização, em acordo com as orientações coordenadas pelos organismos multilaterais, que buscavam conjugar as ações dos grandes grupos econômicos entre si, a fim de controlar o desenvolvimento do capital dentro de uma estrutura não mais rigorosamente organizada ou jurídica como é a figura do Estado”. (Ferreira, 2006, p.91).

Sendo assim, o governo conseguiu aprovar uma série de medidas que acabaram por dar fim aos monopólios estatais e criaram novas agências federais, que tinham como objetivo atuar como reguladoras das empresas sob concessão.

Em relação às políticas sociais, observou-se uma ampliação da ação das organizações não-governamentais e de muitos serviços sociais descentralizados para os governos estaduais e municipais. Isto ocorreu como reflexo do pensamento de que o problema das desigualdades sociais seria sanado por meio da resolução dos problemas econômicos por meio da manutenção da estabilidade. (Ferreira, 2006, p. 93).

As políticas econômicas adotadas pelo governo FHC estagnaram o Brasil com uma taxa de crescimento baixa provocada pelo controle inflacionário, através da manipulação dos altos juros, com a finalidade de atrair investimentos sobre os títulos estatais, falta de competitividade da indústria nacional frente ao capital estrangeiro, entre outras coisas. No percentual geral dos oito anos de governo FHC, esses fatores impediram o crescimento produzindo um quadro de recessão econômica com reflexos na questão social, principalmente com o aumento das taxas de desemprego. O que se pode observar então é que, com o controle inflacionário, não se alcançou a diminuição da pobreza proporcionada pelo crescimento econômico almejado.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito presidente do Brasil, derrotando o candidato apoiado pelo então presidente FHC, o ex-

ministro da saúde e senador pelo Estado de São Paulo José Serra, candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mesmo partido de Fernando Henrique Cardoso. Nas palavras de Freitas (2007, p. 66),

“A eleição e posse de Lula para o exercício das funções de chefe de governo e de chefe de Estado inaugurou um novo ciclo na política brasileira, do ponto de vista sociológico – pela origem do presidente (retirante nordestino, vítima da seca) e por sua trajetória forjada na luta sindical contra a ditadura militar e as injustiças sociais – e também do ponto de vista político, pela coalizão político-partidária – aliança do PT com o PL – e pela agenda programática com elevada ênfase social”.

Nota-se, portanto, que o governo Lula teve em seu início um forte apelo à noção de mudança, seja pela própria origem do presidente, ou pelo discurso que pregava a necessidade de uma transformação radical nas estruturas sociais do Brasil, com ênfase na diminuição das desigualdades sociais.

Na prática, a prioridade do governo Lula foi conter os desequilíbrios macroeconômicos que se originaram no governo FHC. Para tanto, deu continuidade ou ampliou políticas desenvolvidas no final do governo FHC, tais como contenção dos gastos públicos e ampliação do superávit primário por meio do aumento das exportações, estabelecimento de câmbio flutuante, bem como a manutenção de taxas elevadas de juros como forma de manter o controle da inflação.

Ao mesmo tempo em que manteve medidas econômicas muito semelhantes ao do governo FHC, pode-se destacar, como elemento de mudança do governo Lula, a suspensão das políticas de privatização de empresas estatais, substituídas por licitações realizadas por meio das parcerias público-privadas, o que ampliou o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às atividades industriais, contrabalanceando assim as políticas de juros altos.

No tocante às políticas sociais, observou-se uma série de programas e iniciativas voltadas para os segmentos mais pobres, ou seja, aquela parcela da população mais ameaçada com a queda dos rendimentos e aumento dos índices de desemprego. O principal programa

desenvolvido em relação à política social no governo Lula foi o Bolsa Família, que é um programa de transferência de renda para famílias situadas abaixo da linha de pobreza. O Bolsa Família tem sua origem na unificação de outros programas já existentes anteriormente tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. O que merece destaque em relação a tais programas é que cada um deles funcionava sob responsabilidade de um Ministério diferente no governo FHC. No caso do Bolsa Família, o programa foi centralizado em um único Ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O que observa-se, portanto, é que, mesmo havendo no governo Lula um discurso de maior ênfase às políticas sociais e de combate à pobreza, estas políticas basearam-se em ações voltadas somente para as populações extremamente pobres.

## **1.2 – O Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT**

Torna-se impossível discutir a qualificação profissional no Brasil a partir da década de 1990 sem se falar sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Pode-se dizer que a criação do FAT foi a grande inovação institucional que efetivamente constituiu-se em um primeiro passo para a construção de um verdadeiro Sistema Público de Emprego no Brasil. A instituição do FAT em 1990 permitiu que se organizasse um aparato institucional com o objetivo de realizar as políticas de apoio a desempregados e a segmentos da população em situação de risco social.

O FAT é um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio de mecanismos compensatórios frente ao desemprego, proporcionando ao trabalhador alguma proteção financeira no momento do desemprego.

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 determina que os recursos oriundos das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970, sejam direcionados para o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e que, pelo menos quarenta por cento seja destinado ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, ficando esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Somente com a publicação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ocorreu a regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial presentes no artigo 239 da Constituição. Essa lei também instituiu o FAT, que tem como principal fonte de recursos o PIS e o PASEP, e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Dentre as funções do CODEFAT, podemos destacar a elaboração de diretrizes para programas e para alocação de recursos do FAT, a avaliação do impacto social dos programas e apresentação de propostas de aperfeiçoamento da legislação referente aos programas financiados, bem como análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados e fiscalização da administração do FAT.

Segundo Ramos (2006, p.45), o FAT representou um avanço na construção de um Sistema Público de Emprego por dois motivos:

“(...) primeiro, porque definiu recursos próprios para o Sistema Público de Emprego, tornando-o independente com relação ao tesouro nacional; segundo, porque este fundo passou a ser gerido por um conselho deliberativo (CODEFAT), com representação tripartite e paritária, composto por representantes do empresariado, do governo e dos trabalhadores. Ou seja, o FAT é um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa”.

Estas características permitem, de certo modo, uma aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, possibilitando a esse cidadão participar e exercer seu controle, por meio dos canais adequados. Nesse sentido, o FAT constitui-se como uma instituição mista, que pode ser definida como:

“instituições formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos

e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta.” (Avritzer, 2000, p.18).

O que é destacado também por Oliveira (2007, p.44), é que nos anos 1990 as políticas públicas de emprego foram o resultado, por um lado, das possibilidades institucionais derivadas da Constituição de 1988 de ampliação de direitos sociais e, por outro, da adoção da orientação neoliberal na conduta do país. O novo cenário teve uma relação direta com a constituição do FAT e com a criação do CODEFAT. Os programas desenvolvidos sob o arranjo institucional daí resultante são 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. Entre eles, destacam-se:

- a) informações sobre o mercado de trabalho – através da 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 – trata-se de um benefício temporário, concedido ao trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa. Apesar do termo Seguro Desemprego já aparecer explicitamente no texto constitucional de 1967, sua introdução se deu somente, de forma efetiva a partir da Constituição de 1988;
- c) intermediação de mão-de-obra – voltada à realização do cadastramento de trabalhadores e de vagas de emprego e, de posse de tais informações, prevê a indicação para ambos, trabalhadores e empresas, das melhores oportunidades disponíveis; podendo, ainda, sugerir aos trabalhadores cadastrados, cursos de qualificação profissional, de modo a melhor se adequarem 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; foi conduzida, entre 1995 e 2002, através do PLANFOR, e a partir de 2003 por meio do PNQ;

- e) geração de emprego e renda – orientada à 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 microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, etc; os principais exemplos são o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), criado em 1994; PROGER Rural; Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995. (Oliveira, 2007, p. 44).

A partir da regulamentação do FAT, em 1990, o Governo Federal, através do Ministério do Trabalho (MTb)<sup>1</sup>, retomou a iniciativa no campo da política pública de qualificação profissional. Apesar de ter sido regulamentado em 1990, apenas em 1993 começaram a ser implementados programas de qualificação financiados pelo FAT. Tais programas começaram a ser implantados de forma modesta e com enfoque restrito, sendo voltados apenas para os beneficiários do Seguro-desemprego e funcionários do SINE.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), aprovado em 1995 e financiado pelo FAT, passou a tratar a questão da qualificação profissional como política pública, integrada ao conjunto de ações destinadas a estimular oportunidades de geração de trabalho e renda.

### **1.3 – O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR**

Conforme dito anteriormente, em 1990, com a regulamentação do FAT, gerido pelo CODEFAT, coloca-se o desafio de se criar uma rede composta por diversos mecanismos destinados a desenvolver políticas públicas voltadas para a geração de trabalho, emprego e renda. A qualificação profissional ganha destaque, uma vez que passa a ser vista como critério de inserção no mercado de trabalho. A Resolução do CODEFAT Nº. 96, de 18 de outubro de

---

<sup>1</sup> A partir de 1999 o Ministério do Trabalho (MTb) passou a se chamar Ministério do Trabalho e Emprego, mudando a sigla para MTE.

1995, atribuiu a execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho (MTb). Segundo esta resolução, ficaria a cargo da SEFOR a elaboração de programas e ações de qualificação profissional financiadas com recursos do FAT, a serem encaminhados para a devida aprovação pelo CODEFAT.

Apesar de ter sua estruturação iniciada em 1995, o PLANFOR passou a vigorar a partir de 1996 e teve sua execução até 2002, passando a tratar a questão da qualificação profissional como política pública, integrada ao conjunto de ações destinadas a estimular oportunidades de geração de trabalho e renda. A proposta do PLANFOR era de dinamizar a qualificação profissional por meio de uma articulação e integração entre a qualificação profissional e as demais políticas públicas de geração de trabalho e renda, procurando manter um caráter complementar em relação à educação básica como direito constitucional do cidadão. Além disso, procurava desenvolver, de forma integrada, habilidades básicas, específicas e/ou de gestão do trabalhador<sup>2</sup> através de cursos, treinamentos, assessorias, extensão, entre outras ações, com atenção especial à diversidade social, econômica e regional.

O PLANFOR teve como objetivo principal o desenvolvimento de ações de educação profissional, buscando contribuir para a redução do desemprego e subemprego da População Economicamente Ativa (PEA); combater a pobreza e a desigualdade social; assim como elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. (BRASIL, 2001).

Dentre os objetivos gerais que o PLANFOR se propôs a alcançar pode-se citar:

---

<sup>2</sup> Na resolução do CODEFAT N°. 194 de setembro de 1998, em seu artigo 5º, são definidos os seguintes conceitos:

- a) habilidades básicas – competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, 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 específicos das ocupações;
- c) habilidades de gestão – competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo.

- A qualificação ou requalificação de trabalhadores, a partir do desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão, propiciando assim, a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da produtividade, bem como elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam;
- Elevação do nível de escolaridade, tendo em vista a erradicação do analfabetismo e a ampliação do número de pessoas com, pelo menos, o nível básico de escolaridade;
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como para a preservação da natureza e a construção da solidariedade e cidadania;
- Combate a todas as formas de discriminação, com ênfase para a discriminação de gênero, idade, raça e cor, buscando assim, a garantia do respeito à diversidade;
- Estímulo à ampliação da oferta de empregos e oportunidades de geração de renda, assim como a busca por alternativas de trabalho autogestionado, associativo ou micro e pequenos empreendimentos.

Em sua formulação, o PLANFOR foi estruturado tendo como base três eixos fundamentais: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil. (BRASIL, 2001).

Em relação ao avanço conceitual, buscou-se a construção e consolidação de um enfoque metodológico e operacional que buscava contemplar algumas dimensões. O planejamento com foco na demanda do mercado de trabalho foi apontado como a principal inovação deste eixo temático, em que o planejamento dos cursos ocorreria como orientação a demanda efetiva do setor produtivo. Outra dimensão a ser contemplada dizia respeito ao fato de se procurar manter um caráter complementar em relação à educação básica como direito constitucional do cidadão, aliado ao fato de se buscar desenvolver, de forma integrada, habilidades básicas, específicas e/ou de gestão do trabalhador através de cursos, treinamentos, assessorias, extensão, entre outras ações, com atenção especial à diversidade social, econômica e regional da PEA.

No que diz respeito à articulação institucional, buscou-se abranger duas dimensões principais: a primeira, teve como objetivo o reconhecimento, a articulação e o desenvolvimento de atores sociais relevantes para uma política pública de trabalho e geração de renda. Procurava-se, com isso, construir e firmar uma nova institucionalidade da educação profissional no Brasil, através da consolidação e integração de uma rede nacional de educação profissional, com o objetivo de atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas. Na segunda dimensão, buscou-se a inserção do PLANFOR no quadro das políticas públicas do país, atribuindo destaque para o compromisso permanente do PLANFOR de desenvolver programas de qualificação profissional de forma integrada com programas de geração de trabalho e renda e encaminhamento ao mercado de trabalho.

Já o apoio à sociedade civil pode ser aqui entendido como a promoção de ações de qualificação do trabalhador, em que se incluem, além de cursos e treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, buscando contemplar o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão, tendo como prioridade o atendimento a grupos vulneráveis da PEA<sup>3</sup>. Aliado a isso, tem-se o fato de se buscar uma participação das Comissões Municipais de Emprego (CMEs) e dos Conselhos Estaduais de Emprego (CEEs) na implementação dos cursos de qualificação.

Definidos esses eixos, tornou-se claro que a articulação e mobilização de uma rede ampla e diversificada de atores no campo da educação profissional era uma estratégia crucial para o PLANFOR. Segundo Fausto, Garcia e Ackermann (2001, p. 7), a existência dessa rede, bem como a possibilidade de sua mobilização, não era exatamente novidade no país. Para esses autores, “a inovação buscada pelo PLANFOR, porém, era explorar e consolidar as potencialidades desses atores no campo da educação profissional, promovendo sua gradativa reorientação para um novo modelo e um novo conceito de educação profissional, conforme explicitado na proposta de avanço conceitual e apoio à sociedade civil”.

---

<sup>3</sup> A vulnerabilidade é definida no âmbito do PLANFOR em função de fatores relacionados à discriminação de gênero, raça/cor, baixa escolaridade, pobreza, necessidades especiais e outras condições que dificultam o acesso e a permanência no mercado de trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional.

Sobre a educação profissional no Brasil, é importante ressaltar que, por meio do Decreto N.º 2.208 de 17 de abril de 1997, a Educação Profissional passou a ser estruturada como um sistema de educação paralelo ao regular, mas articulado ao ensino médio no nível técnico. Como segmento distinto à educação regular, a educação profissional passou a se dividir em três níveis listados a seguir. No nível básico encontra-se a qualificação e requalificação de trabalhadores sem que seja levado em consideração sua escolaridade prévia, como é o caso dos cursos do PLANFOR; o nível técnico destina-se a proporcionar habilitação profissional para alunos matriculados ou egressos do ensino médio; já o nível tecnológico, corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, sendo destinado a egressos do ensino médio e ensino técnico.

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), chamam a atenção para o fato de que os cursos superiores de tecnologia passariam a exercer o papel dos antigos cursos técnicos de nível médio, enquanto o nível técnico teria como papel formar operários qualificados.

“(...) na verdade, com as mudanças de base técnica da produção e com os novos modelos de gestão do trabalho, os níveis técnico e tecnológico da educação profissional formariam, respectivamente, operários (com o título de técnicos) e técnicos (com o título de tecnólogos) para o trabalho complexo, enquanto no nível básico seriam formados os operários para o trabalho simples”. (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005, p.47).

Com o Decreto 2.208/97, os cursos técnicos passaram a ter uma organização curricular própria e independente, sendo oferecidos de forma concomitante ou seqüencial ao ensino médio. Ocorre com isso, do ponto de vista conceitual e operacional, uma separação entre a parte profissional e a parte acadêmica. Cunha (2005, p.256) destaca que “a independência, também chamada de desvinculação, entre o ensino médio e o ensino técnico permitiria resolver a distorção diagnosticada entre eles, pois este último somente seria procurado pelos jovens que tiverem efetivo interesse na profissionalização para o emprego imediato”. Esta separação demonstra bem a concepção referente à educação profissional presente na época, o que é reforçado também pela concepção do nível básico, onde se inserem os planos de qualificação que são objeto de estudo no presente projeto. Segundo Fogaça e Salm (1999, p.220):

“Em outras palavras, para os que apresentam pouca escolaridade, repete-se a fórmula tradicional de oferecer cursos de qualificação de duração variável, centrados exclusivamente na formação específica e que, por isso mesmo, não contribuem para a elevação do nível de escolaridade do trabalhador. Para aqueles que ultrapassaram a barreira do ensino fundamental, pretende-se a transformação de cursos que hoje, bem ou mal, estão vinculados a uma formação mais geral (o núcleo comum do ensino médio), em módulos de caráter instrucional, que inclusive devem servir também aos jovens e adultos que já concluíram ou estão cursando o segundo grau. Salvo melhor juízo, estaríamos consagrando uma concepção de qualificação profissional que se opõe ao próprio discurso modernizador do MEC e do MTE”.

O próprio uso do termo “educação básica” ganha novo significado, uma vez que deixa de ser empregado como forma de definir a educação completa de crianças e adolescentes através da educação infantil, ensino fundamental e médio. O termo é retomado no Decreto 2208/97 para denominar cursos “básicos”, relacionando-se a cursos livres, elementares, sem nenhuma exigência de nível de escolaridade prévia. (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005).

“Para o Estado brasileiro, a educação básica é antes de tudo uma obrigação legal, um direito dos cidadãos garantido pela Constituição Federal de 1988, reforçado na LDB nº. 9394/96, compreendendo a educação que os indivíduos têm do nascimento à conclusão do ensino médio. Sendo assim, as políticas públicas para a educação nos anos 90 irão refletir essa obrigação e tentar responde-la de acordo com as orientações internas e externas à política de reforma do Estado assumida pelo governo. Se, para a educação básica, o princípio norteador é a equidade social, para a educação profissional será a empregabilidade”. (Oliveira, 2001, p. 61).

Ou seja, os chamados cursos de educação profissional básica acabam muito mais introduzindo conteúdos e metodologias que visam driblar a baixa escolaridade como forma de fornecer certificados de cursos de qualificação aos seus beneficiários do que promover um aumento da escolaridade. Ou seja,

“Tais programas ressentem-se da ausência de um plano de formação continuada, consistindo na organização de cursos isolados, dispersos, de curta duração, dissociados da educação básica, que realizam a requalificação meramente adaptativa dos trabalhadores ao mercado de trabalho”.(Moraes, 2001, p. 28).

Em relação ao PLANFOR, cabe ressaltar que o plano foi elaborado apresentando uma meta a ser atingida. A resolução do CODEFAT Nº. 194, de 23 de setembro de 1998, explicita isto:

“Art. 2º - 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”.

A meta proposta deveria ser alcançada por meio da integração com outros programas financiados pelo FAT ou outros fundos públicos.

Em relação ao foco na demanda, leva-se em consideração uma dupla focalização: a demanda do mercado, ou seja, as oportunidades efetivas de trabalho e geração de renda para os treinandos através da aplicação do aprendizado desenvolvido após a conclusão do curso; e a demanda social, ou seja, o perfil e necessidades do público alvo do PLANFOR.

A avaliação da oferta de qualificação profissional vem como uma etapa seguinte, ou seja, após serem definidas as duas dimensões da demanda (demanda do mercado de trabalho e demanda social), são identificadas e quantificadas as possibilidades de atendimento à mesma, a partir da oferta já existente ou potencial, de entidades potencialmente qualificadas para a execução das ações de qualificação profissional do PLANFOR.

A definição de prioridades e metas físicas era feita levando-se em consideração o PLANFOR como o planejamento global das ações de qualificação profissional em cada Unidade da Federação. Sendo assim, esta etapa caracteriza-se pela definição, de forma estratégica, do componente da demanda a ser atendido com recursos do FAT, e do

componente a ser atendido com recursos de outras fontes. A definição de prioridades se dá a partir da consideração de fatores como: planos e projetos de desenvolvimento locais; situações emergenciais do Estado ou Município; capacidade de execução de programas de qualificação profissional existente; capacidade de gestão desse processo pela Secretaria Estadual de Trabalho, desde o planejamento até a prestação de contas; disponibilidade de recursos a serem investidos; critérios fixados pelo FAT para público alvo e investimentos em municípios.

Para a implementação do PLANFOR foram criados dois instrumentos geridos pelo MTb, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), a partir de diretivas definidas pelo CODEFAT: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs).

Os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) contemplavam projetos e ações de educação profissional em cada unidade federativa, elaborados e geridos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs), previamente aprovados pelos Conselhos Estaduais de Emprego, em articulação com as Comissões Municipais de Emprego.

Os PEQs eram compostos por projetos e ações de educação profissional (como cursos, assessorias, estudos e pesquisas), sendo executados pela rede de educação profissional local, contratada pela Secretaria Estadual de Trabalho, com recursos do FAT, repassados por meio de convênios entre o governo estadual e a União, por intermédio do MTb.

Já as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs) eram promovidas e geridas por sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais, visando a realização de projetos e ações inovadoras de educação profissional, em escala nacional ou cobrindo mais de uma unidade federativa, mediante convênios entre a entidade parceira e o MTb.

O PLANFOR teve sua vigência até o ano de 2002, sendo substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, que será descrito a seguir.

#### 1.4 – O Plano Nacional de Qualificação - PNQ

O PNQ foi concebido como parte do Plano Plurianual (PPA) – 2004-2007 - do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, articulando diretrizes, procedimentos e ações de desenvolvimento social e qualificação profissional. A partir do PNQ busca-se promover inclusão social efetiva, tendo como base a articulação entre qualificação profissional, o conjunto das demais políticas públicas de geração de trabalho e renda e um processo de gestão participativa dos recursos e ações dirigidos para este fim, envolvendo os atores sociais vinculados por essas políticas.

O PNQ foi elaborado levando-se em consideração o reconhecimento da existência de avanços alcançados pelo PLANFOR. Porém, o que se propõe é uma série de mudanças visando à superação do PLANFOR em diversas dimensões. Dentre as limitações apresentadas pelo PLANFOR, são destacadas por Oliveira (2007, p.37) a baixa integração entre as políticas de qualificação profissional e as demais políticas públicas de geração de trabalho e renda e políticas públicas de educação; a fragilidade dos CEEs e CMEs como espaços de participação efetiva da sociedade civil na elaboração e fiscalização das políticas públicas de qualificação profissional; o baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, na qual o Estado, através do MTE, limita-se à função de definir orientações gerais e de financiar o plano de qualificação, que é integralmente executado por meio de convênios com terceiros; a ênfase em cursos de curta duração, nos quais é enfatizado apenas o treinamento para habilidades específicas, o que compromete uma formação educativa de caráter mais integral. A questão da formação educativa de caráter mais integral é discutida por Lima (2007), que destaca a qualificação não somente limitada a um saber técnico, mas apresentando também um caráter social. Nas palavras do autor,

“A qualificação, mais do que o aprendizado de um conjunto das rotinas vinculadas a um posto de trabalho, centrada no saber-fazer, implica, por ser relação e construção social – complexa, contraditória e multideterminada – a percepção ampla de seus objetivos, conteúdos e métodos, o que incluiria, por exemplo, a dimensão social do trabalho, a autonomia do trabalhador e as qualificações tácitas, construídas no cotidiano do trabalho”.(Lima, 2007, p. 63).

Outro problema destacado em relação ao PLANFOR diz respeito ao planejamento das ações de qualificação profissional ter sido feito com foco na demanda do mercado de trabalho, que se configurou como:

“(…) foco nas demandas de mercado, sem uma análise crítica dos limites desse mercado e, conseqüentemente, ausência de uma perspectiva mais ampla, focada na possibilidade de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, construído em bases sustentáveis e solidárias”. (Saul, Freitas, Pontual, 2007, p.92).

Com base nas críticas apresentadas, o PNQ foi elaborado tendo como referências gerais as diretrizes do Plano Plurianual – PPA 2004-2007, que foi estruturado a partir de três objetivos principais: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, de forma ambientalmente sustentável e reduzindo as desigualdades regionais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

É importante ressaltar que o PLANFOR contemplava um planejamento das ações de qualificação profissional tendo como foco principal a demanda do mercado, com forte ênfase à noção de empregabilidade, em que é desenvolvida a idéia de que cabe ao trabalhador se qualificar e se tornar empregável para uma diversidade maior de postos de trabalho, colocando como responsabilidade (ou culpa) do próprio trabalhador a sua inserção e permanência no mercado de trabalho.

“O trabalhador precisa manter-se competitivo no mercado de trabalho; por isso, deve se preocupar em fazer cursos complementares à educação básica, de forma continuada para sua qualificação e atualização. Por isso também deve adquirir as competências necessárias para driblar um contexto bem mais excludente. O simbolismo que vem carregado na noção de competência intenta fazer do trabalhador um sujeito não-reagente, portanto disciplinado frente às exigências do mercado de trabalho. Esse é um aspecto importante para a análise da educação profissional no País”. (Ferreira, 2006, p.16).

Ou seja, a noção de empregabilidade transfere a responsabilidade do desemprego para o fato do trabalhador não se adequar às exigências de qualificação colocadas pelo novo paradigma produtivo. Seria como se houvesse oferta de trabalho para toda a população economicamente ativa, cabendo ao trabalhador adequar-se às exigências da oferta de emprego.

Já o PNQ, parte da ênfase no desenvolvimento econômico e social através do crescimento e expansão do mercado de consumo de massa e da incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor. A forte ênfase à noção de empregabilidade dá lugar à necessidade de criação de formas alternativas de geração de trabalho e renda. Chama a atenção o fato de que a criação de formas alternativas de geração de trabalho e renda, dentre elas cooperativas, associações e outras modalidades de trabalho autogestionado, são abordadas nos cursos do PNQ como um módulo específico de formação. Nesta perspectiva, a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (não somente através do emprego formal e com carteira assinada) torna-se fator necessário para alcançar os objetivos do plano. Cabe ressaltar que estas formas alternativas de geração de trabalho e renda já eram trabalhadas no PLANFOR, mas de forma secundária. A ênfase dada nos documentos relativos ao PLANFOR era a inserção no mercado de trabalho por meio do emprego formal. Já o PNQ centra-se na noção de geração de trabalho como forma de geração de renda, sem necessariamente ser focado no mercado formal de trabalho. Estas formas alternativas de geração de trabalho e renda são abordadas nos cursos do PNQ como um módulo específico e obrigatório.

O principal objetivo a que se propõe o PNQ é o de promover o desenvolvimento econômico e social, por meio da geração de trabalho e renda como objeto de planejamento público. O PNQ foi criado tendo em vista a necessidade de reorientação do modelo de desenvolvimento do país, onde o planejamento voltado para a demanda do mercado de trabalho, característico do PLANFOR, deixa de ser o foco principal, sendo substituído pela expansão do mercado de consumo de massa como estratégia de crescimento, assim como a incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor.

O PNQ foi concebido tendo como fundamentos seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. (BRASIL, 2003).

Na dimensão política, busca-se compreender a qualificação profissional como direito, como Política Pública, como espaço de negociação coletiva e como elemento constitutivo de uma política de desenvolvimento sustentável.

Na dimensão ética, busca-se garantir a transparência no uso e gestão dos recursos públicos através de mecanismos como: adoção de formas permanentes de monitoramento dos contratos; uniformização dos contratos e convênios; disponibilização de informações atualizadas via Internet; aplicação de procedimentos de redução de custos intermediários da realização dos projetos; garantia da autonomia do sistema de avaliação frente à gestão e à realização dos planos; garantia de um sistema de monitoramento, em tempo real e de modo eficiente.

Em relação à dimensão conceitual, busca-se a prevalência de noções como: educação integral; formas solidárias de participação social e gestão pública; empoderamento dos atores sociais, tendo como perspectiva sua consolidação como cidadãos plenos; qualificação social e profissional; território como base de articulação do desenvolvimento local; efetividade social; qualidade pedagógica; reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores. Sobre essas noções presentes na dimensão conceitual do PNQ, Oliveira (2007, p.54) destaca que, “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”.

No que diz respeito à dimensão pedagógica, busca-se garantir: aumento da carga horária média; uniformização da nomenclatura dos cursos; articulação prioritária com a educação básica; exigência de que as instituições que vierem a ser contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais formulem e implementem projetos pedagógicos de boa qualidade; garantia de investimentos na formação de gestores e formadores; constituição de laboratórios para discussão de referenciais nos campos metodológico, das Políticas Públicas de Qualificação e da certificação; investimento na sistematização de experiências e conhecimentos; desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional.

No tocante à dimensão institucional, almeja-se a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda entre si e destas em relação às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, entre outras. Busca-se, também, o fortalecimento do papel do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, como forma de garantir a participação e o controle social efetivos.

No que diz respeito à dimensão operacional, procura-se garantir: o planejamento como ponto de partida e de chegada na elaboração dos planos e projetos; um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ em todos os seus níveis de realização; mecanismos de efetiva continuidade; adoção de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e Projetos Especiais; o estabelecimento de um calendário Plurianual, sem reprogramação; e instrumentos de análise das prestações de contas.

Conforme é destacado na resolução do CODEFAT N°. 333 de julho de 2003, apesar da operacionalização do PNQ se dar de forma nacionalmente articulada sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns, sua implementação ocorre de forma descentralizada, por meio de dois mecanismos distintos e complementares, os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) e os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs).

Os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs) contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional referentes a um território, que pode ser uma unidade federativa, uma mesoregião, microregião ou município. Sua aprovação e homologação se dá, de forma obrigatória, pelo CEE ou pelas CMEs referentes ao território. Tais entidades deverão articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano, implementado sob gestão do responsável legal pelo arranjo institucional do território, que tanto pode ser a Secretaria Estadual de Trabalho ou equivalente, ou um Arranjo Institucional Municipal (consórcio municipal, Secretaria Municipal de Trabalho ou sua equivalente, quanto outro arranjo legalmente constituído, desde que haja garantia de responsabilidade civil e legal solidária entre os componentes do arranjo).

Já os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs) contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologia de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação profissional e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada competência técnica e capacidade de execução.

Em função de se tratar de um grande conjunto de mudanças, o ano de 2003 foi considerado um período de transição, apesar de a implementação do PNQ ter se dado, de forma plena, somente a partir de 2004.

## CAPÍTULO 2

### CRISE DO EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

#### 2.1 - Um breve histórico acerca do mercado de trabalho no Brasil

No período compreendido entre as décadas de 1940 e 1970, o mercado de trabalho no Brasil apresentou uma estruturação baseada no emprego regular e assalariado, ocorrendo um movimento de consolidação dos segmentos organizados de ocupação. Esse movimento de expansão dos empregos regulares e registrados, assim como das ocupações nos segmentos organizados da economia, devia-se, em grande parte, à implementação e consolidação do projeto nacional de industrialização e à institucionalização das relações de trabalho que se deu com a difusão e consolidação da legislação trabalhista.

Os anos 1980 representaram um período de ruptura nessa tendência geral de funcionamento do mercado de trabalho. Segundo Pochmann (2002, p.71),

“O colapso do padrão de financiamento da economia brasileira no início dos anos 80, por conta da crise da dívida externa, levou à adoção de um conjunto de programas de ajustes macroeconômicos, que até hoje inviabilizaram a retomada do crescimento econômico sustentado. No cenário de estagnação, de fortes e rápidas oscilações econômicas e num contexto hiperinflacionário, o país terminou rompendo com a tendência de estruturação do mercado de trabalho inaugurado ainda nos anos 30”.

Em função de fatores externos, como a escassez de recursos financeiros internacionais destinados aos países endividados, o Brasil encontrando-se entre eles, manteve uma política de geração de elevados superávits comerciais através da adoção de um programa de exportações e de substituição de importações como forma de atender ao pagamento da dívida externa. Estas medidas impediram que houvesse uma evolução negativa dos empregos assalariados e uma queda drástica na geração de postos de trabalho. Além disso, a criação de

barreiras à entrada de produtos estrangeiros garantiu o consumo dos produtos provenientes da indústria brasileira, independente da sua qualidade e custo de produção. Como consequência, Fogaça (1992) destaca que o fato de não haver concorrência no mercado interno levou grande parte da indústria brasileira a não se preocupar em acompanhar os avanços tecnológicos tornando-se, ao longo do tempo, uma indústria com níveis de produtividade e qualidade bastante inferiores aos característicos de economias desenvolvidas. O reflexo disso se deu nos anos 1990, onde os sinais de desestruturação do mercado de trabalho se tornaram mais evidentes. A orientação da política econômica volta-se para a reinserção da economia brasileira na comunidade financeira internacional, passando a subordinar o desenvolvimento do mercado interno à competitividade do mercado externo.

“A política econômica dos anos 90 passa a estar pautada pela liberalização do mercado financeiro nacional, com o objetivo de atrair volumes de capitais que hoje circulam cotidianamente nas bolsas de valores e nos mercados de commodities, e pela abertura indiscriminada do mercado interno à concorrência externa. Os efeitos do novo contexto econômico sobre o mercado de trabalho formal foram claramente negativos”. (Dedecca, 1998, p.152).

Somou-se a um desemprego estrutural histórico, um fenômeno relativamente novo, relacionado ao desemprego decorrente do esgotamento de um ciclo de expansão. Ou seja, ocorreu uma mudança na natureza do desemprego no Brasil. Além do problema da incorporação da mão-de-obra no mercado de trabalho, ocorreu também a expulsão de um contingente significativo de trabalhadores do mercado formal em consequência da crise econômica.

“O desemprego aberto, o subemprego e as condições precárias do trabalho, por um lado, e as ondas de falências de pequenas e médias empresas e de micro-empresendimentos familiares, por outro, são indicadores cotidianos da face mais regressiva deste estilo de desenvolvimento que se quer promover como a única forma de realização da revolução tecnológica contemporânea”. (Coraggio, 1996, p. 87).

O trecho acima citado, apesar de não tratar do contexto específico do Brasil, demonstra bem a questão do emprego discutida. Esse contexto acaba por gerar a necessidade de uma intervenção do Estado através de políticas sociais compensatórias. Mas Abranches (1998) chama a atenção para as características das políticas sociais destacando que:

“A política social não pode ficar circunscrita apenas aos chamados problemas sociais. Ela requer uma nova política econômica, capaz de induzir mudanças que permitam, de um lado, elevar o patamar de renda das populações pobres e, de outro, redirecionar, em parte, o padrão de produção/consumo, de modo a assegurar melhores condições de acesso da população ao conjunto de bens e serviços essenciais. Ou seja, uma política social consistente e que objetive resultados permanentes, requer políticas industriais, agrícolas e de abastecimento em sintonia com esses objetivos e, sobretudo, orientadas por esses objetivos”. (Abranches, 1998, p.28).

Todavia, em um contexto de predomínio de políticas de cunho liberal, a intervenção do Estado se dá de forma diferenciada. Salama e Valier (1997) procuram entender as especificidades dessas políticas sociais liberais e apontam três características principais. A primeira característica é que são políticas voltadas para os extremamente pobres. Ou seja, dentro do pensamento liberal, a diminuição da pobreza se dará através da retomada do crescimento por meio das reformas liberais. As políticas voltadas para os extremamente pobres avaliam “que é necessário solucionar os desequilíbrios sociais mais urgentes e, portanto, que o Estado deve, neste sentido, implementar políticas sociais orientadas exclusivamente nas categorias mais desfavorecidas”. (Salama e Valier, 1997, p.117).

A segunda característica apontada pelos autores mostra que são políticas sociais de assistência-beneficência e de privatização, onde o Estado intervém, mas sem buscar uma universalização dos direitos sociais.

“Em suma, assiste-se a uma dupla saída do sistema de proteção social. Por um lado, as camadas ricas e médias, que constituíam os principais beneficiários do sistema de proteção social antes de este entrar em

crise, o abandonam e voltam-se cada vez mais para uma prestação de serviços sociais via mercado. Por outro lado, os mais pobres, que estão hoje com menos condições ainda de desfrutar da proteção social do que ontem, estão reduzidos a ser o alvo dos programas focalizados de assistência”. (Salama e Valier, 1997, p.120).

A terceira característica apontada mostra que são políticas sociais descentralizadas e recorrem à participação popular. A focalização das políticas sociais é justificada pela busca de uma maior eficiência e racionalização dos gastos, assim como por uma facilitação na interação entre recursos governamentais e não governamentais para o financiamento das ações sociais. Além disso, são criados mecanismos de participação de organizações da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das políticas.

As políticas de geração de trabalho e renda desenvolvidas no Brasil, principalmente os dois planos de qualificação que são objeto de estudo desta dissertação, mostram-se condizentes com as características acima citadas, em que o Estado apresentou ações descentralizadas e focalizadas em parcelas específicas da população.

Coraggio (1996) também trata essa mudança no perfil das políticas sociais. O autor chama a atenção para o fato de que tais políticas acabam sendo direcionadas para uma compensação dos efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização.

“Elas são o complemento necessário para garantir a continuidade da política de ajuste estrutural, delineada para liberar as forças do mercado e acabar com a cultura de direitos universais a bens e serviços básicos garantidos pelo Estado. Quando as tendências regressivas do mercado não se reverterem, estas políticas, concebidas como intervenções conjunturais eficientes, convertem-se em políticas estruturais ineficientes, modificando a relação entre a política, a economia e a sociedade, e fomentando o clientelismo político. Inicialmente planejadas para atender aos grupos sociais afetados pela transição, são agora focalizadas nos mais pobres”. (Coraggio, 1996, p. 78).

Com isso, o desemprego vem crescendo significativamente, deixando de fora do mercado de trabalho uma parte considerável da população economicamente ativa.

Neste contexto, ganham destaque o declínio e precarização do trabalho assalariado, uma queda nos postos de trabalhos qualificados, com carteira assinada e por conta própria, bem como um aumento do mercado informal com a conseqüente precarização das relações de trabalho.

As mudanças acima apresentadas, que tiveram grande impacto sobre o mercado de trabalho, associaram-se à ausência de um aparato institucional adequado, incentivando, assim, uma discussão em torno das políticas públicas de trabalho, geração de renda e qualificação profissional. Tal mudança alterou o enfoque de tais políticas, que deixou de ser centrado somente na busca do crescimento econômico, passando-se a buscar uma integração entre os diversos mecanismos institucionais e os programas que compõem tais mecanismos. Ganha destaque também, a necessidade de qualificação profissional, em que a educação para o trabalho deixa de ser equacionada principalmente para as empresas e passa a se tornar interesse do trabalhador e da própria sociedade, inclusive como dimensão do resgate da cidadania.

“A convivência com novas tecnologias, seja como operário qualificado e/ou semi-qualificado, seja como consumidor ou usuário, exige dos indivíduos, antes de qualquer outra formação específica que possa receber da escola ou da empresa, uma sólida base de conhecimentos gerais. Esta base de conhecimentos é colocada como pré-requisito, como uma condição *sine qua non* de integração não só às atividades produtivas, mas à própria sociedade onde predomine o paradigma da automação flexível<sup>4</sup>”. (Fogaça, 1992, p.23).

O que é destacado pela autora é que, dentro desse novo paradigma, o conceito de qualificação também ganha novos contornos, onde é exigido do operário qualificado não apenas o domínio de habilidades motoras para execução de tarefas repetitivas, mas sim conhecimentos científicos e tecnológicos. Ou seja, o caráter mecânico e repetitivo característico do paradigma fordista é eliminado. No novo paradigma, é exigido do operário

---

<sup>4</sup> O termo automação flexível é utilizado por Fogaça (1992) e refere-se a modificações na organização do trabalho, que levam tanto a uma revisão da distribuição espacial das áreas de produção nas indústrias, como a uma mudança nas hierarquias ocupacionais. O termo automação flexível é colocado em contraposição à automação rígida, presente no paradigma fordista/taylorista. Para maiores informações ver **CORIAT**, Benjamim. A revolução dos robôs: o impacto socioeconômico da automação. São Paulo: Busca Vida, 1989.

qualificado uma série de qualidades restritas, anteriormente, aos níveis de supervisão e gerência, bem como a profissionais de nível superior encarregados de planejar os processos de trabalho.

## **2.2 - Emprego e Educação**

O tema do emprego vem sendo tratado com crescente destaque, levando-se em consideração várias características do mercado de trabalho no Brasil, tais como o grau de informalização das relações trabalhistas, uma grande precariedade dos postos de trabalho e baixos níveis de qualificação da força de trabalho. Aliado a isso, tem-se o fato das políticas de emprego, por um longo período de tempo, terem sido voltadas especificamente para a industrialização, buscando, com isso, o crescimento econômico.

No Brasil, esta discussão esteve presente como elemento central na ideologia do nacional desenvolvimentismo. Nesta perspectiva, a posição ocupada pelos países desenvolvidos no contexto internacional correspondia a um estágio superior de desenvolvimento em relação aos países subdesenvolvidos. O desenvolvimento ocorreria então de uma forma linear. Esse pensamento embasou as análises da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), nesse período.

“Para a CEPAL as distintas economias que integram o sistema internacional se localizam em fases inferiores do mesmo processo, posicionadas dentro de um esquema dual: desenvolvimento e subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento seria um estágio prévio ao desenvolvimento pleno, quando a economia em questão reuniria todas as condições para o desenvolvimento auto-sustentado”. (Oliveira, 2000, p.199).

Nesse sentido, a adoção de uma política econômica voltada para a industrialização foi apontada como principal forma dos países subdesenvolvidos alcançarem um desenvolvimento capitalista pleno. Através da industrialização seria possível promover o desenvolvimento tecnológico e o aumento da capacidade do mercado interno por meio do modelo de substituição de importação. A educação, nesse contexto, apresenta-se como elemento central

no processo de desenvolvimento, uma vez que o processo de industrialização traria a necessidade de uma mão-de-obra melhor qualificada.

As mudanças no mercado de trabalho e sua relação com a educação são abordadas por Ferreira (2006, p.133), que destaca:

“Certamente, em uma sociedade onde o nível de escolarização era muito baixo, desenvolveu-se a ilusão de que esse fato era responsável pelo desemprego na era da tecnologia avançada. Essa premissa é reforçada constantemente nos relatórios do Banco Mundial sobre a desigualdade no País, nos quais os técnicos desprezam intencionalmente as razões de ordem estrutural e apontam o déficit educacional como o problema a ser enfrentado. Transformam, dessa maneira, o que é parte de um problema muito mais amplo em algo absoluto”.

É interessante perceber que o debate sobre a educação como elemento fundamental para explicar o desenvolvimento econômico teve grande destaque no mundo capitalista, principalmente na segunda metade do século XX.

Em um contexto marcado pela ideologia do nacional desenvolvimentismo, a Teoria do Capital Humano (TCH) surge como uma forma de embasamento do discurso da educação como meio de distribuição de renda e ajuste social, tornando-se um instrumento de grande importância para que os países subdesenvolvidos possam alcançar o desenvolvimento desejado.

“A Teoria do Capital Humano partia da suposição de que o indivíduo na produção era uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Considerava o indivíduo produtor de suas próprias capacidades de produção, por isso denominava investimento humano o fluxo de despesas que o próprio indivíduo devia efetuar em educação para aumentar a sua produtividade”. (Oliveira, 2000, p.223).

Nesta perspectiva, a educação é vista como potencializadora da capacidade de trabalho, de renda e de produtividade, sendo concebida, portanto, como um fator de desenvolvimento social e econômico de um país. Esta visão é destacada também por Ball (2002, p.1109), apontando que:

“Cada vez mais, as políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas e legitimadas explicita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas de alta modernidade. Paralelamente, esses agentes da economia continuam agindo para influenciar o Estado a que este se responsabilize por e suporte os custos de seu interesse por uma mão-de-obra devidamente preparada, ainda que a repartição desses custos varie entre os países”.

Com isso, torna-se importante buscar um melhor entendimento das relações entre as transformações no mercado de trabalho e a Educação Profissional. Segundo Pochmann (2002, p.122), “com as recentes transformações no mercado de trabalho, a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional passaram a ganhar maior importância nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego”. Isso ocorre em resposta às exigências de formação de um perfil do trabalhador mais flexível, com conhecimentos e atitudes diferentes daqueles exigidos pelo taylorismo/fordismo. Nesse novo perfil, exige-se do trabalhador atual mais do que saber-fazer.

“O saber-ser passa a integrar os saberes no trabalho, revalorizando aspectos da subjetividade. No entanto, também se verifica nas pesquisas que tais exigências não acontecem de forma homogênea; convive-se com práticas no trabalho segundo a organização taylorista/fordista, enquanto outras operam com os sistemas flexíveis”. (Ferreira, 2006, p.132).

O reflexo desse contexto acaba por influenciar o sistema educacional que passa a ter que se adequar às novas necessidades apresentadas. Conforme é demonstrado por Fogaça (1992, p.15) que destaca a:

(...) necessidade de adequação do sistema educacional brasileiro a uma nova fase do desenvolvimento econômico, particularmente do desenvolvimento industrial, num paradigma tecnológico que muda substancialmente o papel da educação e confere aos sistemas de ensino maior responsabilidade no que se refere à inserção dos indivíduos na esfera produtiva. Esta adequação, tal qual como já

ocorreu em outros países, pressupõe a construção e adoção de novos conceitos pedagógicos que acabam por determinar amplas reformas educacionais.

Tudo isso acaba por desarticular a formação escolar para o trabalho, transformando políticas de qualificação profissional (como o PLANFOR e o PNQ) não em políticas educacionais, mas em políticas de geração de trabalho e renda vinculadas ao Ministério do Trabalho. A qualificação passa a se caracterizar como política ativa de emprego, partindo-se do pressuposto de que é necessário qualificar parte da População Economicamente Ativa, atendendo à demanda do mercado de trabalho por mão-de-obra qualificada.

### **2.3 - Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho**

O atual estágio do sistema capitalista trouxe uma nova configuração à organização do trabalho. Entre as transformações ocorridas no trabalho, advindas do contexto da globalização econômica, pode-se destacar a reestruturação produtiva, com impactos estruturais no mundo do trabalho, que passou a imprimir novas relações de produção e, com isso, novas formas de alienação do trabalho. Estas transformações introduzidas pelo contexto econômico acabam por produzir uma mudança qualitativa do trabalho em função do desenvolvimento tecnológico e de sua complexificação. A reestruturação produtiva promove mudanças na maneira de produzir e gerenciar o trabalho e na organização da produção.

Essa mudança na organização, tanto do processo de produção como do processo de trabalho, redimensiona as relações de trabalho e as exigências ao trabalhador, dando uma importância cada vez maior à formação profissional. Nesse novo paradigma, é passado ao trabalhador boa parte do controle do processo de produção, cabendo-lhe funções que exigem um conhecimento científico e tecnológico em níveis superiores aos exigidos no paradigma fordista. Nas palavras de Fogaça (1992, p.20), “não se trata, então, pura e simplesmente, da eliminação de tarefas, simplificando a ocupação, como ocorreu no paradigma fordista, mas da substituição de um determinado tipo de tarefa, de modo geral de natureza mecânica, por outro, que se apóia principalmente em habilidades mentais e conhecimento técnico-científico”.

O que se observa então é a necessidade de um novo perfil de trabalhador para o desempenho das novas tarefas.

“A revolução tecnológica de nossos dias estaria levando à superação do paradigma taylorista-fordista de organização do trabalho, com a supressão do trabalho desqualificado e restrito, e exigindo qualificações novas e mais elevadas. De um lado, a automação, com suas exigências de habilidades e linguagens específicas e, de outro, as novas formas de gestão e organização empresarial demandariam a substituição do trabalho mecânico, repetitivo e sistemático pelo trabalho de características mais criativas. As novas condições técnicas e organizacionais do trabalho estariam exigindo a formação do trabalhador polivalente, multihabilitado, portador de conhecimentos mais elevados e de traços comportamentais requeridos pelo trabalho participativo, cooperativo”. (Moraes, 2001, p. 18).

Ferreira (2006, p.132) destaca que o capitalismo contemporâneo, ao exigir uma maior complexificação na organização do trabalho, faz com que, em vários setores da economia, haja uma relativa intelectualização do trabalho. Isto ocasiona uma desqualificação de outros setores e chega até mesmo à precarização do trabalho, haja vista que se tornou comum a presença de empregos temporários, parciais e/ou o próprio desemprego estrutural.

Com isso, o tema relacionado ao emprego e desemprego vem sendo tratado com crescente destaque. Barbosa e Moretto (1998) destacam que, além da elevação do desemprego, o período atual caracteriza-se pela gradual perda de importância do contrato de trabalho por prazo indeterminado, a partir do qual o trabalhador participa dos benefícios e direitos da legislação trabalhista. “Estes são substituídos por formas particulares de emprego, como os contratos de trabalho por prazo determinado, por tempo parcial ou contratos específicos para jovens e trabalhadores com baixa qualificação”. (Barbosa e Moretto 1998, p.105). Para estes autores, outro fator que merece destaque é a instabilidade no emprego daqueles que estão ocupados, mas sem garantias de se manter no emprego.

Esta visão é compartilhada por Castel, que ressalta que:

“(…) o desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação profunda da conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica menos espetacular porém mais importante, sem dúvida. O contrato de trabalho por tempo

indeterminado está em via de perder sua hegemonia. (...) As formas particulares de emprego que se desenvolvem recobrem uma infinidade de situações heterogêneas, contratos de trabalho por tempo determinado, interinidade, trabalho de tempo parcial e diferentes formas de empregos ajudados, isto é, mantidos pelos poderes públicos no quadro da luta contra o desemprego.”. (1998, p.514).

Conforme foi destacado anteriormente, surge a necessidade de uma intervenção do Estado no sentido de atenuar os efeitos do desemprego por meio de políticas sociais. Para Castel (1998, p.538) “bem mais do que a um aumento do papel do Estado, é à transformação das modalidades de suas intervenções que se deve ser sensível”. Sendo assim, a intervenção do Estado deve se dar através de uma integração de políticas buscando o equilíbrio do mercado de trabalho.

Esta mudança na postura do Estado e das políticas públicas é observada também por Ball (2004), que destaca que “uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. (...) isso também permite considerar modelos alternativos de financiamento, e a participação de financiadores privados para desenvolver a infra-estrutura do setor público”. (2004, p.1110).

É importante ressaltar, porém, que no caso dos países da América Latina, mais especificamente o Brasil, a relação entre neoliberalismo e políticas sociais é uma relação diferente da ocorrida em países do primeiro mundo, em que a regulação social sob o modelo do Welfare State teve início na metade do século XX. A influencia disto é tratada por Sposati:

O Brasil dentre outros países latino-americanos só reconhece os direitos sociais e humanos no último quartil do século XX após lutas sangrentas contra ditaduras militares que, embora empregando a ideologia nacionalista – ou o modelo desenvolvimentista de Estado-Nação – não praticavam (ou praticam) a universalidade da cidadania. Ao contrário de um “desmanche social”, nestes países marcados pela violação de direitos humanos e sociais até os anos setenta, vai ocorrer sim, a construção de um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania e é descentrado da noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos. (Sposati, 2002, p.9).

Cabe ressaltar a necessidade de uma articulação, no âmbito das políticas públicas de emprego, entre os diversos instrumentos, tendo em vista aumentar as chances de reinserção no mercado de trabalho ou evitar a marginalização da força de trabalho. “São assim necessários programas sociais de transferência de renda para a população desempregada, mas é igualmente importante que esteja integrada nos serviços de intermediação e que esteja participando do processo de educação e qualificação”. (Azeredo, 1998, p.44)

## **2.4 - Qualificação e Empregabilidade**

Dentro dessa reestruturação, um conceito que ganha centralidade é o de empregabilidade, em que é desenvolvida a idéia de que cabe ao trabalhador se qualificar e se tornar empregável para uma diversidade maior de postos de trabalho, colocando como responsabilidade (ou culpa) do próprio trabalhador a sua inserção e permanência no mercado de trabalho.

“O trabalhador precisa manter-se competitivo no mercado de trabalho; por isso, deve se preocupar em fazer cursos complementares à educação básica, de forma continuada para sua qualificação e atualização. Por isso também deve adquirir as competências necessárias para driblar um contexto bem mais excludente. O simbolismo que vem carregado na noção de competência intenta fazer do trabalhador um sujeito não-reagente, portanto disciplinado frente às exigências do mercado de trabalho. Esse é um aspecto importante para a análise da educação profissional no País”. (Ferreira, 2006, p.16).

Ou seja, a noção de empregabilidade transfere a responsabilidade do desemprego para o fato do trabalhador não se adequar às exigências de qualificação colocadas pelo novo paradigma produtivo. Seria como se houvesse oferta de trabalho para toda a população economicamente ativa, cabendo ao trabalhador adequar-se às exigências da oferta de emprego.

Essa análise é embasada na Teoria do Capital Humano. Para Frigotto (1989, p.41), a TCH é uma teoria fundada nos supostos neoclássicos, tratando-se de uma “teoria de desenvolvimento”, que postula uma ligação linear entre desenvolvimento e superação da

desigualdade social mediante a qualificação, porque levaria a uma produtividade crescente. Ou seja, dentro desta perspectiva, acredita-se que exista uma relação muito próxima entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento da educação, que levaria a um incremento na produtividade do trabalho.

“O crescimento econômico depende do desenvolvimento tecnológico que, por sua vez, exige maior nível de trabalho qualificado. Isto acontece porque com o desenvolvimento tecnológico reduz-se o número de postos de trabalho de baixo nível de qualificação, requalifica-se uma parte significativa dos empregos já existentes, aparecendo novos empregos mais qualificados. Daí se deduz a necessidade de se incrementar o percentual da população escolarizada, o que trará efeitos benéficos tanto para a sociedade quanto para os indivíduos”. (Sanchis, 1997, p. 210).

Ainda tratando sobre a TCH, Machado (1989, p.118) destaca que, dentro dessa teoria, a principal motivação para a resolução dos problemas existentes nas relações entre educação e emprego são de base econômica. Nesta perspectiva, existem vagas disponíveis e não preenchidas adequadamente por falta de recursos humanos correspondentes. “Trata-se de uma noção de qualificação baseada na idéia de capital humano, que nasce associada à defesa da modernização capitalista, através da industrialização e do estabelecimento do padrão fordista de organização e gestão do trabalho”. (Manfredi, 2007, p.13).

Dentro dessa perspectiva, a renda é vista como resultado da produtividade, onde a principal explicação da diferença de rendimentos é atribuída à diferença na capacidade de produção. Nesse sentido, ao contribuir para o aumento da produtividade, a educação passou a se configurar como um importante instrumento de ajuste social e distribuição de renda. Essa visão é resgatada pela noção de empregabilidade descrita anteriormente, em que é defendida a idéia de que, por meio de investimento na educação, o indivíduo se tornaria mais atrativo para ocupar um lugar no mercado de trabalho. Nas palavras de Oliveira:

“É a velha noção de acumulação primitiva tão criticada por Marx na sua grande obra O Capital. Trata-se da justificativa moral da desigualdade social, a partir de uma falsa noção de igualdade formal. O que no passado era colocado como imperativo para a mobilidade social, hoje é resgatado como única possibilidade de empregabilidade.

Se outrora o que estava em disputa era um trânsito na estrutura social, no presente trata-se da inclusão nessa estrutura”. (2000, p.224).

Em uma outra perspectiva, cabe destacar o estudo de Pochmann (2002) que analisa os impactos da precarização das condições de funcionamento do mercado de trabalho. Para esse autor, tal fenômeno não pode ser contido somente pela melhoria educacional. Assumir esta postura como solução acaba por gerar desperdício e desgaste de habilidades educacionais em atividades precárias e de baixa qualidade. Sob este prisma, a TCH mostra-se incorreta, uma vez que a elevação dos níveis de escolaridade em um contexto de estagnação econômica, baixos investimentos em tecnologia e precarização do mercado de trabalho mostra-se insuficiente para potencializar a geração de trabalho.

“No decorrer da década de 1990, a condição do emprego não foi superada, e cada vez mais pessoas escolarizadas também sofrem da falta de emprego. Pode-se afirmar que há, na realidade concreta, uma diminuição da importância da escola como canal de mobilidade social ascendente; em contrapartida, domina o fetiche da escolarização como passaporte para conseguir um emprego. O que se pode inferir desse contexto tomado pelo déficit de emprego é que, com o aumento da competitividade, a certificação tornou-se importante porque é um instrumento de negociação entre o capital e o trabalho”. (Ferreira, 2006, p.133).

Ou seja, a obtenção de certificados de cursos da educação regular e de cursos de qualificação profissional em nível básico (como os cursos oferecidos pelo PLANFOR e pelo PNQ) passa a ser critério determinante para alcançar a condição de empregabilidade. Porém, é possível observar um número cada vez maior de jovens que ocupam empregos inferiores à sua qualificação. Para Castel, em sua análise sobre a realidade francesa, tal fenômeno ocorre:

“Porque a exigência de qualificação não corresponde sempre a imperativos técnicos. Muitas empresas têm tendência a se precaver contra futuras mudanças tecnológicas contratando jovens superqualificados, inclusive em setores de status pouco valorizados. É assim que os jovens portadores de um Certificado de Aptidão Profissional ou de um Certificado de Estudos Profissionais ocupam, cada vez mais, empregos inferiores à sua qualificação. (...) Disso

decorre, sobretudo, que os jovens realmente não-qualificados correm o risco de não ter nenhuma alternativa para o desemprego, visto que os postos que poderiam ocupar estão tomados por outros mais qualificados que eles. De modo mais profundo, essa lógica ameaça invalidar as políticas que enfatizam a qualificação como o caminho mais glorioso para evitar o desemprego ou para sair dele”. (Castel, 1998, p.520).

Ou seja, a exigência por um grau maior de qualificação nem sempre é condizente com a complexidade da função a ser exercida. O que é destacado aqui por Castel é que, mesmo que exista entre os desempregados um número maior de pessoas com pouca qualificação, não é possível fazer uma correlação direta entre um grau maior de qualificação e emprego. Tal fato confirma a idéia de Pochmann (2002), quando coloca que, na melhor das hipóteses, a elevação do nível de escolaridade assegurou uma renda maior que nos estratos educacionais inferiores, não garantindo o acesso ao emprego e muito menos a uma proteção contra a precarização e a deterioração dos níveis de renda.

### CAPÍTULO 3

## QUALIFICAÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E INCLUSÃO SOCIAL

No presente capítulo, pretende-se tratar alguns conceitos que servirão de subsídio para a discussão e comparação dos planos que será desenvolvida no capítulo seguinte. Alguns desses conceitos, tais como cidadania, direitos sociais, inclusão social e sociedade civil, aparecem como elementos centrais nas concepções dos planos, principalmente do PNQ. Tal fato pode ser explicado pelo tratamento dado às políticas sociais nos dois diferentes governos em que se desenvolvem os planos. No caso do PLANFOR, desenvolvido no governo FHC, temos uma forte ênfase na descentralização das políticas sociais e participação de outras entidades não estatais na execução de tais políticas. Este princípio operacional presente no governo FHC para a construção de uma estratégia de desenvolvimento social é destacado por Faria (2001).

“Finalmente, o outro princípio operacional importante está baseado na idéia de que, no caso brasileiro, o Estado-Governo, por si só, é incapaz de encarregar-se da quantidade de tarefas necessárias à área da política social. Torna-se absolutamente fundamental, portanto, desenvolver compromissos entre, por um lado, os diferentes níveis de governo; por outro, entre os governos, as empresas, os sindicatos, as igrejas, as universidades e as ONGs. Em síntese, entre o governo e os diferentes segmentos e instituições da sociedade civil”. (Faria, 2001, p. 108).

Este princípio, que esteve presente na concepção do PLANFOR, sofreu críticas de forma muito freqüente nos textos referentes ao PNQ, principalmente no que se diz respeito a esta concepção reforçar uma postura de desresponsabilização por parte do Estado. Isto é destacado de forma clara no trecho abaixo.

“Ora, essa noção foi gestada justamente em um contexto no qual a questão do desemprego ganhava uma dimensão impar 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 direitos. Corrobora, assim sem assumi-la explicitamente, uma percepção de fundo privatizante de tais políticas”. (Oliveira, 2007, p. 50).

A concepção da qualificação profissional como direito social e mecanismo de promoção da cidadania é também objeto de destaque nos documentos do PNQ. Tal fato pode ser demonstrado no trecho a seguir.

“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 desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a consolidação da cidadania”. (Oliveira, 2007, p. 54).

No presente capítulo procura-se desenvolver uma discussão acerca dos conceitos propostos buscando, além de uma exposição das trajetórias históricas de seus desenvolvimentos, relacioná-los ao contexto de desenvolvimento dos planos de qualificação, objeto deste trabalho.

### **3.1 – Cidadania e direitos**

A discussão em torno dos direitos sociais é fundamentada, neste capítulo, a partir do texto de Marshall (1967), que ao estudar o desenvolvimento dos direitos na realidade britânica, divide o conceito de cidadania em três partes ou elementos, que são o civil, político e social. Os direitos civis são basicamente aqueles necessários à liberdade individual, presentes na tradição liberal. Incluem a liberdade de consciência, de opinião e de expressão, bem como o direito de propriedade e os direitos processuais penais, tais como a presunção de inocência até que se prove o contrário, o julgamento por júri popular, entre outros. Já os direitos políticos dizem respeito à participação no exercício do poder político, principalmente o direito de votar e o de ser votado. Por fim, os direitos sociais que, segundo Marshall, englobam um grupo de direitos relacionados a níveis mínimos de bem-estar e de segurança econômica, além de uma vida civilizada de acordo com os padrões que prevalecem

culturalmente na sociedade. Estão incluídos nesta categoria os sistemas públicos de educação e de saúde, assim como toda legislação trabalhista e os serviços de assistência social.

Segundo o autor, nos velhos tempos, os três direitos estavam, de certa forma, fundidos em um só. Isto se dava pelo fato das instituições à quais os direitos estavam vinculados encontrarem-se também fundidas. A evolução destes direitos se dá a partir de um processo de separação funcional.

“Quando as instituições, das quais os três elementos da cidadania dependiam, se desligaram, tornou-se possível para cada um seguir seu caminho próprio, viajando numa velocidade própria sob a direção de seus próprios princípios peculiares”. (Marshall, 1967, p. 65).

Esse distanciamento entre os elementos da cidadania os levaram a parecer elementos estranhos entre si. Esta separação se deu de forma tão intensa que é possível atribuir o período de formação da vida de cada um em a século diferente. Os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao século XX. Os dois primeiros períodos tiveram como características um certo grau de desenvolvimento da cidadania por meio dos direitos civis e políticos, todavia, sem ter exercido grande influência direta sobre a desigualdade social.

“Os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica. Os direitos políticos deram poder potencial cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de idéias quanto às funções próprias do Governo. Foi necessário bastante tempo para que estes se desenvolvessem. Os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania. A finalidade comum das tentativas voluntárias e legais era diminuir o ônus da pobreza sem alterar o padrão de desigualdade do qual a pobreza era, obviamente, a consequência mais desagradável”. (Marshall, 1967, p. 88).

Esta seqüência de desenvolvimento dos três elementos se deu, segundo Marshall, de uma forma lógica. Com base no exercício dos direitos civis, os ingleses reivindicaram o direito de votar e participar do governo do seu país. Esta participação levou à criação do Partido Trabalhista, que foi, em grande parte, responsável pela introdução dos direitos sociais.

A tensão embutida na convivência desses três elementos torna-se óbvia, especialmente no que se refere à afirmação dos direitos civis e dos direitos sociais simultaneamente. Uma boa ilustração disto é demonstrada por Reis (2003), que utiliza como exemplo o fato de como uma lei trabalhista interfere na liberdade de agentes privados em acertar como queiram um contrato de trabalho.

“A decadência do controle dos salários pelo governo britânico no século XVIII está relacionada, entre outras coisas, à aplicação dos direitos civis na esfera econômica. Trata-se da liberdade de se trabalhar onde se queira, segundo um contrato livremente firmado pelas partes diretamente envolvidas. Ao final do século XVIII, a idéia que hoje temos da cidadania estava dividida: o que hoje chamamos direitos sociais associados à regulamentação, à proteção de determinados grupos no interior da sociedade era considerado "velho", um resquício de costumes herdados das corporações de ofícios e das guildas medievais; os direitos civis, por sua vez a legítima afirmação de interesses individuais de cidadãos livres, eram o "novo".” (Reis, 2003, p. 66).

Nota-se, então, que ao longo do século XIX, a existência de proteção social, em vez de ser uma condição da cidadania, era, ao contrário, inconciliável com ela. Aquele que necessitasse de proteção não poderia ser considerado um cidadão.

O avanço dos direitos sociais no final do século XIX e século XX se deu, segundo o autor, pela sua incorporação ao status da cidadania, através de uma diminuição das desigualdades de classes. Nota-se, porém, que não é surpreendente que a idéia do liberalismo como ideologia burguesa tenha surgido nesta época. Sendo assim, os direitos sociais modernos podem ser considerados, em boa medida, como uma subversão dos direitos civis presentes na tradição liberal. O que há de diferente é o fato de que os direitos sociais acabam incorporados aos direitos presentes na noção moderna de cidadania, juntamente com os direitos civis incompatíveis anteriormente.

É importante destacar que o modelo descrito por Marshall refere-se ao caso inglês. A busca pelo ideal da cidadania plena pode até ter semelhanças entre os diversos países. Todavia, este processo não pode ser considerado como um processo linear onde todos os países seguem o mesmo caminho.

No caso do Brasil, este desenvolvimento se deu de forma bem distinta do modelo inglês. Carvalho (2006) destaca pelo menos duas diferenças importantes em relação ao modelo descrito por Marshall na Inglaterra. “A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos”. (2006, p. 11). Os direitos políticos teriam se desenvolvido de forma mais acentuada após a independência em 1822, enquanto a manutenção da escravidão e outros fatores teriam trazido grandes limitações aos direitos civis nesta época.

A constituição promulgada em 1824, que vigorou até o fim da monarquia, acabou por regular os direitos políticos ao estabelecer os três poderes tradicionais, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Criou-se também um quarto poder, o poder Moderador, que era exclusivo do imperador e que tinha como principal atribuição nomear os ministros de Estado. A constituição definiu também quem poderia votar e ser votado.

Outro ponto a ser destacado como positivo no desenvolvimento dos direitos políticos, refere-se à regularidade das eleições. Entre 1822 e 1930 houve eleições sem interrupções, com exceção apenas de casos excepcionais em locais específicos. O que merece ser enfatizado, porém, é como se davam tais eleições.

“A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente, não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político. Apenas pequena parte da população urbana teria noção aproximada da natureza e do funcionamento das novas instituições”.(Carvalho, 2006, p. 32).

O que merece destaque, também, é o sentido do ato de votar. O que se buscava, não era o exercício de um direito de cidadão, mas sim o domínio político local.

“O voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor

fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão”. (Carvalho, 2006, p. 35).

O peso do período colonial se deu, de forma mais enfática, no campo dos direitos civis. A herança da escravidão, da grande propriedade rural e de um Estado comprometido com o poder privado acabou por limitar o desenvolvimento dos direitos civis. No campo dos direitos políticos, conforme descrito acima, deu-se uma certa evolução, mas de forma bastante questionável. O que destaca novamente Carvalho é que “(...) até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado”. (2006, p. 83). A participação na política nacional era limitada a pequenos grupos.

Antes de se retomar o tema de desenvolvimento da cidadania no Brasil, passa-se a uma breve discussão sobre o conceito de sociedade civil como forma de subsídio para as discussões sobre o período pós 1930.

### **3.2 – Sobre o conceito de sociedade civil**

A discussão em torno do conceito de sociedade civil apresenta uma longa trajetória na história do pensamento político, como é possível observar pelo texto de Avritzer (1994, p. 32).

“Sociedade civil foi o termo utilizado para a tradução do conceito aristotélico de *Politike Koinonia* para o latim. A sua genealogia não nos auxilia muito na compreensão do significado moderno do termo. O conceito de *societas civilis* tal como foi utilizado no período medieval não distinguia a sociedade do Estado. Os primeiros autores modernos a utilizarem o termo sociedade civil da mesma forma como ele é utilizado hoje foram Montesquieu, Paine e Ferguson. A eles podemos atribuir a preocupação de procurar um princípio constitutivo próprio para a idéia de sociedade”.

O que é destacado, porém, é que o primeiro autor moderno que utiliza de forma fundamental em sua obra a idéia de sociedade civil é Hegel, quando reconhece que nem a família nem o Estado são capazes de estabelecer o conjunto das determinações para a vida dos indivíduos nas sociedades modernas. Surge, portanto, um conjunto de instituições entre a

família e o Estado. Estas instituições desempenharão um papel fundamental no desenvolvimento da individualidade e na criação de uma nova forma de vida ética.

“Sociedade civil para Hegel implica, simultaneamente, nas determinações egoístas e individualistas provenientes da ação dos indivíduos no interior do sistema das necessidades e na procura de um princípio ético que, para Hegel jamais poderia ser proporcionado pelo mercado. Hegel propõe as corporações como formas de associação capazes de introduzir o indivíduo na vida ética”. (Avritzer, 1994, p. 33).

Segundo Hegel, as corporações desempenhariam um papel de organismo intermediário, exercendo uma ligação entre o individualismo egoísta do mercado e uma solidariedade societária. Neste sentido, Hegel se posicionaria contrário à divisão rígida das sociedades modernas em duas esferas, uma pública e outra privada.

Karl Marx apresenta uma mudança terminológica e conceitual em relação a Hegel. A sociedade civil não possui esta conotação de instituições intermediárias entre a família e o Estado no pensamento de Marx. “Pelo contrário, a sociedade civil se reduz ao sistema das necessidades, isto é, à economia capitalista, que de forma alguma pode ser considerada uma instituição intermediária na construção da vida ética”. (Avritzer, 1994, p. 33). A análise de Marx é feita por meio da contradição entre proprietários e não proprietários. Para ele, esta contradição não seria superada pela construção de organismos intermediários entre o mercado e o Estado. A solução apresentada, a abolição do mercado, não é colocada no sentido de diferenciação, e sim em uma perspectiva de fusão entre Estado e sociedade.

Esta trajetória da idéia de sociedade civil na filosofia política é completada por Gramsci e sua tentativa de elaborar um conceito de sociedade civil a partir da crítica a Hegel e a Marx simultaneamente. A crítica a Hegel se dá por meio da redução da idéia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade. Para ele, algumas instituições, tais como a polícia e a administração da justiça, consideradas por Hegel como instituições da sociedade civil, constituem, na verdade, instituições particularistas de defesa da dominação de classe. Já a crítica a Marx se dá pela redução economicista da idéia de sociedade civil.

“Ele será o primeiro autor a perceber a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, de acordo com o qual esta deve ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação”. (Avritzer, 1994, p. 34).

O debate sobre o conceito de sociedade civil entre Hegel, Marx e Gramsci acabou, porém, desempenhando um papel reduzido no resgate da idéia de sociedade civil feito pelos movimentos de oposição ao socialismo real no Leste europeu. A idéia de sociedade civil ressurgiu com a proposta de se pensar uma terceira via de oposição ao estado soviético, depois do fracasso das propostas de democratização na Hungria e Tchecoslováquia. Esta terceira via envolveria a idéia de limitar a atuação do Estado através da organização da sociedade, porém, sem propor um enfrentamento final entre Estado e sociedade. A análise da prática política destes movimentos leva a uma associação com a prática política dos novos movimentos sociais no Ocidente.

O conceito de Movimento Social tem sua origem por volta de 1840, e era utilizado para designar o surgimento do movimento operário europeu. Posteriormente, tal expressão é utilizada na tradição marxista como forma de representar “a organização racional da classe trabalhadora em sindicatos e partidos empenhados na transformação das relações capitalistas de produção”. (Doimo, 1995, p. 37). Ou seja, os movimentos sociais caracterizavam-se principalmente por terem sua base determinada pelas relações capitalistas de exploração do trabalho pelo capital. Os sindicatos e os partidos políticos de orientação socialista e comunista aparecem nessa perspectiva como principais formas de organização, e qualquer movimento que não se enquadrasse nessa perspectiva não poderia ser considerado movimento social.

A partir do final da década de 1960, esse conceito clássico de movimentos sociais ganha novas matrizes. Tal fenômeno pode ser explicado partindo-se de dois vetores básicos: primeiro em nível sócio-histórico, no qual há uma profunda mudança na estrutura produtiva, criando condições para um maior controle sobre o processo de trabalho, sobre as classes trabalhadoras e sobre o emprego da força de trabalho; e uma mudança na própria relação Estado/sociedade, onde por um lado tem-se o desenvolvimento do Welfare State, e por outro temos consolidação das ditaduras na América Latina. Com isso, o enfoque deixa de ser

centrado somente na relação Capital/Trabalho. O segundo vetor relaciona-se com uma crise no pensamento teórico - Com a queda do Socialismo real, e conseqüente crise na fonte originária do conceito de movimento social, a origem epistemológica do significado Marxista perde credibilidade. (Doimo, 1995).

Os velhos movimentos sociais que tinham suas bases na esfera econômica, nas contradições entre capital e trabalho, e que confiavam na racionalidade do Estado, dão lugar aos chamados novos movimentos sociais, que por outro lado, não têm sua base nas contradições da sociedade capitalista, mas sim no princípio da diversidade cultural. Torna-se possível observar uma fragmentação de valores e ideologias, rompendo assim com a velha matriz, a contradição entre capital e trabalho. Tais movimentos surgem em franca desconfiança da racionalidade instrumental, desenvolvendo uma postura de hostilidade em relação ao Estado. Alguns movimentos são gerados a partir de aspectos valorativos, culturais, raciais ou étnicos, situando-se exclusivamente em alguma destas esferas ou intercalados entre si.

A divisão entre novos e velhos movimentos sociais trouxe à cena movimentos que contribuíram para novas formas de sociabilidade, travando novas batalhas políticas com o objetivo de dar novo significado a noções predominantes de cidadania, desenvolvimento e democracia.

A afinidade destes movimentos com os dos países do Leste europeu se dá pelo fato de que, apesar de se posicionarem de forma crítica em relação às estruturas do mercado e do Estado, eles não se organizam com o objetivo de acabar com tais estruturas. Esta afinidade nos mostra a idéia de sociedade civil pensada não mais como um sistema das necessidades, como Hegel e Marx supuseram, mas sim como movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade. Esta definição acaba por resgatar a idéia de um espaço político para o exercício da vida ética presente em Hegel, a contradição entre o espaço da interação e a operação do mercado presente em Marx, e a necessidade de conceber a sociedade em articulação com a esfera de reprodução da cultura presente em Gramsci. Outro autor que pode ser utilizado como forma de situar o conceito de sociedade civil no interior de sociedades complexas e multidiferenciadas é Habermas, segundo Arato e Cohen (1994):

“Habermas não nos oferece uma teoria da sociedade civil. Todavia, sua distinção analítica entre a lógica sistêmica e a lógica do mundo da vida nos permite situar a sociedade civil no interior de um marco analítico capaz de facilitar uma análise abrangente das várias dinâmicas das sociedades contemporâneas”. (p. 153).

O conceito de mundo da vida de Habermas possui duas dimensões distintas que permitem, por meio de suas diferenciações, definir a sociedade civil nas sociedades contemporâneas. A primeira dimensão trata o mundo da vida como um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura utilizados pelos indivíduos na sua vida cotidiana. Na segunda dimensão, o mundo da vida contém três elementos estruturais distintos, que são a cultura, a sociedade e a personalidade. Quando os atores se entendem mutuamente e concordam sobre a sua condição, eles partilham uma tradição cultural. Quando os atores coordenam suas ações por meio de normas reconhecidas subjetivamente, estes agem como membros de um grupo social solidário. Nas palavras de Arato e Cohen (1994, p. 53), “os indivíduos que crescem no interior de uma tradição cultural e participam da vida de um grupo internalizam orientações valorativas, adquirem competência para agir e desenvolvem identidades individuais e sociais”.

A reprodução destas duas dimensões do mundo da vida passa por processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. Mas a diferenciação estrutural do mundo da vida se dá por meio da emergência de instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades. Esta dimensão do mundo da vida é que corresponde ao conceito de sociedade civil acima citado.

“Cada sociedade desenvolve instituições capazes de assegurar a transmissão da cultura, a integração e a socialização. As sociedades civis, quaisquer que sejam as suas formas, pressupõem uma estrutura jurídica e uma constituição que articula os princípios subjacentes à sua organização interna. No entanto, no contexto de um mundo da vida modernizado, a sociedade civil existe somente onde exista garantia jurídica da reprodução das várias esferas na forma de um conjunto de direitos”. (Arato e Cohen, 1994, p. 54).

O conceito de mundo da vida de Habermas pode, portanto, conceitualizar a sociedade civil como uma dimensão do mundo da vida que é assegurada institucionalmente por um

conjunto de direitos que, ao mesmo tempo a pressupõem e a diferenciam das esferas da economia e do Estado.

### **3.3 - Sociedade civil e direitos sociais no Brasil**

Pelo menos dois momentos de grandes avanços no campo das conquistas de direitos podem ser destacados no Brasil ao longo do século XX. O primeiro momento a ser considerado aconteceu durante a ditadura do Estado Novo, no ano de 1943, quando Getúlio Vargas promulgou a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. O segundo momento data de 1988, quando o Congresso Nacional Constituinte, após um longo processo de transição para a democracia, promulgou a nova Constituição do país. Conforme ressalta Pinto (2005, p. 197),

“Em ambos os momentos, não há dúvidas, houve ganhos para a população, em geral, e para as camadas mais pobres, em particular; mas, deve-se ter presente que tal fato aconteceu muito mais por uma complexa dinâmica dos momentos, do que por políticas sociais focadas nas necessidades das populações e na vontade de os governos fazerem valer os direitos assegurados em sofisticados sistemas legais”.

A partir de 1930, houve importantes mudanças históricas no Brasil. Conforme disse-se anteriormente, a criação do Ministério do Trabalho seguido da criação de uma vasta legislação trabalhista e previdenciária, que se completou com a CLT na década de 1940, acabou por proporcionar um grande avanço no campo dos direitos sociais. Já os direitos políticos evoluíram de forma mais complexa, devido a uma fase de instabilidade em que se alternaram períodos de ditaduras e regimes democráticos.

“A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembleia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas presidente. Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945. Nesse ano, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início à primeira

experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país”. (Carvalho, 2006, p. 87).

A democracia se dava, principalmente, pela extensão do voto popular que ocorreu no período, bem como por um certo grau de lisura no processo eleitoral, como não havia ainda acontecido. Esta experiência durou até 1964, quando os militares implantaram nova ditadura.

O golpe de 1964 atingiu duramente os direitos civis e políticos por meio das medidas de repressão. “Como era maior a mobilização em 1964 e como estavam mais desenvolvidos os meios de controle, a repressão política dos governos militares foi também mais extensa e mais violenta do que a do Estado Novo”. (Carvalho, 2006, p. 160). Esta limitação, ou até mesmo suspensão, dos direitos civis e políticos tiveram, como contrapartida, um investimento por parte dos governos militares na expansão dos direitos sociais.

Houve avanços em relação aos direitos sociais e um funcionamento limitado dos direitos políticos ao se permitir um funcionamento de partidos e do Congresso. Porém, isto não resultou em avanços nos direitos civis que foram os mais atacados no período dos governos militares.

“O *Habeas corpus* foi suspenso para crimes políticos, deixando os cidadãos indefesos nas mãos dos agentes de segurança. A privacidade do lar e o segredo da correspondência eram violados impunemente. Prisões eram feitas sem mandado judicial, os presos eram mantidos isolados e incomunicáveis, sem direito a defesa. Pior ainda: eram submetidos a torturas sistemáticas por métodos bárbaros que não raro levavam à morte da vítima. A liberdade de pensamento era cerceada pela censura prévia à mídia e às manifestações artísticas, e, nas universidades, pela aposentadoria e cassação de professores e pela proibição de atividades políticas estudantis”. (Carvalho, 2006, p. 193).

Com base na luta pela redemocratização a partir da década de 1970, a sociedade civil brasileira passa por um significativo ressurgimento em diversas arenas públicas do país. Esse ressurgimento, que tem como base a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é considerado por alguns autores como a fundação, de fato, da sociedade civil no Brasil. Esta análise se dá a partir do fato de que a sua existência anterior estava caracterizada, muito fortemente, pela falta de autonomia em relação ao Estado.

O que é destacado por Dagnino (2002), é que ao se retornar às instituições formais básicas da democracia não foi produzido o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social. Isto propiciou a ênfase das entidades da sociedade civil na ampliação e radicalização da própria noção de democracia, mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade.

“A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados, a reorganização partidária, etc, fenômenos qualificados por um intenso debate sobre a natureza da democratização, constitui uma face desse processo. A outra, resultado da primeira, é a própria democratização do Estado, que, mediante o restabelecimento de vários dos procedimentos democráticos formais, abre-se ao acesso das novas forças políticas constituídas na luta contra o regime autoritário. A nova Constituição de 1988 é o marco formal desse processo”. (Dagnino, 2002, p. 13).

O processo de redemocratização da sociedade brasileira levou à instalação da Assembléia Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer uma outra ordem social, em novas bases, o que fez com que esses movimentos se articulassem para tentar inscrever na Carta Constitucional direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado, por meio de políticas públicas.

As transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil descritas acima acabaram por criar uma nova relação entre eles, onde o antagonismo e o confronto declarados, característicos do período de resistência contra a ditadura, acabam perdendo espaço para uma

postura de negociação, com possibilidade de atuação conjunta, presente na expressão “participação da sociedade civil”.

“A adesão a esse novo paradigma se dá, evidentemente, de forma diferenciada. Tal diferenciação se faz presente tanto no interior do Estado, uma vez rompida a relativa homogeneidade do período autoritário, como no interior da sociedade civil, cuja heterogeneidade se desvela com o avanço da disputa pela construção democrática e uma crescente diversificação de atores, interesses e posições políticas”. (Dagnino, 2002, p. 13).

Apesar desta diferenciação, é possível perceber, como característica dos anos 1990, uma tentativa de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil.

O processo de redemocratização do Estado brasileiro consagrou a participação popular na gestão “da coisa pública” ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuiriam para a ampliação da esfera pública no país, entendida como arena, na qual as questões que afetam o conjunto da sociedade são expressas, debatidas e tematizadas por atores sociais. Esses espaços, além de possibilitarem o exercício do controle público sobre a ação governamental, também tornam públicos os interesses dos que os compõem.

Tais experiências alteram significativamente a relação Estado/sociedade, na medida em que criaram novos canais de participação popular, como é o caso dos conselhos de políticas sociais, que têm atuado na sua co-gestão. Sendo esses conselhos instrumentos de expressão, representação e participação popular, eles têm o desafio de discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representam interesses coletivos. Outro grande desafio é transformar suas deliberações em ações do poder público, ou seja, interferir na definição de ações, prioridades e metas dos governos e funcionamento de seus sistemas administrativos.

A Constituição de 1988 e os tratados ratificados pelo Brasil junto a órgãos ou pactos internacionais (OIT, ONU, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - 1966)

consagraram uma maior participação pública em decisões políticas, sociais e econômicas. A figura da participação política dos cidadãos se expressa então para além do voto, onde este canal de expressão e negociação de interesses tomou peso e valor no cenário político configurando assim novas formas de articulação e parcerias entre governo e sociedade civil. Sob o objeto da participação pública na construção de tomadas de decisão temos como exemplo a distribuição orçamentária e a participação dos conselhos ou outras formas de se constituir diretrizes democráticas e legítimas num ideal de intervenção direta em prol de interesses classistas ou individuais. “[...] o padrão *conselhista* ao mesmo tempo em que se distancia do modelo informal e quase-experimental dos anos 1980, passa cada vez mais a entreter com o sistema brasileiro de proteção social relações estruturantes” (Draibe, 1998). Sendo assim, ao se pensar e construir formas de participação direta da população está se instituindo “novos espaços de negociação e inter-relação (que) são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nestes espaços, estes atores são obrigados a debater e ajustar suas estratégias; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada”.(Avritzer e Pereira, 2005). Sendo espaços de convivência e debate, esses espaços potencialmente buscariam fortalecer o aprendizado e a consolidação de uma cultura de direitos, por meio do exercício efetivo da cidadania.

O que deve ser destacado, porém, é que estes espaços de negociação e inter-relação não possuem um funcionamento de forma ideal. Um bom exemplo disto são as Comissões Municipais de Emprego. As CMEs são consideradas como “alicerce” do Sistema Público de Emprego – SPE, tendo por um lado o papel de implementar/executar os programas pertencentes ao SPE, e por outro a função de articuladora com a sociedade civil para além de implementar/executar, formular ações integradas que levem em consideração as particularidades locais. No entanto, as ações realizadas pelas CMEs e o papel a elas conferidas demonstram como as CMEs são consideradas apenas como órgãos descentralizados que executam as ordens de instancias superiores sem nenhuma autonomia para realizar suas ações. Os dois planos que são objeto de estudo desta dissertação, o PLANFOR e o PNQ, apresentam como elementos de inovação o fortalecimento da participação da sociedade civil por meio da atuação dos Conselhos Estaduais e Comissões Municipais de Emprego. O que se pode observar em relatórios e estudos referentes à avaliação de ambos os planos é que esta

participação se dá de forma deficitária. Ainda existem muitos municípios sem as Comissões Municipais estruturadas ou sob forte influência do governo, onde os integrantes das comissões são praticamente indicados pela prefeitura local. A atuação destes órgãos acaba por ser meramente como legitimadora de determinadas políticas elaboradas de forma vertical e centralizada.

Carvalho (2006) ressalta tais efeitos oriundos da seqüência em que se deu o desenvolvimento dos direitos no Brasil.

“Na seqüência inglesa, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo”. (Carvalho, 2006, p. 220).

Os direitos civis eram a base de tudo no caso inglês, e a participação política tinha como objetivo a garantia de tais direitos. No Brasil a seqüência se deu de forma invertida.

“Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população”. (Carvalho, 2006, p. 219).

Uma consequência desta inversão que merece destaque é a valorização excessiva do Poder Executivo. Isto ocorre pelo fato dos direitos sociais serem implantados, principalmente, em períodos de ditaduras, em que o Poder Legislativo estava impedido de funcionar ou funcionava com atribuições limitadas. Isto leva a uma visão do Executivo como ramo mais importante do poder.

“O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação”. (Carvalho, 2006, p. 221).

Isto fica nítido, conforme demonstrado anteriormente, pelas formas de busca pela participação por parte das entidades da sociedade civil no Brasil. Busca-se construir espaços de participação e negociação direta com o governo e, muitas vezes, tais espaços são colocados como os verdadeiros instrumentos de participação em detrimento da participação representativa por meio do Poder Legislativo.

Outra consequência da forma como se deu o desenvolvimento dos direitos no Brasil é destacado também por Telles (2006, p. 89),

“E é nisso que se aloja o paradoxo da sociedade brasileira. Paradoxo de um projeto de modernidade que desfez as regras da República oligárquica, que desencadeou um vigoroso processo de modernização econômica, social e institucional, mas repôs a incivilidade nas relações sociais. Pois nos anos 30, a concessão de direitos trabalhistas e a montagem de um formidável sistema de proteção social tiraram a população trabalhadora do arbítrio, até então sem limite, do poder patronal, para jogá-la por inteiro sob a tutela estatal”.

Ou seja, o baixo desenvolvimento dos direitos civis e políticos levou a uma definição de cidadania com base estritamente na proteção do Estado por meio dos direitos sociais. A cidadania é dissociada da liberdade política e baseada numa percepção dos direitos como uma doação de um Estado protetor, que reduz tais direitos ao acesso aos direitos sociais. Um bom exemplo disso é o que Wanderley Guilherme dos Santos chama de cidadania regulada.

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo”. (Santos, 1979, p. 75).

Enquanto excluído do mercado de trabalho, o indivíduo vê-se destituído da sua própria condição de cidadão. A condição de cidadão não se dá por meio das conquistas dos direitos, mas sim por um pertencimento corporativo. Esta concepção aparece de forma central no PLANFOR, onde a condição de cidadão se dá pela inserção do indivíduo no mercado de trabalho formal. Justifica-se, com isso, a forte ênfase na noção de empregabilidade presente neste plano. O indivíduo, dentro desta perspectiva, deve tornar-se mais atrativo ao mercado formal de trabalho. A identidade de cidadão é atribuída pelo vínculo profissional que qualifica o indivíduo para o exercício dos direitos. Neste modelo de desenvolvimento, os direitos acabam por não se universalizar, levando a uma acentuação das desigualdades.

“Esses são os não-iguais, os que não estão credenciados à existência cívica justamente porque privados de qualificação para o trabalho. São os pobres, figura clássica da destituição. Para eles, é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria. Esse é

o lugar dos não-direitos e da não-cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído”. (Telles, 2006, p. 95).

No caso do PNQ, esta noção também está presente, mas a forte ênfase no mercado formal de trabalho presente no PLANFOR é substituída. A condição de cidadão não se vincula mais somente ao mercado formal de trabalho. A inclusão no mercado formal ainda permanece na concepção do PNQ, mas ganha maior destaque a obtenção da condição de cidadão também por meio de outras formas de trabalho e renda.

“Na concepção do novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, foi feito o esforço de combinar todas as ações de Políticas Públicas de Emprego (Intermediação de Mão-de-obra, Programa de Geração de Emprego e Renda, Seguro-Desemprego) para que de fato todo esse processo seja inclusivo para os que procuram uma forma de trabalho ou renda, a fim de tornarem-se cidadãos”. (Brasil, 2003, p. 7).

Neste contexto é que se ganha destaque a figura do excluído que será abordado no tópico seguinte. A acentuação das desigualdades leva à criação da figura de uma espécie de não-cidadão ou pré-cidadão.

### **3.4 – Algumas considerações sobre exclusão social**

Segundo Castel (2000), a exclusão vem se tornando uma expressão usada para definir todas as modalidades de miséria do mundo, tornando-se assim a questão social por excelência.

Para este autor, a expressão exclusão deveria ser usada de forma mais restrita, ou seja, deveria ser substituída por uma noção mais apropriada para nomear e analisar os riscos sociais atuais.

Entre os motivos apresentados pelo autor para a utilização de forma mais restrita do termo, o primeiro relaciona-se à heterogeneidade de seus usos.

“Ela designa um número imenso de situações diferentes, encobrando a especificidade de cada uma. Ou seja, a exclusão não é uma noção analítica. Ela não permite conduzir investigações precisas sobre os conteúdos que pretende abranger”. (Castel, 2000, p. 18).

A expressão é usada para definir desde o desempregado de longa data até o jovem da periferia que ainda não conseguiu seu primeiro emprego.

“Eles não têm nem a mesma trajetória, nem a mesma vivência, nem a mesma relação com o mundo, nem o mesmo futuro. Sem dúvida, podemos chamá-los de excluídos, mas o que ganhamos em compreensão? Falar em termos de exclusão é rotular com uma qualificação puramente negativa que designa a falta, sem dizer no que ela consiste nem de onde provém”. (Castel, 2000, p. 20).

Seria como destacar, de forma descontextualizada, situações limite, que só fazem sentido quando analisadas dentro de um processo. Ou seja, este foco de análise na exclusão corre o risco de funcionar como uma armadilha, onde se procura analisar os desequilíbrios, sem se levar em consideração as dinâmicas sociais mais gerais.

Martins (2002), chama a atenção para um outro ponto ao se tratar do conceito de exclusão. Para ele, este termo é criado para substituir outras expressões já existentes para definir a situação da sociedade contemporânea do terceiro mundo.

“Portanto, mais do que o real problema social que se oculta por trás da concepção de exclusão, e que já teve outros nomes, é necessário compreender essa interferência de fora, dos que não tem esse problema, no caso, o da exclusão social. É preciso compreender quais são as razões e os motivos pelos quais os que se preocupam com a exclusão social querem encaixar a realidade dos pobres nesse

conceito e por que já não serve o conceito de pobre, ou o conceito de trabalhador ou o conceito de marginalizado”. (Martins, 2002, p. 27)

Nesse sentido, a categoria exclusão nada mais seria do que uma transformação em conceitos que procuram explicar os problemas sociais que resultaram do desenvolvimento capitalista. O excluído, segundo Martins, seria o excluído do mercado de trabalho, remetendo-se assim à cidadania regulada de Wanderlei Guilherme dos Santos, onde o fato do indivíduo ser ou não cidadão está vinculado à sua vinculação profissional. Esta exclusão, portanto, seria temporária, mas devido às configurações da economia e mercado de trabalho, estes períodos de exclusão vêm se tornando cada vez maiores.

“A diluição da identidade do trabalhador na figura do excluído e a ampliação da categoria dos marginalizados produziram e estão produzindo uma mudança social que precisa ser compreendida e explicada. A mudança social sobrepõe o excluído ao trabalhador porque, sociologicamente, o trabalhador perde em parte a sua visibilidade como tal”. (Martins, 2002, p. 34).

Associado ao trabalhador excluído temporariamente do mercado de trabalho, estaria o que o autor chama de trabalhador potencial, tal como o mendigo, a criança de rua, o desempregado, o expulso da terra, que são excluídos por serem irrelevantes para a produção.

“Não só, nem principalmente, excluídos das oportunidades de participação social. Mas, excluídos das possibilidades ativas do fazer História. Não podem fazer uma greve, isto é, não podem recusar o trabalho, pois ninguém quer o seu trabalho e quando o que há muito mais gente querendo trabalhar do que gente querendo oferecer-lhes trabalho. Não podem impregnar por dentro o processo de reprodução ampliada do capital. A produção de novas situações e de novas

relações sociais se dá sem eles. E a reprodução se dá sem sua participação direta”. (Martins, 2002, p. 35).

Outro fato destacado relaciona-se ao grande consenso que esta expressão abrange, uma vez que as medidas mais emergenciais tomadas para lutar contra a exclusão acabam substituindo as políticas sociais mais gerais, que possuem finalidades mais preventivas e não somente reparadoras. Conforme ressalta o Castel,

“Parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processos que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo técnico enquanto que o controle do processo exige um tratamento político”. (Castel, 2000. p. 32).

Ou seja, as medidas são focadas naqueles que são os mais excluídos entre os excluídos, e mesmo tais serviços são oferecidos de forma bastante precária, o que leva a uma situação em que os serviços públicos focados não resolvem o problema da pobreza, e a ausência de políticas sociais mais abrangentes acaba por agravar essa condição de exclusão e pobreza.

“A pobreza dos brasileiros é tão grande que possibilita até uma pobre concepção do pobre e da pobreza. Com isto, qualquer sinalização, como por exemplo, minorar a desnutrição, já aparece como uma medida de combate à pobreza. Esquece-se que uma condição de vida de tal modo caracterizada por subnutrição, analfabetismo e doença constitui a concepção de pobreza absoluta, que se coloca à parte de qualquer definição razoável de decência humana”. (Sposati, 1988, p. 22).

Nesse sentido, Martins destaca que o problema principal não está na exclusão, mas sim nas formas em que se dá a inclusão.

“Estamos em face não de um problema de exclusão. A palavra exclusão conta apenas metade do processo, mas não conta a consequência mais problemática da economia atual, que é a inclusão degradada do ser humano no processo de reprodução ampliada do capital. É isso que tem que ser discutido. É isso que tem que ser objeto de consideração”. (Martins, 2002, p. 125).

Castel destaca ainda que, na maior parte das vezes, o termo é usado para definir a vulnerabilidade criada pela degradação das relações de trabalho e das proteções relacionadas a ela. Nesse sentido, os termos mais adequados seriam precarização, vulnerabilização, ou até mesmo marginalização.

É importante ressaltar aqui que a discussão sobre inclusão/exclusão social aparece de forma mais enfática nos documentos referentes ao PNQ do que no PLANFOR. Este fato pode ser explicado pela ênfase dada nos documentos do PNQ sobre uma superação em relação às falhas conceituais presentes no PLANFOR. A ênfase no caso do PLANFOR encontra-se na focalização de suas ações e na inclusão social por meio da inserção no mercado formal de trabalho. Essa focalização fica evidente no texto a seguir.

“Ao dar primazia à demanda, o PLANFOR busca estabelecer suas prioridades atentando para dois objetivos, ambos corretos em si, mas que nem sempre são fáceis de conciliar: por um lado, recomenda a focalização na demanda do mercado de trabalho e, simultaneamente, estabelece como população-alvo aquelas pessoas que, em função de uma série de características individuais, econômicas e sociais, se encontram em desvantagem quanto ao acesso às formas convencionais de educação profissional”. (Salm, 1999, p. 14).

A inclusão social, no caso do PLANFOR, ficaria, portanto, focalizada no seu público prioritário e determinada pela demanda do mercado formal de trabalho. Esta concepção foi criticada nos documentos referentes ao PNQ.

“Uma Política Pública de Qualificação, que venha a se afirmar como um fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, deve nortear-se por uma concepção de qualificação entendida como uma construção social, de maneira a fazer um contraponto àquelas que se fundamentam na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho”. (Brasil, 2003, p. 23).

Nota-se aqui uma crítica à noção de empregabilidade que é foco principal da concepção do PLANFOR. Mais uma vez, é destacado o caráter de política social que é atribuído à qualificação profissional no âmbito do PNQ e a proposta de correção de problemas presentes na concepção do PLANFOR.

## **CAPÍTULO 4**

### **DEMANDA E CONSUMO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O PLANFOR E O PNQ**

No capítulo inicial desta dissertação, buscou-se fazer uma apresentação das principais diretrizes dos planos, realizando-se algumas comparações de forma muito preliminar entre os dois planos estudados. O objetivo deste capítulo final é aprofundar tal comparação tendo como base os conceitos discutidos anteriormente.

O presente capítulo é estruturado em dois eixos temáticos principais. O primeiro relaciona-se ao planejamento, onde são analisados a concepção e objetivos dos dois planos, bem como os respectivos mecanismos de implementação. O segundo eixo é direcionado à implementação, em que são analisados o atendimento ao público alvo prioritário e a participação da sociedade civil no âmbito dos planos.

A análise dos planos desenvolvida neste capítulo será feita levando-se em consideração a definição apresentada por Arretche (1999, p. 31), que define a análise de políticas públicas como o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. A análise proposta desta forma procura reconstruir as diversas características relacionadas à formulação e implementação da política em questão de forma a apreendê-la em um todo coerente e compreensível.

#### **4.1 – Das fontes**

O desenvolvimento deste estudo se deu com base na metodologia da análise documental.

“Em geral, a pesquisa documental realiza-se sobre materiais que se encontram elaborados. São fontes acabadas que não receberam ainda um tratamento analítico ou se isso aconteceu ainda podem oferecer contribuições de reforço, ou podem ainda receber uma nova reformulação de acordo com os objetivos da pesquisa”. (Ferrari, 1982, p. 224).

Para as análises desenvolvidas neste capítulo foram utilizadas fontes documentais secundárias, que são definidas como aquelas contribuições provenientes de documentação já analisada e publicada. Sendo assim, estes documentos não são obtidos por experiência ou observação pessoal. Porém, estas informações recebem uma interpretação e explicação de tal modo que, em sua apresentação, tendem a diferenciar-se do documento original, sem que por isso os dados sejam deformados. (Ferrari, 1982, p. 227). Com base nesta definição, as fontes selecionadas para o presente estudo foram resoluções do CODEFAT, principalmente a Resolução 194 de 23 de setembro de 1998, referente ao PLANFOR, e a Resolução 333 de 10 de julho de 2003, referente ao PNQ. A Resolução 194/98 estabelece critérios para a transferência de recursos do FAT para a execução do PLANFOR. A escolha desta resolução se deu por ela conter, em seu texto, as principais diretrizes norteadoras do PLANFOR. Já a Resolução 333/2003 é a resolução que institui o PNQ, tratando também de suas principais diretrizes e conceitos. No caso dos dois planos, foram utilizados também documentos do Ministério do Trabalho que destacam diretrizes e orientações sobre os mesmos.

O fato do PLANFOR ser um plano mais antigo e já concluído possibilitou o acesso a um número maior de fontes disponíveis em relação ao PNQ. No caso do PNQ, além dos documentos acima citados, as fontes disponíveis limitaram-se aos relatórios de avaliação e publicações de livros e artigos elaborados por integrantes da própria equipe de avaliadores como parte do processo de avaliação. Cabe ressaltar que a avaliação do PNQ foi realizada pela Fundação Unitrabalho. A fundação Unitrabalho é uma rede universitária nacional que agrega, atualmente, 92 universidades e instituições de ensino superior de todo o Brasil. Foi criada em 1996, e realiza parcerias em projetos de estudos, pesquisas e capacitação<sup>5</sup>. Sendo assim, a equipe de avaliação era composta por professores, pesquisadores e estudantes das universidades e instituições que integram a Fundação. No caso de Minas Gerais, a avaliação envolveu equipes das seguintes universidades: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF; Universidade Federal de São João D’El Rey – UFSJ; e Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

---

<sup>5</sup> Informações disponíveis no site [www.unitrabalho.org.br](http://www.unitrabalho.org.br).

No caso do PLANFOR, o número de fontes aumenta significativamente. Além dos relatórios e documentos de avaliação, existem várias publicações, tais como artigos, livros e dissertações que tratam sobre vários aspectos do PLANFOR.

É importante destacar que foram realizadas avaliações do PLANFOR por diversas entidades. Entre estas avaliações, cabe ressaltar duas. A avaliação desenvolvida pelo Lúmen – Instituto de pesquisa da PUC Minas, que desenvolveu avaliação externa do PEQ-MG nos anos de 1996 a 2000. E a avaliação feita pela Fundação Unitrabalho, responsável pelo Programa Nacional de Avaliação do PLANFOR. Conforme dito anteriormente, o fato do PLANFOR ser um programa já terminado torna maior o número de fontes disponíveis. Isto ficou mais evidente após levantamento realizado no banco de teses do Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. O banco de teses tem como objetivo facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a programas de pós-graduação do país. O banco disponibiliza ferramenta de busca e consulta relativos a teses e dissertações defendidas a partir de 1987. As informações são fornecidas diretamente à CAPES pelos programas de pós-graduação, que se responsabilizam pela veracidade dos dados. A ferramenta permite a pesquisa por autor, título e palavras-chave<sup>6</sup>.

A pesquisa realizada nesta base de dados teve como recorte temporal os anos entre 1996 a 2006. Os termos de busca utilizados, que aqui chamo de descritores, foram Formação Profissional; Qualificação Profissional; PNQ; e PLANFOR. O levantamento inicial foi realizado com estes descritores, havendo posteriormente uma seleção, por meio dos resumos, dos trabalhos que realmente tinham alguma relação com o tema da pesquisa. Os totais de trabalhos encontrados por cada descritor são demonstrados na tabela 1.

---

<sup>6</sup> Texto elaborado segundo informações do site [www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br).

**TABELA 1**  
**Trabalhos encontrados por descritor**

<b>Descritores</b>	<b>Mestrado (Dissertações)</b>	<b>Doutorado (Teses)</b>	<b>Total</b>
Formação Profissional	112	28	140
Qualificação Profissional	37	6	43
PNQ	2	-	2
PLANFOR	44	27	71
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>61</b>	<b>256</b>

Fonte: Portal CAPES

Observa-se, conforme mencionado, um número muito maior de trabalhos sobre o PLANFOR que sobre o PNQ. A distribuição dos trabalhos ao longo do tempo por cada descritor é destacada a seguir.

**TABELA 2**  
**Trabalhos com descritor “Formação Profissional” – 1996 a 2006**

<b>Nível do Trabalho</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mestrado (Dissertação)	2	2	4	5	7	8	15	20	21	20	8
Doutorado (Teses)	2	4	2	1	5	1	2	3	3	3	2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>10</b>

Fonte: Portal CAPES

Para este descritor, foram encontrados trabalhos com as mais diversas abordagens. A grande maioria não se enquadra ao tema desta dissertação sendo, portanto, eliminados da

relação descrita acima. É interessante observar também que houve um aumento no número de trabalhos com este descritor a partir de 2000.

**TABELA 3**  
**Trabalhos com descritor “Qualificação Profissional” – 1996 a 2006**

<b>Nível do Trabalho</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mestrado (Dissertação)	2	1	2	1	1	5	7	6	3	4	5
Doutorado (Teses)	-	-	-	-	-	-	1	2	1	2	-
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

Fonte: Portal CAPES

A maior parte dos trabalhos encontrados a partir deste descritor relaciona-se à estudos sobre a formação de profissionais graduados ou pós-graduados com ênfases na qualificação destes profissionais em áreas específicas. É possível observar um número relativamente baixo de trabalhos encontrados com este descritor e que possuem alguma relação com o tema desta pesquisa. Correspondente a quase um terço do total de trabalhos encontrados com o descritor Formação Profissional.

**TABELA 4**  
**Trabalhos encontrados com o descritor “PNQ” – 1996 a 2006**

<b>Nível do Trabalho</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mestrado (Dissertação)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Doutorado (Teses)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: Portal CAPES

Chama a atenção, neste caso, o baixo número de trabalhos específicos com este descritor. Uma das explicações possíveis seria o fato do PNQ ser um plano ainda em vigência e, conforme já ressaltado, em vários artigos consultados sobre o tema, o PNQ é apenas citado como uma simples mudança de nome do PLANFOR.

**TABELA 5**  
**Trabalhos com o descritor “PLANFOR” – 1996 a 2006**

<b>Nível do Trabalho</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Mestrado (Dissertação)	-	-	-	3	2	5	13	10	6	2	3
Doutorado (Teses)	-	-	-	-	1	2	5	7	6	3	3
<b>Total</b>	-	-	-	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

Fonte: Portal CAPES

Neste caso, todos os trabalhos encontrados relacionam-se ao tema específico do PLANFOR. É interessante observar um aumento do número de trabalhos a partir de 2002. Tal fato pode ser explicado por se tratar do último ano de vigência do PLANFOR. Conforme já ressaltado, por se tratar de um plano já terminado, o acesso a dados mais conclusivos é facilitado, o que justifica o número maior de trabalhos a partir deste ano.

Entre os trabalhos encontrados nesta pesquisa, alguns apresentam maior proximidade em relação ao tema desta dissertação, servindo de fonte de estudo e complementação de informações. No caso do PLANFOR, tem-se bons exemplos disso nas dissertações de Carvalho (2002), desenvolvida com base na avaliação desenvolvida pelo Lúmen, e na dissertação de Ramos (2006), que desenvolveu um estudo sobre o PLANFOR com base na pesquisa de avaliação do PLANFOR realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR-UFMG. Outro trabalho que apresentou contribuições foi a tese de Fidalgo (1999)<sup>7</sup>, sobre formação profissional. Além destas fontes, no caso dos estudos sobre o PNQ, foi utilizada também a dissertação de Krüger (2006), que desenvolve estudos sobre o referido plano.

Sobre as fontes documentais analisadas no estudo do PNQ, as informações sobre avaliação do plano vieram de relatórios de avaliação no estado de Minas Gerais em 2003 e 2004; e na região sudeste em 2005 e 2006. São utilizados dados da região sudeste nos anos de 2005 e 2006, devido à alterações na metodologia de avaliação realizada pela Unitrabalho ao longo dos anos.

O ano de 2003, por se tratar de um ano de transição entre os planos, teve uma avaliação baseada em metodologia qualitativa, com análise dos planos pedagógicos das entidades executoras selecionadas e entrevistas com membros do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais – CETER-MG; entrevistas com diretores da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte - SEDESE<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Esta tese foi publicada em forma de livro. As referências presentes neste capítulo referem-se à versão publicada.

<sup>8</sup> A Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – SETASCAD, foi a secretaria responsável pelas ações de qualificação profissional em Minas Gerais no período de implantação do PLANFOR. Em 2003 a SETASCAD foi extinta e sua estrutura foi incorporada à recém criada SEDESE que passou a se responsabilizar pelas políticas de qualificação no estado.

responsáveis pelo plano de qualificação profissional em Minas Gerais e entrevistas com representantes de entidades executoras.

No ano de 2004 a avaliação foi feita usando métodos quantitativos, por meio de questionários aplicados junto a educandos e educadores de cursos de qualificação selecionados; e qualitativos, por meio de entrevistas com membros do CETER-MG, de CMEs de alguns municípios selecionados e com responsáveis pelo plano de qualificação da SEDESE.

Em 2005 e 2006 a avaliação foi feita com base em métodos quantitativos e com amostragem regional, agregando como região sudeste os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Nestes anos, a avaliação foi realizada com base em questionários aplicados junto a educandos e educadores de cursos de qualificação, bem como a representantes de entidades executoras dos cursos.

## **4.2 – Algumas comparações relacionadas ao planejamento**

Este eixo temático, relacionado ao momento do planejamento, procura estabelecer algumas comparações de cunho mais conceitual. A comparação é feita com base em resoluções do CODEFAT e documentos do Ministério do trabalho.

### **4.2.1 – Sobre a concepção e objetivos dos planos**

Uma primeira diferenciação fica evidente no que diz respeito às concepções de cada plano, como demonstra Silva, (2005, p. 28).

“Qual era o problema, no tempo do governo FHC? Insuficiência de habilidades, de competência para o desempenho de tarefas demandadas por estruturas econômicas em processo de mudança rápida e profunda. Qual é o problema, na perspectiva do governo Lula? Insuficiência de compreensão, por parte do indivíduo, do processo complexo de sua inserção social na sociedade moderna, capitalista, dentro da qual o trabalho se apresenta, não só como fonte essencial de geração de renda monetária, mas como condição de dignidade e de reconhecimento do indivíduo como cidadão”.

Tal fato justifica a concepção do PLANFOR ter como foco principal o planejamento das ações de qualificação profissional com base nas demandas do mercado de trabalho. No caso do PNQ, parte-se de uma concepção mais complexa, em que se busca contribuir para o desenvolvimento social. As ações de qualificação profissional, dentro desta perspectiva, iriam além do entendimento por parte do indivíduo da utilidade das habilidades técnicas. Busca-se a possibilidade de emancipação diante das limitações do mercado de emprego formal, por meio de outras formas de organização do trabalho e obtenção de renda. Esta pode ser apontada como a principal diferença entre os dois planos no tocante à sua concepção. O mercado formal de trabalho é a referência principal no caso do PLANFOR, enquanto o PNQ tem sua capacitação voltada para novas formas de organização produtiva, onde noções como economia solidária e cooperativismo, entre outras, ganham maior destaque em relação ao mercado formal de trabalho.

Esta diferença nas concepções dos planos pode ser observada nas resoluções do CODEFAT referentes a cada plano.

No caso do PLANFOR, os objetivos são explicitados na Resolução 194/1998 do CODEFAT:

Art. 2º - 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, com vistas a contribuir para:

- a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- c) elevação da produtividade, da competitividade e renda.

O foco no mercado formal de trabalho aparece ao longo de todo o texto. Mesmo nos trechos em que aparece a elevação da renda como objetivo a ser buscado, fica claro que esta elevação é buscada por meio do mercado formal de trabalho.

Já no caso do PNQ, os objetivos aparecem na Resolução 333/2003 do CODEFAT:

Art. 2º - O PNQ deve contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas o emprego, trabalho, renda e educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para:

I – a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;

II – aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;

III – elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos;

IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;

V – aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;

VI – elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda.

É interessante observar que, no trecho citado acima, a inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho não é excluída, só não aparece como foco principal, como no caso do PLANFOR. Alguns elementos da resolução 194 são mantidos na resolução 333, tais como o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e da permanência no mercado de trabalho, mas a ênfase no mercado formal de trabalho é colocada em segundo plano no caso do PNQ.

Esta mudança de foco remete também à discussão sobre exclusão desenvolvida no capítulo anterior. O conceito de cidadania regulada, visto anteriormente, tem forte presença na concepção de inclusão desenvolvida no PLANFOR.

“A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”. (Santos, 1979, p. 76).

O excluído, no caso do PLANFOR, seria o excluído do mercado formal de trabalho. A busca pela cidadania se dá, dentro desta perspectiva, por meio do emprego formal. No caso do PNQ, esta concepção ganha outros contornos.

“Como vários autores vêm enfatizando, a velha dicotomia entre mercado formal e informal não é mais suficiente para diferenciar pobres e não-pobres, seja pela deterioração salarial que se aprofundou durante os últimos anos, seja pela degradação dos serviços públicos que afetam a qualidade de vida nos centros urbanos, seja ainda pelo desemprego em larga escala que atinge o setor formal da economia”. (Telles, 2006, p. 83).

O excluído deixa de ser somente o excluído do mercado de trabalho. O excluído do PNQ, muitas vezes, nem mesmo chegou a se inserir no mercado de trabalho. A busca é para que possa se incluir no mercado de consumo, sem necessariamente se incluir no mercado formal de trabalho.

#### **4.2.2 – Sobre os mecanismos de implementação**

Em uma breve caracterização feita anteriormente observa-se que outra diferença entre os dois planos relaciona-se aos mecanismos de implementação. Cabe ressaltar, porém, em que ponto se dá tal diferença. Nas resoluções do CODEFAT relativas a cada um dos planos, é possível observar uma semelhança muito grande na própria redação dos artigos que tratam da implementação conforme visto abaixo.

No caso da Resolução 194/1998 do CODEFAT, que trata dos mecanismos de implementação do PLANFOR, o texto é mostrado a seguir:

Art. 3º - O PLANFOR é implementado por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs e Parcerias Nacionais ou Regionais (PARCERIAS), viabilizados mediante convênios, contratos ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e a SEFOR/MTb, com aprovação e interveniência do CODEFAT.

Já na Resolução 333/2003 do CODEFAT, que trata dos mecanismos de implementação do PNQ, é possível observar uma semelhança muito grande com a resolução do PLANFOR. Até o artigo é o mesmo, sendo alteradas apenas as terminologias específicas de cada plano, conforme visto abaixo:

Art. 3º - O PNQ é implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores e o MTE, por intermédio do DEQ/SPPE.

É possível observar as semelhanças nos textos das resoluções onde os planos possuem dois mecanismos de implementação. Os PEQs e as PARCERIAS no caso do PLANFOR; e os PLANTEQS e PROESQS no caso do PNQ. As diferenças se apresentam na comparação entre os mecanismos. Inicialmente, parece haver uma equivalência entre os PEQs e os PLANTEQS, o mesmo ocorrendo entre as PARCERIAS e os PROESQS.

No caso das PARCERIAS e dos PROESQS, a diferença entre os dois é mais nítida, mostrando-se instrumentos com focos diferentes conforme explicitado nas respectivas resoluções do CODEFAT.

§ 3º - As PARCERIAS contemplam projetos e ações de EP, em caráter complementar aos PEQs, que garantam avanço conceitual do PLANFOR, em especial nas seguintes dimensões: formação de formadores, gestores e avaliadores em EP; capacitação de membros de Comissões Estaduais e Municipais de Emprego; desenvolvimento, produção, experimentação e avaliação de metodologias, inclusive material didático, adequados aos objetivos e à população alvo do

PLANFOR; desenvolvimento, fortalecimento e articulação da rede nacional de EP.

§ 5º - Os *Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs)*, contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade competência técnica e capacidade de execução, de acordo com as diretrizes fixadas anualmente pelo DEQ/SPPEMTE, aprovadas e homologadas pelo CODEFAT.

A principal diferença notada é que as PARCERIAS possuem um caráter complementar em relação aos PEQs, buscando seu aperfeiçoamento. Já os PROESQs não apresentam este caráter complementar em relação aos PLANTEQS, representando ações mais gerais.

Em relação aos PEQs e PLANTEQS, as diferenças se dão em elementos mais específicos.

No caso do PLANFOR,

§ 1º - O PEQ contempla projetos e ações de EP circunscritos a uma unidade federativa, executados sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho ou sua equivalente, com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão Estadual de Emprego, à qual cabe articular e priorizar demandas de EP definidas pelas Comissões Municipais de Emprego ou instâncias equivalentes, bem como supervisionar a execução do PEQ.

Já no caso do PNQ,

§ 1º - O PlanTeQ contempla projetos e ações de QSP circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de QSP levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem

como supervisionar a execução do Plano, executados sob gestão do responsável legal do arranjo institucional do território.

Mais uma vez, as semelhanças nos textos são grandes. Em alguns pontos, mudam-se apenas as terminologias específicas de cada plano. Mas desta vez é possível observar pelo menos uma diferença nítida entre os dois mecanismos. Enquanto o PEQ relaciona-se a cada estado, no caso do PLANTEQ, esta noção é ampliada, podendo relacionar-se também a uma região ou município.

Esta mudança se dá devido a uma crítica feita em textos sobre o PLANFOR, onde é questionada a estratégia do MTb de adotar como interlocutores e instancias de articulação dos planos os governos estaduais. Um exemplo disto é destacado por Azeredo (1998, p. 141).

“Não deixa de chamar a atenção o fraco desempenho de alguns estados, destacando-se o caso do Rio de Janeiro, que conseguiu a proeza de devolver uma quantia superior à que havia recebido do Ministério do Trabalho. Estes estados não foram capazes de se organizar para assumir as funções que lhes foram atribuídas pelo Ministério do Trabalho e, além disso, exatamente pelo critério adotado pelo Ministério, impediram que algumas cidades, que teriam capacidade de fazê-lo e oferecer estes serviços, recebessem os recursos”.

Esta é uma questão problemática quando se trata de um programa com implementação descentralizada como foi o PLANFOR. Ou seja, como tratar estas situações onde o Estado não consegue cumprir as funções de articulação e intermediação, o que compromete a participação de prefeituras que possuem capacidade técnica e financeira de participar deste processo de forma autônoma. A criação dos PLANTEQS envolvendo uma mesorregião, uma microrregião ou um município surge como uma tentativa de responder a esta demanda. Mas no mesmo artigo da Resolução 333/2003 do CODEFAT, são definidas algumas características a serem seguidas nesta categoria de PLANTEQ.

§ 2º - No caso específico de PlanTeQs de caráter mesorregional, microrregional ou municipal, o plano deve estar voltado exclusivamente para qualificação social e profissional vinculada ao desenvolvimento do território (oportunidades de desenvolvimento, vocação, implantação de empresas, etc.) e ações em

complementaridade com as ações de âmbito estadual, sendo vedada a superposição de ações, devendo estas ser analisadas e informadas pelo DEQ/SPPE/MTE às (s) Comissão (ões)/Conselhos Estadual (ais) de Trabalho/Emprego da(s) unidades(s) federativa(s) correspondente(s).

Uma das coisas que chama a atenção no trecho acima citado é a complementaridade das ações no município ou região com as ações no âmbito do estado. Nesse sentido, esta categoria de PLANTEQ seria, de certo modo, secundária em relação ao PLANTEQ estadual, sendo utilizada apenas em casos específicos.

### **4.3 – Algumas comparações relacionadas à implementação**

Este eixo temático é relacionado ao momento de implementação dos planos. Sendo assim, além das fontes utilizadas no primeiro eixo temático, a saber, resoluções do CODEFAT e documentos do Ministério do Trabalho, são utilizados também documentos referentes à avaliação dos planos.

#### **4.3.1 – Sobre o Público Alvo**

O público alvo dos dois programas é outro ponto que apresenta semelhanças, mas também diferenças bem acentuadas. No artigo 4º da Resolução 194/1998 do CODEFAT, o público alvo do PLANFOR é definido da seguinte forma,

Art. 4º A população alvo do PLANFOR, prioritária para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos da PEA urbana ou rural:

- a) pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e candidatas a primeiro emprego;
- b) pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
- c) pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros);

d) pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda.

Já no artigo 8º da Resolução 333/2003 do CODEFAT, o público alvo do PNQ é definido conforme a seguir,

Art. 8º A população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, compreende os seguintes segmentos:

I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de 1º emprego, seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária;

II – Trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;

III – pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;

IV – trabalhadoras/es domésticos;

V – trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;

VI – pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;

VII – trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;

VIII – trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;

IX – trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais.

X – gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais;

As categorias listadas no PLANFOR permanecem no PNQ, mas, neste caso, é possível observar uma expansão das categorias de um plano para o outro. Algumas categorias são as mesmas do PLANFOR, só que desmembradas em categorias mais específicas. Mas existem também categorias novas incluídas, como é o caso de gestores em políticas públicas e trabalhadores domésticos, por exemplo. Além desta ampliação, outra mudança que chama a atenção é em relação à preferência de acesso dentro das categorias de público alvo listadas. No mesmo artigo da Resolução 194/1998, a preferência de acesso é descrita conforme abaixo,

§ 1º Em qualquer das categorias indicadas, terão preferência de acesso aos programas do PLANFOR pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como, dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional.

Cabe lembrar que a questão da vulnerabilidade é definida em documentos do PLANFOR como “(...) conjugação de fatores como pobreza, baixa escolaridade, gênero, raça/cor, necessidades especiais e outras condições que dificultam o acesso e permanência no mercado de trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional”. (Brasil, 2001, p. 16). Fica claro, portanto, que o grau de vulnerabilidade era dado de acordo com o maior número de características acima citadas em que o indivíduo se encaixasse. Ou seja, a combinação de um maior número de atributos torna o indivíduo mais preferencial para fazer parte do público atendido pelo programa.

Já no caso da Resolução 333/2003, que regulamenta do PNQ, é possível notar algumas diferenças.

§ 1º Em quaisquer segmentos/categorias indicados no *caput*, terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social e,

conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa.

Apesar de se manter o critério da vulnerabilidade, a forma de sua definição muda. A questão da vulnerabilidade deixa de ser medida pela combinação de atributos, conforme era no PLANFOR. O público preferencial encontra-se nas categorias descritas sem uma ordenação entre os que possuem mais atributos ou menos atributos.

Fica evidente em ambos as características já descritas anteriormente de políticas direcionadas aos mais pobres entre os pobres, o que nos remete novamente à primeira característica das políticas sociais liberais a que se referem Salama e Valier (1997), conforme já explicitado no capítulo 2 desta dissertação. Dentro desta perspectiva, a retomada do crescimento por meio das reformas liberais seria a principal ação de combate à pobreza. As políticas voltadas para as categorias mais desfavorecidas, ou seja, os extremamente pobres, funcionariam como uma solução para desequilíbrios mais urgentes.

“(...) programas especiais de alimentação e assistência médica para as crianças e as mães ou focalizados em áreas de forte concentração de pobreza; programas de desenvolvimento do ensino básico; programas especiais de formação profissional para mulheres; obras para irrigação, construção de estradas e eletrificação de certas zonas rurais ou subúrbios populares de grandes cidades; programas especiais de melhoramento do habitat nos bairros mais pobres; programa de emprego de emergência para a manutenção da infra-estrutura pública; ou ainda, auxílio de micro projetos produtivos”. (Salama e Valier, 1997, p. 117).

Seriam políticas voltadas para os excluídos. A própria expressão “excluído”, conforme discussão desenvolvida no capítulo anterior, abrange de forma duvidosa uma série de categorias, mas como destaca Castel,

“Pode-se agora compreender porque, a despeito de sua inconsistência teórica, a noção de exclusão abrange um grande consenso. As medidas tomadas para lutar contra a exclusão tomam o lugar das políticas sociais mais gerais, com finalidades preventivas e não

somente reparadoras, que teriam por objetivo controlar sobretudo os fatores de dissociação social”. (Castel, 2000, p. 31).

A adoção de políticas deste tipo, ou seja, voltadas para os mais pobres entre os pobres, tem como uma de suas conseqüências o que é destacado por Sposati,

“O combate à pobreza é entendido comumente a partir do rebaixamento das condições de vida, o que termina levando a que as propostas governamentais dirigidas aos pobres sejam operadas como pobres soluções: os pobres terminam sendo mais pobres pela pobreza dos serviços com que contam. Além da ausência numérica de serviços frente à demanda, eles contam com suas ausências qualitativas genéticas, na medida em que se dirigem aos segmentos mais pobres da população”. (Sposati, 1988, p. 23).

Ou seja, o próprio fato de se direcionar as políticas para os mais pobres, já limita sua efetividade no combate à própria pobreza, uma vez que, como já discutido anteriormente, tais planos de caráter focalizado substituem políticas sociais mais gerais.

Este direcionamento dos planos para um público alvo prioritário serve de subsídio para uma discussão acerca da eficácia dos mesmos. A avaliação de eficácia é definida por Arretche (1999) como a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Para se estabelecer uma comparação entre os dois planos sobre o público prioritário, serão analisados, a seguir, a participação levando-se em consideração as categorias consideradas como prioritárias em ambos os planos.

A primeira categoria analisada é a de gênero. Neste quesito, é possível observar um crescimento da participação de mulheres nos cursos de qualificação em ambos os planos. No caso do PLANFOR, a participação de mulheres no PEQ-MG em 1996 foi de 44,73%. Já em 2000, este número aumentou para 58,71%. No PNQ, a participação de mulheres no PLANTEQ-MG de 2004 foi de 55,8%. Já nos dados da avaliação na Região Sudeste de 2005 e 2006 este número sobe para 59,96%. Observa-se, com isso, que o critério de prioridade em relação ao gênero foi respeitado em ambos os planos, estes apresentando percentuais bem semelhantes em seus resultados.

É importante ressaltar que a prioridade nas categorias gênero e cor/raça aparece nos dois planos, mas observa-se maior ênfase a esta prioridade nos documentos do PLANFOR do que do PNQ, como destacam Silva, Yannoulas e Vogel (2001, p. 2).

“Na escala gradativa das vulnerabilidades, porém, figuram, com destaque, as mulheres e os afro-descendentes. São eles, na verdade, que perfazem a parcela mais significativa da massa dos excluídos. (...) a estas categorias de excluídos, que se aplica, fundamentalmente a diretriz do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR relativa à diversidade. Com base nela, almeja-se abrir o funil tradicional da qualificação urbana, industrial, assalariada, masculina, branca, promovendo ativamente a igualdade de oportunidades, no campo da educação profissional”.

Tal fato pode ser explicado, conforme discutido anteriormente, pelo PLANFOR trabalhar com uma combinação de fatores como forma de definição de maior ou menor grau de vulnerabilidade. Nesse sentido, estas categorias ganhariam destaque central na definição de um grau maior de vulnerabilidade. A tabela a seguir demonstra o atendimento no quesito raça/cor dos educandos do PEQ-MG.

**TABELA 6**  
**Raça/cor dos educandos do PEQ/MG – 1996 a 2000 (%)**

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

Fonte: Lúmen/Fumarc/PUC Minas

É possível observar um crescimento no número de educandos da raça/cor parda ao longo dos anos. Enquanto em 1997 26,4% se declararam pardos, em 2000 este número aumentou para 38,1%. Já os educandos da raça/cor negra diminuíram de 9,9% em 1997 para 8,97% em 2000. Estas análises foram feitas descondicionando-se os dados relativos ao ano de 1996 pelo número elevado de educandos que não responderam a esta questão (54,1%). Mas nos anos seguintes, observa-se que a maior parte dos educandos se declarou como sendo da raça/cor branca, totalizando mais de 50% das respostas em todos os anos.

Em relação ao PNQ, os dados de raça/cor descritos na tabela abaixo relacionam-se ao PLANTEQ-MG de 2004 e a dados da Região Sudeste de 2005 e 2006.

**TABELA 7**  
**Raça/cor dos educandos do PLANTEQ/MG – 2004 e Região Sudeste – 2005 e 2006 (%)**

	<b>2004</b>	<b>2005 e 2006<sup>9</sup></b>
Amarela	0,5	3,32 <sup>10</sup>
Branca	43,7	36,43
Parda	37,8	43,77
Negra	14,5	16,47
Indígena	1,2	-
Não respondeu	2,2	-

Fonte: Formulação própria a partir de dados da Fundação Unitrabalho

No caso do PLANTEQ-MG, observa-se um número semelhante de educandos que se declararam como pardos em relação ao PEQ-MG. O que chama a atenção é o fato de que ao se somar pardos e negros obtém-se um total de 52,3%, ultrapassando o total de educandos que se declararam brancos (43,7%). Em relação aos dados da Região Sudeste de 2005 e 2006,

<sup>9</sup> No documento “UNITRABALHO. Avaliação externa das ações de qualificação social e profissional dos Planos Territoriais de Qualificação – PLANTEQS 2005 e 2006. Síntese dos resultados referentes à Região Sudeste. São Paulo, 2006”. Os resultados sobre cor/raça foram apresentados de forma consolidada para os dois anos e com resultados apenas das respostas válidas, desconsiderando aqueles questionários em que não houve resposta.

<sup>10</sup> Número referente à soma das respostas para Amarela e Indígena.

observa-se um percentual ainda maior. Os pardos totalizam 43,77%, que somado aos que se declararam da cor/raça negra totalizam 60,24%, enquanto os que se declararam brancos somam 36,43%. Ou seja, mesmo os documentos do PLANFOR tratando de forma mais enfática a prioridade no atendimento à população afro-descendente do que os documentos do PNQ, nota-se um atendimento maior a este público prioritário no PNQ do que no PLANFOR.

Sobre a faixa etária, é possível observar nos dois planos um atendimento maior ao público jovem, o que pode ser explicado pela prioridade de acesso demonstrada nas resoluções dos planos aos candidatos ao primeiro emprego. No caso do PLANFOR, nos dados referentes ao PEQ de Minas Gerais, nota-se que “(...) em 1996, 33,20% dos treinandos tinham entre 16 e 24 anos, passando para 47,41% em 2000”. (Carvalho, 2002, p. 137). Constata-se um aumento, ao longo dos anos de execução do PLANFOR, dos educandos presentes nesta faixa etária. Mesmo no ano de 1996, onde se apresenta um percentual menor do que nos outros anos, esta faixa etária foi a que se apresentou como a que tem o maior percentual de educandos. A mesma tendência se observa no PNQ no que diz respeito ao PLANTEQ-MG. No ano de 2004, apesar dos educandos concentrarem-se na faixa dos 25 aos 40 anos (31,9%), fora, portanto, da faixa do primeiro emprego, é possível observar que “(...) somados, os menores de 18 anos (22,4%) e os grupos entre 18 e 21 anos (16,9%) e entre 21 e 25 anos (16,0%) totalizam 55,3% da amostra, ou seja, a maioria dos atendidos está na faixa do primeiro emprego”. (Unitrabalho, 2004, p. 43). O mesmo se observa nos dados referentes à região sudeste nas avaliações de 2005 e 2006, em que se mantém uma média de 35% de educandos na faixa dos 25 a 40 anos, mas ao se somar as três categorias de idade abaixo se obtém algo em torno dos 50%. (Unitrabalho, 2006, p. 13).

Em relação à escolaridade, nos dois planos, as pessoas com baixo grau de escolaridade são consideradas público prioritário. No caso do PLANFOR, em Minas Gerias, é possível observar que, sobre o público de baixa escolaridade (ensino fundamental incompleto), “(...) em 1997 eles corresponderam a apenas 45,23% da clientela do Plano, diminuindo para 33,27% em 2000, o que deve ser considerado como baixo, visto que essa clientela é preferencial”. (Carvalho, 2002, p. 135). Com relação ao PLANTEQ-MG, esta tendência permanece. “Praticamente 70% (69,4%) dos alunos cursou o ensino médio, sendo que 12% tem ensino superior completo (8,5%) ou incompleto (3,5%)”. (Unitrabalho, 2004, p. 43). A respeito dos dados da região sudeste de 2005 e 2006, estes valores se tornam mais acentuados, onde a

maior parte dos educandos entrevistados (cerca de 48%), encontram-se nas faixas de ensino médio completo e ensino superior completo ou incompleto, sendo que a faixa correspondente ao ensino fundamental incompleto abrigava apenas 14,81% dos entrevistados. (Unitrabalho, 2006, p. 15). É possível observar, portanto, que nos dois planos, o critério da baixa escolaridade não foi o critério prioritário na execução das ações de qualificação profissional.

Sobre a prioridade de atendimento a pessoas desempregadas, nota-se que foi um critério observado no caso dos dois planos. No caso do PEQ-MG, o percentual de desempregados atendidos subiu, de 33,71% em 1996 para 51,14% em 2000. (Carvalho, 2002, p. 138). Já no PNQ os valores aumentam. No PLANTEQ-MG de 2004, 69,1% dos educandos encontrava-se desempregados. No caso da região sudeste em 2005 e 2006, este valor aumenta para 71,37%. Ou seja, apesar dos dois planos respeitarem o critério de atendimento prioritário aos desempregados, na comparação entre os dois, nota-se um aumento do percentual do público nesta condição no PNQ.

#### **4.3.2 – Sobre a participação da sociedade civil**

Conforme discutido no capítulo anterior, a década de 90 se caracterizou por tentativas de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil. Por meio da Constituição Federal de 1988 foram criados mecanismos que buscam promover uma maior participação pública em decisões políticas, sociais e econômicas. Esta participação se dá, portanto, por meio de conselhos e comissões que agregam representantes tanto da sociedade civil organizada como do Estado. É importante lembrar que, no caso das políticas públicas de geração de trabalho e renda, existem três instâncias de participação que são o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT); Conselhos Estaduais de Emprego (CEEs); e as Comissões Municipais de Emprego (CMEs). Estes órgãos funcionariam tendo como princípio o controle das ações governamentais através da participação da sociedade civil organizada e intermediação entre o Estado e a sociedade civil.

Um ponto em comum dos dois planos aqui analisados seria a participação da sociedade civil no planejamento das ações de qualificação profissional dos planos. Em ambos os casos, a implementação das ações se daria tendo os conselhos e comissões de emprego como entidades centrais ao lado das secretarias de estado de trabalho.

No caso do PLANFOR, as atribuições destes órgãos são definidas da seguinte forma:

#### CEEs

Monitoram/coordenam demandas da UF/Municípios; negociam prioridades de atendimento; homologam PEQs: programas, metas, alocação de recursos; monitoram a execução global do PEQ; articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais.

#### CMEs

Monitoram/coordinatedam demandas locais, como “antenas” ou “observatório” das tendências da economia e do mercado de trabalho; fixam prioridades de atendimento; monitoram a execução das ações no município; articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais. (Brasil, 2001, p. 19).

A atuação dos CEEs e CMEs no âmbito do PLANFOR foi alvo de várias críticas e apontadas em vários estudos e documentos como uma das principais críticas ao plano. Nos documentos sobre o PNQ, esta crítica torna-se recorrente quando se trata das limitações apresentadas pelo PLANFOR. Um bom exemplo disto está no documento do MTE intitulado “Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007” de 2003. No item destinado às principais críticas ao PLANFOR encontra-se,

“Fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CEEs e CMEs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação”. (Brasil, 2003, p. 19).

Esta discussão sobre os conselhos como espaço de participação efetiva da sociedade civil é muito ampla. No caso dos CEEs e CMEs no âmbito do PLANFOR, Ramos (2006) destaca que,

“As comissões municipais e estaduais de emprego não foram criadas em função de uma consciência cívica nem organizadas espontaneamente, para defender os interesses da coletividade. Sua criação foi como consequência de uma exigência do governo federal. Mas a capacidade do Estado para induzir ou potencializar a participação ou o associativismo civil é uma premissa absolutamente discutível. Um simples arranjo institucional não pode sozinho criar a participação”. (Ramos, 2006, p. 71).

Ou seja, a vinculação dos programas do Ministério do Trabalho em cada município à existência das comissões fez com que um número elevado de municípios formasse comissões de emprego. No caso de Minas Gerais, é importante ressaltar que, segundo informações presentes no site do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda de Minas Gerais (CETER-MG), em 07 de fevereiro de 2007, dos 853 municípios de Minas Gerais, 612 possuíam comissões municipais e/ou intermunicipais de emprego. Observando-se a tabela 8, é possível notar que a maior parte destas comissões foi criada nos anos de execução do PLANFOR.

**TABELA 8**  
**Quadro Evolutivo das Comissões Municipais de Emprego em Minas Gerais – 1996 a 2007**

<b>ANO</b>	<b>CMEs criadas</b>
1996	50
1997	78
1998	74
1999	53
2000	140
2001	135
2002	14
2003	5
2004	0
2005	0
2006	0
2007	0
<b>Total</b>	<b>544</b>

Fonte: CETER-MG. Formulação própria a partir de dados do site [www.ceter.mg.gov.br](http://www.ceter.mg.gov.br).

Nesta perspectiva, é possível identificar alguns problemas relacionados à atuação destes órgãos. O primeiro relaciona-se ao fato de que boa parte das CMEs foram criadas pelo simples fato de habilitar o município a receber o financiamento do plano. Os membros da comissão acabam se tornando apenas uma espécie de gerentes dos recursos do FAT.

“São poucas as comissões que tentam alargar os horizontes de sua atuação, rumo à construção das diretrizes norteadoras de uma política de geração de emprego no município. Mesmo o acompanhamento da aplicação dos recursos do FAT, em muitas comissões, não é efetuado satisfatoriamente”. (Ramos, 2006, p. 72).

Outro problema relaciona-se à forma como os membros das comissões são escolhidos. “Na maioria dos casos, os representantes das entidades sindicais de trabalhadores e dos empresários, são convidados ou indicados pelo poder público municipal e não indicados ou eleitos por seus pares como é previsto pela legislação”. (Ramos, 2006, p. 73). Sendo escolhidos desta forma, o prefeito passa a ter garantias de aprovação de suas propostas sem necessidade de negociações prévias.

Por fim, um terceiro problema apresentado relaciona-se à falta de estrutura destas comissões, que funcionam sem uma sede, funcionários ou equipamentos próprios. Isto compromete a execução das atividades que lhe são atribuídas, principalmente no que diz respeito às atribuições de programas como o PLANFOR e o PNQ que pressupõem tanto um diagnóstico prévio das demandas do município por qualificação profissional, quanto o monitoramento dos cursos executados.

Tendo como base estes apontamentos e críticas buscou-se, na elaboração do PNQ, designar um papel mais central aos CEEs e CMEs. A crítica principal seria que tais órgãos, no PLANFOR, teriam um caráter meramente consultivo, limitando-se apenas a aprovar as ações de qualificação desenvolvidas pelas secretarias de trabalho dos estados. Nos documentos do PNQ é recorrente esta necessidade de dar um papel mais central aos órgãos. Busca-se, dentro das ações de qualificação “(...) garantir uma efetiva participação e controle social na elaboração, condução e avaliação da Política Pública de Qualificação (em particular, por meio do fortalecimento do papel do CODEFAT e das CEEs e CMEs)”. (Brasil, 2003, p. 29). No mesmo documento, coloca-se de forma clara o posicionamento dos conselhos com um papel central dentro das ações de qualificação profissional,

Os Planos Territoriais de Qualificação serão implementados através de gestão compartilhada: i) entre as Comissões/Conselhos Estaduais de Trabalho/Emprego e as Secretarias Estaduais de Trabalho; ii) e

entre as Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego e Municípios ou Consórcios de Municípios, no âmbito municipal, microrregional e mesorregional. (Brasil, 2003, p. 37).

Também na Resolução 333/2003 são destacadas as funções destes órgãos em seu artigo 3º, parágrafo 1º,

O PlanTeQ contempla projetos e ações de QSP circunscritos a um território (unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes ao território, às quais cabe articular e priorizar demandas de QSP levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução do Plano

Fica clara a tentativa de conferir atribuições mais centrais aos conselhos na elaboração do PNQ, principalmente no que diz respeito ao levantamento de demandas por qualificação profissional para servir de base para o planejamento dos cursos por parte das secretarias de trabalho dos estados, bem como um acompanhamento sistemático da execução dos cursos.

“O novo PNQ se constitui num grande desafio de empoderamento dos espaços públicos de gestão participativa e de controle social, a partir do fortalecimento do CODEFAT e das Comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego, buscando a superação da condição de política compensatória, para ajustar-se às diretrizes das políticas nacional, regional, estadual e local como uma construção social, como um direito de cidadania que contribui para a democratização das relações de trabalho, imprimindo um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento”. (Brasil, 2003, p. 6).

O que se observou é que as atribuições e o papel central destinado a estas entidades não aconteceram na prática, como é comprovado por Saul, et all (2007a, p.145),

“As avaliações de 2003 mostraram que a elaboração dos estudos de demanda sofreram as conseqüências de um outro fenômeno: a baixa participação de membros dos Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais no planejamento dos PLANTEQS. De fato, segundo a maioria dos relatórios de 2003, essa participação constituía o elo mais frágil da cadeia de participação dos PLANTEQS. (...) Nas avaliações de 2004 e 2005, percebe-se que, apesar de esforços no intuito de aumentar a participação das comissões municipais no processo de elaboração do planejamento dos PLANTEQS não se identifica uma maior participação das comissões estaduais e municipais no processo de planejamento”.

O trecho acima citado trata de uma síntese dos relatórios dos PLANTEQS de todos os estados. No caso específico de Minas Gerais, esta falta de participação apresenta-se de forma mais clara.

“Segundo esta descrição dos passos do planejamento e operacionalização dos planos pedagógicos, não houve participação do CETER ou de Comissões Municipais de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no processo de elaboração e acompanhamento do PLANTEQ-MG/2003. Ou seja, todas as ações relacionadas a planejamento da qualificação social e profissional em Minas Gerais, no ano de 2003, a ser feita com recursos do FAT, resultaram de decisões tomadas no âmbito da SEDESE. Segundo relatos de membros das três bancadas componentes do CETER, sua participação na elaboração do PLANTEQ-MG/2003 foi, simplesmente a de referendamentação de planejamento, constituindo esta etapa um mero formalismo, dado que o plano chegou a este fórum já pronto”. (Unitrabalho, 2003, p. 12).

O trecho acima, retirado do Relatório de Avaliação do PLANTEQ-MG/2003, deixa claro a distância entre o papel dado às comissões nas diretrizes e documentos que tratam da concepção do PNQ e o que aconteceu de fato na realidade. Tal fato poderia ser justificado porque o ano de 2003 foi um ano de transição entre o PLANFOR e o PNQ, mas ao se analisar o relatório de 2004 observa-se acontecimentos semelhantes, conforme descrito a seguir,

“No que se refere à apresentação das demandas dos municípios, a atuação das Comissões Municipais de Emprego foi marginal na maioria dos casos, verificando-se até o caso de municípios beneficiados nos quais não existe a comissão. Segundo diversos depoimentos, na maioria das vezes, a demanda foi identificada e apresentada por algum setor ou funcionário da Prefeitura. (...) Não foi possível encontrar, na amostra de municípios pesquisados, nenhum diagnóstico formal da economia e do quadro social que servisse de fundamento para as solicitações de treinamento apresentadas. As análises feitas por membros de Comissões Municipais de Emprego parecem fundamentadas em observações criteriosas e em experiências pessoais e não tanto em pesquisa sistemática de dados sobre a economia local e sobre a qualificação da população em idade ativa. (...) No que se refere ao CETER, verificou-se que o Conselho é chamado a referendar o planejamento feito pela DQP da SEDESE, não havendo discussão ampla da proposta antes de seu envio ao Ministério de Trabalho e Emprego”. (Unitrabalho, 2004, p. 30).

O que se evidencia é que, se em 2003 não houve participação dos conselhos na elaboração do PLANTEQ, em 2004 esta participação se deu de forma limitada e bem diferente do que é definido nos documentos do PNQ.

É interessante observar que a crítica feita à participação dos CEEs e CMEs no PLANFOR, como uma limitação atribuída ao próprio programa que se mostrou incapaz de proporcionar a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento das ações por meio das comissões, repete-se no caso do PNQ, onde o problema continuou ocorrendo da mesma forma. No caso de Minas Gerais, nos dois planos, estas entidades tiveram uma função muito mais de legitimar as ações elaboradas pela Secretaria de Estado responsável do que realizar as atribuições que lhes foram definidas.

O trabalho desenvolvido por Fidalgo (1999) deixa claro esta atuação mais legitimadora de tais órgãos.

“A análise das Atas das Reuniões do CODEFAT, realizadas no período de 1995 a 1998, que tratavam de questões relativas à qualificação profissional oferece dados sobre o processo de constituição da pauta e sobre os debates travados no interior deste

Conselho. Tais debates sugerem a confirmação da tese de que o paritarismo pode amainar o consenso. Posições políticas ou ideológicas conflitantes não aparecem no rol das questões discutidas pelos interlocutores políticos”. (Fidalgo, 1999, p. 158).

O que é ressaltado pelo autor é que estas propostas de criação de espaços de negociação trazem, na realidade, um interesse pela criação de espaços que possibilitem a construção de consensos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa desenvolvida nesta dissertação buscou-se proceder a uma análise das políticas públicas de qualificação profissional através de uma comparação de dois planos de qualificação profissional, PLANFOR e PNQ, como políticas que objetivavam, por meio da qualificação profissional, contribuir para a diminuição do desemprego e aumento da inclusão social dos trabalhadores. As análises aqui apresentadas procuraram verificar se houve, realmente, mudanças em relação à concepção dos planos e elementos de efetiva inovação entre eles.

Em uma análise comparativa entre o PLANFOR e o PNQ, a principal diferença que se observa entre os planos está relacionada à sua concepção e foco. O PNQ, em sua elaboração, foi definido como um instrumento de promoção de desenvolvimento social, o que ultrapassou uma visão mais restrita de planejamento voltado para suprir as demandas específicas do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, a concepção do PNQ partiu de um princípio mais complexo em relação ao PLANFOR, principalmente no tocante ao conceito de exclusão social. O excluído, no caso do PLANFOR, é definido mais especificamente pela sua inserção ou não no mercado formal de trabalho. O conceito de cidadania regulada apresentado por Santos (1979) relaciona-se de forma direta à concepção deste plano, onde a condição de cidadão é obtida por meio do emprego formal e com carteira assinada. Já no caso do PNQ, o excluído ultrapassa estes limites. Nos próprios documentos do PNQ a referência de inclusão não se relaciona somente à inserção no mercado formal de trabalho. Trata-se de noções como formas alternativas de geração de trabalho e renda e inserção no mercado de consumo como meio de se alcançar a condição plena de cidadão.

Sendo assim, a concepção de capacitação para o mercado de trabalho presente neste plano parte da idéia do que é o trabalho na sociedade moderna, sua configuração na economia capitalista, sua lógica social e jurídica na esfera das relações sociais de produção. Desta forma, espera-se que o próprio individuo chegue à conclusão de que o trabalho pode ser o meio por excelência de superação das injustiças decorrentes da dinâmica do mercado organizado pelo princípio capitalista e de sua emancipação pela visualização de novas formas de expressão do trabalho e da geração de renda.

Tal concepção apresenta-se a um certo grau de distância daquela que fundamentou a política de qualificação profissional do governo Fernando Henrique Cardoso, realizada por meio do PLANFOR. A concepção deste plano fundamentou-se na premissa de que o problema essencial não era o de construir a base de outras formas de criar oportunidades de geração de trabalho e renda, mas sim o de capacitar o indivíduo para enfrentar os desafios da mudança tecnológica e a tendência ao aprofundamento da especialização de conhecimento e de habilidades em contextos de demanda dos trabalhadores com conhecimentos e domínio mais amplo do processo de produção, e com habilidades mais flexíveis de desempenho profissional. Isto explica a forte ênfase no conceito de empregabilidade presente neste plano, uma vez que se parte da premissa de que existem vagas suficientes no mercado formal de trabalho, cabendo ao trabalhador tornar-se atrativo para o preenchimento destas vagas.

O PNQ, em sua concepção, parte da tentativa de superar as limitações apresentadas pelo PLANFOR. Nesse sentido, foram demonstradas falhas, tanto na concepção quanto na implementação do PLANFOR. O que se pode observar é que grande parte das críticas recorrentes nos documentos do PNQ persistiram em sua implementação. Podemos destacar, em primeiro lugar, a ausência de diagnóstico específico que determinasse necessidades e demandas por qualificação profissional no âmbito dos estados e dos municípios no momento da formulação da política no Ministério do Trabalho. Tal ausência tem como um dos resultados a arbitrariedade na decisão de se reservar determinado volume de recursos financeiros para ações a serem desenvolvidas em cada Estado. Um volume maior ou menor de recursos passa a ser uma decisão puramente política, sem conexão com um diagnóstico específico.

Sobre a implementação dos planos em cada estado, originalmente, tanto os formuladores do PLANFOR, quanto os do PNQ, idealizaram a constituição de uma rede nacional de instituições vinculadas ao processo de qualificação profissional. Esta rede seria a responsável pela implementação de uma política permanente de qualificação profissional. Mas esta rede não se constituiu. Sendo assim, a definição das entidades executoras dos cursos de qualificação apresenta procedimentos semelhantes em ambos os planos. Os responsáveis pela elaboração dos planos estaduais de aplicação dos recursos abrem editais convocando interessados em oferecer cursos de capacitação profissional, segundo modelos descritos nos editais. Os interessados que se apresentam tem personalidade jurídica variada: são fundações

educacionais; empresas de prestação de serviços de capacitação, como as que integram o Sistema S; ONGs; sindicatos e confederações sindicais. Para concorrer à seleção as entidades devem apresentar propostas de cursos e identificar os municípios onde podem ou tem o interesse de atuar. Sendo selecionados, cabe-lhes formar as turmas em cada município, preparar o material pedagógico para os cursos a serem ministrados e contratar os instrutores.

Tal forma de organizar a etapa efetivamente de execução dos planos transfere para agentes privados parte significativa da execução das ações de qualificação profissional. Esta forma de seleção das entidades e execução das ações de qualificação profissional mostra-se mais preocupante uma vez que, conforme já visto anteriormente, não há um acompanhamento efetivo e sistemático da implementação das propostas. Tal acompanhamento, que deveria ser feito pelos CEEs e pelas CMEs, é realizado de forma limitada, ou na maior parte dos casos é inexistente. A própria participação de tais instituições, alvo de muitas críticas nos documentos do PNQ, que apontaram a incapacidade de fortalecimento destas instituições como parte de uma falha estrutural presente no PLANFOR, apresentou-se de forma semelhante durante a execução do PNQ, onde se configuraram não como espaços de discussão e participação efetiva na elaboração e acompanhamento dos planos de qualificação, mas sim como espaços de legitimação do plano elaborado pela secretaria de estado responsável pelas ações.

De modo geral, o que se observa é que, além da diferença presente na concepção e eixo principal dos planos, existe uma semelhança muito grande entre eles. Nota-se grandes semelhanças até mesmo na redação das resoluções do CODEFAT referentes aos planos. Boa parte das críticas apresentadas ao PLANFOR nos documentos referentes ao planejamento do PNQ se repetiu em sua implementação.

O que se pode observar, é que mesmo se tratando de políticas públicas elaboradas e implementadas em governos diferentes, ambos apresentam elementos muito fortes das características descritas por Salama e Valier (1997) das políticas sociais características dos governos liberais. Ou seja, são políticas voltadas para os extremamente pobres, e planejadas como instrumentos de promoção da inclusão social, por meio da inserção no mercado formal de trabalho, no caso do PLANFOR, e por meio da inserção no mercado de consumo, no caso do PNQ. Isto se torna claro na comparação do público prioritário dos planos, que caracterizam-se pela referência a fatores de vulnerabilidade social na preferência ao acesso aos cursos de qualificação. Outra característica a se destacar é que são políticas sociais de

assistência e privatização, sendo que, em ambos os planos, a execução das ações de qualificação profissional se dá por meio de entidades terceirizadas, cabendo ao poder público apenas o acompanhamento das ações. E por fim, são políticas descentralizadas e que buscam a participação de entidades da sociedade civil. O que se observa no caso dos dois planos aqui estudados é que esta participação se dá como forma de legitimação das ações implementadas, e não como mecanismos de participação efetiva da sociedade civil e fortalecimento de suas entidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G. e COIMBRA, M. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

ARATO, A. e COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: Avritzer, L. (Org.). Sociedade civil e democratização. Livraria Del Rey Editora. Belo Horizonte, 1994.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, e. (Org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999.

AVRITZER, L. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: Avritzer, L. (Org.). Sociedade civil e democratização. Livraria Del Rey Editora. Belo Horizonte, 1994.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: Uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2000.

AVRITZER, L e PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. In: Teoria e Sociedade: Instituições Híbridas e participação no Brasil e França, 2005.

AZEREDO, B. Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

AZEREDO, B. Políticas Públicas de Geração de Emprego no Brasil: Limites e possibilidades. In: Oliveira, Marco Antonio (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Unicamp. 1998a.

BALL, S. J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-estar. Educação e Sociedade, Campinas: vol. 25, n. 89, p. 1105 – 1126, 2004.

BARBOSA, A. F. e MORETTO, A. Políticas de Emprego e Proteção Social. São Paulo: ABET, 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Plano Nacional de Qualificação – PNQ: 2003-2007. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução N.º 333 CODEFAT. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Registros administrativos: RAIS e CAGED. Brasília, 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Resolução N.º 194 CODEFAT. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Resolução N.º 126 CODEFAT. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Resolução N.º 96 CODEFAT. Brasília, 1995.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil: O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, C. T. Qualificação dos trabalhadores em Minas Gerais – Desafios e avanços de uma política pública de educação profissional, o PEQ – MG. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: Castel et al (Org.). Desigualdade e a questão social. Editora Educ. São Paulo, 2000.

CASTEL, R. As Metamorfoses da Questão Social. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: Tommasi, Livia; Warde, Miriam e Haddad, Sérgio (Orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. Cortez Editora, São Paulo: 1996.

CUNHA, L. A. O ensino profissional na irradiação do industrialismo. São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEDECCA, C. S. Reorganização das Relações de Trabalho no Brasil. A Flexibilidade é a única alternativa? In: Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90. Antônio Moreira de Carvalho Neto e Ricardo Augusto Alves de Carvalho (orgs). Belo Horizonte, IRT-PUCMinas, 1998.

DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, n ° 35. 1998.

FARIA, V. A política social no Brasil: uma perspectiva comparada. In: Vogel, Arno e Yannoulas, Silvia. Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

FAUSTO, A; GARCIA, C; e ACKERMANN, W. Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

FERREIRA, E. B. A Educação Profissional no Planejamento Plurianual do Governo FHC. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2006.

FIDALGO, F. A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

FOGAÇA, A. Modernização industrial: um desafio ao sistema educacional brasileiro. In: A educação e os trabalhadores. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.

FOGAÇA, A. e SALM, C. A propósito do seminário sobre educação, força de trabalho e competitividade. In: ALBUQUERQUE, R. C. e VELLOSO, J. P. Um modelo para a educação no século XXI. São Paulo: José Olympio Editora, 1999.

FRIGOTTO, G. A produtividade da escola improdutiva. São Paulo: Cortez, 1984.

KRÜGER, V. A. As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação dos trabalhadores. Dissertação de mestrado em Tecnologia. Universidade Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2006.

LIMA, A. A. A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT. In: Oliveira, Roberto Vêras (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007.

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas. Avaliação do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais – Avaliação ex-ante da concepção do Plano. Belo Horizonte, Julho de 2001.

LUMEN/FUMARC Instituto de Pesquisa da PUC Minas. Avaliação do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais – Avaliação ex-ante da concepção do Plano. Belo Horizonte, Agosto de 2000.

MANFREDI, S. M. Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações. In: Saul, Ana Maria e Freitas, Cleber de Freitas (Orgs.). Políticas públicas de Qualificação: Desafios atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007.

MARSHALL. T.H. Cidadania, classe social e status. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1967.

MARTINS, J. S. A sociedade vista do abismo: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2002.

MUNCK, G. L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais de estudo dos movimentos sociais. Dados, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 40, n. 1. 1997.

MORAES, C. S. V. O que há de novo na Educação Profissional no Brasil. Trabalho e Educação, n.º 8, Belo Horizonte: 2001.

OLIVEIRA, D. A. A Educação Básica e Profissional no Contexto das Reformas dos anos 90. Trabalho e Educação. Revista do NETE. Nº 8, Jan./jun. 2001.

OLIVEIRA, D. A. Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, R. V. A qualificação profissional como política pública. In: Oliveira, Roberto Vêras (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007.

PINTO, C.R.J. A Sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). *Sociedade e Estado*. v.20 n.1 Brasília jan./abr. 2005.

POCHMANN, M. O Trabalho Sob Fogo Cruzado: Exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Editora Contexto, 2002.

PONTUAL, P. C. A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da Unitrabalho. In: Oliveira, Roberto Vêras (org.). *Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais*. São Paulo: A+Comunicação, 2007.

RAMOS, D. A. Políticas Públicas Ativas de Emprego: Estudo de caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

REIS, B.P.W. O mercado e a norma: O Estado moderno e a intervenção pública na economia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 18, n.52. São Paulo, junho, 2003.

SALAMA, P. e VALIER, J. Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1997.

SALM, C. Adequação dos planos de educação profissional às necessidades regionais. In: Unitrabalho. *Avaliação do PLANFOR: Uma política pública de educação profissional em debate*. São Paulo, 1999.

SANCHIS, E. *Da Escola ao Desemprego*. Agir, São Paulo: 1997.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1979.

SAUL, A. M; FREITAS, C; PONTUAL, P. C. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ – Construindo referenciais. In: Oliveira, Roberto Vérias (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007.

SAUL, A. M, et all. Indicadores de qualidade social e pedagógica para avaliação do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. In: Oliveira, Roberto Vérias (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007a.

SAUL, A. M, et all. Síntese Avaliativa dos Planos Territoriais de Qualificação - PLANTEQS. In: Oliveira, Roberto Vérias (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007b.

SAUL, A. M, et all. Pesquisa com egressos das ações dos PLANTEQS. In: Oliveira, Roberto Vérias (org.). Políticas Públicas de Qualificação: Desafios Atuais. São Paulo: A+Comunicação, 2007c.

SILVA, V. A. C. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. Pensar BH. V.14. Belo Horizonte, 2005.

SILVA, J; YANNOULAS, S; VOGEL, V. Trabalhando com a diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

SPOSATI, A. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. Anais – VII Congresso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 2002.

SPOSATI, A. O. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo: Cortez, 1988.

TELLES, V. S. Direitos sociais: Afinal do que se trata. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

UNITRABALHO. Relatório final de avaliação do PLANTEQ-MG / 2004. Belo Horizonte, 2004.

UNITRABALHO. Relatório final de avaliação do PLANTEQ-MG / 2003. Belo Horizonte, 2003.

UNITRABALHO. Avaliação externa das ações de qualificação social e profissional dos Planos Territoriais de Qualificação – PLANTEQS 2005 e 2006. Síntese dos resultados referentes à Região Sudeste São Paulo, 2006.

UNITRABALHO. Plano Nacional de Qualificação – Avaliação Externa / 2003 a 2006. São Paulo, 2006a.

VOGEL, A. e YANNOULAS, S. Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2001.