

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

FRANCISCO JOSÉ LIMA SALES

**PLANFOR: POLÍTICA COMPENSATÓRIA PARA A “INCLUSÃO” NA
INFORMALIDADE?**

NATAL

2006

FRANCISCO JOSÉ LIMA SALES

**PLANFOR: POLÍTICA COMPENSATÓRIA PARA A “INCLUSÃO” NA
INFORMALIDADE?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Maria Doninha de Almeida

NATAL
2006

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN/Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Sales, Francisco José Lima.

PLANFOR: política compensatória para a “inclusão” na informalidade? /
Francisco José Lima Sales. – Natal, 2006.
207 f.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria Doninha de Almeida.

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Educação Profissional – Tese. 2. Política educacional – Tese. 3.
Empregabilidade – Tese. 4. Precarização – Tese. 5. Reestruturação produtiva – Tese.
I. Almeida, Maria Doninha. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III.
Título.

RN/BS/CCSA

CDU 37.014.5 (043.2)

FRANCISCO JOSÉ LIMA SALES

**PLANFOR: POLÍTICA COMPENSATÓRIA PARA A “INCLUSÃO” NA
INFORMALIDADE?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Prof^{ta}. Dr^a. Maria Doninha de Almeida (Orientadora)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof^{ta}. Dr^a. Maria Aparecida de Queiroz
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof^{ta}. Dr^a. Franci Gomes Cardoso
Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. José Antonio Spinelli Lindoso
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Prof. Dr. Francisco Mauri de Carvalho Freitas
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

*À **Raimunda Lima**, minha mãe, e **Mariano Sales**, meu pai, por todas as oportunidades proporcionadas, responsáveis diretos por esse momento.*

*Ao **Partido Comunista do Brasil** (PC do B), minha escola política, por me fazer crer que a construção de uma nova sociabilidade histórica, que, corajosamente, chamamos pelo nome de **comunismo**, é possível.*

*Ao camarada **Mauri de Carvalho**. Nada do que possa ser dito poderá traduzir quem você é: uma pessoa que sacode a “alma” da gente sem a grandiloquência dos heroísmos de gelo, mas com a grandeza da vida.*

*Aos ex-educadores (os “nicróbios”) da Escola de Formação Sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Nordeste, **Acrisio, Danilson, Cláudia, Edneuzza, Eveline, Flávio, Izabel, João de Deus, Marize, Mércia, Rejane e Sonia**, que, pela combatividade, irreverência e firmeza política, entraram para a história, embora anônima, dos que lutam e sofrem, mas que continuam de pé, convictos da necessidade de construção de um novo mundo.*

AGRADECIMENTOS

Um trabalho acadêmico pode ser comparado à sexta Tese de Marx a Feurbach, isto é, ele seria o conjunto de relações estabelecidas entre o sujeito que escreve, elabora, e o coletivo que, direta ou indiretamente, no passado e/ou no presente, divide(iu) com ele seu conhecimento, sua solidariedade, seu bom senso, sua afetividade, sua amizade e suas experiências de vida. Nesse sentido, este trabalho é o resultado não só das minhas práticas profissionais, mas do meu relacionamento com pessoas que contribuíram enormemente para o meu crescimento acadêmico e que, a seguir, nomino, para que, por meio delas, possa, igualmente, agradecer àquelas que, por esquecimento ou talvez por ingratidão, não as citei.

À Prof^a Dr^a *Ilma Vieira*, pela confiança no meu potencial como educador e pesquisador. Afinal, meu nome nem constava da relação inicial dos docentes que seriam contemplados pelo convênio do PQI UFMA/UFRN. Minha gratidão.

À Prof^a Dr^a *Maria Doninha de Almeida*, minha Orientadora, primeiramente, por ter me aceitado como seu orientando; segundo, pela compreensão, dedicação, atenção e disponibilidade permanentes durante todo o processo de elaboração da tese.

À Prof^a Dr^a *Maria Aparecida de Queiroz* pelo desafio de iniciar comigo essa empreitada. Muito obrigado!

À Ana Carolina, minha esposa, pelo sacrifício pessoal, ao abrir mão da minha presença e se conformar de me ter só por alguns instantes nos mais de três anos longe de casa.

Aos “velhos” e “novos” amigos do peito: *Paula Albuquerque, Joaquim de Sousa (in memorian), Tarcisio Ferreira (Bêra), Elisabeth Dutra, Adelaide Coutinho, Adriano Maia, Vicente Calderoni (Vichê), Cláudia Cascaes, Maria José Cardozo, Conceição Raposo, Vespaziano da Hora (Vespa), Cândida Costa, Jacinta da Silva (Preta), Ludmila Lago, Altemar Lima, José Carlos Araújo (Negão) e Patricia Dias* que, com amizade, afeto, companhia, solidariedade, desafios políticos e acadêmicos fazem parte da minha história.

Ao Grupo de Estudos do Trabalho (GET), particularmente a *Marconi Gomes, Henrique Wellen, Zeu Palmeira, Francisco das Chagas (Chaguinha) e Ricélia Marinho*, intelectuais que não se renderam à mesmice desse “butantã” fisiológico e reacionário, que é a universidade. Obrigado pelos ensinamentos!.

Aos colegas da Base de Pesquisa Política e Práxis da Educação do PPGEd-UFRN, especialmente ao *Márcio de Assú, Márcio de Caicó, Luís Carlos (Lula), Gorete, Pauleany e Luciane*, bem como à Prof^a Dr^a *Alda Duarte*, por dividirem comigo os seus conhecimentos.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais *Raimundo (Rái)* e *Zé Lucena*, por compartilharem ideais e pelas longas discussões (sobre universidade, conjuntura política, amenidades etc.) em mesas de bar.

Aos professores que muito me ensinaram, no exercício de sua profissão, lições de responsabilidade e compromisso com a educação, em especial às(aos) professoras(es) doutoras(es) *Conceição Raposo, Adelaide Coutinho, Ilma Vieira, Alice Melo, Franci Cardoso, Maria Doninha de Almeida, Antônio Cabral Netto e José Willington Germano*.

À Prof^a Dr^a *Arlete Duarte* e ao Prof. Dr. *Valdemar Pedreira*, que fizeram parte da Banca do Seminário Doutoral II e contribuíram com leituras e críticas pertinentes.

Às professoras doutoras do GAEPP/UFMA *Eunice Damasceno e Salviana Sousa* pela gentileza em disponibilizar os relatórios dos PEQ's do Maranhão; bem como ao Prof. Marcos, do Departamento de Administração do Campus da UFRN de Currais Novo, por disponibilizar vasto material sobre o PLANFOR.

Ao Departamento de Educação II da UFMA, em especial à Prof^a Dr^a *Diomar das Graças Motta*, pela liberação das atividades docentes, sem a qual a minha formação não seria possível.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN representada pelas professoras doutoras *Márcia Gurgel e Magna França*, pela atenção dispensada durante a minha passagem pelo doutorado.

À *Letissandra Silva e Milton Câmara* pela atenção dispensada na Secretaria do PPGEd-UFRN.

À CAPES que, por meio do Convênio PQI UFMA/UFRN, me proporcionou as condições objetivas para a concretização de minha formação doutoral.

À *Lidiana (Lili), Cláudio (Claudinho), Emerson (Dom Play), Wilson (Zeca) e Luís (Camarada Luís "Clodô")*, pelos momentos de descontração nesse espaço literário, "etílico", democrático e "esculhambado" que é a Cooperativa Cultural da UFRN.

À *Everaldo Barbosa (in memoriam)*, ex-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, vítima da barbárie e da homofobia que, ao assumir a sua diferença, me ensinou a ser um sujeito mais tolerante, menos preconceituoso.

A divisão capitalista do trabalho é a fonte de todas as alienações. Estrofia o trabalhador e faz dele uma espécie de monstro; favorece, como numa estufa, o desenvolvimento de habilidades parciais, suprimindo todo um mundo de instintos e capacidades. Os conhecimentos, a inteligência e a vontade que o camponês ou o trabalhador independente desenvolvem, ainda que em modesta escala, são tirados do operário e confiscados pelo capital, que os concentra nas suas máquinas, na sua organização do trabalho, na sua tecnologia. As forças intelectuais do processo material de produção voltam-se, assim, contra o operário, como uma propriedade exterior a ele, uma força que o domina. Tal cisão entre o trabalho manual e intelectual faz do operário um trabalhador estrofiado e parcial; e da ciência uma força produtiva independente do trabalho, posta a serviço do capital (Karl Marx).

RESUMO

Estudo sobre a política nacional de educação profissional, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho, na década de 1990. Objetiva apreender os resultados das ações de educação profissional em nível básico oferecidas pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), bem como os efeitos sobre os egressos atendidos, a partir da apreciação da experiência do Plano Estadual de Qualificação desenvolvida no Maranhão, no período de 1996 a 2000. Adota uma concepção teórico-metodológica de natureza ontológica, se valendo de categorias como as de totalidade e de mediação que, juntas, possibilitam a apreensão do movimento dialético que ocorre entre o objeto de análise, a política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, e o seu contexto, o subdesenvolvido e heterogêneo capitalismo brasileiro e o conseqüente mercado de trabalho precarizado/informalizado, possibilitando que a realidade investigada possa vir a ser racionalmente compreendida. A pesquisa se vale da técnica de documentação indireta, recorrendo tanto aos instrumentos da pesquisa bibliográfica quanto aos da pesquisa documental. Parte do pressuposto de que os egressos do PLANFOR, qualificados pelos cursos de educação profissional em nível básico, não conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho, mas tão somente em ocupações precárias no chamado mercado informal. Discute o processo de reestruturação produtiva ocorrido mundialmente, bem como os impactos sobre os trabalhadores, como a precarização do trabalho e o surgimento do fenômeno denominado de nova informalidade. Destaca a particularidade que o processo de reestruturação produtiva assumiu no Brasil, mostrando que a informalidade, ao contrário de ser conjuntural, sempre foi um fenômeno estrutural no país. Recupera parte da discussão sobre a qualificação profissional no capitalismo contemporâneo, resenhando algumas de suas teses. Historiciza o processo de surgimento das noções de empregabilidade e competência, e a influência que exerceu sobre as reformas da educação básica e profissional, bem como as implicações de ambas na política de educação profissional no país. Resgata o processo de criação do PLANFOR, suas formulações oficiais e suas bases organizativas, a partir da segunda metade da década de 1990. Mostra as mudanças e permanências no mercado de trabalho do Maranhão para, em seguida, a partir de dados oriundos dos relatórios de avaliação externa dos Planos Estaduais de Qualificação, elaborados pelo Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Maranhão, analisar o desempenho do PLANFOR no Estado, suas prováveis deficiências, tendo, como foco, as mudanças verificadas nas condições de ocupação e renda dos egressos dos cursos de educação profissional em nível básico.

Palavras-Chave: Reestruturação produtiva. Precarização. Informalidade. Empregabilidade. Competência. Educação profissional. Qualificação profissional.

ABSTRACT

Study about the national politics on the professional education, under responsibility of the Brazilian Work Department in 1990 years. Purposes to apprehend the results of the actions of the professional education in a basic level, offered by the National Plan of the worker qualification (PLANFOR), as well as the effects on the assisted exits, starting from the experience appreciated on the Plan of Qualification developed in the state of Maranhão between 1996 to 2000.

It adopts a theoretical-methodological conception by an ontological nature, if being worth of categories as the one of totality and of mediation that together, makes possible the apprehension of a dialectical movement that happens among the analysis object, the professional education politics in a basic level, performed by PLANFOR and your context, the underdevelop and heterogeneous Brazilian capitalism and the consequent job market generalized precarious and informal, making possible that the reality investigated become to understood rationally. This paper uses the indirect documentation technique, instruments of the bibliographical research and documental research. This study is based on those that aren't part of PLANFOR, qualified by professional education courses in basic level, they didn't get to be inserts at the formal job market, just occupying precarious occupations in the informal job market. Aims to presents and discusses the productive process and your restructuring globally in progress. It focuses at the impacts on the workers, the precariousness of the work that appears like a new phenomenon calls new informality. Talks about the particularity process of productive restructuring assumed in Brazil highlights, showing that the informality, was always a structural phenomenon in the country. Discusses about the professional qualification in the contemporary capitalism, specifying some of your theses. Shows in a historical view the process of appearance of the employment notions and competence, and the influence that it exercised on the reforms of the basic and professional education, as well as the implications of both in the politics of professional education in the country. Rescues the process of creation of PLANFOR, your official formulations and your organized bases, starting from the second half of the 1990 decade. Shows yet the continuous changes in the job market of Maranhão state, for after, starting from the reports expresses at the Plans of Qualification from the state, elaborated by the Group of Evaluation and Studies of the Poverty and the Politics addressed to the poverty from the Master degree Program in Public Politics, from the Federal University of Maranhão, analyzing the acting of PLANFOR in the State, your probable deficiencies, as results the changes verified in the conditions of occupation and the gains of the exits from the professional education courses in basic level.

Key words: Productive restructuring. Precariously. Informality. Employment. Competence. Professional education. Professional qualification.

RESUMÉ

Étude sur politique d'éducation professionnelle, sous la responsabilité du Ministère du Travail, à la décennie de 1990. On a pour objet des résultats des actions de qualification développées du PLANFOR, en mettant d'exécution des Plans Étatiques de Qualification du Maranhão, à la période de 1996 à 2000. On récupère une partie essentielle du débat théorique au tour des déterminants du chômage aussi bien que des tendances de l'emploi et de la qualification du travail humain en face du progrès technologique. On analyse historiquement le processus de structuration et de développement de l'Éducation Professionnelle au Brésil, en mettant l'accent sur la configuration assumée par le Système Brésilien d'Éducation Professionnelle à partir la décennie de 1990 et pour l'espace occupé par le PLANFOR dans ce système. On considère que la réforme de l'éducation professionnelle a été conditionnée par le mouvement de crise et reformulation capitaliste. On analyse les contextes international et national de crise, de restructuration capitaliste et de changement au monde du travail qui ont motivé l'émergence du PLANFOR aussi bien que la conception théorique et idéologique sur lesquelles est axée cette politique. On fait quelques considérations sur le profil et les tendances du marché du travail au Maranhão à la décennie de 1990, suivies d'une brève exposition du processus d'exécution des Plans Étatiques de Qualification du Maranhão, en concentrant l'analyse sur les résultats des actions de qualification développées à la période de 1996 à 2000, surtout sur le point de vue des changements plus objectifs observés aux conditions d'emploi et de revenu des travailleurs favorisés.

Mot-clés: Réstructuration productive. L'emploi. Éducation professionnelle. Qualification professionnelle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|------------------|--|------------|
| Gráfico 1 | Composição ocupacional em países relacionados nos anos 1990 (%) | 71 |
| Quadro 1 | PLANFOR: Público-alvo prioritário | 132 |
| Quadro 2 | Articulação do PLANFOR com programas/projetos sociais | 136 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|------------------|--|------------|
| Tabela 1 | Taxa de emprego em tempo parcial (1979/1990) e emprego temporário (1983/1989), países da OCDE (ALE, EUA, FRA, ITA, ING, JAP e SUE) | 47 |
| Tabela 2 | Taxa de desemprego aberto das Regiões Metropolitanas de REC, SAL, BH, RJ, SP e POA – 1999 (%) | 58 |
| Tabela 3 | População ocupada, segundo a posição na ocupação no trabalho principal, para o total das Regiões Metropolitanas de REC, SSA, BH, RJ, SP e POA – 1992/1999 (%) | 60 |
| Tabela 4 | Proporção de empregados e trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada e proporção de conta-própria e de empregadores que contribuem para a previdência social em relação aos ocupados, para o das Regiões Metropolitanas de REC, SSA, BH, RJ, SP e POA – 1992/1999 (%) | 61 |
| Tabela 5 | Total e proporção de empregados e trabalhadores com carteira de trabalho assinada e proporção de conta própria e de empregadores que contribuem para a previdência social, no Nordeste, Unidades da Federação MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE e BA – 1992/1999 | 62 |
| Tabela 6 | PLANFOR: Total de treinandos atendidos com recursos do FAT e da REP 1996/1999 | 125 |
| Tabela 7 | PLANFOR: Investimentos, total de municípios atendidos e entidades executoras 1996/2000 | 126 |
| Tabela 8 | Distribuição dos recursos do FAT, segundo a entidade executora dos PEQs e parcerias do Planfor – 1997-1998 (%) | 129 |
| Tabela 9 | PLANFOR: 1996/1998: grupos de treinandos beneficiados, em comparação com a PEA | 133 |
| Tabela 10 | Número de treinandos nos principais programas de qualificação dos PEQ's, do PLANFOR e de suas parcerias – 1996/1998 | 134 |
| Tabela 11 | Matrículas no PLANFOR/PEQ's (1996/1998): matrícula segundo habilidades ofertadas nos cursos | 138 |
| Tabela 12 | Resultados preliminares de pesquisas com egressos dos PEQ's – 1997 (%) | 142 |
| Tabela 13 | População Economicamente Ativa (PEA), taxa de incremento (TI), taxa de atividade (TA) e incremento da taxa de atividade (ITA), por situação de domicílio e sexo, segundo o País, Região Nordeste e Estado do Maranhão – 1992 e 1999 | 149 |
| Tabela 14 | PEA total, população ocupada e sua respectiva distribuição percentual, por posição na ocupação, e posse de carteira assinada, Maranhão, 1992 e 1999 | 156 |
| Tabela 15 | Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por situação do domicílio e sexo, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação – 1992 e 1999 | 160 |

| | | |
|------------------|---|------------|
| Tabela 16 | Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por situação do domicílio e sexo, segundo País e Unidades da Federação – 1992 e 1999 | 161 |
| Tabela 17 | Taxa de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, Brasil, Regiões Nordeste, Sudeste e Sul e Maranhão – 1992 e 1999 | 162 |
| Tabela 18 | Matriculas Ensino Fundamental, segundo ano e série, por situação de domicílio no Estado do Maranhão – 1991/1998 | 163 |
| Tabela 19 | Taxa de defasagem idade/série das crianças de 7 a 14 anos de idade, segundo Brasil, Regiões Sudeste, Sul e Nordeste e Estado do Maranhão – 1992 e 1999 | 164 |
| Tabela 20 | Público prioritário PEQ-MA, segundo condição da ocupação – 1996/2001 | 166 |
| Tabela 21 | População prioritária atendida pelo PLANFOR e sua respectiva distribuição, segundo localização, sexo, etnia, idade, escolaridade – 1996/2001 | 171 |
| Tabela 22 | Previsão e realização de investimentos, previsão e realização de atendimento de treinandos, total de municípios do Maranhão, total de municípios atendidos – 1996/2001 | 174 |
| Tabela 23 | Média custo/aluno e custo/aluno/hora PEQ-MA, em reais – 1996/2001 | 175 |
| Tabela 24 | Situação dos egressos do PEQ-MA, segundo condição de atividade – 1996/2000 | 180 |
| Tabela 25 | Treinandos ocupados e desocupados do PEQ-MA, segundo condição de atividade – 1996/2000 | 181 |
| Tabela 26 | Situação da renda dos egressos ocupados dos PEQs – 1996/2000 (%) | 182 |
| Tabela 27 | Benefícios auferidos segundo egressos ocupados do PLANFOR-MA – 1996/2000 | 185 |
| Tabela 28 | Situação dos egressos desocupados do PEQ-MA – 1996/2000 (%) | 187 |
| Tabela 29 | Benefícios auferidos segundo egressos desocupados do PLANFOR-MA – 1996/2000 (%) | 188 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------|---|
| ALCAN | Alumínio Canadense/Alcan Alumínio do Brasil S. A. |
| ALCOA | Aluminium Company of América |
| ALUMAR | Consórcio Alumínio do Maranhão |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social |
| CBO | Classificação Brasileira de Ocupações |
| CCQ | Circulo de Controle de Qualidade |
| CEFET | Centro Federal de Educação Tecnológica |
| CELMAR | Celulose do Maranhão S. A. |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina |
| CET | Conselho/Comissão Estadual do Trabalho/Emprego |
| CGT | Central Geral dos Trabalhadores |
| CLACSO | Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales |
| CMT | Conselho/Comissão Municipal do Trabalho/Emprego |
| CNC | Confederação Nacional do Comércio |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNT | Confederação Nacional do Transporte |
| CONDEFAT | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| CVRD | Companhia Vale do Rio Doce |
| DIESSE | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos |
| FAT | Fundo de Amparo do Trabalhador |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GAEPP | Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza |
| GDS | Gerência de Desenvolvimento Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos |
| IPEA | Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação |
| MEC | Ministério da Educação e Cultura |

| | |
|----------------|--|
| MTb | Ministério do Trabalho |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OREALC | Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe |
| PARC | Parceria Nacional/Regional |
| PASEP | Programa de Assistência ao Servidor Público |
| PEA | População Economicamente Ativa |
| PEQ | Plano Estadual de Qualificação |
| PIA | População em Idade Ativa |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIPMO | Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PLANFOR | Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador |
| PNEP | Política Nacional de Educação Profissional |
| PPTR | Política Pública de Trabalho e Renda |
| PROGER | Programa de Geração de Emprego e Renda |
| PRONAF | Programa Nacional da Agricultura Familiar |
| REP | Rede de Educação Profissional |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SEDESCT | Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, Comunitário e Trabalho |
| SEFOR | Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SENAR | Serviço Nacional de Aprendizagem Rural |
| SENAT | Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SEST | Serviço Social do Transporte |
| SINE | Sistema Nacional de Emprego |
| SOLECIT | Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho |
| SPPE | Secretaria de Políticas Públicas do Emprego |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----|
| | INTRODUÇÃO | 17 |
| 1 | REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL | 38 |
| 1.1 | Desemprego e distintas modalidades de precarização do trabalho | 39 |
| 1.2 | Particularidades e implicações da reestruturação produtiva no Brasil | 52 |
| 1.3 | Diferentes enfoques da qualificação profissional e a nova morfologia do trabalho | 65 |
| 1.4 | Reestruturação produtiva e o novo discurso pedagógico do capital | 73 |
| 1.5 | A centralidade da educação básica na qualificação dos trabalhadores | 76 |
| 2 | EMPREGABILIDADE E COMPETÊNCIA NO CONTEXTO DA REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990 | 81 |
| 2.1 | Empregabilidade e educação profissional no contexto da reestruturação produtiva | 82 |
| 2.2 | A noção de competência na aprendizagem profissional | 87 |
| 2.3 | A funcionalidade da noção de competência para a empregabilidade | 91 |
| 2.4 | A influência das noções de competência e empregabilidade na reforma da educação profissional na década de 1990 | 96 |
| 2.5 | O reforço da dualidade estrutural da educação brasileira: educação profissional de nível básico para os excluídos do mercado de trabalho | 98 |
| 3 | O PLANFOR COMO RESPOSTA ÀS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NOS ANOS 1990 | 111 |
| 3.1 | Breves considerações sobre a educação profissional na década de 1990 | 112 |
| 3.2 | A criação do PLANFOR e a política de geração de emprego e renda | 116 |
| 3.3 | O PLANFOR e criação de uma nova institucionalidade da educação profissional | 121 |
| 3.4 | O PLANFOR e a incorporação dos segmentos excluídos da força de trabalho | 131 |
| 3.5 | Empregabilidade e competência: categorias chaves do PLANFOR | 139 |
| 4 | O PLANFOR NO ESTADO DO MARANHÃO | 147 |
| 4.1 | Mudanças e permanências no mercado de trabalho maranhense | 148 |
| 4.2 | Público-alvo do PLANFOR no Maranhão | 165 |
| 4.3 | Metas, investimentos e desenvolvimento do PLANFOR no Maranhão | 173 |
| 4.4 | Educação profissional e mercado de trabalho no Maranhão | 179 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 194 |
| | REFERÊNCIAS | 200 |

INTRODUÇÃO

Breve exposição da gênese do estudo

Este estudo parte de um interesse particular, de caráter político-ideológico e teórico-metodológico, decorrente de um processo de maturação intelectual iniciado a partir da elaboração de nossa dissertação de mestrado – defendida em março de 1998, no Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão, intitulada *Novas configurações do processo de trabalho e o papel da educação básica na formação do operário industrial fabril: um estudo de caso da indústria do alumínio no Maranhão*.

O foco central da pesquisa consistiu na análise do papel desempenhado pela educação básica na qualificação dos operários da indústria de processo contínuo, especificamente da indústria do alumínio. O intento perseguido se deveu ao fato de o binômio escolarização/qualificação passar a ser parte integrante da agenda de discussões tanto dos órgãos do governo quanto de dirigentes, lideranças e consultores ligados ao capital e, ainda, do próprio movimento sindical.

Diante da adoção de modernas tecnologias e de novas formas de gestão do trabalho que demandaram, pelo menos, no plano da retórica, um novo perfil de trabalhador e da constatação de que mais da metade da população brasileira, que está na faixa da população economicamente ativa, sequer concluiu os quatro primeiros anos de estudo, tal binômio ganhou visibilidade e a sua falta ou insuficiência passou a ser vista como fator restritivo ao processo de reestruturação produtiva¹, fazendo-se necessária uma elevação do nível geral de educação tanto básica quanto profissional dos trabalhadores brasileiros.

Posto isso, se infere que as análises desenvolvidas anteriormente, não sendo consideradas conclusivas, suscitaram novos problemas que são aqui tratados. Nesse sentido, o presente estudo se encaminha para investigar as novas questões sobre a qualificação profissional, de modo que às inferências do momento anterior sejam acrescidos outros aspectos que possam contribuir para a elaboração do conhecimento sobre a natureza da política de educação profissional em nível básico, materializada por

¹ Entende-se por reestruturação produtiva o processo que compatibiliza mudanças institucionais e organizacionais nas relações de produção e trabalho, bem como redefinição de papéis dos estados

meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), e desenvolvida pelo governo brasileiro, durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002).

A referida maturação intelectual, alcançada por meio de estudos, reflexões e da experiência prática, pela vinculação com a academia, mais precisamente com o Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), e, posteriormente, com a aprovação para o magistério público superior e o convite para integrar o Núcleo da UNITRABALHO na UFMA; bem como com as organizações sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e alguns de seus sindicatos filiados, tudo isso foi de fundamental importância para o envolvimento do pesquisador em projetos de educação profissional (em nível básico e técnico)². Isso foi determinante para o desenvolvimento da atual pesquisa que se propõe a situar a articulação entre a política de educação profissional em nível básico, materializada pelo PLANFOR, e emprego, em um mercado de trabalho cada vez mais precarizado/informalizado.

Contextualização do objeto de estudo

A difusão de inovações tecnológicas de base microeletrônica e novas técnicas de organização nos centros hegemônicos do capitalismo mundial e sua propagação nos países da periferia³ geraram as mais variadas alterações no processo produtivo, afetando, segundo Antunes (1999), as formas de ser da classe-que-vive-do-trabalho⁴. Para o autor, teria se tornado lugar-comum afirmar que a classe operária estaria passando por uma profunda transformação, não, apenas, nos países mais industrializados do capitalismo contemporâneo, mas também em nações pobres, como o Brasil.

Vivemos em um contexto em que se observa paralelamente ao desenvolvimento exponencial das forças produtivas, a prescindibilidade do uso em grande escala do

nacionais e das instituições financeiras, visando atender às necessidades de garantia de lucratividade de capital (CATTANI, 1997).

² Professor do Projeto Flor de Mandacaru, desenvolvido pela Escola de Formação Sindical da Central Única dos Trabalhadores no Nordeste, em Caxias-MA, e membro da Equipe Técnica da Agência Regional do Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (PROFAE), no Maranhão.

³ Entende-se por periféricos os países nos quais o regime de acumulação que caracterizou as economias capitalistas mais avançadas não conseguiu se implantar (LIPIETZ, 1988).

⁴ A expressão classe-que-vive-do-trabalho pretende dar contemporaneidade e amplitude ao ser social que trabalha; à classe trabalhadora hoje (ANTUNES, 1999).

trabalho humano para a reprodução material da sociedade, por meio da cientificação do trabalho, e a continuação da apropriação do excedente do trabalho humano pelo capital. Por sua vez, o poder capitalista e a tecnocracia estatal defendem explicitamente a operacionalização de políticas assistenciais como forma de controle social, que, no máximo, permitem a inserção social dos “excluídos”, pelo processo de reestruturação do capital, no chamado mercado informal.

Um consenso mínimo entre diferentes posturas teórico-metodológicas que discutem os acontecimentos que caracterizam o final do século XX foi aquele que concebia a ocorrência de profundas transformações, num movimento em direção a uma reconfiguração radical do mundo do trabalho e da reprodução social. Para Antunes (2005), no pensamento de alguns dos mais expressivos teóricos do mundo contemporâneo que abordam essa temática, a desapareção do trabalho⁵, como categoria fundante, teria se tornado lugar-comum.

A tese acerca da crise da categoria trabalho aponta como um de seus pilares a concepção que prega a sua superação como categoria ontológica central e medida estruturante da história da sociedade, tal como Marx a concebeu, já que a tendência do capitalismo contemporâneo se encaminharia para a diminuição do proletariado industrial fabril, principalmente nos países mais desenvolvidos. As formulações que sinalizam para o fim da sociedade do trabalho, ainda que a esfera da produção de mercadorias continue o momento privilegiado da origem do capital, procedem das profundas transformações ocorridas nas relações entre capital-trabalho, a partir do início da década de 1970, que se não permitem anular o marxismo como teoria explicativa da sociedade capitalista, deram lugar a esse tipo de teorização.

Para autores como Gorz (1982), Offe (1986), Habermas (1987) e, mais recentemente, Rifkin (1995), guardadas as devidas diferenças e particularidades teóricas de cada pesquisador, tratava-se do avanço acelerado em direção a uma sociedade pós-industrial, em que a tecnologia suprimiria o emprego, excluindo os trabalhadores de maneira generalizada. Inclusive, com rebatimentos mais amplos, como

⁵ Ao tratar da categoria trabalho se procurou evidenciar suas múltiplas determinações. A primeira delas foi a sua dimensão ontológica, ou seja, a categoria do trabalho como sendo o intercâmbio sócio-metabólico entre o homem e a natureza. O trabalho refere-se à base natural do ser social, traço distintivo do homem diante de outras espécies animais. A segunda determinação é que a categoria trabalho pode ser apreendida em sua dimensão histórico-concreta, a partir das múltiplas formas societais que assumiu no decorrer do desenvolvimento histórico, de acordo com as formas de propriedade, as relações sociais de produção e o desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho. Desse modo, pode-se falar do trabalho na antiguidade ou do trabalho no feudalismo ou ainda do trabalho capitalista. Apesar de ser uma determinação ontológica do ser social, a categoria trabalho é intrinsecamente histórica (MARX, 1985).

sobre o conceito de classe social, que, para alguns deles, teria se esvaziado, perdendo o seu poder explicativo⁶.

A fragilidade desse enfoque não permite que ele enfrente a realidade de uma dinâmica mais complexa. Embora tais modificações, geradoras de enormes metamorfoses no ser do trabalho, sejam, em parte, empiricamente comprováveis, principalmente no que se refere à diminuição quantitativa do tradicional proletariado industrial, o certo é que elas não ocorreram da mesma forma em todos os países, na medida em que dependem, em maior ou menor escala, das condições econômicas, sociais, políticas, culturais etc., de cada país. Isso significa dizer que embora o emprego esteja sendo em parte suprimido, em parte também está sendo substituído, sofrendo deslocamentos diferenciados segundo os setores, regiões, níveis de formação da força de trabalho, entre outras variáveis. Nas nações onde tais transformações ocorreram é possível observar a permanência da convivência, ou uma unidade dialética, entre o novo e o velho, isto é, entre elementos que caracterizam tanto a moderna acumulação flexível quanto o pretérito modelo de acumulação.

Nessas economias, parte considerável das empresas capitalistas, adeptas a algum tipo de inovação conservou métodos antigos de produção e de gestão, de forma que tal processo se manifestou em quase todos ou em todos os setores da economia, principalmente na periferia capitalista; porém, em cada uma delas, de forma distinta. Logo, as transformações observadas na estrutura produtiva e na do emprego devem ser necessariamente entendidas a partir de seu contexto histórico, à proporção que a abstração das condições concretas de evolução econômica de cada país tende a impedir a compreensão dos mecanismos pelos quais se processou a mudança da estrutura do emprego⁷.

⁶ Negri, Hardt e Lazzarato são ainda mais contundentes do que os autores citados à medida que advogam a tese de que, contemporaneamente, viveríamos um período de transição rumo a uma sociedade pós-industrial, pos-fordista e comunista, sendo que o móvel central dessa transição seria o aparecimento de uma nova subjetividade que deslocaria o processo de autovalorização do capital, substituindo-a por uma valorização fundada no trabalho imaterial (LESSA, 2005).

⁷ Dal Rosso (2003) observa que a tese do fim da centralidade do trabalho tem sua origem na Europa. Nos Estados Unidos, o centro hegemônico do capitalismo mundial, essa tese não fez muito sucesso, à medida que não foi objeto das grandes discussões dos meios acadêmicos norte-americanos. Segundo o autor, porque nesse país todas as pessoas (ou quase todas) trabalham. E prosseguindo, afirma que é o contexto europeu dos anos 1970, marcado por grandes crises, que permite explicar o surgimento da tese do fim do trabalho. A primeira das crises seria a do enorme desemprego que levou muitos sociólogos e economistas a não vislumbrar qualquer expectativa de retomada dos níveis de emprego, mesmo num quadro de crescimento econômico. A segunda foi a crise do Welfare State. Esse sistema de proteção social, instituído após a segunda metade do século XX, começou a fazer água. A terceira, foi o fim do socialismo real no leste europeu, que se inicia na década de 1970 e se precipita arrasadoramente em 1989.

Na década de 1990, a partir das transformações desencadeadas pelo desenvolvimento organizacional e tecnológico, o processo de reestruturação produtiva intensificou-se no mundo, trazendo conseqüências econômicas, sociais e culturais profundas para os segmentos mais vulneráveis da classe trabalhadora, especialmente, nos países da periferia do capitalismo. A conseqüência mais drástica, ou seja, a mais negativa, para o mundo do trabalho foi o recrudescimento do desemprego, entendido como destruição, precarização e eliminação de postos de trabalho, resultando em um desemprego estrutural explosivo.

Nesse contexto, em que se observou um aumento da exploração da força de trabalho, nunca antes visto, as taxas de desemprego são números que revelam e, ao mesmo tempo, ocultam um fenômeno social determinante para a precarização das condições de trabalho. Cada vez mais trabalhadores encontram menos empregos, levando-os a busca de qualquer ocupação, configurando uma crescente tendência de precarização do trabalho em escala mundial, que vai dos Estados Unidos ao Japão, da Europa ao Brasil, sendo que a sua manifestação mais virulenta é a ampliação do desemprego estrutural. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quase um terço da força de trabalho mundial disponível estaria exercendo atividades parciais, precárias e temporárias ou vivenciando o desemprego estrutural.

Essas formas atípicas de trabalho, em expansão no mundo capitalista, definidas, segundo Reinecke (1999), como as ocupações que diferem do emprego padrão, e que se caracteriza pela existência de um único empregador (ou local de trabalho), de carteira de trabalho assinada (contrato de trabalho), de dia de trabalho integral, de representação sindical, de seguridade social e de direitos trabalhistas (férias, décimo terceiro salário, fundo de garantia por tempo de serviço etc), configuram uma nova morfologia do trabalho.

Além dos tradicionais assalariados urbanos e rurais, as mudanças na produção capitalista possibilitaram a ampliação da quantidade de trabalhadores terceirizados, subcontratados, em tempo parcial, que passaram a exercer trabalhos temporários, entre outras tantas formas de informalização do trabalho. A rigor, as alterações ocorridas no capitalismo contemporâneo tiveram importância central, principalmente, na redução do emprego, sobretudo o industrial, e no estreitamento progressivo da fronteira que antes separava ocupações formais e informais, principalmente nos países desenvolvidos.

Em tempos de acumulação flexível, o trabalho informal⁸, uma das dimensões da precarização do trabalho, sem levar em consideração o fato de o conceito comportar possíveis exceções, entendido nesse estudo como trabalho não regulamentado, sem carteira assinada, sem organização sindical e acesso à proteção social, por não contribuir com a previdência social pública, se apresentou cada vez mais funcional ao processo de reestruturação produtiva. A informalidade englobaria, atualmente, não somente os trabalhadores incorporados nas “modernas” estratégias de sobrevivência⁹, mas também aqueles portadores dos mais variados níveis de qualificação (que vendem sua força de trabalho para o capital), pelas diversas formas de prestação de serviços diferentes do modelo de emprego padrão, isto é, do trabalho efetivo (com garantias formais e contratuais, por tempo indeterminado), e até como pequenos empresários ou autônomos, como acima caracterizado.

Segundo Tavares (2004), outro aspecto importante derivado do processo de reestruturação seria que, atualmente, na informalidade se pode encontrar desde trabalhadores que não conseguem adentrar o mercado de trabalho formal até aqueles transferidos das atividades formais, pelos processos de terceirização, para as informais. Nesse contexto, os primeiros podem ou não estabelecer vínculo direto com o capital, enquanto que entre os segundos se observa a substituição do contrato de trabalho por um contrato comercial, pressupondo a supressão da dependência existente na relação capital-trabalho.

No Brasil, embora a estrutura do mercado de trabalho, historicamente, fosse marcada por uma desigualdade extrema na distribuição da renda, pela informalidade, flexibilidade e excedente estrutural da força de trabalho, com a reestruturação produtiva agravou-se ainda mais a situação preexistente de alto índice de informalização e de precarização das relações de trabalho e de desigualdade social. Tal fenômeno, para Pochmann (2002), se explica pelo fato de parte das ocupações existentes na economia

⁸ No contexto atual, o debate sobre a informalização revela profundas controvérsias que, se não explicitadas claramente, podem gerar mais confusões do que possibilitar a compreensão da estrutura e dinâmica do mercado informal de trabalho. Isso, porque a própria natureza do trabalho informal é complexa, uma vez que engloba diferentes categorias de trabalhadores com inserções ocupacionais bastante distintas e diferenciadas.

⁹ São exemplos de modernas estratégias de sobrevivência: perueiros ou transportes alternativos, os lava-jatos de esquina, moto-taxistas, catadores de papelão, ambulantes de barraquinhas, vendedores de cachorro-quente ambulantes, vendedores de água e quantinhas de rua, vendedores de CD's e DVD's piratas, byke-lanches, vendedores de churrasquinho etc. Esses tipos de atividades se caracterizam por uma alta taxa de rotatividade, pela quase inexistência de carteira assinada e por níveis salariais (quando existentes) aviltantes. Em geral, seriam atividades clandestinas ou ilegais perante o poder público (SILVA, 2000).

brasileira estar vinculada ao subdesenvolvimento do seu modo de produção capitalista, associado ao assalariamento ilegal (sem registro), trabalho autônomo, ocupações domésticas e sem remuneração.

A existência de uma massa marginal, funcional às necessidades do capital, acabou sendo utilizada como pára-choque social, de modo que os trabalhadores excedentes do mercado de trabalho organizado, ao serem transferidos compulsoriamente para as formas de ocupações informais, favoreceram quase que praticamente a ausência de desemprego aberto. No entanto, o aprofundamento do desemprego no país pela adoção, na década de 1990, de uma política macroeconômica de estabilização da moeda, da abertura dos mercados e da elevação da taxa de juros, que cumpriram uma função de inserir, de forma subordinada, o país no mercado internacional, ao fazer par com o crescente enfraquecimento das regulações estatais, que outrora caracterizavam o trabalho formal, apontou para uma tendência crescente à generalização da informalidade.

Logo, não se pode deduzir linearmente que o desemprego e a informalidade no Brasil seriam derivados do processo de reestruturação produtiva mundialmente em curso desde os anos 1970. Antes, foram também resultados das especificidades estruturais do subdesenvolvido capitalismo brasileiro que, ao lado do processo de reestruturação, adotado num quadro de profunda recessão da economia, e de uma política econômica inibidora do desenvolvimento econômico, foram responsáveis pela ampliação do desemprego aberto, do desassalariamento (redução relativa do contingente de assalariados em relação ao total dos ocupados) e da geração de postos de trabalho precários, informais, sem qualquer proteção legal.

Os problemas derivados da crise do emprego, não só pelas dimensões que assumiram, mas fundamentalmente pelas transformações provocadas no mercado de trabalho, levaram o Estado brasileiro a adotar algumas medidas, já a partir dos anos 1980, para o enfrentamento desse problema como a constituição do instrumento do seguro-desemprego. Foi, nesse cenário, que a educação profissional emergiu no debate nacional como solução para os problemas do desemprego no país.

Em função desse quadro (de recessão econômica e de flexibilização), somente satisfazendo às exigências do mercado é que o trabalhador poderia tornar-se “empregável”, melhorar a sua renda e as suas condições de vida. Conseqüentemente, o “destino” para aqueles que não se qualificassem seria engrossar os altos índices de

desemprego e subemprego, explicação que responsabilizou o indivíduo pela sua própria situação.

Nesse contexto, a discussão sobre a educação dos trabalhadores ganhou evidência, pois foi atribuída única e exclusivamente ao indivíduo a capacidade de fazer uso das suas qualidades e competências. Este fato ganhou importância pela homogeneidade do discurso, tanto no plano internacional quanto nacional, possibilitando a importação de noções como as de empregabilidade e competência. Nesse aspecto, essa sintonia atingiu desde lideranças dos empresários e do governo até dos trabalhadores, que passaram a incorporar, na sua trajetória de vida no trabalho, a responsabilidade derivada dos seus atributos educacionais. Se, antes, as vantagens do país é que eram ressaltadas, agora, seriam as vantagens do indivíduo. Daí, se justificar uma massiva campanha nos meios de comunicação e o surgimento de programas governamentais como o PLANFOR – a cargo da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho¹⁰ (MTb) –, enfatizando a necessidade de uma educação continuada como a responsável pelo sucesso dos indivíduos.

Todavia, enquanto, nos países centrais, o debate sobre a educação profissional surgiu vinculado diretamente às mudanças nos processos de trabalho e nos sistemas nacionais de relações de trabalho, no caso brasileiro ele foi instituído pelos gestores da política econômica que associavam as mazelas do mercado de trabalho, caracterizado pelo desemprego e a informalidade, ao incipiente nível de escolarização/qualificação da força de trabalho. O governo brasileiro, nesse contexto, a exemplo do que se verificou no continente europeu, reviu suas políticas sociais, relacionando-as às questões econômicas, direcionadas ao mercado, de modo a assegurar a inserção da economia brasileira no competitivo mercado global, sem afetar, no entanto, a harmonia social em um contexto de extrema desigualdade no país.

Desse modo, a educação profissional, somente, assumiu uma forma institucional na segunda metade dos anos 1990, por intermédio das políticas governamentais de educação básica e profissional, introduzidas pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério do Trabalho (MTb); ou seja, a temática da qualificação do trabalhador,

¹⁰ No início do primeiro mandato do governo FHC, a pasta responsável pelas iniciativas de educação profissional desenvolvidas pelos diferentes atores da sociedade civil respondia pela designação de Ministério do Trabalho (MTb). Após reforma administrativa, passou a ser denominado de Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Nesse estudo, a utilização de uma ou outra denominação dependerá da fonte documental utilizada.

entendida como a combinação entre escolarização básica e ensino profissional, somente tomou corpo e passou a ser parte integrante das estratégias públicas de emprego e trabalho a partir da primeira gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Pressionado pelo espectro do desemprego, o governo federal desenvolveu um programa de educação profissional que visava melhorar a empregabilidade dos trabalhadores. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), executado a partir de 1995, componente ativo da Política Pública de Emprego, Renda e Trabalho, teve como principal fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No bojo da execução descentralizada da política de emprego e trabalho no país, que se inseriu na problemática maior das transformações econômico-sociais incidentes sobre os trabalhadores, o PLANFOR se apresentou como uma das políticas mais polêmicas adotadas no país.

As formulações da política de educação profissional em nível básico, materializadas por intermédio do PLANFOR¹¹, apontavam como objetivos a redução do desemprego e do subemprego, o combate à pobreza e à desigualdade social e a elevação da produtividade, da qualidade e competitividade do setor produtivo. Visava também, à qualificação e requalificação dos trabalhadores, independentemente do grau de escolaridade que, por conseguinte, o caracterizou como uma modalidade de educação profissional em nível básico, coerente com o que foi instituído pela Lei 9.394/1996 (LDB).

Como resposta aos atuais dilemas enfrentados pelo país, propunha ações, no plano da educação profissional, que visavam à empregabilidade dos trabalhadores, em que pese o contexto econômico caracterizado pela retração do investimento produtivo, pelos contratos flexíveis, pelas formas heterogêneas de ocupação e pela constante ameaça de desemprego. O PLANFOR, ao se caracterizar pelo oferecimento de cursos em nível básico, centrados nas necessidades do mercado, objetivava que os beneficiados pelas ações de qualificação, com a maior brevidade, pudessem disputar uma vaga no mercado de trabalho ou montar seu próprio negócio. Para atender às exigências da produção flexível como também aos interesses dos indivíduos que necessitavam de

¹¹ Para Alves (2002), todo o discurso que justificou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) foi baseado no toyotismo, concorrendo, em grande parte, para a divulgação dos conceitos e da ideologia do modelo flexível no Brasil. Governo, escolas e sindicatos passaram então a difundir o discurso da nova pedagogia do capital, associando ao conceito de empregabilidade as noções de competências e de novas habilidades cognitivas e comportamentais exigidas pela nova racionalidade capitalista. Para isso, foi organizado todo um complexo de aparelhos ideológicos privados e públicos que passaram a disseminar, por meio de cursos de curta duração, a nova racionalidade da produção capitalista.

novos mecanismos para a sua inserção nessa nova realidade, adquirindo renda de forma autônoma, os cursos oferecidos deveriam desenvolver habilidades básicas (ler, escrever, abstrair etc.), específicas (conhecimentos demandados pela reestruturação industrial) e de gestão (fundamentais para uma inserção autônoma no mercado). Além do saber fazer, os cursos de educação básica, oferecidos pelo PLANFOR, deveriam preparar os trabalhadores para o saber ser e o saber aprender.

Tais objetivos só poderiam ser alcançados, segundo Manfredi (2002), por meio de uma nova institucionalidade da educação profissional, isto é, pelo conjunto de entidades, atores e agências, bem como pela sua organização e modelos de gestão e financiamento, pois, para o Ministério do Trabalho (MTb), o outrora denominado sistema de ensino profissionalizante (basicamente as pretéritas escolas técnicas federais e o sistema “s”¹²), ainda não tinham se ajustado às novas exigências da globalização econômica. Ao propor a ampliação e a diversificação da rede de educação profissional, visava ao término do monopólio das instituições do antigo sistema e à parceria entre as instâncias do governo e as diferentes entidades executoras das ações formativas, como universidades públicas e privadas, organizações não-governamentais (ong’s), entidades comunitárias, religiosas, empresariais, sindicais etc.

A nova política de educação profissional, por se fundamentar nos princípios da descentralização e da participação dos atores envolvidos, foi desenvolvida por intermédio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ’s), e por meio das Parcerias Nacionais e Regionais (PARC’s), essa última, a cargo de organizações dos trabalhadores e do empresariado, contratadas diretamente pelo Ministério do Trabalho (MTb). No âmbito estadual, as ações foram coordenadas pelas Secretarias Estaduais do Trabalho ou assemelhadas e operacionalizadas pelas instituições conveniadas, tendo os Conselhos Municipais e Estaduais do Trabalho como participantes no planejamento e na supervisão das ações. Complementando as ações dos PEQ’s, o Ministério do Trabalho

¹² O denominado sistema “s” congrega as seguintes entidades: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte). A criação dessas instituições, e respectivas fontes de financiamento, remonta a década de 1940. No entanto, quatro delas (SEBRAE, SENAR, SEST e SENAT) foram criadas após a Constituição Federal de 1988. Em geral, as receitas são derivadas de uma porcentagem sobre a folha de salários das empresas pertencentes a categoria correspondente e destinam-se a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores. Recebem verbas federais, a título de contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

selecionou projetos de educação profissional, de âmbito regional ou nacional, visando à melhoria conceitual do PLANFOR.

Nesse cenário, a educação assumiu um papel estratégico, ou seja, o de habilitar os indivíduos a integrarem-se às economias globalizadas e a incluírem-se, com maiores chances, nos mercados de trabalho cada vez mais competitivos. Para enfrentar essa realidade, erigiram-se novos conceitos, como os de empregabilidade e competências, além da disposição para aprender continuamente (aprendizagem ao longo da vida) e a capacidade para empreender. O binômio escolarização/educação profissional seria então o antídoto para a questão do desemprego e a solução para se elevar a produtividade e a competitividade no país. No entanto, ao contrário do que se propunham, as reformas educacionais protagonizadas pelo governo FHC reforçaram a dualidade estrutural entre ensino básico e profissional, marca histórica da educação brasileira. Para os marginalizados e excluídos do mercado de trabalho formal, se optou por um modelo que privilegiou os cursos básicos de educação profissional, enquadrados em uma modalidade de educação não formal, em detrimento de uma educação profissional especializada, prolongada e de melhor qualidade.

É evidente que a baixa escolaridade e a falta de qualificação profissional da população colocam entraves ao desenvolvimento social e econômico do país, mas o fenômeno do desemprego não pode ser encarado e nem enfrentado com e tão somente por meio de políticas públicas de educação básica e profissional. Assim, neste estudo, se tentará desmitificar o argumento que associa diretamente o desemprego somente à falta de escolarização e desqualificação da força de trabalho, imputando ao trabalhador brasileiro as mazelas do desemprego e da precariedade do mercado de trabalho. Acrescente-se, ainda, o fato de que a política de educação profissional em nível básico, por meio das ações do PLANFOR – numa conjuntura marcada pelo crescimento do desemprego em massa e pela tendência contínua de precarização do estatuto salarial da força de trabalho, alcançando até o núcleo moderno dos assalariados – em última instância, reservaram aos setores marginalizados social e economicamente uma formação residual, uma vez que os agraciados com os cursos de educação profissional em nível básico oferecidos pelos PEQ's, sem a devida intervenção do poder público no sentido de promover uma política consistente de geração de emprego e renda, quando muito possibilitaram a sua inserção em ocupações informais.

Delimitação do objeto de estudo

O mecanismo utilizado para atender às exigências por mais qualificação e escolarização da força de trabalho, no caso a política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, constitui-se na preocupação fundamental da presente análise, já que o Plano desempenhou papel central entre as políticas públicas no Brasil, porque se relacionou com dois problemas de importância capital: o desemprego e a carência de escolarização/qualificação da população.

Assim, a política de educação profissional¹³ em nível básico, materializada pelo PLANFOR, será aqui entendida como um conjunto de medidas institucionais executadas pela Rede de Educação Profissional (REP), por meio da oferta de ações educativas, de caráter informal, voltadas para a qualificação em determinada ocupação, visando a empregabilidade dos seus beneficiários. A educação profissional, que pode ser também oferecida em caráter formal (técnica ou tecnológica), difere, portanto, do conceito de qualificação profissional, pois este se refere ao nível de escolarização dos trabalhadores e sua correspondência com o emprego assalariado, no qual o status social e profissional se inscreve nos salários e no valor simbólico conferido a longas carreiras profissionais. Isso significa dizer que, no plano educacional, se relaciona com a escolarização formal e a sua certificação correspondente e, no mundo do trabalho, à grade salarial, aos cargos e às carreiras (DELUIZ, 2001).

Com base nas considerações acima referidas, o estudo focaliza a principal experiência desenvolvida pelo Ministério do Trabalho no plano da educação profissional, nas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC): o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. O PLANFOR, sigla que passou a designar o plano, se inseriu na problemática maior das transformações econômico-sociais que atuaram sobre as condições de vida dos trabalhadores brasileiros, principalmente no

¹³ A expressão educação profissional tem uma história recente na educação brasileira. Ela foi introduzida com a promulgação da nova LDB (Lei nº. 9.394/1996), que no Capítulo III, Artigo 39, afirma: “A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. Nesse estudo, denomina-se de educação profissional todas as ações educativas, formais ou não-formais, dedicadas à qualificação numa profissão/ocupação determinada. Segundo Ciavatta (1998), o termo educação profissional se constituiria em algo ambíguo, à medida que toma a parte como o todo. O conceito de educação, continua a autora, seria algo muito mais amplo, pois compreenderia a universalidade da cultura necessária a reprodução social, aí incluído a dimensão do trabalho. Mas, o trabalho e a sua dimensão restrita a educação profissional não esgotariam o leque de conhecimentos necessários a vida em sociedade. A educação básica (regular) iria além dos limites instrumentais, mesmo os intelectuais, de educação voltada

que se refere ao aumento do desemprego e ao recrudescimento da precarização/informalização do trabalho.

Nesse sentido, aqui se procura estudar a política de educação profissional em nível básico, por meio da análise dos Planos Estaduais de Qualificação do Maranhão (PEQ's-MA), no período de 1996 a 2000¹⁴. O PEQ constitui a forma como o PLANFOR foi operacionalizado nos diversos estados da federação, oferecendo cursos de educação profissional em nível básico aos desempregados. No bojo da execução descentralizada da política de emprego e trabalho do país, o PLANFOR se apresentou como o principal indutor da promoção do referido nível dessa modalidade de ensino no país, tanto no plano legal quanto no financeiro, envolvendo um número significativo de organizações e instituições como organizações não-governamentais (ong's), empresas, sistema "s", sindicatos e centrais sindicais, visando qualificar os trabalhadores. Ao examinar a referida experiência de educação profissional, o estudo não pretendeu esgotar a discussão, mas, antes, problematizá-la levando a reflexões sobre o tema.

Considerando o que foi acima indicado, cabe questionar: Que mudanças foram verificadas no mundo do trabalho a partir das transformações ocorridas na base produtiva capitalista? Quais as especificidades apresentadas pela realidade brasileira frente às mudanças observadas mundialmente? Como tais mudanças incidiram sobre a qualificação dos trabalhadores no mundo e no Brasil? É possível uma política pública de educação profissional ser pautada numa perspectiva privada de emprego, a empregabilidade, se tal noção representa o deslocamento do dever do Estado, como direito do cidadão ao trabalho, para a idéia de dever exclusivo do indivíduo de encontrar o seu próprio trabalho? Para que e quem qualificar numa conjuntura marcada pelo encolhimento do emprego padrão (formal)? A política de educação profissional em nível básico, materializada pelo PLANFOR, possibilitou a inserção dos egressos no mercado de trabalho formal ou, antes, em função da subdesenvolvida estrutura econômica e da conjuntura econômica recessiva, possibilitou quando muito a inserção em formas atípicas de trabalho, identificadas com as ocupações próprias do chamado

para a produção. E finalizando, a autora observa que a leitura política da realidade não pode estar submetida na idéia de preparação para o trabalho ou para o desenvolvimento de inovações tecnológicas.

¹⁴ Os anos posteriores a 2000 não foram considerados em função da extinção do PLANFOR, ocorrido em 2002. Além do mais, é importante esclarecer que a monitoração da situação dos egressos só era realizada um ano após a execução das ações de qualificação. Em 2002, os grupos responsáveis pela avaliação externa só realizaram a síntese das avaliações acontecidas no período de 1996 a 2001, prejudicando o monitoramento dos egressos no ano de 2001. Enfim, os dados disponíveis sobre os egressos são aqueles referentes ao período 1996-2000 (LIMA, 2004).

mercado informal? Que mudanças foram verificadas na condição de ocupação e renda dos egressos das ações de educação profissional do PLANFOR?

Pressuposto básico

Para evidenciar o real papel cumprido pelo PLANFOR, supõe-se que os seus idealizadores, ao associarem a problemática do desemprego à desqualificação do trabalhador brasileiro, converteram a educação profissional em nível básico em esperança de emprego. Nesse sentido, a hipótese defendida no estudo é a de que os egressos dos Planos Estaduais de Qualificação (versões estaduais do PLANFOR), qualificados pelos cursos de educação profissional em nível básico, não conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho, mas tão somente em ocupações precárias no chamado mercado informal. Isso porque elementos de ordem externa ao PLANFOR, como o contexto de subdesenvolvimento e desigualdade regional do heterogêneo capitalismo brasileiro, bem como a retração econômica provocada pelo plano real elaborado no governo FHC, mostraram os limites das ações isoladas de educação profissional. Como fator endógeno tem-se o tipo de curso (em nível básico) que foi oferecido. Ao pretender abrandar rapidamente o problema do desemprego, por meio da promoção de cursos de curta duração, de baixo custo e desvinculados da educação formal, o PLANFOR deu prosseguimento à histórica dicotomia entre educação básica e profissional, se caracterizando como uma política tradicional, dado o seu caráter compensatório, direcionada aos excluídos.

Nesse sentido, o PLANFOR pode ser considerado um mecanismo de contenção da pressão social, à medida que suas ações condicionaram os egressos, inclusive em termos ideológicos, a ter atitudes positivas, de aceitação e mesmo de expectativas, em relação à obtenção de ocupações estáveis, mas também de busca de estratégias de sobrevivência fora do mercado de trabalho formal.

Objetivos

Tendo em vista os argumentos expostos anteriormente, em torno da problematização da política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, os objetivos perseguidos são os seguintes:

a) apreender os resultados das ações de educação profissional em nível básico oferecidas pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), bem

como os efeitos sobre os egressos atendidos, a partir da apreciação da experiência do Plano Estadual de Qualificação desenvolvida no Maranhão, no período de 1996 a 2000;

b) entender as repercussões da reestruturação produtiva no mundo do trabalho no plano internacional, bem como as particularidades e implicações desse processo na heterogênea realidade do capitalismo brasileiro;

c) apreender como, em um contexto de recessão econômica e desemprego elevado, a educação profissional assumiu a condição de abrandar o problema do desemprego;

d) compreender como, no seio do processo de reestruturação produtiva, se deu o surgimento das noções de empregabilidade e competência e a sua influência nas reformas educacionais na década de 1990.

Encaminhamento teórico-metodológico e técnico

A política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, como objeto de estudo, deve ser analisada no contexto econômico, político e social da sua implantação, isto é, a partir das bases reais que determinaram a sua criação, visto que, ao se inquirir sobre tal objeto, torna-se necessária a clareza da sua historicidade. Tal entendimento deriva da noção de que, no processo de reestruturação produtiva, novos valores se impõem. Tanto um novo perfil profissional quanto novos conceitos vão-se definindo, haja vista que, concomitantemente, a qualificação profissional e a política de educação profissional são produtos e também respostas às transformações econômicas, políticas e sociais de uma sociedade historicamente determinada.

Nesse sentido, a política de educação profissional, como espaço de intersecção entre o plano do trabalho e o da educação, constitui-se em resultado derivado dos arranjos político-institucionais destinados a responder às demandas da base material capitalista e do movimento da própria sociedade, inserida em dado contexto econômico-político-social, razão pela qual seu perfil assume as características da realidade em que se desenvolve, no caso as características singulares que o desenvolvimento capitalista assume no Brasil e, mais especificamente, na realidade de subdesenvolvimento econômico do Nordeste, particularmente do Maranhão.

O caminho aqui percorrido deriva de uma opção teórico-metodológica de natureza ontológica que visa à apreensão da realidade, entendida como uma totalidade concreta. Assim, a totalidade é a categoria fundamental da realidade, repleta de determinações, mediações e particularidades interconectadas, sendo a realidade uma

dinâmica estruturada, dialética, na qual ou da qual um fator qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendida.

A rigor, entende-se que não é possível responder às questões postas sobre o PLANFOR e as suas implicações sobre os trabalhadores, sem considerar que a política de educação profissional é socialmente determinada, o que significa dizer que, para compreendê-la em sua totalidade, é impossível desconsiderar seus condicionantes, podendo, apenas, ser entendida a partir de uma perspectiva histórica. Assim, à medida que a política de educação profissional se apresenta capaz de refletir a situação concreta das formações econômico-sociais em que se desenvolve, ela expressa a dinâmica das relações entre as classes sociais desenvolvidas no interior da sociedade brasileira. Sociedade essa que, de um lado, cria uma casta de profissionais qualificados com acesso aos postos de trabalho existentes, aos bens e serviços produzidos e aos espaços políticos em que se realiza a cidadania “real”; de outro, um contingente de trabalhadores precariamente educados, embora ainda incluídos, responsáveis por trabalhos também crescentemente precarizados, boa parte relegado à degradação da existência, quer quando durante o trabalho (precário), quer quando da sua inexistência (desemprego), resultado do caráter concentrador do capitalismo, agravado pelo novo padrão de acumulação.

Será então esse movimento dinâmico, decorrente dos condicionamentos histórico-sociais, que permitirá o processamento de um movimento dialético entre o objeto de análise, a política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, e o seu contexto, o subdesenvolvido e heterogêneo capitalismo brasileiro e o conseqüente mercado de trabalho precarizado/informalizado, em que os trabalhadores oscilam entre a busca inglória por um emprego e a aceitação de qualquer ocupação, para assim chegar ao conhecimento dos fatos como conhecimento da realidade.

Ressalte-se que, embora o objeto aqui demarcado se apresente como um recorte do real, ele se constitui em um momento da totalidade histórica, cujas relações possíveis tentaremos apreender. Esse procedimento se sustenta por meio da categoria totalidade, que favorece a compreensão da realidade nas suas íntimas leis, revelando, por sucessivas aproximações, as conexões internas, necessárias à configuração aproximada de suas múltiplas determinações.

Logo, todo objeto elaborado/delimitado pelo pesquisador é parte de um todo. Por ele se apresentar apenas como um recorte, um aspecto da diversidade de uma totalidade maior em desenvolvimento, que sintetiza a realidade do capitalismo

contemporâneo e de suas mutações e heterogeneidades, será precisamente esse todo que condicionará o objeto particular, no caso a política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, observada em toda a sua singularidade e significado.

Logo, o objeto aqui demarcado só adquire concreticidade quando inserido na totalidade correspondente. Daí entender-se que este estudo não deva tão somente apreender a totalidade constituinte do objeto, mas, fundamentalmente, a parte da totalidade maior em que ele se inscreve. Além disso, tal categoria (a totalidade) não nega aos seus elementos constituintes uma forma de manifestação de independência relativa, ainda que a autonomia só se revele no seu imediatismo, como aparência.

As representações abstratas sobre o objeto, como partes ou aspectos específicos extraídos da realidade perceptível e isolados dessa mesma realidade, são representações mentais (idéias) que, como aponta Marx, devem possibilitar a passagem das abstrações ao concreto, sendo o concreto entendido como a síntese de múltiplas determinações, um processo de síntese, um resultado, logo, uma unidade da diversidade. Por meio desse processo de síntese, de agregação, em que as diversas partes significativas da realidade são combinadas em uma totalidade articulada dinamicamente, chega-se ao concreto pensado, que é o momento final do processo de conhecimento sobre determinada realidade.

Para se atingir tal concreticidade, é preciso ir do abstrato ao concreto, pois, como afirma Marx, o concreto não se mostra faticamente, na empiria, de forma imediata, ou seja, uma máquina não é capital em si mesma, mas a partir de certas determinações e relações. Logo, à medida que uma política de educação profissional é condicionada tanto pela base material capitalista quanto pelos arranjos institucional e político, sua análise deve considerar o exame das condições e relações existentes no momento histórico em que se desenvolve. Assim, é preciso ir além dessa abstração que é a política de educação profissional em nível básico, materializada por meio do PLANFOR, que se apresenta empiricamente, superando-a, para se conseguir desvelar o verdadeiro papel cumprido por tal política, isto é, para que a razão teórica reconstrua e recapture o concreto.

Assim, é necessário que se vá para além desse imediatismo, para além da aparência imediata, pois a realidade é bem mais rica do que ela deixa ver aos olhos do mais atento observador ou como aponta Lukács (1989, p. 23)

Este conhecimento parte das determinações simples, puras, imediatas e naturais (no mundo capitalista) [...] para avançar a partir delas para o conhecimento da totalidade concreta enquanto reprodução em pensamento da realidade. Esta totalidade concreta não é, de maneira nenhuma, dada imediatamente ao pensamento. “O concreto é concreto, diz Marx, porque é a síntese de diversas determinações, portanto, unidade do múltiplo” (grifos do autor).

Dessa forma, a aproximação conceitual, apoiada na categoria da totalidade, voltar-se-á para a abordagem das categorias principais de reestruturação produtiva, qualificação profissional, educação profissional, empregabilidade, competência e informalidade, que, ao reproduzir teoricamente o real, buscará a explicação dessa realidade em uma totalidade articulada dinamicamente. Essas categorias de pesquisa embasarão o estudo cuja discussão é condição à reflexão e à reconfiguração do objeto de pesquisa, no caso a política de educação profissional em nível básico, executada pelo PLANFOR, por meio dos Planos Estaduais de Qualificação. Todavia, elas (as categorias de análise) serão entendidas somente como possibilitadoras da apreensão dos elementos constitutivos do objeto a ser conhecido, já que somente a identificação e análise do complexo de fenômenos, as mediações, que integram a realidade da política de educação profissional em nível básico, executada por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), poderá levar à apropriação e à compreensão da essência do objeto demarcado.

A totalidade concreta, para se efetivar, necessita, então, de uma outra importante categoria que é a da mediação, pois sem ela a própria estrutura da realidade, tomada como totalidade concreta, estaria esvaziada da sua inerente complexidade, à medida que é nela que se encontram todos os processos que objetivam o nascimento, o funcionamento e o ser-precisamente-assim de um complexo, isto é, nenhum objeto ou fato se põe ao pensamento sem que seja produto, resultado de mediações.

Para tanto, como observa Lukacs (1989, p. 22),

[...] convém primeiro captar clara e exactamente esta diferença entre a sua existência real e o seu núcleo interior, entre as representações que delas se formam e os seus conceitos. [...] Trata-se, pois, por um lado, de destacar os fenómenos da sua forma dada como imediata, de encontrar as mediações pelas quais podem ser referidos ao seu núcleo e à sua essência e captados na sua própria essência e, por outro lado, atingir a compreensão deste carácter fenomenal, desta aparência fenomenal, considerada a sua forma de manifestação necessária.

De fato, são essas mediações que permitem viabilizar a dinâmica da totalidade concreta que explicam o objeto particular aqui demarcado, isto é, são os complexos de fenômenos que caracterizam o heterogêneo capitalismo brasileiro e os relacionados a implantação da política de educação profissional em nível básico que explicam o real papel cumprido pelo PLANFOR.

Nesse sentido, mesmo admitindo que o pensamento que associa o desemprego à incipiente qualificação da força de trabalho tome os fenômenos sociais no seu imediatismo (as abstrações) para construir os seus conceitos e juízos sobre as mazelas do mercado de trabalho brasileiro, como o desemprego e a informalidade, agravados, atualmente, pela reestruturação produtiva, há de se considerar que esse imediatismo é um momento constitutivo da realidade. Até porque as representações sobre o mundo fenomênico não são pura invenção de um abstrato ser cognoscente que, de fora dele, o reproduz intelectivamente.

Para efeito de complementaridade da análise aqui proposta, será considerada a experiência prática do PLANFOR no Maranhão a partir dos Planos Estaduais de Qualificação sob responsabilidade local da Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT), não abrangendo, outras ações do Plano executadas por meio das PARC's, como o Projeto Flor de Mandacaru, desenvolvido no município de Caxias, a cargo da Escola de Formação Sindical da Central Única dos Trabalhadores no Nordeste.

Uma característica técnica desta pesquisa consiste no seu caráter documental que se valeu da técnica de documentação indireta, recorrendo tanto aos instrumentos da pesquisa bibliográfica quanto aos da pesquisa documental. No primeiro, a partir de estudos de autores do campo da crítica, buscou-se a apropriação das principais categorias de pesquisa que orientaram o movimento de construção do objeto investigado tanto em sua dimensão teórica quanto histórica.

No segundo, foram analisadas as informações diretamente vinculadas ao PLANFOR no plano nacional, utilizando-se dos documentos oficiais elaborados pelo MTE/SEFOR. Quanto à sua execução no Estado do Maranhão, a análise foi realizada tomando por base os relatórios de investigação sobre a situação dos egressos e do relatório síntese de avaliação externa do PLANFOR no Estado. Entretanto, a principal fonte de dados utilizada, nesse estudo, sobre a experiência do Plano estadual, foi o *Relatório Síntese da Avaliação Externa do PEQ-MA: 1996-2001*, elaborado pelo Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), do

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Dos resultados apresentados neste balanço, cuja base de dados principal foram os relatórios anuais produzidos no âmbito dos projetos de avaliação, sintetizados no documento anteriormente citado, foram utilizados aqueles referentes à dimensão que trata especificamente da investigação sobre a situação dos egressos e que dizem respeito à eficácia do PLANFOR no Maranhão. Foram ainda selecionados para analisar o perfil do mercado de trabalho, bem como a situação educacional do país e do Maranhão as informações presentes na *Síntese de Indicadores Sociais 2000*, referentes ao período de 1992 e 1999, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001).

7 Estrutura do trabalho

No capítulo primeiro, discutem-se as modificações capitalistas ocorridas a partir da década de 1970, mostrando a particularidade que o processo de reestruturação produtiva assumiu no Brasil. Aborda, também, a polêmica discussão sobre a qualificação dos trabalhadores no capitalismo contemporâneo, resenhando algumas de suas principais teses, tentando, a partir delas, descortinar aquela que serviu de base para que, no país, a educação profissional fosse posta em destaque e transformada no eixo principal da estratégia de combate ao desemprego, por intermédio do PLANFOR.

As implicações que as noções de empregabilidade e competência tiveram sobre a política de educação profissional são objetos de discussão no segundo capítulo, bem como a influência de ambas sobre as reformas da educação básica e profissional no país.

No terceiro capítulo, se faz um resgate histórico do processo de criação do PLANFOR. Objetivos, metas, público-alvo, mecanismos de execução e gestão do PLANFOR são abordados a partir da análise de dados secundários e dos documentos oficiais que subsidiaram a sua implantação.

Após a caracterização do mercado de trabalho no Maranhão na década de 1990, no quarto capítulo, analisa-se o desempenho do PLANFOR no Estado e suas possíveis deficiências, tendo, como foco, as mudanças verificadas nas condições de ocupação e renda dos egressos dos cursos de educação profissional em nível básico, desenvolvidas no período de 1996 a 2000, na medida em que as especificidades de cada estado têm influência significativa nos resultados do Plano. Os dados sobre a situação dos egressos são oriundos de investigação a cargo do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das

Políticas Direcionadas à Pobreza, da Universidade Federal do Maranhão, responsável pela avaliação externa dos PEQ's do Maranhão.

Nas considerações finais, retoma-se a relação entre qualificação profissional e emprego. Destaca-se que a execução do PLANFOR, em um contexto caracterizado pelo subdesenvolvimento, como o Maranhão, o que mostra o grau de heterogeneidade do capitalismo brasileiro, permite concluir pelos limites das políticas de educação profissional no país.

1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

As economias capitalistas, nas últimas décadas do século XX, passaram por aceleradas e intensas modificações resultando na ampliação da insegurança do emprego. Em função disso, firmou-se um novo padrão de uso e remuneração da força de trabalho diferente daquele constituído, após o fim da Segunda Grande Guerra, nos países capitalistas europeus, período convencionalmente conhecido como os “trinta gloriosos anos”.

Nessa conjuntura, as mudanças ocorridas no capitalismo mundial, presentes no Brasil, como as modificações tecno-organizacionais da produção, com suas implicações sociais, seja pelo desemprego ou pela precarização das ocupações, concorreram para que a relação entre trabalho e educação emergisse em outras bases. Mesmo o reconhecimento de que tal relação seria muito complexa e contraditória, isso não foi obstáculo para que setores sociais identificados com os empresários, organismos multilaterais, organizações não-governamentais, sindicatos etc., passassem a atribuir à educação (básica e profissional) um papel central na qualificação dos trabalhadores. Visavam, cada um a sua maneira, ao enfrentamento ou à adequação ao novo momento histórico marcado pelas transformações no campo da produção capitalista.

A modernização tecnológica e organizacional, o crescimento da produtividade sem a correspondente geração de empregos, a precarização/informalização de parte significativa dos trabalhadores e o recrudescimento do desemprego entre segmentos consideráveis da força de trabalho qualificada seriam desafios a serem encarados contemporaneamente. Tais eventos, verificados empiricamente na vida econômica e social da população mundial, se não condicionaram, pelo menos colocaram na ordem do dia a necessidade de mudanças nas políticas educacionais dos países centrais e, na década de 1990, nos periféricos, como o Brasil.

Foi então que um novo perfil da força de trabalho, formatado a partir de uma base renovada de conhecimentos que correspondesse, pelo menos em tese, às transformações do capitalismo contemporâneo, passou a ser vista como condição, senão a única, capaz de amenizar os efeitos das mudanças no campo do trabalho. As transformações ocorridas no processo de trabalho teriam refletido de forma tão intensa no mundo do trabalho, que exigiram a readaptação dos trabalhadores à nova realidade.

No Brasil, essas mudanças teriam incidido sobre a política de educação profissional em nível básico, materializada pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), concebida e executada no período que compreendeu os dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

Neste capítulo, será retomada parte da discussão sobre as modificações capitalistas na contemporaneidade, mostrando a particularidade que o processo de reestruturação produtiva assumiu no Brasil. Além do mais, será abordada a polêmica discussão sobre a qualificação dos trabalhadores no capitalismo contemporâneo, resenhando algumas de suas principais teses, tentando a partir delas, descortinar aquela (ou aquelas) que serviu (serviram) de base para que no país a educação profissional fosse posta em destaque e transformada no eixo principal da estratégia de combate ao desemprego, por intermédio do PLANFOR.

1.1 Desemprego e as distintas modalidades de precarização do trabalho

A sociedade ao se complexificar, em função do desenvolvimento capitalista, sofreu importantes alterações nas formas por meio das quais ocorrem a acumulação do capital. Mudaram, pelo menos na forma, a empresa, o mercado, o Estado, o processo produtivo e as relações de produção. Portanto, já não bastaria aos trabalhadores apenas saber ler, escrever e contar. O capital passou a exigir trabalhadores cuja formação fosse compatível com as necessidades desse processo de mudanças no respectivo momento histórico.

Ao mesmo tempo que se observa a diminuição da demanda por força de trabalho; por outro, observam-se o aumento do exército de reserva e o nível de exigência quanto à qualificação dos trabalhadores. Historicamente, tais fenômenos sempre colocaram o trabalhador numa condição desfavorável na sua relação com o capital. Mudaram apenas as formas contratuais de exploração do trabalho, mas o seu conteúdo e função continuam determinados pelo capital.

Em meio à polêmica que surgiu em torno das implicações que a reestruturação produtiva estaria provocando no mundo do trabalho, observou-se o surgimento de um novo discurso que se encarregou de difundir a idéia de que o mundo capitalista na atualidade estaria passando por mudanças tão profundas a ponto de não possuir mais nenhuma relação com o passado. Iniciada a partir da década de 1970, tal reestruturação estaria produzindo aceleradas modificações sobre a

estrutura material do trabalho, a subjetividade e a identidade dos trabalhadores. Como ocorrera em outros momentos da história do capitalismo, tais mudanças suprimiram formulações e adotaram novas orientações, visando à continuação do sistema.

O desenvolvimento do maquinário técnico-científico, das formas de organização e gerenciamento do processo de trabalho, das diversas modalidades de flexibilização; bem como a desconcentração do espaço físico produtivo, o deslocamento da economia de escala (produção em série de produtos padronizados) para uma economia de escopo (fundada na capacidade de adaptação e inovação de produtos e processos), teriam feito desaparecer todo e qualquer vestígio do antigo processo produtivo. Os pretéritos princípios de padronização, especialização, sincronização e centralização do binômio taylorista-fordista¹⁵ teriam cedido lugar à produção flexível. Fundada a partir da flexibilização das formas de organização do trabalho e da produção, essa estratégia de reestruturação teria se valido da aplicação de equipamentos de base microeletrônica e técnicas organizacionais, de inspiração japonesa.

Tal reestruturação seria responsável ainda pelo nascimento de um novo trabalhador: altamente qualificado, polivalente e autônomo. Detentor de conhecimentos teóricos gerais, o trabalhador da época da acumulação flexível desenvolveria raciocínios lógico-matemáticos e utilizaria saberes científicos para discutir os óbices ao desenvolvimento da sua empresa. Isso teria resultado no fim do indivíduo especializado, taylorizado, condenado a desenvolver uma única atividade ao longo do seu percurso laboral.

¹⁵ O método criado por Taylor (taylorismo) foi elaborado como um instrumento de racionalidade e difusão de métodos de estudo e treinamento científico. O taylorismo tinha como objetivos: primeiro, generalizar mais rapidamente o método de trabalho mais eficaz, elevando a produtividade do trabalho e, segundo, por intermédio do conhecimento preciso do tempo de cada operação, controlar com maior rigor o ritmo de trabalho dos operários. O fordismo, idealização de Henri Ford, por sua vez, reformulou o projeto de controlar individualmente as particularidades de cada trabalhador no exercício dos tempos e movimentos. Para alcançar tal fim, limitou o deslocamento do operário no interior da fábrica. O trabalho foi dividido de tal maneira, que os operários passaram a ser abastecidos de peças e componentes por intermédio de esteiras, sem precisar movimentar-se. A administração do tempo deu-se de forma coletiva, pela adaptação do conjunto dos trabalhadores ao ritmo imposto pela esteira. Além da mudança tecnológica, o fordismo destacou-se também pelo novo modelo de industrialização caracterizado pela produção e consumo de massa, pela integração e inclusão dos trabalhadores. O que difere o fordismo do taylorismo é o fato de que nele as próprias normas são incorporadas ao dispositivo da maquinaria, isto é, é a linha de montagem que dita a operação requerida e o tempo necessário para a sua efetivação. Entretanto, o fordismo não se limitou apenas ao disciplinamento da força de trabalho. Ele incorporou um projeto social que objetivou a melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Logo, o aumento da produtividade, promovido pelo taylorismo, ao ser repassado aos salários, permitiu o aumento do consumo e dos investimentos. Nesse sentido, o fordismo foi além de um simples método de gestão microeconômico e transformou-se em um projeto de regulação de toda a economia.

Os desdobramentos desse processo se fizeram sentir, igualmente, tanto na redução quantitativa da força de trabalho estável estruturada por meio de empregos formais quanto na alteração da composição e da qualidade do emprego, que revelaram o desenvolvimento de uma infinidade de condições heterogêneas de trabalho. Para Antunes (2006), atualmente, quase um terço da força de trabalho humana apta para o trabalho, em escala mundial, ou se encontraria exercendo trabalhos parciais, precários, temporários, ou já vivenciaria o desemprego estrutural.

Embora ocorressem em ritmos desiguais entre os países considerados centrais e periféricos, a aplicação das inovações técnico-organizacionais manifestou, como problema comum, a destruição e eliminação de postos de trabalho, resultando num desemprego estrutural sem precedentes, inclusive, nos países mais avançados da Europa, que, juntamente com os Estados Unidos e o Japão, formam o centro propulsor e decisivo da economia mundial¹⁶. Vale observar que, mesmo nos países mais desenvolvidos, o novo modelo não só contribuiu para a diminuição quantitativa dos empregos qualificados, principalmente, no setor industrial, como, ao recriá-los no setor de serviços, não o fez na mesma proporção dos trabalhadores deslocados pelas modernas tecnologias e em segmentos de baixos requisitos de qualificação e, por isso mesmo, caracterizados pelos baixos salários.

A criação de empregos em setores de maior densidade tecnológica ou não, que devem ter ocorrido, não conseguiram modificar esse cenário, pelo fato de o moderno processo de produção de mercadorias, em geral se utilizar cada vez mais de trabalho morto do que de trabalho vivo, ou seja, o capital ao se utilizar de novas tecnologias, multiplicação dos meios de produção, que aumentam a produtividade, ao mesmo tempo, elimina também, da esfera da produção, parcelas significativas do trabalho vivo, dos operários. No entanto, a visão corrente tendeu a atribuir tal mudança apenas aos avanços tecnológicos os quais passam a servir de justificativa até aos próprios trabalhadores, para explicar o fenômeno do desemprego. O deslocamento dessa força de trabalho das fábricas, pelo uso da maquinaria, para o mercado de trabalho, resultou no crescimento do número de trabalhadores disponíveis para a exploração capitalista.

¹⁶ Para Mézaros (apud ANTUNES, 2005) aquelas transformações seriam responsáveis pelos mais de 40 milhões de desempregados nos países industrialmente mais desenvolvidos. A Europa contaria com mais de 20 milhões e só a Alemanha teria ultrapassado a marca dos 5 milhões. No Japão o desemprego estaria crescendo vertiginosamente, sem contar a grande intensificação da exploração do trabalho pela adoção de cronogramas de trabalho em função da flexibilidade e do prolongamento da semana de trabalho forçado.

O extraordinário incremento das forças produtivas observado, nos últimos anos, em velocidade e grau jamais vistos, em função, sobretudo, de um dos elementos determinantes do movimento do capital – a concorrência intercapitalista – possibilitou que a produção de mercadorias comportasse um menor *quantum* de valor (trabalho abstrato), oportunizando uma substancial redução do valor das mercadorias em geral, até mesmo o da força de trabalho, implicando, contraditoriamente, dois efeitos distintos, porém, articulados. O primeiro, sem precedentes na história, foi o acréscimo da liberação de força de trabalho, formada tanto pelo contingente de trabalhadores que foi desempregado como pelos que não serão empregados, fenômeno denominado por alguns teóricos de desemprego estrutural; e o segundo foi a acentuada diminuição da taxa de lucro e, conseqüentemente, da taxa de acumulação, tendo em vista o considerável e necessário aumento da composição orgânica do capital, isto é, do investimento proporcionalmente maior em capital constante do que em capital variável. Esse último problema – o aumento da composição orgânica do capital – se multiplicou, exponencialmente, à medida que os meios e instrumentos de trabalho, de base microeletrônica, utilizados, na produção, segundo o discurso dominante, tenderiam a prescindir, cada vez mais, da força de trabalho, única e exclusiva mercadoria que, na condição de valor de uso do capitalista, é capaz de produzir valor, portanto mais-valia e, conseqüentemente, capital.

A rigor, isso não significa que as novas tecnologias, isto é, o aumento da composição técnica do capital, sejam determinantes para o desemprego estrutural. Na verdade, o resultado imediato do desenvolvimento do processo produtivo é o aumento da produtividade e não a elevação do desemprego. Para Marx (1985, p. 56), o desenvolvimento tecnológico não seria o responsável direto pela liberação da força de trabalho, haja vista que as

[...] contradições e os antagonismos inseparáveis da utilização capitalista da maquinaria não existem porque decorrem da própria maquinaria, mas de sua utilização capitalista! (...) considerada em si, a maquinaria encurta o tempo de trabalho, enquanto utilizada como capital aumenta a jornada de trabalho; em si, facilita o trabalho, utilizada como capital aumenta a sua intensidade; em si, é uma vitória do homem sobre a força da natureza, utilizada como capital submete o homem por meio da força da Natureza; em si, aumenta a riqueza do produtor, utilizada como capital o pauperiza etc.

Nesse sentido, o desemprego somente é determinado pela tecnologia na medida em que a sua utilização não pode acontecer de outra forma que não seja a capitalista. Além disso, essa utilização é permeada por processos em que o novo e o velho cumprem uma unidade dialética, isto é, a lógica do capital gera formas no interior da sociabilidade capitalista, principalmente nas periferias do sistema, em que o moderno processo de acumulação flexível convive com a produção tipicamente não capitalista, denominada comumente de setor informal. Para Tavares (2004, p. 151) o

[...] desenvolvimento capitalista não significou a destruição das formas de organização que não são características desse modo de produção, embora isso não justifique a idéia de que modos de produção diferentes e autônomos coexistam nesta sociedade. A cisão entre trabalho manual e intelectual, além de ser condição de existência do capitalismo, também faz dos capitalistas os organizadores do processo de produção. Embora pareça carente de sentido conceber uma produção isolada numa economia integrada como a capitalista, formas de produzir que se assemelham aos modos pré-capitalistas não estão incorporadas ao processo global de produção.

No entanto, atualmente, as alterações ocorridas na relação salarial permitiram o surgimento de uma “nova informalidade”. Porém, isso não significa eliminação do assalariamento, nem das pretéritas formas de trabalho informal, que são também reduzidas à precarização e, muitas vezes, subordinadas aos condicionantes estruturais do capital. Na verdade, o que acontece é uma transformação desse “setor”, objetivando adaptar velhas formas de informalidade às exigências do moderno processo de acumulação capitalista.

A afirmação de que as atividades informais em geral não estão articuladas à acumulação capitalista é um grande equívoco, na medida em que o fato de serem informais não as elimina da relação capital-trabalho. Estarem ou não subordinadas ao processo de acumulação depende dos vínculos existentes entre tais atividades e o capital. Para Tavares (2004), somente tomadas isoladamente do processo de acumulação é que tais atividades se situam fora do campo dessa relação, entretanto, não se pode afirmar o mesmo quando elas se subordinam à produção capitalista, estratégia que vem sendo largamente difundida pelo processo de subcontratação.

É preciso, portanto, diferenciar as atividades informais, isentas de nexos com o capital, daquelas que apresentam dependência contratual combinada com subordinação organizacional. Existiriam, assim, na informalidade, trabalhadores que não são

produtivos tampouco improdutivos; enquanto outros, produtivos e improdutivos. Esses últimos, inscritos anteriormente no núcleo formal da economia, deslocados pelo processo de subcontratação, mesmo não sofrendo mudanças no conteúdo do trabalho, são inseridos, equivocadamente, na categoria de trabalhadores com autonomia organizacional, sendo inclusive identificados com aqueles trabalhadores sem nenhuma vinculação (direta ou indireta) com o capital. As modernas atividades informais, surgidas, a partir das transformações no processo de acumulação, são aquelas que, ao mesmo tempo que possuem dependência contratual, não têm autonomia organizacional em relação ao capital, e, cada vez mais, apresentam uma tendência a se difundir como o modo de ser da moderna relação capital-trabalho. Aparentemente, se apresentam como relações meramente comerciais, porém desenvolvidas sob o comando direto do capital.

Em realidades distintas daquelas dos países centrais, como os países subdesenvolvidos (periféricos), a informalidade é um fenômeno anterior ao processo de reestruturação produtiva, não se constituindo, portanto, como decorrência imediata desse processo. Para Tavares (2004), nessa categoria se incluiriam as pequenas unidades econômicas, geralmente, de caráter familiar, caracterizadas pela produção em pequena escala, destinada à população de baixo poder aquisitivo, pelo baixo nível de organização e pela quase inexistente separação entre capital e trabalho. Não representam venda de força de trabalho, mas venda de mercadorias, uma vez que possuem seus próprios meios de produção. Nela se incluiriam ainda os indivíduos que só possuem a sua força de trabalho para vender. Isso, porém, não significa que os indivíduos consigam vendê-la ao capital. O fato de fazerem parte do chamado mercado de trabalho não quer dizer que sejam vinculados ao capital. Logo, em relação ao capital, não são produtivos tampouco improdutivos; em princípio, não interessam diretamente ao fim capitalista. Porém, é visível o recrudescimento das atividades enquadradas nessa categoria de informalidade, e, por isso, geralmente são estimuladas pelos organismos financeiros internacionais, por meio de ações compensatórias promovidas pelos governos dos países periféricos, até que um (im)provável ajuste promovido pela reestruturação produtiva surta efeitos positivos sobre o trabalho.

Assim, o processo de reestruturação produtiva, como aponta Reinecke (1999), dá origem ao surgimento das mais diversas formas (atípicas) de contratação da força de trabalho, tais como: trabalho em tempo parcial, trabalho temporário, trabalho domiciliar, subcontratação (ou terceirização); ou seja, a flexibilização da produção, derivada desse processo, é utilizada como mecanismo de pressão para que os governos mais

conservadores, de inspiração neoliberal, promovessem mudanças no conteúdo das leis trabalhistas, que passaram a contrapor legislação e direitos no sentido da flexibilização do ordenamento legal de proteção ao trabalho.

Nesse sentido, a partir da década de 1980, o taylorismo/fordismo já não seria o modelo de produção hegemônico nos países de capitalismo avançado. Entretanto, o desenvolvimento e a introdução das novas estratégias de flexibilização industrial não resultaram na configuração de um único modelo de organização do trabalho e da produção. Segundo Antunes (1995), naquela conjuntura, observou-se o surgimento de novos processos produtivos que se mesclaram com o modelo anterior, como é caso das experiências da Terceira Itália, do kalmarianismo sueco. Um caso singular foi o modelo japonês, o toyotismo¹⁷, que substituiu completamente o fordismo naquele país.

Para Harvey (1996), as transformações tecnológicas e organizacionais da produção, ao provocarem um confronto com a rigidez do fordismo, buscaram organizar o que ele denominou de regime de acumulação flexível. O novo desenho daí advindo, ao se apoiar na flexibilidade do processo de trabalho e do padrão de uso da força de trabalho (flexibilização interna), das relações de trabalho e do mercado de trabalho (flexibilização externa), promoveu uma monumental segmentação do mercado de trabalho e, por conseqüência, permitiu a intensificação das condições de exploração dos trabalhadores.

Os novos arranjos resultantes do regime flexível visavam à superação do tradicional modelo de trabalho: fixo, vinculado a uma empresa e em tempo integral. A flexibilização passou, então, a ser sinônimo de desregulamentação dos contratos no que diz respeito a tempo, lugar e salários. Esse último aspecto permite um melhor entendimento sobre a adoção de novos sistemas de contratação e remuneração da força de trabalho, visando não somente à redução dos encargos sociais, mas a sua transformação em custos variáveis. O trabalho precarizado/informalizado – em domicílio, em tempo parcial, temporário e subcontratado/terceirizado –, resultante da flexibilização produtiva e da flexibilização dos arranjos institucionais de proteção do trabalhador, em franca expansão no mundo capitalista, se tornou, então, a forma contemporânea predominante no mundo do trabalho.

¹⁷ O modelo japonês, por ser portador de um modo de extração de ganhos de produtividade que corresponderia ao atual estágio alcançado pelo capitalismo, foi aquele que demonstrou maior tendência a universalização, à medida que se assentaria em novos métodos de organização do trabalho mais flexíveis e moduláveis, distintos dos padrões fordistas.

Com relação ao trabalho em domicílio, Reinecke (1999) observa que o seu crescimento se explicaria pela integração às cadeias de subcontratação, que teria sua origem no setor moderno da economia capitalista. No entanto, embora o autor observe que a definição desse conceito encerre uma dada ambigüidade e sendo quase impossível obter estimativas precisas sobre o número de trabalhadores que desenvolvem esse tipo de atividade, considera que ela deve ser entendida, a partir do que foi convencionado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), isto é, como a produção de bens ou serviços feita por um indivíduo, no seu domicílio ou em lugar de sua escolha, em troca de salário, sob a especificação de um empregador ou intermediário.

O trabalho domiciliar atenderia, contemporaneamente, aos mesmos objetivos do capital no século XIX, visto que, ao ser executado geralmente por mulheres, acabaria por envolver também os filhos, muitas vezes, impedidos de ir à escola para, precocemente, assumirem a responsabilidade de reprodução do núcleo familiar. Atualmente, o trabalho em domicílio, ao se mesclar com o trabalho doméstico, como ressalta Antunes (2005), teria aumentado a exploração do contingente feminino, chegando a atingir em alguns países mais de 50% da força de trabalho. A ampliação dessa forma atípica de ocupação teria sua origem a partir da desconcentração do processo produtivo e da expansão de pequenas e médias unidades produtivas¹⁸, sendo os trabalhadores inseridos nessa modalidade absorvidos preferencialmente no universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado.

Em função do processo de externalização da produção, o capital pode dispor da força de trabalho por meio de mecanismos que o isenta dos custos sociais respectivos e dos conflitos que enfrenta, quando há o vínculo formal entre capital/trabalho. Estrategicamente, se transfere o risco econômico do capital àqueles que não deveriam assumi-lo, por isso é cada vez maior o afastamento dos trabalhadores do produto do seu trabalho¹⁹. Nesse processo de mudança de responsabilidade, o capital se livra do trabalhador, mas o trabalhador (empregado, desempregado ou precarizado) em hipótese nenhuma se livra das determinações do capital. Para os que estão empregados o trabalho não lhes pertence, para os desempregados, além de estarem impedidos de desenvolver

¹⁸ O trabalho feminino atinge atualmente mais de 40,0% ou 50,0% da força de trabalho em muitos países, sendo absorvido pelo capital, especialmente no universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado. Exemplos de empresas que tem adotado essa modalidade são a italiana Benetton e a americana Nike.

¹⁹ A acumulação flexível difere do fordismo à medida que nesse, embora houvesse um afastamento entre o trabalhador e o processo produtivo, havia uma aproximação com o produto por meio do consumo, em função da produção em série.

seu potencial produtivo se acham impedidos do acesso à reprodução da sua força de trabalho.

Diferentemente do trabalho em domicílio, a tendência de crescimento do emprego em tempo parcial – definida como a jornada inferior a 30 ou 35 horas semanais –, que denotaria relações de trabalho igualmente precárias, apresentaria menor dificuldade de mensuração. Segundo Mattoso (1996), como pode ser observada na tabela 1, embora a tendência ao aumento desse tipo de atividade seja um fenômeno evidente, ela apresenta significativas diferenças mesmo entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dados referentes ao período 1979/1990 mostram que essa modalidade de emprego aumentou em quase todos os países pesquisados (Alemanha, EUA, França, Inglaterra e Japão). Os únicos países que apresentaram variação pouco significativa foram Suécia, que variou de 23,6% para 23,2%, mantendo a maior taxa dentre todos os países da amostra, e a Itália, que apresentou o menor índice, embora tenha sido verificado um aumento de 5,3% para 5,7%.

Tabela 1 – Taxa de emprego em tempo parcial (1979/1990) e emprego temporário (1983/1989), países da OCDE (ALE, EUA, FRA, ITA, ING, JAP e SUE)

| Categoria de emprego/período | | ALE | EUA | FRA | ITA | ING | JAP | SUE |
|------------------------------|------|------|------|------|-----|------|------|------|
| Parcial (%) | 1979 | 11,4 | 14,4 | 8,2 | 5,3 | 16,4 | 15,4 | 23,6 |
| | 1990 | 13,2 | 16,9 | 12,0 | 5,7 | 21,8 | 17,6 | 23,2 |
| Temporário (%) | 1983 | 10,0 | * | 3,3 | 6,6 | 5,5 | 10,3 | * |
| | 1989 | 11,0 | * | 8,5 | 6,3 | 5,4 | 10,8 | * |

Fonte: reelaborada (MATTOSO, 1998).

Legenda: ALE: Alemanha; EUA: Estados Unidos; FRA: França; ITA: Itália; ING: Inglaterra; JAP: Japão; SUE: Suécia.

* dado não disponível.

Mattoso mostra, ainda na tabela 1, uma evolução lenta ou mesmo um processo de estabilização do emprego temporário, compreendendo os trabalhadores assalariados temporariamente e os empregados por jornada. Todavia, na Alemanha e no Japão, a proporção desse tipo de atividade é preocupante na medida em que representa, respectivamente, 11,0% e 10,8% dos trabalhadores daqueles países. Por sua vez, a França apresenta uma variação alarmante, pois se verifica uma evolução de mais de 250% desse índice, no intervalo compreendido entre 1983/1989, ou seja, a taxa de trabalhadores parciais passou de 3,3% para 8,5%.

Destaque-se, também, que o capital foi pródigo em utilizar a subcontratação²⁰, que, no Brasil, se convencionou chamar de terceirização. Embora não haja consenso no plano internacional sobre a sua definição, a adoção dessa estratégia foi utilizada como sinônimo de focalização da produção. No plano microeconômico – das empresas individualmente – a utilização da subcontratação possibilitou a concorrência interempresas em condições mais vantajosas num cenário de competição acirrada entre os capitais e de grande instabilidade econômica.

A terceirização nas empresas se realizou, a princípio, nas atividades que exigiam pouca ou nenhuma qualificação, como as de limpeza, alimentação, transporte e segurança. Todavia, num segundo estágio, também foram subcontratadas as atividades-fim (áreas especializadas), como as de informática, engenharia, treinamento, comunicação e marketing etc, que constituem o núcleo dinâmico das empresas.

Ramalho (2002) observa a existência de processos de subcontratação – em um mesmo espaço produtivo – em que as inovações tecnológicas e organizacionais, conseguidas, no plano da subcontratante, eram transferidas para as empresas subcontratadas que passariam a produzir bens e serviços; e uma outra modalidade conhecida como “terceirização por contingência”, caracterizada pela transferência dos custos de energia, equipamento e espaço ao trabalhador, sendo que a utilização da força de trabalho não seria regulada pela legislação trabalhista.

Por sua vez, Reinecke (1999) também argumenta quanto à necessidade de se distinguir entre vários tipos de terceirização. Para o autor, haveria a subcontratação de produção de bens ou serviços, quando a subcontratada realizaria uma tarefa determinada utilizando trabalhadores, recursos materiais e financeiros próprios, enquanto a subcontratação forneceria somente a força de trabalho e não a produção de bens ou serviços. Outra distinção importante seria entre subcontratação interna e externa que dependeria da realização do trabalho dentro ou fora do espaço físico da empresa subcontratante.

²⁰ Para Reinecke (1999, p. 136), de acordo com um relatório da OIT de 1995 “o conceito de subcontratação parece dizer respeito principalmente a relações (sejam relações diretas entre trabalhador e empresa, sejam relações indiretas envolvendo um intermediário) nas quais (i) a forma da relação entre a empresa usuária e os trabalhadores envolvidos é de dependência e autonomia; (ii) o conteúdo da relação é, apesar de tudo, assimétrico por causa da dependência do trabalhador em relação à empresa usuária, resultado da organização dos trabalhadores e da subordinação técnica à empresa usuária. Assim, o termo “subcontratação” é mais freqüentemente usado para se referir a situações em que o conteúdo da relação parece ser similar a uma relação de emprego, enquanto a forma é de tipo comercial, ou ao menos quando parece haver algum tipo de combinação entre os aspectos comerciais e de emprego na relação estabelecida”.

Na medida em que a terceirização tendeu a absorver parte das flutuações de pessoal, ela se transformou em um tipo impreciso de trabalho, uma vez que reuniria tanto características da relação assalariada como a imposição do que e quando produzir, como outras próprias do trabalho autônomo, como negociação de preços, realização do trabalho fora do controle e do espaço da empresa contratante, e a livre distribuição do tempo na produção dos bens e serviços. Assim, a terceirização, ao flexibilizar as formas de utilização da força de trabalho, por meio da desregulamentação de dispositivos legais contidos nos códigos de direito trabalhista, representou uma quebra no padrão tradicional da jornada de trabalho, significando, de fato, precarização das relações de trabalho.

Segundo Harvey (1996), o fenômeno da precarização – diminuição do emprego regular, crescente uso do trabalho parcial, temporário e subcontratado –, teria subdividido o mercado de trabalho em dois segmentos: o centro e a periferia. Para o autor, o centro seria composto por aquele grupo seletivo de trabalhadores em tempo integral, com segurança no emprego, com chances de ascender na hierarquia da empresa e com direito a programas de reciclagem. A periferia seria dividida em dois subgrupos: o primeiro, formado por trabalhadores com emprego integral, mas com alta taxa de rotatividade (flexibilidade externa); o segundo, pelos empregados em tempo parcial, com contrato determinado, temporários, subcontratados, com menos segurança em relação ao emprego do que o primeiro subgrupo. A rigor, continua Harvey, seria o segmento dos trabalhadores periféricos, principalmente aquele pertencente ao segundo subgrupo, que apresentaria uma maior tendência à ampliação (em termos absolutos) em detrimento daquele do centro.

As conseqüências da segmentação da força de trabalho foram as mais diversas nos países centrais e periféricos. No primeiro grupo de países, se observou que os resultados da segmentação, provocada pela imbricação entre desemprego tecnológico e estrutural, decorrente da transferência de linhas de produção industrial para a periferia, foram minimizadas em função dos níveis mais elevados de qualificação da força de trabalho. Porém, a redução do número de trabalhadores assalariados e o crescimento dos socialmente não protegidos fizeram emergir, nos países centrais, um fenômeno característico dos países subdesenvolvidos, a informalidade. Para Filgueiras *et all* (2004) além do recrudescimento do desemprego, do aumento da precarização do emprego, permitindo o crescimento das atividades não regulamentadas em lei, e do trabalho por conta própria, que passou a disfarçar relações de dependência com o

capital, nas economias desenvolvidas viu-se nascer os “bicos” e o subemprego no chamado setor informal, consideradas, até recentemente, como características dos países subdesenvolvidos.

No segundo grupo, o dos periféricos, os efeitos foram mais extensos à medida que a exclusão dos setores tradicionalmente incorporados no núcleo formal ou daqueles que tinham a expectativa de incorporação no mercado de trabalho padrão resultaram quase sempre em inserção na economia informal, mais precisamente no rol das “modernas” estratégias de sobrevivência. Ou seja, os trabalhadores impossibilitados de encontrar mecanismos que lhes possibilitassem uma renda adequada buscaram alternativas de sobrevivência por meio da realização de bicos e de ocupação como autônomo, com condições e relações de trabalho precárias e sem reconhecimento legal. Tais atividades fazem parte da estrutura econômica de países com mercados de trabalhos desregulamentados e economias subdesenvolvidas, como o Brasil.

Em síntese, contrariamente às teses que advogam o fim do trabalho, observou-se que a sociedade capitalista contemporânea passou a apresentar uma outra morfologia ou polissemia do trabalho, que compreenderia não somente os assalariados urbanos e rurais (operários industriais, rurais e de serviços), mas também o exército de trabalhadores terceirizados, em tempo parcial (*part-time*), que exerceriam atividades temporárias, entre as muitas modalidades existentes de informalização do trabalho. Para Antunes (2006), a nova polissemia do trabalho apontou tanto para a redução quantitativa do tradicional proletariado fabril como também para a elevação, segundo a lógica do modelo flexível, dos trabalhadores de *telemarketing* e *call center*, dos *motoboys*, dos digitadores, dos “colaboradores” de lojas de comida rápida (*fastfood*), dos novos “associados” dos grandes supermercados etc.

Apesar da maior fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe trabalhadora, da redução das oportunidades de emprego estável, do aumento das atividades em domicílio, em tempo parcial e da liofilização organizacional que permeia a moderna empresa capitalista, em que o trabalho vivo é eliminado, e substituído pelo moderno maquinário técnico-científico presente no trabalho morto, foi possível observar a incidência de um discurso que apontava para a constituição de um novo trabalhador. Esse novo trabalhador desempenharia, cada vez mais, atividades complexas, e realizaria, cada vez menos, tarefas manuais. Logo, as inovações tecnológicas e organizacionais, ao promoverem a flexibilização da produção, afetando a divisão e o conteúdo das tarefas, incidiram igualmente sobre o perfil de qualificação exigido dos

trabalhadores. Em outras palavras, as mudanças experimentadas pelo capitalismo além de afetarem a estrutura e o funcionamento do mercado de trabalho incidiram também sobre os requisitos de qualificação profissional.

Desse modo, as crescentes exigências de flexibilização de uso da força de trabalho e da sua alocação no processo produtivo, passaram a exigir do trabalhador um perfil polivalente e multifuncional, capaz de se adaptar às mudanças ocorridas nos postos de trabalho. Nesse contexto, em que pese a existência da monumental precarização do emprego acima referida, o nível de exigência por elevados níveis de qualificação pelas empresas cresceu até mesmo para o desempenho de funções pouco complexas.

Assim, atualmente seria possível se verificar que a modernização do processo de trabalho, ao determinar o conteúdo das ocupações, tornou a classe trabalhadora,

[...] mais qualificada em vários setores, como na siderurgia, em que houve uma relativa “intelectualização” do trabalho (...). Criou-se de um lado, em escala minoritária, o trabalhador “polivalente e multifuncional” da era informacional, capaz de operar máquinas com controle numérico e de, por vezes, exercitar com mais intensidade sua dimensão mais “intelectual” (ANTUNES, 2005, p. 31 – grifos do autor).

A nova ideologia que passou a apresentar a escolarização e a qualificação profissional como panacéias aos males provocados pelo desemprego, contribuiu para a adoção de políticas sociais direcionadas à preparação dos trabalhadores, especialmente, nos países da periferia do capitalismo, para aqueles de baixa renda e com níveis reduzidos de escolaridade. Embora, como observou anteriormente Antunes, seja fato que a moderna base técnica, ao determinar o conteúdo das ocupações, exigiu também a renovação da base de conhecimentos que, por sua vez, incidiu sobre o perfil da força de trabalho (ainda que de uma minoria) pressionando-a a se adaptar às mudanças ocorridas no mundo produtivo. É preciso observar que essa temática é muito polêmica, na medida em que o novo perfil de qualificação não constitui elemento suficiente para se avaliar se, de fato, teria ocorrido o enriquecimento do conteúdo do trabalho. De todo modo, não restam dúvidas de que as transformações produtivas alteraram a morfologia do mundo do trabalho, ocasionando mudanças no perfil ocupacional, ampliando a polêmica em torno da qualificação dos trabalhadores.

Feitas essas considerações iniciais acerca das repercussões da reestruturação produtiva no mundo do trabalho no plano internacional, far-se-á na próxima seção deste capítulo, a análise das particularidades e implicações da implantação do modelo de acumulação flexível no Brasil. Considerando que o país vivenciou, por décadas, a expansão de seu proletariado industrial, repetiu, a sua moda, as experiências de desconstrução de parte do seu parque industrial, igualmente verificadas no mundo desenvolvido, resultando na ampliação do trabalho precarizado/informalizado e nos enormes níveis de desemprego. Visto que, no país, as inovações técnico-organizacionais foram introduzidas de forma seletiva, se faz necessário, portanto, entender o caso brasileiro, em sua articulação com a economia internacional, a partir de suas próprias especificidades.

1.2 Particularidades e implicações da reestruturação produtiva no Brasil

A crise do capitalismo brasileiro, perceptível inicialmente em meados dos anos 1970 e aprofundada na década seguinte, obrigou os setores dominantes a promoverem uma profunda reestruturação da economia e do Estado, permitindo inserir de modo competitivo o país no sistema mundial do capital. A evidência mais concreta dessa reestruturação só se tornou visível quando foi iniciada a ruptura, sob o impacto das medidas adotadas primeiramente pelo governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), com o modelo de industrialização assentado na substituição de importações.

A difusão do novo paradigma no Brasil, que, em função do desenvolvimento histórico do país apresentará certas particularidades que a diferenciará do modo como ocorreu nos países desenvolvidos, assumindo parte da responsabilidade pelas mudanças na dinâmica industrial do país – centrada anteriormente no mercado interno, por meio da adoção do modelo de substituição de importações e, posteriormente, pautada na inserção subordinada na economia internacional, por meio da abertura comercial e financeira –, teve início sob a égide de dois movimentos que, embora distintos, se imbricavam: o primeiro deles foi a adoção de um plano de estabilização sustentado em uma política monetária “contracionista”, provocando o aprofundamento da recessão, a ampliação da concentração de renda e a diminuição do mercado interno; o segundo, a

política de abertura da economia ao capital estrangeiro, desencadeada pelo acirramento da concorrência internacional²¹.

Durante os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, os setores econômicos mais integrados à globalização econômica adotaram estratégias de racionalização, objetivando a redução dos custos, tornando-os mais competitivos no mercado internacional. No setor industrial, por um lado, acarretou a desmontagem de cadeias produtivas inteiras, à medida que inexistiam condições isonômicas de competitividade, e, por outro, a concentração de atividades em linhas de produção de maior rentabilidade.

A opção pela competitividade no plano internacional, que caracteriza as modernas economias abertas, em detrimento de uma economia predominantemente fechada, e que segundo seus idealizadores possibilitaria promover a inovação da produção, dos processos de organização e do mercado, levou o Brasil, pela primeira vez, desde os anos 1930, a conviver com a diminuição absoluta e relativa das ocupações na indústria manufatureira, passando a adotar medidas de redução de empregos, tais como a terceirização/subcontratação da força de trabalho.

Para Mattoso (2001), o modelo adotado no país promovendo a desestruturação do mercado de trabalho, reduziu acentuadamente a capacidade de geração de empregos formais, fazendo com que, ao longo dos anos 1990, fossem eliminados cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho. O autor observa que, até maio de 1999, somente a indústria de transformação no país tinha eliminado cerca de 1,6 milhões de empregos.

No que tange especificamente à constituição da reestruturação produtiva no país, embora haja uma grande polêmica envolvendo tal processo, se observa o confronto de teses que vão desde a que defende a existência de um paradigma predominante de organização do trabalho até a da inexistência de estudos empíricos comprovando que os novos métodos flexíveis substituíram completamente a antiga base técnica fordista. No entanto, o modelo japonês foi o que mais se generalizou e, conseqüentemente, ocupou espaço mais destacado na realidade brasileira.

Alves (2002) ressalta que a implantação do modelo japonês no Brasil, iniciado em meados da década de 1980, assumiu, primeiramente, uma dimensão restrita, sendo que, somente na década seguinte, a de 1990 (designada de neoliberal), é que se observa

²¹ O processo de reestruturação produtiva no Brasil teve um caráter defensivo à medida que foi impulsionado pela inexistência de regulação da abertura econômica ocorrida na década de 1990. A

o seu aprofundamento, de forma mais sistêmica, no país²². Desse modo, pode-se inferir que inicialmente o processo de inovação tecnológica era algo muito incipiente, ocorrendo de forma restrita e seletiva em alguns ramos e setores da indústria na região sudeste do país. Estudos realizados por Carvalho e Schmitz (apud LEITE, 1990), no final dos anos 1980, foram taxativos em indicar que imperava, na maioria das indústrias nacionais, de forma majoritária, os princípios taylorista-fordistas. Mesmo naquelas empresas onde ocorreu a introdução de algum tipo de técnica japonesa, foi observada a implantação “abrasileirada” dessas técnicas.

Sobre isso, Salerno (apud RAMALHO, 2002, p. 87)

[...] revela como, nas empresas que estavam implantando sistemas de manufatura celular e *just-in-time*, ocorre uma rígida divisão do trabalho, a prescrição individual das tarefas, e não autonomia dos operários na definição dos métodos de trabalho e na alocação das atividades ao longo da jornada de trabalho.

Nesse sentido, o processo de reestruturação das empresas no Brasil, segundo Salerno, seria uma espécie de “*just-in-time* taylorizado”, em que a gerência tenderia a manter o controle sobre o processo de trabalho, desenvolvendo estratégias que não exigiriam o envolvimento e o compromisso dos operários, resultando em mais coerção e pressão sobre os trabalhadores.

Autores como Leite e Shiroma (1995), por sua vez, observam que, dentro de uma mesma planta industrial, era possível encontrar, lado a lado, diferentes opções tecnológicas, com grupos de trabalhadores atuando segundo a organização taylorista/fordista, e outros grupos operando com sistemas flexíveis. Tais observações confirmam as conclusões a que chegaram Carvalho e Schmitz (apud LEITE, 1990) a respeito da heterogeneidade tecnológica e da intensificação do fordismo, abordada anteriormente.

abertura indiscriminada ao capital estrangeiro também foi responsável pela erosão de parte considerável do parque industrial nacional, que eliminou setores inteiros da indústria do país.

²² Para Alves (2000), pelo menos desde 1985, categorias assalariadas como a dos metalúrgicos do ABC paulista e os bancários de importantes conglomerados financeiros, como Bradesco e Itaú, vivenciaram esse processo de reestruturação produtiva, cujo “momento predominante” foi a lógica toyotista. Segundo o autor, a política de abertura da economia ao capital estrangeiro teria possibilitado inicialmente a adoção dos métodos flexíveis, caracterizados, por um lado, pela aplicação de tecnologias microeletrônicas, e por outro lado, pela utilização de técnicas de gestão da produção, tais como *justin-time*, *kanban*, terceirização, trabalho em equipe, programas de qualidade total etc.

Bonelli (1999), ao se referir especificamente às inovações técnico-científicas, e tomando por base uma pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), realizada no período de 1996 a 1997, que investigou os processos de modernização e mudança tecnológica de 500 empresas (indústrias, de correios, de saneamento e de telecomunicações), destaca que, embora se verifique o aumento da utilização de novos métodos e técnicas de gestão da produção por parte das empresas pesquisadas (recursos do tipo software ou organizacionais), seria possível observar igualmente que menos de 10,0% do total tinham implantado métodos mais sofisticados, tais como *kanban*, *just-in-time*, reengenharia etc. O autor observa que, apenas, 32 empresas da amostra utilizavam robôs, contra 335 que não utilizavam esse recurso, sendo que, à época da pesquisa, apenas 18 empresas estavam em fase de implantação desse tipo de inovação.

Algo que poderia corroborar os resultados da pesquisa da CNI/SENAI seria o fato de a estrutura ocupacional brasileira apresentar alta concentração de trabalhadores nas denominadas ocupações profissionais inferiores e, por conseguinte, baixa concentração nas intermediárias e superiores²³. Segundo Pochmann (2002), dados de 1996 da Organização Internacional do Trabalho mostram que 66,4% dos trabalhadores brasileiros estavam ocupados em postos de trabalho considerados inferiores, enquanto os que ocupavam postos superiores e intermediários eram, respectivamente, 17,8% e 15,8%.

Entretanto, o fato de o Brasil apresentar uma alta concentração de ocupações profissionais ditas inferiores em relação aos países desenvolvidos não deve ser interpretado como sendo determinada mecanicamente pelo baixo grau de inovações técnico-produtivas, pois, segundo Pochmann (2002), embora Alemanha e França sejam exemplos de adoção do novo paradigma técnico-produtivo, contraditoriamente, as ocupações inferiores detêm uma participação bem maior do que as superiores na estrutura ocupacional desses países.

Dedecca (1998b), por sua vez, adverte que, embora não tenham sido registradas mudanças importantes na estrutura setorial do emprego, no que se refere às funções desempenhadas e à escolaridade dos trabalhadores, foi verificada uma tímida redução da participação da força de trabalho analfabeta ou com poucos anos de estudo, em favor

²³ As ocupações profissionais inferiores compreendem os postos de atividades simples, manuais e de execução. As superiores os postos de gerência, direção, planejamento e programação e de nível superior. As intermediárias os postos de controle e supervisão, operadores e administração (POCHMANN, 2002).

daquela detentora de maiores níveis de escolaridade. Entretanto, essa redução longe de resultar diretamente das transformações tecnológicas e organizacionais que poderiam exigir um novo perfil de trabalhador, expressa, segundo o autor, antes de tudo, certa seletividade das empresas que, em função do alto estoque de força de trabalho sobrando, elegeu como critério de recrutamento maiores níveis de escolaridade e qualificação.

Um aspecto relevante a ser também observado foi o incremento da produtividade da força de trabalho na indústria como um todo²⁴, ainda que à custa da redução do nível de emprego. Para Ramalho (2002), em nome da racionalização dos custos visando ao aumento da produtividade, o capital atribuiu à terceirização tarefas anteriormente realizadas no próprio chão de fábrica. Essa opção pela subcontratação, diante de um contingente de trabalhadores pouco qualificados e da existência de um enorme exército de reserva, teve efeitos devastadores sobre a oferta de empregos.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA), no período de 1991 a 1998, a taxa geral de produtividade do país foi de 2,53% ao ano, concentrando-se principalmente nos setores industriais. A ampliação da produtividade, no entanto, não significou aumento dos postos de trabalho, mas sim da mobilidade da força de trabalho, do crescimento de participação do trabalho informal no total das ocupações. Segundo Antunes (2006, p. 57), o aumento da produtividade dos capitais no Brasil ocorreu mediante a reorganização sociotécnica da produção, a redução do número de trabalhadores, a intensificação da jornada de trabalho dos empregados, o surgimento dos círculos de controle de qualidade (CCQs) e dos sistemas de produção *just-in-time* e *kanban*, entre outros elementos. Para o autor, com o aprofundamento, na década de 1990, do modelo de acumulação flexível, por meio da *lean production*, das diversas formas de terceirização, da forte concorrência internacional, observou-se também a mudança espacial de plantas e unidades industriais inteiras. A elevação da produtividade e dos lucros levou indústrias tradicionais, como a têxtil, sediadas em São Paulo e Rio Grande do Sul, a se instalarem em outros estados, principalmente da região Nordeste. Incentivos fiscais, força de trabalho barata, abundante e sem experiência sindical e política, geralmente sem expectativa de obter qualquer ocupação, foram os mecanismos que garantiram tal elevação.

²⁴ Oriundas não somente de aplicação em capital fixo, mas do crescimento da taxa de mais-valia absoluta – por exemplo, o aumento das horas-extras. Dados de 2000 mostram também que enquanto a produtividade na indústria aumentou 6,5%, o nível de ocupação cresceu somente 0,6% (ALVES, 2002).

Para Mattoso (1998), todavia, o crescimento da produtividade não implicaria, necessariamente, a elevação do desemprego e retração da oferta de trabalho. Para o autor, o aumento da produtividade poderia resultar, inclusive, na elevação do consumo, na ampliação do tempo livre dos trabalhadores, bem como no crescimento dos níveis de ocupação. Ocorre que a opção por essa última alternativa seria uma escolha social, determinada historicamente pelas formas de regulação do sistema econômico e de distribuição dos ganhos da produtividade.

Assim, pode-se inferir que a extinção de parte dos empregos formais, nos anos de 1990, pode ser relacionada ao movimento mais geral do processo de reestruturação capitalista, provocado, especialmente, pela aplicação de novos fundamentos competitivos. No entanto, para Singer (2003), o crescimento do desemprego observado, naquela década, poderia também ser relacionado à aplicação das políticas fiscal e monetária que visavam impedir que a economia se aquecesse demais, o que, na prática, implicaria a manutenção de um excedente de força de trabalho. Desse modo, o desemprego não seria algo maléfico ao sistema, mas funcional, já que seria resultante da aplicação das políticas de estabilização.

Logo, num mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade e flexibilidade, o conjunto dessas mudanças, como manifestação do ajuste estrutural experimentado pela economia nacional na década de 1990, não poderia deixar de causar impactos sobre o ritmo e a estrutura do mercado de trabalho no país. À época, o Brasil tinha uma população de aproximadamente 170 milhões de habitantes. Desses, 107 milhões eram considerados população em idade ativa (PIA), pessoas com 15 anos ou mais de idade. Entretanto, somente parte da PIA tende a ser considerada economicamente ativa (PEA) ou 79 milhões de pessoas. Segundo o IBGE, quem não estaria procurando emprego na semana pesquisada, não estaria desempregado, fazendo parte dos inativos, o que permite manter, em 1999, como pode ser visto na tabela 2, a taxa de desemprego em torno de 7,5%²⁵.

Por outro lado, a taxa de 7,5% de desemprego, ou cinco milhões de pessoas, apresentada pelo IBGE seria preocupante, mas razoável. No entanto, se comparados os 71 milhões de economicamente ocupados, com os 107 milhões em idade ativa, estamos

²⁵ Por sua vez, para o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), que inclui na categoria dos desempregados o desemprego por desalento, essa taxa representava algo em torno de 21,6% da PEA. Segundo o cálculo do DIEESE, indiscutivelmente mais preciso para a realidade de um país subdesenvolvido como o Brasil, o número de desempregados seria de aproximadamente 17 milhões de pessoas.

falando em 36 milhões de pessoas em idade de trabalho e que não exercem nenhuma atividade econômica. Não há dúvida de que nessa população haveria um grande contingente de pessoas, principalmente de mães que cuidam de seus filhos, que optam por ficar em casa, ou de pessoas incapacitadas por diversas razões. Em compensação, entre as pessoas que compunham a população em idade ativa (PIA), 53,7% dela era considerada analfabeta funcional, aquelas pessoas com menos de quatro anos de estudo, e um significativo número de trabalhadores pouco produtivos por desnutrição e outros fenômenos característicos do subdesenvolvimento, formas de subutilização do potencial da força de trabalho.

Tabela 2 – Taxa de desemprego aberto das Regiões Metropolitanas de REC, SAL, BH, RJ, SP e POA – 1999 (%)

| Mês | Taxa de desemprego aberto – 1999 (%) | | | | | | |
|--------------|--------------------------------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Total | Regiões Metropolitanas | | | | | |
| | | REC | SSA | BH | RJ | SP | POA |
| Janeiro | 7,7 | 7,6 | 8,4 | 8,6 | 5,4 | 9,2 | 5,7 |
| Fevereiro | 7,5 | 7,8 | 9,7 | 8,0 | 5,0 | 8,4 | 7,4 |
| Março | 8,2 | 8,8 | 9,9 | 8,7 | 6,0 | 8,9 | 8,1 |
| Abril | 8,0 | 8,9 | 10,2 | 8,4 | 5,8 | 8,8 | 7,5 |
| Mai | 7,7 | 9,0 | 10,1 | 7,7 | 5,3 | 8,6 | 7,0 |
| Junho | 7,8 | 8,2 | 10,0 | 7,7 | 5,6 | 8,9 | 6,9 |
| Julho | 7,5 | 9,2 | 10,2 | 7,1 | 5,4 | 8,2 | 7,5 |
| Agosto | 7,7 | 9,1 | 11,3 | 7,0 | 5,9 | 8,2 | 7,1 |
| Setembro | 7,4 | 8,2 | 10,9 | 6,7 | 5,2 | 8,0 | 7,3 |
| Outubro | 7,5 | 7,8 | 9,9 | 7,5 | 5,5 | 8,2 | 8,0 |
| Novembro | 7,3 | 7,2 | 9,4 | 7,9 | 5,3 | 7,9 | 7,7 |
| Dezembro | 6,3 | 6,4 | 9,3 | 6,9 | 4,5 | 6,5 | 6,3 |
| Total | 7,5 | 8,1 | 9,0 | 7,6 | 5,4 | 8,3 | 7,2 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legenda: REC: Recife; SSA: Salvador; BH: Belo Horizonte; RJ: Rio de Janeiro; SP: São Paulo; POA: Porto Alegre.

O fenômeno das altas taxas de desemprego, conforme tabela 2, a dificuldade de se conseguir uma ocupação e a falta de retaguardas, como o seguro-desemprego, para aqueles que perderam seus postos de trabalho, constituem elementos que permitem compreender um dos aspectos mais decisivos do processo de reestruturação produtiva e de flexibilização da legislação laboral de proteção ao trabalho no que se refere à precarização das relações de trabalho, que foi a tendência à generalização do trabalho informal nos anos 1990.

Os dados mostrados pela tabela 2 ratificam o fenômeno da insegurança do emprego, manifestada por meio do crescimento das taxas de desemprego no país. O emprego por tempo integral, de longa duração, protegido pela legislação trabalhista e pelos contratos de trabalho acordados pelos sindicatos, que antes era um paradigma de relações de trabalho, passa, na década de 1990, por um desmonte implacável. Os vínculos vulneráveis aumentaram a sua participação no mercado de trabalho. O assalariamento sem carteira assinada, os trabalhadores por conta própria que operam geralmente em condições precárias, o emprego doméstico, cresceram no período. O núcleo protegido dos empregos diminuiu, aumentando a margem dos vulneráveis.

A rigor, a expansão dessa dimensão da precarização, a informalização, no Brasil, em parte deve-se aos processos típicos do novo complexo de reestruturação produtiva, como a terceirização. A utilização extensiva da terceirização/subcontratação, nessa conjuntura, conduziu ao agravamento das condições de trabalho e ao aumento do grau de informalidade do mercado de trabalho. Embora a informalização de parte da força de trabalho tenha sido, desde sempre, uma característica estrutural de um país capitalista dependente e de desenvolvimento industrial retardatário como o Brasil²⁶, a novidade é que a expansão desse fenômeno, na década de 1990, atingiu diretamente o setor formal do mercado de trabalho, até então imune aos efeitos da informalidade. Segundo Antunes (1999), isso porque, atualmente, o capital necessita cada vez menos de força de trabalho estável e cada vez mais do trabalho part-time, terceirizado. Esses últimos se constituíam, cada vez mais, parte indispensável do processo de produção capitalista.

Assim, em economias subdesenvolvidas, como a brasileira, embora não se disponha de estatísticas precisas sobre o cenário de informalização do mercado de trabalho nacional, esse fenômeno parece ser confirmado pelos dados da tabela 3, que

²⁶ Para Tavares (2004), em economias subdesenvolvidas, como a brasileira, em que a adoção da mais-valia absoluta retarda as pressões sobre a produtividade, existiriam atividades com características que corresponderiam a pretéritos modos de produção, especialmente durante as crises, nos quais essa forma de produzir se colocaria para muitos trabalhadores como a única possibilidade de subsistência. São formas de inserção no mercado cuja lógica não tem a acumulação como meta. Segundo Oliveira (2003a), o papel exercido pelo exército de reserva, oriundo do deslocamento de grandes contingentes populacionais do campo para as cidades, ocupado em atividades informais, não era apenas de mero consumidor de excedente ou simplesmente *lumpen*. Para ele, antes de tudo, esse exército fazia parte dos expedientes de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho urbana. O setor informal seria então funcional ao sistema de acumulação e não o seu antípoda, já que se tratava da utilização da própria força de trabalho originada pelo movimento em direção às cidades – e não de uma reserva pré-capitalista –, para dotar de serviços os centros urbanos que se industrializavam. A abordagem de Oliveira (2003a) defende, portanto, a unidade da exploração capitalista, ao observar que as relações capitalistas de

apresentam alterações profundas no mundo do trabalho no Brasil. A partir dos dados mostrados a seguir pode-se verificar que a taxa de ocupação das atividades convencionalmente consideradas informais, como os empregados e os trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, os por conta própria e os não remunerados, no ano de 1999, alcançou 45,7% do total da população ocupada, nas principais regiões metropolitanas do país.

Tabela 3 – População ocupada, segundo a posição na ocupação no trabalho principal, para o total das Regiões Metropolitanas de REC, SSA, BH, RJ, SP e POA – 1992/1999 (%)

| Posição na ocupação do trabalho principal das Regiões Metropolitanas de REC, SSA, BH, RJ, SP e POA | 1992 (%) | 1999 (%) | 1992/1999 (%) |
|--|-------------|-------------|---------------|
| Total de Empregados (1) | 56,2 | 53,1 | - 3,1 |
| Empregados com carteira de trabalho assinada (2) | 43,8 | 37,9 | - 5,9 |
| Empregados sem carteira de trabalho assinada (3) | 12,4 | 15,2 | + 2,8 |
| Militar ou estatutário (4) | 7,8 | 7,4 | - 0,4 |
| Trabalhador doméstico (5) | 8,2 | 9,1 | + 1,1 |
| Trabalhador doméstico com carteira assinada (6) | 2,2 | 3,2 | + 1,1 |
| Trabalhador doméstico sem carteira assinada (7) | 6,0 | 5,9 | - 0,1 |
| Conta própria (8) | 19,5 | 22,0 | + 2,5 |
| Empregador (9) | 3,7 | 4,3 | + 0,6 |
| Não remunerados (10) | 2,6 | 2,6 | 0,0 |
| Total (3+7+8+10) | 40,5 | 45,7 | 5,2 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legendas: RM: Regiões Metropolitanas; VM: Variação Média; REC: Recife, SSA: Salvador, BH: Belo Horizonte; RJ: Rio de Janeiro; SP: São Paulo; POA: Porto Alegre.

Embora a tabela 3 não tenha como base um período de tempo mais longo, ela possibilita a apreensão do grau de informalidade da economia brasileira, que, segundo os dados apresentados, além de exceder mais de 40,0% da população total ocupada, indica que aquelas atividades, nos anos de 1992 e 1999, cresceram cerca de 5,0%, enquanto a taxa dos ocupados formalmente ou com carteira assinada decresceu quase 6,0%. Tal quadro mostra uma ampliação de modalidades de trabalho mais desregulamentadas, distantes da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da condição de assalariados com carteira para trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. Para Antunes (2006, p. 59),

trabalho, presentes na informalidade, ao reduzirem o custo de reprodução da força de trabalho, aumentaram, por sua vez, a proporção de trabalho não pago, subordinando o trabalho informal ao capital.

Se, no passado recente, só marginalmente nossa classe trabalhadora presenciava níveis de informalidade, hoje quase 60% dela se encontra nessa condição (aqui concebendo a informalidade no sentido amplo), desprovida de direitos e sem carteira de trabalho. Desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direitos, esse é o desenho mais freqüente da nossa classe trabalhadora.

Quando se compara os resultados anteriormente observados com as taxas dos que contribuía para a previdência social o cenário é ainda mais desolador, pois, como se pode observar na tabela 4, os trabalhadores ocupados, portadores de carteira de trabalho assinada e os por conta própria que contribuem para a previdência social sofreram, nos anos de 1992 e 1999, diminuição de suas taxas em 5,9% e 1,0%, respectivamente.

Tabela 4 – Proporção de empregados e trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada e proporção de conta-própria e de empregadores que contribuem para a previdência social em relação aos ocupados, para o das Regiões Metropolitanas de REC, SSA, BH, RJ, SP e POA – 1992/1999 (%)

| Categorias de ocupados das Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, BH, RJ, SP e POA | 1992 (%) | | 1999 (%) | | 1992/1999 (%) | |
|---|-------------------|--------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Ocupados | 15.697.419 | 100,0 | 17.191.914 | 100,0 | 1.494.495 | 9,5 |
| Empregados com carteira de trabalho assinada | 7.200.951 | 43,8 | 6.406.659 | 37,9 | - 794.292 | - 5,9 |
| Conta própria que contribui | 892.950 | 5,6 | 816.959 | 4,7 | - 75.991 | - 0,9 |
| Empregadores que contribuem | 445.465 | 2,8 | 490.863 | 2,7 | - 45.398 | - 0,1 |
| Trabalhador doméstico com carteira assinada | 348.827 | 2,2 | 564.771 | 3,2 | 215.944 | + 1,0 |
| Total | 8.888.193 | 54,4 | 8.279.252 | 48,6 | - 699.737 | - 5,9 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legendas: RM: Regiões Metropolitanas; VM: Variação Média; REC: Recife, SSA: Salvador, BH: Belo Horizonte; RJ: Rio de Janeiro; SP: São Paulo; POA: Porto Alegre.

O decréscimo da taxa dos que contribuem para a previdência foi igualmente observado entre os empregadores, ainda que se trate de uma variação muito pequena (0,1%). Todavia, em números absolutos, esse índice significa algo em torno de 45.398

pessoas que deixaram de contribuir para a previdência. Quanto às outras categorias, isso representou, nas principais regiões metropolitanas do país, em números absolutos, mais de um milhão de pessoas que deixaram de contribuir com a seguridade social (1.086.227 trabalhadores).

No Nordeste, a parcela da população que se manteve ocupada, ou que conquistou nova ocupação, também presenciou as precárias condições de trabalho no período. Expansão dos contratos de trabalho fora dos marcos legais, extensas jornadas de trabalho, modificações na legislação trabalhista, entre outros fatores, aprofundaram o caráter heterogêneo do mercado de trabalho na região. Um reflexo dessas mudanças pode ser verificado pela redução da proporção dos trabalhadores que contribuem com a Previdência Social.

Como se pode observar, na tabela 5, a redução do número de trabalhadores que possuíam carteira de trabalho assinada, resultante da expansão da flexibilização dos direitos trabalhistas, refletiu na diminuição da taxa dos que, anteriormente, contribuíam com a Previdência. A diminuição desses índices também foi notada entre os trabalhadores por conta própria e os empregadores, de modo que, em 1992 e 1999, a primeira categoria, a mais penalizada, foi reduzida de 7,3% para 4,6%, enquanto a segunda registrou uma pequena variação, passando de 38,8% para 37,4%.

Tabela 5 – Total e proporção de empregados e trabalhadores com carteira de trabalho assinada e proporção de conta própria e de empregadores que contribuem para a previdência social, no Nordeste, Unidades da Federação MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE e BA – 1992/1999

| NE/ UF | Total e proporção (%) – 1992/199 | | | | | | | | | |
|-----------|----------------------------------|-------------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | Total (1+2+3+4) | | ECTA (1) | | TDCTA (2) | | CPCPS (3) | | ECPS (4) | |
| | 1992 | 1999 | 1992 | 1999 | 1992 | 1999 | 1992 | 1999 | 1992 | 1999 |
| NE | 13.256.866 | 14.637.542 | 45,1 | 43,2 | 7,8 | 13,8 | 7,3 | 4,6 | 38,8 | 37,4 |
| MA | 1.704.593 | 1.939.816 | 35,0 | 32,4 | 1,9 | 5,4 | 1,6 | 2,4 | 36,5 | 28,8 |
| PI | 806.444 | 1.012.272 | 38,8 | 34,4 | 1,8 | 9,1 | 6,7 | 2,9 | 24,3 | 21,3 |
| CE | 144.653 | 482.179 | 41,1 | 43,0 | 3,6 | 7,7 | 7,3 | 3,5 | 34,7 | 27,8 |
| RN | 845.800 | 865.676 | 47,9 | 47,1 | 3,3 | 8,2 | 8,6 | 4,2 | 46,2 | 26,8 |
| PB | 995.125 | 1.059.270 | 40,6 | 39,0 | 6,7 | 19,4 | 10,1 | 7,4 | 27,0 | 46,1 |
| PE | 2.396.239 | 2.523.067 | 52,3 | 47,2 | 14,6 | 25,5 | 8,5 | 5,7 | 40,0 | 43,3 |
| AL | 812.059 | 817.259 | 46,5 | 51,5 | 9,9 | 18,8 | 16,9 | 7,5 | 42,9 | 47,1 |
| SE | 525.294 | 608.600 | 44,8 | 50,2 | 9,3 | 14,6 | 13,4 | 7,5 | 41,7 | 36,0 |
| BA | 4.033.013 | 4.535.893 | 46,1 | 42,1 | 9,2 | 14,2 | 8,0 | 5,2 | 45,6 | 43,1 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legendas: NE: Nordeste; UF: Unidades da Federação; MA: Maranhão; PI: Piauí; CE: Ceará; RN: Rio Grande do Norte; PB: Paraíba; PE: Pernambuco; AL: Alagoas; SE: Sergipe; BA: Bahia; ECTA: Empregados com Carteira de Trabalho Assinada; TDCTA: Trabalhadores Domésticos com Carteira de Trabalho Assinada; CPCPS: Conta-Própria com Contribuição a Previdência Social; ECPS: Empregador com Contribuição a Previdência Social.

Em contrapartida, o emprego doméstico – igualmente mais flexível e menos estruturado, como se vê na tabela 5 – apresentou uma significativa expansão. Ainda que do ponto de vista absoluto, esse índice seja inexpressivo, o fato é que, no Nordeste, o índice de trabalhadores domésticos que passou a contribuir com a Previdência Social quase duplicou no período.

No entanto, a informalidade não se apresenta como simples efeito da crise econômica na década de 1990, visto que os trabalhadores informais, como observam Jakobse et al (2001, p. 9), ocupam um lugar específico

[...] na cadeia produtiva, seja atuando no escoamento de produtos de todo tipo, realizado por meio vendedores ambulantes e de ponto fixo, seja na apropriação e na reciclagem e na reciclagem dos restos advindos da produção, por meio de catadores de papel, papelão, metais, lixo, ou ainda na prestação de serviços diversos para o público ou para empresas. Isto não significa, porém, que esta inserção seja importante na geração de renda. Pelo contrário, ela é extremamente precária e, além de não garantir o acesso aos direitos sociais e trabalhistas básicos, para a maioria dos trabalhadores informais ela se caracteriza por uma renda muito baixa.

Dessa forma, conforme referido anteriormente, o deslocamento das ocupações industriais para outros setores econômicos não ocorreu sem provocar modificações na forma de contratação dos trabalhadores. De fato, na década de 1990 observou-se um aumento das modalidades flexíveis de contratação, resultando num amplo processo de desestruturação do mercado de trabalho em que se observou o alargamento do segmento de trabalhadores informais, em detrimento do segmento formal. Mattoso (2001) destaca que, na década de 1990, mais de 50,0% da força de trabalho ocupada nos grandes centros urbanos se encontrava inserido em alguma atividade informal, a maior parte dela sem registro e sem garantias mínimas de saúde, aposentadoria, seguro-desemprego. Logo, as mudanças verificadas na estrutura ocupacional do país, decorrentes do processo de reorganização econômica, favoreceu muito mais o crescimento de ocupações precárias, identificadas com a informalização, para as quais haveria pouca ou nenhuma exigência de qualificação, do que aquelas próprias do emprego padrão (formal).

Nesse sentido, o intenso processo de desestruturação produtiva e o recrudescimento do fenômeno da informalidade apontam para uma tendência contrária à teoria da compensação, quando “afirma que toda maquinaria que desloca trabalhadores sempre libera, simultânea e necessariamente, capital adequado para empregar esses

mesmos trabalhadores” (MARX, 1984, p. 54). O que parece se confirmar, ao contrário do propugnado por tal teoria, é uma tendência de ampliação dos níveis de desemprego, e, conseqüentemente, de expansão de estratégias de precarização da força de trabalho, como a informalidade.

Nesse contexto de desemprego elevado e precarização do trabalho, o governo federal e, principalmente, os capitalistas nacionais inserem, no debate nacional, o tema da educação profissional como saída para os problemas de emprego e competitividade no país. Em função disso, na contramão da realidade objetiva, se passou a advogar a tese de que o desemprego teria como pressuposto o descompasso entre oferta e demanda de trabalho qualificado. Assim, foi disseminada a idéia de uma ilusória necessidade, cada vez maior, por parte dos empresários, de força de trabalho com maiores requisitos de qualificação, para atender às exigências dos novos padrões produtivos, haja vista que não haveria oferta de força de trabalho com o perfil ideal, pois a população trabalhadora no país apresentaria baixo nível de escolaridade e qualificação. A existência desse descompasso justificou a ênfase dada à educação profissional pelo governo FHC, com a elaboração e execução do PLANFOR, que a elegeu como um dos principais elementos das políticas de trabalho do seu governo no combate ao desemprego.

O processo de reestruturação produtiva, caracterizado pela aplicação de princípios flexíveis tanto na organização do trabalho como na produção, fez emergir novas demandas aos trabalhadores que ensejaram um amplo debate mundial em torno da reformulação dos sistemas nacionais de educação. Esse debate foi embasado em diferentes visões cujos conteúdos e objetivos constituem o foco da análise do próximo item. A seguir, serão então apresentadas diferentes visões, mesmo que resumidamente, sobre a ampliação das exigências de qualificação profissional, que subsidiaram a implantação de modelos de educação e de gestão da força de trabalho, visando à empregabilidade da força de trabalho. Entende-se que tal análise permite compreender, contemporaneamente, as ações de educação profissional desenvolvidas pelo PLANFOR.

1.3 Diferentes enfoques da qualificação profissional e a nova morfologia do trabalho

A crise do paradigma taylorista-fordista e a emergência do modelo flexível teriam tornado mais complexa a relação entre mundo do trabalho e educação. Contemporaneamente, a qualificação do trabalho, antes realizada no chão de fábrica, não seria mais tão simples para as empresas, pois já não se trataria de destrezas e habilidades manuais para postos fixos de trabalho. O novo paradigma produtivo, ao promover a redefinição das qualificações e exigir conhecimentos, destrezas e habilidades cada vez mais conceituais e abstratas, teria, também, exigido a substituição da antiga noção de qualificação, voltada para o desempenho de uma ocupação específica, pela de competência.

Com a moderna configuração do trabalho, o capital deu ênfase à incorporação das forças do trabalhador coletivo, antes divididas entre os diversos trabalhadores singulares. Não mais um trabalhador combinado coletivo, mas um que fosse a síntese da combinação das diversas operações parciais. Assim, a emergência da nova forma de organização do trabalho exigiria a constituição de um trabalhador renovado – de caráter polivalente e multifuncional. Como o atual paradigma alterou o perfil da qualificação profissional, o capital passou, também a cobrar mais do sistema educacional, requerendo uma capacitação de natureza geral e específica, visando à consolidação de novas competências na força de trabalho.

As novidades trazidas pelo moderno paradigma de produção, que tenderam a se generalizar, a partir dos anos 1970, reacenderam o debate sobre a qualificação da força de trabalho. Todavia, a discussão gravitou em torno da falta de um consenso, dadas as diferentes abordagens que avaliavam as conseqüências da difusão tecnológica sobre os trabalhadores, especialmente no que diz respeito às mudanças na estrutura ocupacional e na qualificação para o trabalho.

Paiva (1991), analisando a literatura existente à época, observou algumas regularidades entre os autores, à medida que a maioria se valia do tradicional esquema que enquadrava a problemática da qualificação a partir das fases clássicas de desenvolvimento do capitalismo, a saber: a cooperação simples, a manufatura e a maquinaria. Na primeira delas, o trabalhador produzia integralmente uma mercadoria que não lhe pertencia e utilizava as mesmas técnicas do trabalho artesanal, que exigiam

uma longa aprendizagem, propiciando uma qualificação profissional ampla porque adquirida ao longo de diversos anos. A manufatura, a segunda delas, ao decompor o trabalho e promover o aprofundamento da divisão técnica do trabalho (separação entre o trabalho intelectual e manual), mutilou o trabalhador e promoveu a sua desqualificação, na medida em que o produtor direto passou a realizar uma única tarefa no processo de produção. A revolução industrial e a produção em massa, a terceira fase, teriam provocado uma simplificação e homogeneização do trabalho operário, uma vez que as máquinas passaram a realizar as mesmas operações antes executadas pelo trabalhador, reduzindo a dependência do capital em relação à força e habilidade do operário, ao mesmo tempo que promoveu um processo ainda maior de desqualificação.

As análises daí derivadas se dividiram entre as que apontaram tanto para o aumento quanto para o decréscimo do nível geral e individual da qualificação da força de trabalho, sendo que algumas delas tenderiam a se guiar por certo determinismo. Do esquema clássico capitalista derivaram teses que passaram a abordar os efeitos decorrentes do processo de modernização produtiva sobre a qualificação do trabalhador.

A tese da requalificação considera que o atual processo produtivo estaria promovendo a elevação da qualificação média da força de trabalho, uma vez que o atual desenvolvimento tecnológico seria visto pelos seus defensores como algo positivo e, como consequência, igualmente os seus efeitos sobre o mundo do trabalho. Essa tese tendeu a se generalizar nos países que apresentavam elevados índices de automação, em que operações simples, repetitivas e manuais se transformaram em atividades de informação e comunicação, e a ampliação do setor terciário teria possibilitado o desenvolvimento das atividades simbólicas, documentárias e cognitivas.

Para os economistas neoclássicos defensores da teoria da compensação, refutada por Marx, os trabalhadores demitidos por processos de reestruturação produtiva, desde que adequadamente requalificados, tenderiam a ser remanejados para outros ramos econômicos, sem perdas na qualidade do emprego. Entretanto, os defensores dessa tese desconsideram as causas sociais que levam ao desemprego e aos baixos salários, e culpa os indivíduos por não se adaptarem ou por não cuidarem de sua empregabilidade em um mercado de trabalho embora mais restrito, mas que possibilita maiores chances de inserção àqueles mais qualificados.

Para esses teóricos, o desemprego se explicaria pelo descompasso conjuntural entre oferta e demanda de trabalho no que se refere aos requisitos de qualificação. Seria então esse o argumento que embasaria o consenso observado entre os organismos internacionais em torno da importância estratégica das políticas de educação e de capacitação profissional, segundo eles, capazes de se contrapor aos efeitos deletérios da reestruturação produtiva e de fazer face às necessidades de reconversão da força de trabalho.

No Brasil, essa tese, que defende o descompasso entre a oferta e procura por trabalhadores qualificados, parece ter sido a que mais influenciou os idealizadores do plano de qualificação do governo FHC. As transformações observadas no processo de reestruturação produtiva recolocaram o debate sobre a qualificação profissional sob outras condições, provocando não só alterações de processos, mas também de sentido. Sobressai-se, quanto a isso, o surgimento das noções de empregabilidade e competência, sendo que, em relação à última noção, verifica-se o deslocamento da centralidade da qualificação para a de competência.

Todavia, um dos dilemas enfrentados no final do século passado foi o crescente desemprego de trabalhadores portadores de elevado nível de escolaridade e de qualificação. No Brasil, por exemplo, Pochmann e Borges (2002), ao traçarem o novo perfil dos desempregados, observaram que a elevação da taxa de desemprego no país foi mais acentuada entre trabalhadores com maior escolaridade (entre quatro e sete anos de escolaridade) e os ocupados em funções hierarquicamente elevadas do que para aqueles com menor escolaridade (menos de um ano de acesso à escola). Isso permite inferir que muito mais do que diminuição de oferta de trabalho que atenda aos novos requerimentos educacionais, se evidência o encolhimento da demanda capaz de absorver a força de trabalho disponível, independentemente do perfil e da formação profissional da força de trabalho.

Para a tese da requalificação, as transformações da base técnica e da organização do trabalho conduziram ainda a uma elevação da qualificação e, conseqüentemente, a um maior controle dos trabalhadores sobre o processo de trabalho que, por sua vez, poderia levar à supressão do trabalho alienante. Essas inovações exigiriam uma formação mais flexível dos trabalhadores,

fundada tanto na capacidade de atuar praticamente (trabalho técnico) quanto no trabalho intelectual.

Em outro sentido, se situa a tese que, distante daquelas posições otimistas, acredita que a nova base técnica não aponta necessariamente para o aumento da qualificação e muito menos para a supressão do processo de alienação. Segundo ela, uma força de trabalho portadora de certos tipos de atitudes – por exemplo, a tomada de decisões –, ou de uma formação educacional mais sólida, não significaria a superação da clássica dicotomia entre concepção e execução, entre trabalho intelectual e manual.

Na verdade, o que estaria ocorrendo seria um processo de desqualificação progressiva tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, pois o capitalismo contemporâneo estaria a reproduzir as exigências de qualificação próprias da transição do artesanato à manufatura. Assim, o que, de fato, estaria acontecendo, a partir da incorporação da ciência e das novas técnicas de gestão da produção e de organização do trabalho, seria um processo de degradação do trabalho.

A tendência à desqualificação do trabalho poderia ainda ser evidenciada pelos impactos causados pelas inovações tecnológicas e pelas novas técnicas de organização do trabalho, como o desaparecimento de funções tradicionais da produção, que seria responsável pelo desemprego de um amplo segmento de trabalhadores. O desemprego, ao se tornar um fenômeno estrutural ou, no mínimo, de longo prazo, traz conseqüências diretas na qualificação dos trabalhadores, pois a estagnação da capacidade de trabalho pela inutilização da força de trabalho no processo produtivo, promove a sua desqualificação.

Além disso, nem todos os trabalhadores que se submetem às novas tecnologias teriam os seus trabalhos flexibilizados. O alto grau de defasagem tecnológica dos países subdesenvolvidos, como o Brasil, em função das dificuldades em acompanhar as mudanças que ocorreram nos países desenvolvidos, conseqüência direta da sua dependência ao capital transnacional, os levaria a assimilar precariamente tais inovações. Isso se torna ainda mais evidente quando se analisa a aplicação da microeletrônica nos programas dos novos equipamentos, pois, ao mesmo tempo que se observa a exigência por trabalhadores detentores de uma maior qualificação para as tarefas relativas à programação e manutenção das máquinas, também se observa uma demanda por uma força-de-trabalho, requerida apenas para desempenhar tarefas elementares

de preparação e vigilância do equipamento, e que não demandam muita qualificação.

Um outro aspecto a ser considerado com a introdução de formas mais avançadas de maquinaria seria o fato de que tal processo poderia tanto compor quanto complementar o taylorismo no avanço da separação entre concepção e execução, de modo que tal tendência aliada a uma outra, no caso o controle gerencial, poderia muito bem apontar para a desqualificação e fragmentação do trabalho.

A tese da polarização das qualificações, por sua vez, avalia que o novo paradigma técnico-produtivo necessitaria tão somente de um diminuto número de trabalhadores, enquanto a maioria dos trabalhadores se veria frente a um processo de desqualificação. Machado (1994) sustenta que seria incorreto concluir de forma linear e dedutiva que as inovações que transformaram rapidamente o espaço fabril implicariam ganhos de qualificação para o conjunto dos trabalhadores. A autora observa uma tendência à polarização das qualificações, uma vez que nem todos os que manejam as novas tecnologias tem seu trabalho flexibilizado. Além do mais, o conteúdo de certas atividades laborais não necessitaria de requerimentos de grande complexidade. Cita, como exemplo, os trabalhadores diretos que executam funções simples como observar alarmes, as luzes de painéis e a execução de funções previamente estabelecidas, segundo as prescrições dos técnicos. Somente algumas funções tenderiam a uma elevação da qualificação como as de programação, planejamento, desenho, monitoração etc.

Antunes (1997), nessa mesma perspectiva, acrescenta que as referidas transformações trariam consigo tanto uma mudança quantitativa (redução do número de operários tradicionais) quanto uma alteração qualitativa à medida que o trabalhador se converteria, nos ramos mais dinâmicos, em supervisor e vigia do processo de produção, tornando-se operador vigilante, técnico de manutenção, programador, controlador de qualidade, pesquisador, engenheiro etc., tendência presente, segundo o autor, somente nas indústrias mais modernas.

Em função da heterogeneidade do processo, que parece variar de ramo para ramo, de setor para setor, observa-se, por um lado, além da diminuição dos postos de trabalho, a desqualificação dos trabalhadores, por outro, a requalificação, como no caso

das indústrias de processo contínuo, em que se verifica a presença de um segmento particular de operadores de alta responsabilidade, portadores de características profissionais e referências culturais sensivelmente distintas do operário fabril da indústria fordista.

Por sua vez, a tese da qualificação absoluta e da desqualificação relativa advoga que o capitalismo contemporâneo exige trabalhadores mais qualificados em termos absolutos, ou seja, a qualificação média dos trabalhadores tenderia a se elevar, entretanto, quando considerado o nível de conhecimentos alcançados pela humanidade e comparado com épocas pretéritas haveria uma redução relativa da qualificação.

Sobre isso, Machado (1994) observa – embora ela se aproxime da tese da polarização das qualificações –, que a adoção das inovações tecnológicas poderia elevar, de forma absoluta, a qualificação média de um pequeno grupo de trabalhadores. No entanto, quando a elevação da qualificação é comparada com outras formas pretéritas e com o nível de conhecimentos alcançados pela humanidade, isso poderia apontar para o seu decréscimo relativo. Em síntese, a autora defende que a grande massa de trabalhadores se veria frente a um processo de desqualificação.

Pochmann (2002), por sua vez, avalia que as pesquisas mais recentes procuram pôr em evidência que as mudanças ocorridas no conteúdo e nas condições de produção necessitam de um trabalhador com uma nova formação. A ampliação da qualificação profissional se tornaria uma exigência na medida em que impediria a inadequação entre a demanda e a oferta por trabalho, ou seja, as empresas em busca dos trabalhadores mais qualificados e o mercado oferecendo trabalhadores com pouca preparação.

Nesse sentido, os requisitos profissionais que poderiam facilitar o ingresso e a permanência no mercado de trabalho, como os conhecimentos científicos e tecnológicos, só poderiam ser obtidos por meio de um maior nível de escolarização dos trabalhadores. Todavia, embora não haja dúvidas de que o novo paradigma tecnológico exija trabalhadores com melhor nível de escolarização e qualificação, observa-se que as profissões majoritárias, inclusive, nos países mais desenvolvidos, são aquelas que executam operações simples, repetitivas e manuais; ou seja, em que pese o avanço do novo paradigma técnico-produtivo, as ocupações com menor qualificação continuam a deter uma participação bem maior do que aquelas mais qualificadas.

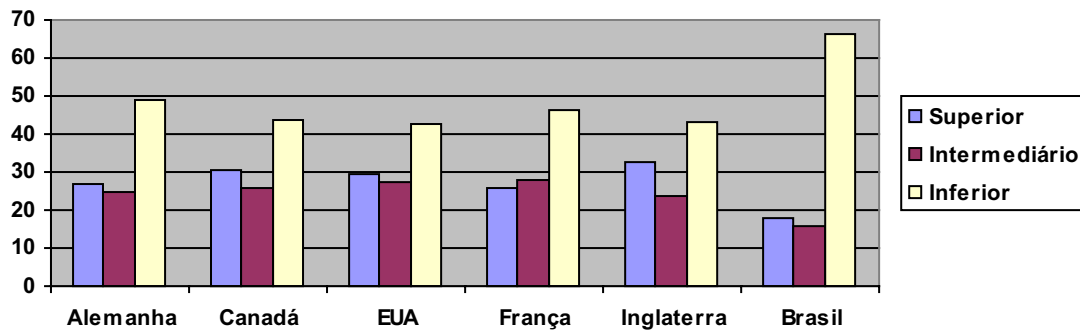


Gráfico 1 Composição ocupacional em países selecionados nos anos 1990 (%)

Fonte: Reproduzido de Pochmann (2002, p. 53).

O gráfico 1 mostra que as ocupações profissionais superiores (postos de gerência, planejamento e programação e em nível superior), apesar dos avanços na adoção do novo paradigma técnico-produtivo, mantêm uma posição relativamente menor em relação às ocupações que desenvolvem atividades simples (manuais). Segundo Pochmann (2002), no Brasil, onde não há uma estrutura industrial e, muito menos, ocupacional, semelhante à das economias avançadas, se observa que as ocupações profissionais que mais cresceram, nos anos 1990, se concentraram nos setores econômicos que não poderiam ser identificados como os mais modernos, isto é, nos setores que não apresentaram mudanças no conteúdo dos postos de trabalho e que, por isso, não demandariam trabalhadores mais qualificados.

Os que mais perderam postos de trabalho, naquela década, em função da desarticulação de parte das cadeias produtivas, foram as profissões associadas a uma maior exigência de qualificação, como as vinculadas ao setor industrial que precisam de melhor qualificação profissional. Para o autor, o incremento das ocupações no país aconteceu nas seguintes atividades econômicas: garçons, cozinheiros, recepcionistas, operários da construção e funcionários públicos. Ou seja, nas atividades profissionais concentradas no comércio, no asseio e conservação, na segurança pública e privada, na construção civil. Em síntese, isso permite inferir que, no Brasil, o perfil das ofertas profissionais em alta não está, necessariamente, associado às exigências de maior qualificação profissional.

Essa observação, no entanto, não permite inferir que as empresas estejam prescindindo do processo de modernização e, especialmente, da adequação às normas e padrões internacionalmente consideradas de qualidade e produtividade, exigindo, por conseqüência, novas práticas, atitudes e

comportamentos dos trabalhadores. Porém, fica patente que as exigências por novas habilidades, como maior versatilidade, autonomia e capacidade decisória dos trabalhadores, atrofiadas pela especialização taylorista, devem ser relativizadas.

Ainda que estudos empíricos apontem para a redução do número de postos de trabalho, especialmente dos menos qualificados, dos semi-qualificados e os de supervisão, como também para a supremacia das ocupações inferiores e que teses como a da polarização e da elevação absoluta e queda relativa possuam um considerável poder explicativo, a tese mais destacada foi a da requalificação (elevação da qualificação da força de trabalho). A supremacia dessa teoria ocorreu, principalmente, nos países com expressivos níveis de inovações tecnológicas e organizacionais, uma vez que as tarefas manuais tenderiam a se transformar em tarefas de informação e comunicação, e o crescimento do setor terciário estaria possibilitando a multiplicação das atividades simbólicas, documentárias e cognitivas. Tal tese apontaria na direção da elevação da qualificação média da força de trabalho e da população em geral.

Tal inflexão, em direção à tese da requalificação, passou a embasar o novo discurso educacional do capitalismo, inclusive no Brasil, e possibilitou à educação profissional, em especial a de nível básico, ascender a uma posição de destaque, se transformando nas poucas alternativas possíveis de ação do Estado para conter o avanço do desemprego e da precarização no uso da força de trabalho.

Nesse contexto, marcado pela inclusão precária no mundo do trabalho, se sobressai uma aparente contradição entre a realidade das ocupações em alta na década de 1990, que não necessitavam de trabalhadores mais qualificados, e o discurso de maior exigência de escolarização e competência da força de trabalho. Nesse cenário, serão observadas a conversão de políticas de trabalho em políticas de escolarização e a substituição das políticas de proteção social por políticas de formação profissional, visando ao enfrentamento dos riscos sociais provocados pelo desemprego, na medida em que a intensificação da educação profissional desempenharia um papel importante na diminuição do desemprego, com a adequação da oferta de trabalho às novas exigências das empresas.

Assim, as perspectivas positivas em relação às transformações econômicas em curso, predominantemente, nas principais economias mundiais, ganharam força e

deram vazão ao novo discurso da qualificação, inclusive, em países da periferia, como o Brasil, uma vez que a aplicação dos novos métodos flexíveis estaria a exigir a elevação da qualificação média dos trabalhadores.

1.4 Reestruturação produtiva e novo discurso pedagógico do capital

Nesse contexto, o novo discurso sobre a necessidade de níveis mais elevados de educação básica e profissional para fazer frente à nova realidade capitalista, repercutiu em países economicamente heterogêneos, como os da América Latina, na medida em que estaria condicionado a existência de um setor dinâmico, correspondente aos dos países centrais. Na periferia, o setor moderno tenderia a difundir o novo discurso àqueles setores tradicionais da economia, da mesma forma que, nos países avançados, as inovações organizacionais e as exigências de escolarização/qualificação – restritas igualmente a alguns ramos e setores – tenderiam a se propagar pelos setores que não introduziram tais estratégias.

Todavia, há diferenças importantes entre as economias avançadas e as periféricas, uma vez que, nos países centrais, a heterogeneidade ocasionada pela adoção do novo paradigma produtivo-organizacional seria precedida por uma elevada homogeneização da estrutura econômica; enquanto nos países periféricos, historicamente marcados por uma baixa homogeneização dessa estrutura, a nova heterogeneidade que se seguiria à modernização do setor mais dinâmico se agregaria à já tradicional heterogeneidade estrutural, que sempre caracterizou as nações periféricas, como o Brasil.

A tendência observada acima tendeu a repercutir com mais intensidade nos países periféricos, pois o desemprego que se seguiu ao processo de reestruturação do capital teria atingido desde trabalhadores portadores de qualificação obsoleta – aqueles que não conseguem se adaptar às eventuais mudanças na tecnologia empregada –, até os portadores de maiores níveis de qualificação – aqueles que, no passado, foram beneficiados com amplas possibilidades de mobilidade social a partir da ampliação das oportunidades educacionais e do emprego formal, fenômenos apontados anteriormente por Pochmann e Borges (2002) e Pochmann (2002). Do ponto de vista do mercado de trabalho, a novidade apresentada pelas novas formas do fenômeno de inclusão/exclusão do mercado de trabalho seria, então, a natureza qualificada da força de trabalho eliminada do setor moderno.

Nessa perspectiva, para os que passaram a fazer parte do moderno exército de reserva abrir-se-iam a contraditória possibilidade de inserção nas quase sempre penosas estratégias de sobrevivência, desenvolvidas no rol das atividades informais. Isso porque, se, por um lado, a inserção na informalidade restringia as possibilidades de reprodução da força de trabalho, por outro, a libertaria, na medida em que tornaria os excluídos do mercado formal donos do seu tempo e os únicos responsáveis pela sua atividade, lançando-os ao mesmo tempo diante de grandes riscos, mas, também, segundo o discurso dominante, possibilitando a ampliação de novas chances.

Apesar de as inovações tecnológicas e mudanças organizacionais apontarem para uma maior segmentação dos trabalhadores e para uma crescente insegurança do emprego, se observou o surgimento de um discurso de ressignificação do sistema educacional, que passou a clamar por uma educação básica e profissional flexível e polivalente, ou seja, pela valorização de uma educação que contribuísse “para a formação de um novo trabalhador, com novas e maiores habilidades para o exercício de diferentes tarefas e para o relacionamento lógico com informações atualizadas continuamente” (POCHMANN, 2002, p. 51).

Aos trabalhadores e aos indivíduos que teriam uma chance no mercado formal de trabalho seria exigida uma educação de caráter abrangente, geral e abstrata, ou seja, uma formação capaz de desenvolver competências, consideradas fundamentais, tais como a criatividade, a autonomia, o desenvolvimento do pensamento divergente e da capacidade de comunicação etc. Todavia, a idéia força é que não somente os inseridos ou os que teriam chances de adentrar o mercado formal fossem contemplados, mas toda a população, mesmo aquela possivelmente excluída ou com menores chances de adentrar o mercado de trabalho, que tenderia a ser absorvida pelo mercado informal.

O interesse do capital pela educação dos trabalhadores se explicaria pela mudança do paradigma produtivo que exigiria a substituição de uma formação pautada na qualificação específica por outra fundada na qualificação geral. Essa mudança de paradigma educacional visaria, antes de tudo, à formação de competências mais apropriadas ao moderno modelo técnico-organizacional, visando à empregabilidade do trabalhador.

Para Bruno (1995), as novas exigências passariam a gravitar em torno da posse de competências, classificada pela autora em três diferentes tipos: (i) competências de educabilidade (capacidade de aprender a aprender); (ii) competências relacionais; e, (iii) competências técnicas básicas ligadas aos

diferentes campos do conhecimento. Tais competências deveriam possibilitar o desenvolvimento de capacidades sócio-comunicativas, de modo à instrumentalizar os trabalhadores no trabalho cooperativo (em equipes), bem como na produção de conhecimentos ampliados que possibilitassem a independência profissional.

A partir das modificações do processo produtivo, à população em geral seria exigida uma formação que promovesse a flexibilidade intelectual, o espírito crítico, a capacidade de inovação, a adaptabilidade às mudanças, o espírito de cooperação, uma vez que qualquer indivíduo, a qualquer momento da vida, poderia ser atingido pelo desemprego. Para se alcançar esse objetivo, seria

[...] especialmente valoradas qualificações manuais e intelectuais que atende[sse]m as necessidades da vida diária, com caráter polivalente, enquanto qualificações artesanais s[er]iam requeridas não apenas para o desenvolvimento de atividades independentes mas também para novas formas de inserção parcial ou intermitente no mercado (por exemplo, trabalho por encomenda) que escapam às formas tradicionais do contrato. Ao trabalho flexível dever[ia] corresponder a flexibilização da atividade do indivíduo no decorrer de sua vida, a flexibilização de sua mente e de suas disposições de adaptação a situações novas e difíceis, a maior possibilidade de lidar com a insegurança e de montar mecanismos sociais e políticos para reduzi-la. O trabalho flexível exige um sistema de educação que prepare para enfrentar esta realidade e ofereça novos (outros) conhecimentos, ao lado da difusão de uma nova mentalidade (PAIVA, 1991, p. 89).

A flexibilidade educacional que corresponderia à flexibilidade do trabalho, por sua vez, somente seria conseguida por meio de uma formação abrangente, aberta a sucessivas adaptações, já que a flexibilização e a despadronização da produção que se seguiram à crise do taylorismo/fordismo, trariam, como conseqüência, a regressão do treinamento em serviço e a crescente formalização dos requisitos educacionais, ou seja, os recentes

[...] requisitos profissionais, indispensáveis ao ingresso e à permanência no mercado de trabalho em transformação, seriam passíveis de atendimento somente por meio de um maior nível de educacional dos trabalhadores (POCHMANN, 2002, p. 41).

O novo discurso do capitalismo sobre a educação, ao defender que a moderna produção provocaria o alargamento das qualificações, passou então a exigir uma política educacional que promovesse a formação geral, bem como novas oportunidades de

educação continuada, capaz de alargar cada vez mais o leque de possibilidades de qualificação dos trabalhadores.

1.5 A centralidade da educação básica na qualificação dos trabalhadores

Nesse contexto, a escola básica e de caráter geral passou a ser considerada o único meio de atender à flexibilização, que passou a caracterizar o processo produtivo contemporâneo, uma vez que somente a posse de operações cognitivas mais amplas e de conhecimentos de base científico-tecnológicos, desenvolvidas pela escolarização, poderia promover mais facilmente a adaptação dos trabalhadores, por meio da educação profissional em seus diferentes níveis, às difíceis condições do mercado de trabalho.

Na América Latina, diversos organismos internacionais²⁷ já pregavam a necessidade da preparação dos recursos humanos para a reestruturação das economias da região, ou seja, esses organismos vinham prescrevendo o urgente aumento de escolaridade como condição para a adoção de novas tecnologias. As orientações emanadas de vários documentos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) para a reforma educacional no continente elegiam como eixo central dos seus projetos e financiamentos a prioridade para a educação básica.

A ênfase na educação básica, segundo a Cepal, cumpriria dois objetivos: a) elevar o nível de escolaridade dos trabalhadores; e b) dotar o trabalhador de uma base sólida de educação geral, condição necessária para maior treinabilidade em serviço e para programas de educação continuada, adaptando-os à flexibilidade e às crescentes mudanças no processo produtivo.

Tal argumentação, em favor desse nível de ensino, ganhou força na medida em que, segundo Carnoy (1992, p. 25), nas

[...] economias altamente industrializadas, a qualidade da educação básica parece estar relacionada com a capacidade da sociedade em habilitar organizacional e tecnicamente seus cidadãos para acompanhar as rápidas mudanças que estão ocorrendo na nova economia baseada na informação. É mais

²⁷ A Cepal em 1990 produziu um documento intitulado *Transformacion productiva com equidad*. Em 1992 o Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) realizou o V Seminário de Educação e Sociedade onde foi discutido um documento preparado em conjunto pela Cepal e a Oficinas Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Orealc)/UNESCO intitulado *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva com equidad*.

fácil treinar trabalhadores com uma educação básica de melhor qualidade e estes, por sua vez, aprenderem novas tarefas e desenvolverem novas aptidões. A educação básica parece ser crucial para uma maior produtividade e crescimento, seja pelos conhecimentos acadêmicos que transmite ou pelo desenvolvimento da capacidade de concluir tarefas²⁸.

Com a flexibilização da produção e o requerimento de um novo perfil de qualificação, se exigiriam conhecimentos que, até então, foram escamoteados pelo capital. Daí, o interesse pela ampliação da escolarização básica, pois, uma vez presentes na força de trabalho, tais conhecimentos melhorariam a produtividade e, conseqüentemente, a produção econômica capitalista.

A esse respeito, Carnoy (1992, p. 27) afirma que

[...] a melhor medida individual do impacto da educação básica sobre o desenvolvimento econômico, (...) é a maior produtividade dos trabalhadores (...) mais escolarizados em relação aos menos instruídos. Os indicadores da produtividade ilustram o efeito direto da educação sobre a capacidade de produzir e, portanto, sobre o potencial de aumentar a produtividade econômica.

No Brasil, essa tese foi endossada pela fração industrial do empresariado, que elegeu a educação como capital humano imprescindível ao aumento da produtividade e da competitividade da economia. As transformações tecnológicas das últimas décadas e os novos processos produtivos instalados estariam exigindo, cada vez mais, trabalhadores qualificados e capacitados. Por isto, e pelos efeitos benéficos que teriam sobre a realidade econômica e social, a educação deveria ser, mais do que nunca, a prioridade nacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1997).

Ao chamar a atenção para o fato de que a fragilidade do sistema educacional constrangia a formação de recursos humanos para o setor produtivo, a CNI passou a pressionar os diferentes governos brasileiros, exigindo deles o enfrentamento de um triplo desafio: 1) adotar uma posição mais firme em relação à baixa escolaridade e o analfabetismo dos trabalhadores; 2) resolver a falta de sintonia entre a formação geral proporcionada pela escola e a exigida pelos modernos processos produtivos, isto é,

²⁸ Carnoy (1992) se utiliza no seu texto da teoria do capital humano. Essa teoria defende que uma sociedade mais escolarizada/qualificada para o trabalho é mais equitativa, contribuindo

encontrar uma solução para o distanciamento entre o sistema educacional e as exigências do setor produtivo; e 3) reformar e modernizar os sistemas de formação profissional que, diga-se de passagem, eram mantidos sob reserva de domínio do patronato. Assim, a oferta de educação básica e profissional deveria se adequar aos avanços tecnológicos, atendendo às exigências do mercado por mais flexibilidade, qualidade e produtividade.

Diferentemente do modelo anterior de exploração que entendia a educação como algo secundário no processo de qualificação – pois anteriormente se optava pelo treinamento específico do operário no próprio espaço da produção –, as mudanças em curso estariam a requerer um novo estilo de trabalhador, além da redefinição do papel das instituições escolares.

Segundo Freitas (1993, p. 91), o novo trabalhador necessitaria, atualmente,

[...] de habilidades gerais de comunicação, abstração e integração, as quais não podem ser geradas rapidamente no próprio local de trabalho. São habilidades próprias de serem aprendidas na escola, durante a instrução regular.

A valorização da educação vinculou-se tanto ao fato de tentar inserir o Brasil, de forma mais competitiva, no mercado internacional quanto a uma concepção que estabeleceu uma ligação linear entre desenvolvimento econômico e educação, de modo que a educação passou a ser apresentada como o mais importante instrumento de promoção social para as camadas populares.

Partindo desse pressuposto, pode-se inferir que o novo padrão de reprodução e acumulação do capital, assentado na aplicação de novas tecnologias e em modelos de gestão da força de trabalho, impôs um mínimo de qualidade na educação da força de trabalho, à medida que essa preocupação pela educação indicava demandas efetivas por “um trabalhador com uma nova qualificação que, face à reestruturação econômica sob nova base técnica, lhes possibilit[assem] efetivar a reconversão tecnológica que os torn[assem] competitivos no embate da concorrência intercapitalista” (FRIGOTTO, 1995, p. 141).

para distribuição dos rendimentos e da riqueza social produzida. Quanto à crítica a essa teoria ver Bruno (1995), Frigotto (1993) e outros.

No entanto, em que pese ser verdadeiro o fato de as possibilidades de inserção dos indivíduos no mercado dependerem da posse de uma gama de conhecimentos e competências que os habilitariam a competir pelos poucos empregos disponíveis, é igualmente verdadeiro que o desenvolvimento econômico atualmente não possibilita uma maior integração dos indivíduos a vida produtiva. Isso porque o crescimento das modernas economias pode comportar uma elevada taxa de desemprego, permitindo que setores consideráveis da população sejam alijados dos benefícios do crescimento da economia.

A tendência à ampliação do nível de escolarização pode não levar, também, a uma maior qualificação do trabalhador, uma vez que uma força-de-trabalho capaz de ler, escrever, contar, enfim, com uma formação educacional mais sólida não implica, necessariamente, trabalhadores com mais qualificação profissional. Até porque, o manejo de um painel eletrônico pode diferir da operação de um equipamento convencional apenas no sentido de que no primeiro a tarefa seria ainda mais parcial, limitada e predeterminada do que no segundo caso. Em nenhum dos dois exemplos o trabalhador teria acesso real ao conhecimento da totalidade do processo de produção.

Ainda que não restem dúvidas de que à educação se colocaram novos problemas em função das transformações nas estruturas produtivas, a novidade seria que a educação profissional teria, como ponto de partida, a formação geral, ou seja, ela se assentaria em elevados níveis de educação formal, mais precisamente a educação básica. Todavia, à desobrigação do Estado em fomentar políticas de emprego que possibilitassem a inserção no mercado formal dos trabalhadores contemplados pelas políticas de educação, especificamente, as ações de educação profissional em nível básico, foi atribuída responsabilidade ao trabalhador pela sua condição de trabalho, individualizando a problemática do desemprego. Polivalência e multifuncionalidade, provenientes de uma educação mais geral e abstrata, fundada no novo modelo das competências, seriam então os atributos capazes de garantir a empregabilidade do trabalhador.

No Brasil, a baixa qualificação da força de trabalho, compreendida como um fator de atraso ou de impedimento do desenvolvimento econômico e a disposição em inserir o país no mundo globalizado, marcado pela competitividade, qualidade e produtividade, transformaram a educação dos trabalhadores num elemento central das

políticas sociais do governo federal. Isso permite explicar o receituário de propostas no campo educacional, que buscava a constituição de um novo perfil de trabalhador, fundado nas noções de competências e de empregabilidade.

As particularidades do processo de reestruturação produtiva implantado no país, marcado, igualmente, pela incorporação de novos princípios de flexibilização do trabalho e da produção, fez emergir novas demandas educacionais aos trabalhadores, levando o governo Fernando Henrique Cardoso a eleger, segundo Lima (2004), a qualificação profissional como um dos eixos principais das políticas de mercado de trabalho, utilizadas para enfrentar a crise do desemprego, ao invés das clássicas políticas de emprego de tipo keynesiano, aplicadas pela social-democracia europeia. Esse pressuposto, a despeito de todas as limitações existentes, é aquele sobre o qual se fundamenta o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

Desse modo, um programa da amplitude do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) – e dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's), a forma que o Plano assumiu em cada Estado da Federação –, deve ser entendido a partir de um contexto mais amplo, que leve em consideração além de aspectos como a modernização do setor dinâmico da indústria, particularmente, aquele mais integrado à lógica do mercado mundial, os baixos níveis de escolaridade da população economicamente ativa, as altas taxas de desemprego, a maior instabilidade dos contratos de trabalho, provocado pela desregulamentação do mercado de trabalho, que explicam tanto o crescimento do emprego informal quanto o surgimento de formas precárias de trabalho.

Nesse contexto, não resta, apenas, indagar sobre o papel reservado à escolarização e, em particular, à educação profissional, por meio do PLANFOR, mas, igualmente e, sobretudo, acerca do papel cumprido pelas noções de empregabilidade e competência, já que o discurso que prega a reforma das estruturas educacionais, compatível com as exigências do mercado de trabalho, a desobrigação do Estado para com a geração de empregos e a responsabilização individual dos trabalhadores pelo desemprego – assuntos do próximo capítulo – emergiria uma iminente contradição.

2 EMPREGABILIDADE E COMPETÊNCIA NO CONTEXTO DA REFORMA EDUCACIONAL NO BRASIL NA DÉCADA DE 90

Como visto no capítulo anterior, embora o processo de reestruturação capitalista tenha redundado na diminuição quantitativa da força de trabalho estável, na alteração da composição e da qualidade do emprego, revelando o desenvolvimento de uma infinidade de condições heterogêneas de trabalho, foi também disseminada a idéia de que tal processo exigiria o emprego de uma força de trabalho mais escolarizada/qualificada. A difusão dessa concepção reforçou as iniciativas de promoção de programas e reformas do ensino, uma vez que a educação teria adquirido uma centralidade no novo modelo de produção capitalista. A educação básica e a profissional foram então apresentadas como condição não só para a adoção de novas tecnologias, mas também como possibilidades reais de enfrentamento do desemprego.

Os beneficiários das políticas educacionais, de educação básica e profissional, seriam então preparados para mover-se num mundo que exigiria maior capacitação e habilidades para o trabalho, uma vez que o simples domínio de habilidades motoras para o exercício de tarefas mecânicas e repetitivas teria se mostrado insuficiente para a obtenção e manutenção do emprego. Entretanto, nesse “novo mundo”, o domínio de conhecimentos repassados pela escolarização básica, como visto no capítulo precedente, aliado à posse de novas competências, foi elevado à condição de atributo imprescindível para uma qualificação profissional mais sólida, capaz de garantir a empregabilidade dos trabalhadores, inclusive, daqueles que nunca tiveram a oportunidade de inserção no mercado formal e, que, por isso, em tese, não poderiam ser considerados desempregados.

A forma como foram utilizadas tais noções de empregabilidade e competência, ou melhor, a função ideológica desempenhada por elas, legitimou as políticas de seleção das empresas que transferiram aos trabalhadores a responsabilidade pela sua demissão ou não contratação. Um trabalhador não empregável seria um trabalhador não formado para o emprego, não competente. O acesso ao emprego passou a depender da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e microeconômicas seriam decisivos para a situação individual dos trabalhadores.

Nessa perspectiva, o presente capítulo discorrerá sobre as implicações que as noções de empregabilidade e competência tiveram sobre a qualificação profissional, na

medida em que ambas se constituíram em condicionantes importantes das reformas da educação básica e profissional no país. Vale destacar, também, que o PLANFOR foi concebido a partir das duas noções citadas.

2.1 Empregabilidade e educação profissional no contexto da reestruturação produtiva

A noção de empregabilidade manifestou-se inicialmente em um contexto econômico marcado pela eliminação de postos de trabalho e pelo aumento da competição entre os trabalhadores, ao mesmo tempo que exigiu competência técnica e científica para a força de trabalho se ajustar ao mercado de trabalho. Esse termo, ao apresentar contornos pouco delineados, assumiu vários sentidos. Segundo Hirata (1997), ele diria respeito à passagem de uma situação de desemprego para a de emprego, isto é, seria formalizado como probabilidade de saída do desemprego, ou capacidade de obter um emprego. No Brasil, sob a ótica da política nacional de educação profissional, que orientou a elaboração e execução do PLANFOR, a empregabilidade deveria ser entendida como capacidade não só de se obter um emprego, mas, especialmente, de se manter em um mercado de trabalho em constante modificação.

Para Gentili (1999), a empregabilidade deve ser compreendida a partir de duas dimensões distintas, que, na maioria das vezes, se confundem. A primeira seria a que concebe a empregabilidade a partir do significado assumido em relação aos processos de reestruturação produtiva, as mudanças no mercado de trabalho, as políticas de educação profissional, as mudanças nos modelos de qualificação e a articulação de todos esses processos com as políticas educacionais de caráter propedêutico e as exigências formuladas à escola. A segunda concebe essa noção como um dos princípios orientadores do processo de reestruturação moral e cultural que caracterizam o contexto de hegemonia neoliberal.

A primeira dimensão, continua o autor, diz respeito ao plano das relações objetivas, isto é, a representação que assumiu a empregabilidade nos processos contemporâneos de transformação da base material capitalista. A segunda, aos significados produzidos quando ela se tornou um mecanismo eficiente de enquadramento da consciência, ou seja, um mecanismo ideológico que objetivou a produção de um consentimento entre os trabalhadores. Nessa dimensão, a noção de empregabilidade

[...] se incorpora no senso comum como significado que contribui a estruturar, orientar e definir as opções (ou a falta de opções) dos indivíduos no campo educacional e no mercado de trabalho, tornando-se também “a” referência norteadora, o “dever ser” dos programas de formação profissional e, inclusive, das próprias políticas educacionais (GENTILI, 1999, p. 85 – destaques do autor).

A primeira dimensão da empregabilidade, que ganhou espaço e centralidade a partir da década de 1990, foi estabelecida como elemento central de uma série de ações governamentais, como a redução dos encargos patronais, a flexibilização do trabalho e a educação profissional, destinadas a diminuir os riscos sociais do desemprego e a dinamizar o mercado de trabalho, podendo, ainda, aparecer vinculada a uma ou, mesmo de forma articulada, às três ações referidas.

Na segunda, o uso do termo como mecanismo ideológico desempenhou uma importante função simbólica na demonstração do caráter limitado e quase irrealizável da escola como mecanismo de integração de todos os indivíduos no mundo econômico. Para Gentili (1999, p. 87), a utilização de forma conservadora da noção de empregabilidade, teria desempenhado

[...] uma função simbólica central na demonstração do caráter limitado e aparentemente irrealizável dessa promessa no campo econômico: a escola é uma instância de integração dos indivíduos ao mercado de trabalho, mas nem todos podem ou poderão gozar dos benefícios dessa integração já que, no mercado competitivo, não há espaço para todos.

O crescimento do desemprego e a falta de estratégias para combatê-lo exigiram, então, a criação de ideologias justificadoras dos males do sistema capitalista, embora o desemprego não possa ser visto como uma idiossincrasia da atual fase do capitalismo. Entretanto, ele se tornou algo ligado estruturalmente ao modelo de acumulação flexível, adotado, nas últimas décadas, no mundo ocidental capitalista. Dessa forma, a empregabilidade, como uma das ideologias justificadoras do desemprego, apareceu como mecanismo que tentou isentar o capital e o Estado da responsabilidade pela promoção de medidas que garantissem a inserção da população trabalhadora no mercado de trabalho, em função do crescimento econômico combinado com redução de empregos.

Com o arrefecimento dos ímpetus de contestação dos trabalhadores em função da cultura do medo de demissão, foi fácil reproduzir o entendimento de que o fenômeno do desemprego seria de natureza voluntária e individual, decorrente do déficit de qualificação, ou seja, seria o fato da força de trabalho não estar suficientemente qualificada o motivo para não conseguir uma vaga no mercado de trabalho. Desse modo, o indivíduo que, porventura, ficasse desempregado terminava sendo identificado como incapaz de adaptar-se às transformações no campo do trabalho. Uma outra explicação para o fenômeno seria a dependência dos trabalhadores aos mecanismos de proteção social que contribuiriam para a permanência da restrita empregabilidade do trabalhador, o que explicaria as medidas adotadas para eliminar as regulações do trabalho nos principais países capitalistas.

Ao responsabilizar os indivíduos pelo desemprego, os ideólogos da empregabilidade justificaram a crise do emprego ao relacioná-la a insuficiente qualificação dos trabalhadores, que não acompanhariam as mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Com a incorporação de novas tecnologias e formas de gestão do trabalho e da produção que objetivaram uma maior produtividade, qualidade e racionalização de custos, se ampliou o requerimento relativo às qualificações dos trabalhadores. O elemento essencial que poderia possibilitar a superação do desemprego seria a posse pelos trabalhadores de habilidades e conhecimentos adequados aos interesses do capital.

No que se refere, particularmente, à educação profissional, uma vez que a sua função seria apenas de oferecer ao trabalhador as competências necessárias para o exercício do trabalho, ainda que ela não fosse capaz de assegurar emprego, mas tão somente tornar os trabalhadores empregáveis, as ações referentes a essa modalidade de ensino seriam essenciais para a empregabilidade. Sob a ótica de tal noção, se generalizou um modelo de formação baseado no enfoque das competências profissionais. Tal enfoque se caracteriza por mudanças contínuas e por ser portadora de capacidade de flexibilidade, de cognitividade, de polivalência, de abstração e de trabalho em equipe, aproximando concepção e execução da produção nos processos de trabalho.

Uma vez que a empregabilidade deixou de ser resultado das ações governamentais, ou melhor, que a política de emprego deixou de ser dever do Estado, passando a ser responsabilidade individual, haveria um reforço da tendência à informalização e à precarização das relações de trabalho, já que ao poder público

caberia apenas ofertar cursos de educação profissional *strictu sensu*, para os trabalhadores competirem com igualdade de condições no mercado de trabalho, sendo que a frustração de qualquer tentativa de inserção no mercado formal de trabalho deveria ser imputada, não às condições desfavoráveis impostas pelo modelo de acumulação, mas à incapacidade individual dos trabalhadores.

Destaque-se, também, que o papel anteriormente exercido pela Teoria do Capital Humano estaria sendo desempenhado pela empregabilidade, uma vez ela instituiu um novo discurso sobre o trabalho, a educação e o emprego. Todavia, a diferença entre uma e outra derivaria do que Gentili (1998) nomeou de desintegração da promessa integradora, isto é, da crise do caráter integrador anteriormente atribuído à escola. Segundo o autor, a crise do caráter integrador não teria como pressuposto a negativa da importância econômica da escola, mas uma transformação substantiva em seu sentido, uma vez que se substituiu

[...] uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social etc.), [por] uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. Morta definitivamente a promessa do pleno emprego, restará ao indivíduo (e não ao Estado, às instâncias de planejamento ou às empresas) definir suas próprias opções, suas próprias escolhas que permitam (ou não) conquistar uma posição mais competitiva no mercado de trabalho. A desintegração da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: *a promessa da empregabilidade* (GENTILI, 1998, p. 81).

Embora a tese da empregabilidade se aproxime da concepção individualista da Teoria do Capital Humano, ela se diferenciou na medida em que eliminou o vínculo entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social, que caracterizava essa teoria. A partir disso, uma maior inversão no capital humano individual ampliaria as possibilidades de empregabilidade do indivíduo. Ela, entretanto, não significaria o acesso direto ao posto de trabalho, mas tão somente, tornar empregáveis aqueles contemplados pela educação profissional, provendo-os com as competências exigidas pela nova dinâmica do mercado de trabalho. Mercado, no qual, o emprego formal estaria perdendo espaço, sendo substituído por ocupações precárias, geralmente identificadas com a informalidade.

Uma vez que a empregabilidade seria condicionada pelo êxito ou insucesso individual, isto é, ao reconhecer que a promessa integradora – a posse de escolaridade pelos trabalhadores – não determinaria, de forma direta, a inserção no mercado de trabalho, Gentili (1988, p. 89) observa que a desintegração dessa promessa “implicou a construção de uma nova esperança, só que, desta vez, muito mais arriscada para os indivíduos e com um custo social cuja evidência não expressava outra coisa senão a natureza estruturalmente excludente dos novos tempos: *a empregabilidade*”.

A privatização da função econômica atribuída à escola se transformou numa das principais dimensões que podendo implicar a própria desintegração do direito universal à educação, isso porque, mais

[...] do que pensar a integração dos trabalhadores ao mercado de trabalho, o desenho das políticas educacionais deveria orientar-se para garantir a transmissão diferenciada de competências flexíveis que habilit[ass]em os indivíduos a lutar nos exigentes mercados laborais pelos poucos empregos disponíveis (GENTILI, 1998, p. 89).

A ênfase nessa noção se justificaria em função do fim da relação direta entre desenvolvimento econômico e inserção no mercado de trabalho, isto é, do progresso econômico não estar mais subordinado a uma maior incorporação da população economicamente ativa à vida produtiva. Assim, a garantia de emprego formal diluiu-se diante da nova promessa integradora, a empregabilidade, que se tornou a única alternativa capaz de possibilitar a inserção, no mercado de trabalho, cada vez mais limitado, pois a concepção do emprego, como esfera de direito, passou a ser pensada como uma esfera de possibilidade.

No entanto, em que pese na controvérsia sobre a relação emprego/desemprego e o debate central tender a mover-se em torno da noção de empregabilidade, o de competência²⁹ também foi parte importante da discussão contida nos documentos do governo federal. Na ótica capitalista, essas noções se traduziriam em atributos insubstituíveis para a ascensão social e colocação no mercado de trabalho, na medida em que se constituiriam num dos eixos orientadores das políticas governamentais de educação profissional.

²⁹ Segundo Deluiz (2001), a noção de competência passou a ser empregada na Europa no começo dos anos 1980. Segundo a autora, trata-se de uma noção polissêmica que envolve várias acepções e abordagens. Originária das ciências da organização, surge no quadro de crise do modelo taylorista/fordista e da sua substituição pelo modelo flexível de produção.

Para Oliveira (2003b), isso seria possível porque a empregabilidade carregaria a idéia de um possível movimento (tornar-se empregado) e a competência instituiria condicionantes para que a empregabilidade pudesse se realizar, isto é, a possibilidade de se tornar empregado não decorreria apenas das qualificações disponíveis pelo sujeito; mas das competências que interessam ao capital.

Por fim, uma vez que somente a competência empregatícia flexível, da era do fim dos empregos, seria capaz de assegurar o sucesso no mundo das frágeis relações de trabalho, a seguir ela será objeto da análise que permitirá vislumbrar o seu significado, a partir do alargamento sofrido pela educação profissional em face das novas demandas do mundo do trabalho.

2.2 A noção de competência na educação profissional

A escolha da noção de competência tornou possível ao capital impor um perfil de trabalhador segundo seu desejo, pois ela se relacionava diretamente com o uso, o controle, a formação e a avaliação do desempenho da força de trabalho frente às exigências postas pela acumulação flexível. A tendência dessa noção de se tornar hegemônica só foi possível graças ao contexto de crise da sociedade do trabalho assalariado e do trabalho prescrito, do declínio do poder de barganha dos sindicatos e dos partidos políticos vinculados aos interesses históricos da classe trabalhadora.

Nesse contexto, a noção de competências substituiu o antigo modelo de qualificação na medida em que esse último ligava-se à escolarização e a sua conformidade no trabalho assalariado, no qual o status social e profissional achava-se vinculado aos salários e ao respeito simbólico conferido a longas carreiras profissionais. Para Alves (2002), no quadro de crise da sociedade do trabalho assalariado, a nova abordagem expressaria uma profunda modificação na organização do trabalho e nas relações sociais de produção, uma vez que a noção de competências possibilitaria o desenvolvimento de uma capacidade de diagnóstico e intervenção em tempo real, com a aquisição de todo um *background* de conhecimentos, tácitos ou formais, habilitando os trabalhadores a fazer diagnósticos, propor soluções e tomar decisões cada vez mais rápidas, ou melhor, o referido paradigma teria, como fundamento, a própria produção flexível. Segundo Ramalho e Santana (2004), tais modificações teriam colocado em xeque a própria noção de qualificação, uma vez que foi reconhecida a importância dos

componentes implícitos e não organizados da qualificação junto àqueles proporcionados pela educação formal e profissional, na formação da força de trabalho.

Deluiz (2001) observa que o capital, ao adotar a noção de competências profissional, almejava uma força de trabalho capaz de lidar com as mudanças no processo produtivo, articulando e mobilizando conhecimentos, habilidades e atitudes para enfrentar situações de imprevisibilidade. Desse modo, a exigência de flexibilidade do trabalhador, que possibilitaria a mobilidade de funções (polivalência) no chão de fábrica, transformou a posse de competências, na única alternativa capaz de garantir a empregabilidade dos trabalhadores.

Diante disso, se objetivou com a implantação da noção de competência não somente adequar a formação da força de trabalho às novas exigências do sistema produtivo e unificar o sistema de qualificação profissional, mas, fundamentalmente, possibilitar uma maior flexibilidade do mercado de trabalho por meio da noção de empregabilidade, na medida em que o próprio indivíduo passaria a ser responsável pela sua inserção no mercado de trabalho, por meio da atualização das suas competências.

Quanto aos parâmetros que identificariam as competências apropriadas a cada função, o capital tratou de estabelecê-las, a partir das estratégias traçadas pelas empresas que se basearam, preferencialmente, na racionalização e diminuição de custos e no aumento da produtividade e qualidade das mercadorias e serviços.

Contudo, o uso e a apropriação dos componentes não organizados da formação, das qualificações tácitas ou sociais e da subjetividade do trabalhador, necessariamente, não implicariam comprometimento do capital com os processos de formação/atualização profissional, na medida em que a atualização e a certificação regular das competências seriam de responsabilidade de cada trabalhador individualmente, único sujeito capaz de evitar a obsolescência da sua qualificação e o seu desemprego.

Do ponto de vista do controle e diferente do taylorismo, a escolha dessa noção seria responsável pela diminuição das resistências e dos conflitos, pois possibilitaria a utilização de mecanismos menos formalizados e mais difusos sobre a força de trabalho. A tentativa de identificar interesses comuns entre capital e trabalho; a internalização da disciplina; o controle exercido a partir dos próprios trabalhadores – por meio do trabalho em equipe –; a sobrevalorização de aspectos atitudinais (*o saber-ser*); e o incentivo para buscar sempre aprender para se adaptar ao movimento da produção,

seriam aqueles mais utilizados. Isso demonstra que o capital teria necessidade de que o trabalhador não se contraponha à moderna organização econômica e gerencial existente.

No estágio atual do capitalismo flexível, a lógica das competências, ao tentar dominar o mundo do trabalho, o fez tanto por meio da apropriação do saber, do saber-fazer e do saber-ser dos trabalhadores, como também pela permanente busca da ampliação e atualização do cabedal de competências. Além disso, o capital também tentou fazer com que os trabalhadores renunciassem aos seus interesses históricos em favor dos interesses dos capitalistas. Esse último objetivo, para se concretizar, se valeria da conjuntura de desemprego e de instabilidade do mercado de trabalho, que possibilitaria a imposição das condições de trabalho. Ao colocar a representação sindical à margem das negociações, favoreceu a cooptação e a quebra da resistência operária.

Na lógica das competências, os trabalhadores são responsabilizados individualmente pela sua situação de desemprego e pela busca de sua empregabilidade, condição em que o trabalhador, para se inserir ou permanecer empregado, depende da posse de saberes adequados à competição pelas ocupações e empregos disponíveis. Entretanto, a sua escolha se deu de forma contraditória. Por um lado, teoricamente, o modelo apresentaria como positividade o caráter mais intelectualizado do trabalho, que, ao se tornar menos prescritivo, exigiria o domínio de competências que poderiam pressupor habilidades cognitivas mais amplas e que iriam além da simples dimensão técnica, demandando também novas exigências de qualificação e elevação da escolaridade. Outros aspectos que se revelariam positivos seriam a valorização dos saberes em ação, o respeito a inteligência prática dos trabalhadores, que independeriam da posse de títulos ou diplomas; a utilização da mobilidade entre processos e equipamentos diferentes que poderia tornar o trabalhador multiqualificado; e a valorização do trabalho em equipe, que poderia permitir maior comunicação, participação, autonomia, execução e controle dos processos produtivos pelo coletivo de trabalhadores. Daí a necessidade do desenvolvimento de habilidades pela força de trabalho.

Todavia, é preciso assinalar que a historicidade dessa noção não foi levada em consideração. Uma vez que os condicionantes do contexto econômico-social e político foram desconsiderados, não se vislumbraram as conseqüências das relações sociais e embates antagônicos entre o capital e o trabalho. A negatividade do modelo aparece assim na intensificação do trabalho e na desprofissionalização, conseqüência direta de

uma polivalência estreita, decorrente da reorganização das tarefas pela supressão dos postos de trabalho ou pela diminuição do número de trabalhadores por meio das demissões.

Disso decorreria uma maior intensificação do trabalho que se manifestou no fato de os trabalhadores operarem várias máquinas simultaneamente ou desempenharem tarefas variadas, em um ritmo e velocidade determinados pela mediação da automação e da informatização. A ampliação da jornada laboral, decorrente da intensificação do trabalho, passou a depender muito menos de acordos entre capital e trabalho, via negociação com os sindicatos, e muito mais das necessidades da produtividade capitalista.

Quanto à desprofissionalização, ela foi viabilizada na medida em que o trabalhador deixou de atuar dentro da sua área de atividade, ou seja, dos saberes, responsabilidades e referenciais próprios de sua profissão, passando a cumprir papéis e funções de outras áreas e ocupações, com conseqüências para a sua qualificação profissional.

A gestão das competências, além de manter os saberes dos trabalhadores nos estritos limites da empregabilidade, promoveu a ruptura da sua filiação social, posto que as relações que se estabelecessem no trabalho não se dariam mais por meio da mediação sindical, mas exclusivamente entre capital e o trabalhador individualmente.

Em síntese, segundo Dubar (1998, p. 98), tal noção

[...] corresponderia a uma concepção de relações de trabalho e organização que valoriza a empresa, o contrato individual de trabalho, a troca de uma ‘mobilização’ pessoal (*commitment*) contra marcas de reconhecimento (inclusive, salariais), a integração forte numa organização hierárquica. Quem a ele se refere racionaliza com frequência sua escolha, lançando mão do filtro do diploma escolar e de referências ‘cognitivas’ (resolução de problemas, tipos de saberes) que mal conseguem esconder preconceitos quanto à inteligência. Ao contrário do modelo de qualificação, que implica a negociação coletiva, o de competência tende a apagar o fato de que o reconhecimento salarial é o resultado de uma relação social dinâmica, e não de um face a face entre um indivíduo provido de ‘competências’, a priori, e de uma empresa que as reconhece nele e as transforma em ‘desempenho’ mais ou menos suscetível de ser medido.

Nesse sentido, no próximo item do capítulo será empreendido um esforço de historicizar o processo de surgimento da noção de competência, destacando a sua

configuração, bem como os princípios que constituíram a fonte de inspiração dessa noção, a sua coerência interna, além da sua consistência e adequação em face da realidade que pretendeu modificar.

2.3 A funcionalidade da noção de competência para a empregabilidade

Em substituição à antiga abordagem de educação profissional, funcional ao modelo taylorista-fordista, que partia da análise do posto de trabalho, isto é, que levava em consideração, apenas, as prescrições atribuídas ao posto de trabalho, nada dizendo sobre as competências do trabalhador; novos referenciais foram adotados visando atualizar tal abordagem. Segundo Zarifian (1998), os novos referenciais aplicados pelas empresas francesas diziam respeito (i) à consideração do trabalho em equipe, isto é, o novo referencial não se referia mais ao posto individual do trabalho, mas sim, à atividade global do trabalho em equipe; e (ii) à introdução de critérios de responsabilidade e autonomia dos trabalhadores.

Embora tais mudanças apontassem para uma modernização da referida abordagem, o conceito de qualificação continuou muito limitado, pois as capacidades que os trabalhadores deveriam possuir se referiam aos cargos e não aos indivíduos, ou seja, continuavam prescritas. Mesmo que essa abordagem permanecesse dominante, ela entrou em crise e, para superá-la, erigiu-se a noção de competência.

A manifestação do problema da competência, na França, por exemplo, se deveu à crise do modelo de prescrição que já não correspondia ao novo modelo flexível de produção. Ela se manifestou, inicialmente, nas empresas que buscavam uma saída para a crise econômica, que adotaram estratégias de flexibilidade industrial tentando elevar a produtividade, a qualidade e a diversidade dos seus produtos, tendo, como conseqüências diretas, tanto o aumento expressivo da complexidade do trabalho quanto a predominância da confrontação aos eventos sobre o respeito às normas prescritas rotineiramente.

No que se refere à primeira conseqüência, os efeitos da decisão de adotar estratégias flexíveis se fizeram sentir quando os trabalhadores tiveram que enfrentar os dilemas de gestão, passando a realizar decisões complexas. Essas decisões, envolvendo questões como qualidade, prazos, variedades e inovações, aconteciam em tempo real. Assim, à medida que a complexidade dessas questões aumentasse, em função das

estratégias flexíveis adotadas, os trabalhadores eram obrigados a encontrar novas e mais complexas soluções.

O grau de complexidade do trabalho derivado do aumento do nível de eficiência – resultado muito mais dos novos processos de gestão do que da complexidade técnica – teria provocado um deslocamento do controle. Zarifian (1998, p. 18), citando o exemplo da empresa – objeto de sua pesquisa³⁰ – destaca que, por um lado,

[...] as direções aceitaram o relaxamento das prescrições e os controles ao nível das tarefas, permitindo, então, um espaço real de autonomia aos assalariados nas escolhas concretas de organização e dos métodos de trabalho. Mas, por outro lado, foram reforçados os controles sobre os resultados.

Quanto ao outro efeito, o autor identificou duas grandes categorias de eventos. Em primeiro lugar, os relacionados às panes complexas provocadas pelo elevado grau de automatização e de integração das linhas de produção, que, embora menos freqüentes, imporiam a realização de diagnósticos mais precisos e complexos. Em segundo, os motivados pelo surgimento, cada vez mais rápido, das inovações e da renovação de produtos, que implicariam sempre novos eventos para os trabalhadores, em função do conseqüente desconhecimento dos novos processos. Em síntese, o aumento da complexidade do trabalho e do tratamento de eventos justificariam o surgimento do tema da competência, desenvolvido, sobretudo, a partir da crise de prescrição taylorista.

Embora a noção de competência fosse, inicialmente, utilizada no singular, a sua objetivação na ação prática no trabalho ao lançar mão de mais de um aspecto, que seriam o assumir responsabilidades e o desenvolvimento da atitude reflexiva sobre o trabalho, poderia induzir o seu uso no plural. O primeiro deles diz respeito à competência como atitude social, pois o trabalhador assumiria responsabilidades em face das situações produtivas. Assumir responsabilidades, pois, significaria que o trabalhador além de mobilizar sua inteligência e subjetividade, assumiria riscos. Dada a inviabilidade de suas prescrições, ela deveria vir do próprio trabalhador. Nesse sentido, Zarifian (1998) observa que a competência entendida como o assumir responsabilidade seria antes uma atitude social do que um conjunto de conhecimentos profissionais. Isso

³⁰ A pesquisa foi realizada, no grupo Danone, durante os anos de 1988 a 1992.

porque antes de ser um problema de formação seria um problema de organização do trabalho, de repartição de poderes e de funcionamento social.

No segundo aspecto, a competência como o exercício sistemático de reflexão no trabalho significa que o trabalhador questionaria freqüentemente a sua forma de trabalhar e os conhecimentos que utilizaria. Isso se tornaria mais necessário quanto mais a situação profissional evoluísse e os eventos se tornassem mais freqüentes e numerosos. Como também não poderia ser prescrito, seria igualmente uma escolha do trabalhador, o que não impediria de ser progressivamente adquirido e acompanhado pela supervisão.

Porém, em função da crise dos sistemas de formação, como o escolar e o da experiência, defasados em relação às situações produtivas flexíveis, o modelo de gestão de competências (no plural) seria apresentado como alternativa. Tanto a impossibilidade de reproduzir conhecimentos concernentes a eventos imprevistos, só possíveis de ser reproduzidos no momento real de trabalho quanto à inadequação da mobilização de conhecimentos segundo o modelo escolar, uma vez que mobilizar conhecimentos seria tão importante quanto o seu conteúdo, exigiu a transformação dos pretéritos sistemas de aprendizagem.

Para que ocorresse a mudança da forma de aprendizagem profissional seria preciso a ligação entre dois tempos: um ligado à organização; e outro, à formação. O de organização deveria propiciar a confrontação com situações reais ocorridas no espaço laboral, com o cuidado de capitalizar as aquisições da situação de confrontação. Isso significaria que a confrontação deveria ser vista como o distanciamento necessário, mas em ligação direta com os eventos vivenciados pelo trabalhador. Para isso ocorrer, seria preciso que a organização e a gestão da empresa estruturassem e reconhecessem a produção de competências. Do primeiro tempo, seriam adquiridos dois tipos de competências, as

1) [...] que constituirão a “propriedade pessoal” de cada indivíduo, no sentido de que dizem respeito a esquemas de raciocínio e a modalidades de comportamento face ao real, que somente o indivíduo que as adquiriu pode transpor de uma situação de trabalho a outra; 2) os conhecimentos formalizáveis e capitalizáveis que poderão ser transmitidos para outros assalariados que vierem a ter que enfrentar situações similares (ZARAFIAN, 1998, p. , grifos do autor).

O segundo tempo – o de formação – seria realizado sob a forma de estágios, tendo, como objetivo, propiciar aos trabalhadores o confronto tanto com novas situações profissionais, como tentar fazê-los reexaminar e questionar sua atuação anterior. Os estágios possibilitariam a transmissão de conhecimentos gerais e técnicos (típicos da formação clássica), mas objetivariam, além da aquisição de conhecimentos, o reconhecimento dessa aquisição. Todavia, o essencial seria o modo como o conhecimento seria apropriado e mobilizado, para que os trabalhadores pudessem resolver, de forma autônoma e responsável, situações profissionais não previstas.

Nas empresas onde se verificou a adoção de um programa completo de gestão das competências, os trabalhadores apresentaram três grandes domínios de competências: (i) técnicas, relacionadas ao domínio de processos e dos equipamentos (manutenção); (ii) de gestão, referentes à organização da qualidade e à dos fluxos (planejamento e seqüência da produção); e (iii) de organização, concentrada em dois domínios: o da comunicação e o da iniciativa/autonomia. Por sua vez, esses domínios poderiam ser associados de formas diferentes: justapostos ou integrados. Uma forma seria a adotada pela maioria das empresas francesas que optariam pelos ofícios completos, compostos por eixos de competência nos quais estão inseridos, embora não separados, mas justapostos, às competências técnicas, de gestão e de organização. Cada trabalhador poderia progredir, no sentido do ofício completo, sobre cada um dos eixos. A outra seria a integração das competências de organização com as técnicas e de gestão.

Não obstante a gestão das competências fosse uma realidade na França, Zarifian (1998) observa que somente uma minoria de empresas industriais se engajou na sua aplicação, indicando que, muitas vezes, esse tipo de gestão foi utilizado de forma incompleta, caracterizando mais uma espécie de combinação, bastante instável, entre qualificação do emprego (educação profissional) e gestão da competência.

Como visto anteriormente, a utilização da noção de competência, oriunda do discurso empresarial, ocorre, inicialmente, num contexto bem definido, mais precisamente na França, e é retomada, em seguida, por economistas e sociólogos. Antes relacionado a experimentações no âmbito da educação profissional do que no propriamente escolar, a noção, apesar de bastante imprecisa, surge como meio para identificar os conhecimentos que os trabalhadores produziam ao longo da sua vida laboral, ligando os mais diversos saberes (formais, tácitos e experiências), associada, aos novos modelos de produção e gerenciamento e substitutiva da noção de qualificação

ancorada nos postos de trabalho e das classificações profissionais que lhes eram correspondentes.

No continente europeu, o enfoque das competências se generalizou a partir da década de 1980, quando se processou a reformulação dos sistemas nacionais de educação profissional e educação geral, objetivando a adequação desses sistemas às exigências da nova divisão internacional do trabalho. Nos países latino-americanos, como o Brasil, a aplicação da noção de competência ocorreu no bojo das reformas estruturais do Estado, dentre elas, a reforma educacional. Tais reformas foram derivadas da aplicação dos programas de ajuste macroeconômico³¹ pelos países da América Latina ao longo dos anos 1990 que visavam superar o crescimento inflacionário e a estagnação econômica e retomar o crescimento interrompido pela crise da dívida na década de 1980.

Kuenzer (2001) observa que a introdução da discussão sobre a noção de competência no âmbito da escola francesa ocorreu a partir do esforço do Partido Socialista em implementar sua política educacional, tendo, como objetivo, redefinir não só os conteúdos de ensino, mas também as formas de elaboração de projetos e reformas, de modo que tais medidas possibilitassem a avaliação dos aprendizados e das formas de aprender dos mais pobres, evitando a seletividade com base na origem de classe. Embora se reconhecesse que a noção de competência se aplicava antes à educação profissional, a autora mostra que essa noção encontrou um campo fértil na escola francesa, em função da discussão anterior promovida pelos processos avaliativos.

No Brasil, essa noção sequer fazia parte dos debates sobre a escola. A sua introdução se deu via educação escolar, mesmo estando claro que os estudos desenvolvidos sobre o novo paradigma se dariam, ainda que de forma não conclusiva, apenas no âmbito da educação profissional. Os

[...] próprios textos do MEC/SEMTEC usados nos debates sobre ensino médio reconhecem que este novo paradigma foi incorporado nos documentos e nos discursos oficiais, sem ainda estar presente na prática escolar; em resumo, a proposta veio do alto, sem que se saiba

³¹ O programa de ajuste requeria um rigoroso esforço de estabilização econômica, equilíbrio fiscal com cortes nos gastos públicos, privatizações e flexibilização do mercado de funcionários públicos, corte das contribuições sociais e reforma da previdência social. No nível microeconômico tratava-se de desonerar fiscalmente o capital para aumentar sua competitividade no mercado internacional. Isto implicaria na flexibilização dos mercados de trabalho e diminuição da carga social e dos salários dos trabalhadores. Por fim, o ajuste macroeconômico requeria um conjunto de reformas estruturais administrativas, previdenciárias e fiscais, consideradas condicionantes para a volta ao sistema financeiro internacional e à negociação da dívida externa.

como trabalhar com ela, para além das dimensões doutrinárias presentes nas diretrizes e da mera citação formal nos planos das escolas, atendendo a exigências para concorrer a financiamentos (KUENZER, 2001, p. 17).

Posto isso, a seguir será analisada a forma como as noções de empregabilidade e competência orientaram as reformas da educação básica e profissional na década de 1990, em especial dessa última, pois a sua influência sobre o processo de elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/1996), e, posteriormente, sobre a sua regulamentação (Decreto 2.208/1997), possibilitou a adaptação do arcabouço jurídico-legal da educação brasileira ao discurso da nova pedagogia do capital, construído a partir das mudanças ocorridas no mundo produtivo. Para esse discurso, o educando deveria se transformar num eterno aprendiz, preparado para se adaptar, com rapidez e flexibilidade, às novas condições sociais, econômicas, tecnológicas e científicas da sociedade capitalista contemporânea.

2.4 A influência das noções de competência e empregabilidade na reforma da educação profissional na década de 1990

A adoção de novos padrões de produção industrial no Brasil, ainda que de forma lenta e localizando-se em alguns ramos e setores da indústria na região sudeste do país, bem como o fato de 90,0% da população economicamente ativa, segundo censo do IBGE, não possuir nem mesmo o ensino fundamental completo, entre esses um grande número de analfabetos, mudou o foco da educação profissional, impondo a necessidade de se reformar essa modalidade de ensino. O reduzido nível de escolaridade, inferior a oito anos de estudo, teria enorme influência sobre a produtividade dos trabalhadores, sendo uma das causas principais para justificar desperdícios, os prejuízos e a falta de competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional.

Destaque-se, também, que, excetuando uma diminuta parcela da população economicamente ativa, que estudou e formou-se em escolas técnicas das redes pública e privada, a maior parte da força de trabalho especializada recebeu formação para o exercício de alguma ocupação no próprio emprego ou em cursos e treinamentos de preparação intensiva oferecidos pelos sistemas paralelos, como o sistema “s”. Todavia, até mesmo as experiências de formação profissional desenvolvidas pelo sistema “s” – reconhecido como sinônimo de qualidade na educação profissional – careciam de

reformulação, visto que, em virtude de modificações nas técnicas de produção, corria-se o risco de acentuar o distanciamento entre o exigido na produção e as respostas que os trabalhadores poderiam oferecer. Em um contexto marcado pela introdução das novas técnicas de produção, esse distanciamento poderia se agravar, à medida que a demanda por trabalhadores mais qualificados, aptos para funções complexas, deveria se ampliar³² (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 1998).

A crescente pressão para adaptar a estrutura e a atuação da educação profissional objetivava a sua adequação às novas demandas surgidas recentemente no mundo do trabalho, inclusive, para os trabalhadores ocupados naqueles setores econômicos em que o grau de inovações ainda era bastante incipiente. A educação profissional para os trabalhadores sem qualificação poderia possibilitar desde a manutenção no emprego, até uma possível recolocação no mercado de trabalho, inclusive, em postos de maior qualificação, se constituindo na melhor alternativa para reduzir o desemprego.

Nesse sentido, coube ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante o seu primeiro mandato, elaborar e promulgar um conjunto de instrumentos legais³³ que dessem suporte à reforma do ensino profissional, agregando a ela as diretrizes da política mais ampla (macroeconômica) desse governo. Daí a reforma da educação profissional não poder ser analisada de forma isolada da que ocorreu no ensino propedêutico, ambas as modalidades objetos de mudança na nova LDB, pois tal instrumento legal se inseria no contexto das orientações neoliberais impostas pelo Banco Mundial, estabelecendo um modelo de educação para os países periféricos.

É esclarecedor que as reformas da educação, entre elas a do ensino profissional, embora tenham sido pauta da agenda política de governos como o de José Sarney (1985-1989) e Itamar Franco (1992-1994), só tomaram forma com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), porque o arranjo político que o elegeu comungava a idéia de que as mudanças em voga no plano internacional eram irreversíveis, e, que o país, impreterivelmente, para alcançar o desenvolvimento, teria que se adaptar a elas³⁴. Para o governo, a reforma da educação profissional se inseria em um contexto de intensas modificações pelas quais vinha passando a economia mundial, neste final de século, e que compreendiam transformações na prática social e do trabalho, em função das quais

³² Estudos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) indicavam que ocupações que exigiam escolaridade mínima de 2º grau teriam aumentado sensivelmente nos últimos anos.

³³ Em que pese a existência de projetos de autoria das entidades profissionais de educação e de outros setores da sociedade civil tramitando no Congresso Nacional.

não se poderia ficar indiferente. Logo, para o governo federal, a política de educação profissional deveria guardar estreita relação com essas transformações, de tal modo que a dinâmica das inovações tecnológicas, da organização da produção e do trabalho estivesse refletida em estratégias educacionais capazes de atender às expectativas, dos atores sociais produtivos (empresas e trabalhadores) e do Estado (BRASIL, 2001e).

O governo, ao absorver as críticas do Banco Mundial sobre a elitização das escolas técnicas federais e a escassez de recursos, bem como as reivindicações do setor produtivo, via CNI, buscou aliar racionalização de recursos do ensino profissional às necessidades do mercado. Além disso, manteve a clássica dissociação entre educação formal e profissional como uma das medidas que viabilizaria a execução das demais propostas de orientação econômica. Essa dissociação teria se revestido de grande importância, uma vez que poderia possibilitar a otimização dos recursos e também aproximar o ensino profissional do mercado, treinando os trabalhadores segundo as técnicas momentâneas do sistema produtivo.

2.5 O reforço da dualidade estrutural da educação brasileira: educação profissional em nível básico para os excluídos do mercado de trabalho

Entre as muitas novidades contidas na nova LDB encontra-se um capítulo especificamente dedicado à educação profissional. O destaque dado ao assunto decorreu, sem dúvida, tanto das mudanças ocorridas no mundo do trabalho como do baixo nível de escolaridade dos trabalhadores. No entanto, a premência por uma nova visão do que deveria ser essa modalidade de ensino seria resultado, segundo Carneiro (1998), dos seguintes fatores: i) da dissociação das políticas de desenvolvimento econômico e tecnológico das diretrizes normativas da educação profissional do país; ii) da Lei 5.692/1971, que teria desarticulado os vários sistemas de ensino profissionalizante, gerando uma subutilização dos recursos; iii) da estrutura pouco flexível da educação profissional, dificultando o atendimento da demanda por níveis mais elevados de qualificação; iv) do tradicional modelo de oferta de cursos, que contribuiu para aprofundar as desigualdades sociais mostrando-se impermeável à diversidade sócioeconômica e cultural do país; e, v) da insuficiente oferta de vagas oferecidas pela rede Federal de Escolas Técnicas, Agrotécnicas, cursos

³⁴ Internamente no país, tal idéia era defendida por organizações patronais como a CNI.

profissionalizantes estaduais e municipais, rede privada e ainda pelo Sistema “s”. Essa última razão, a diminuta oferta de vagas, se justificaria em função da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira ter atingido um número em torno de setenta e quatro milhões de pessoas e, também, pelo fato de os países modelos no oferecimento em número de matrículas na educação profissional atingirem, por ano, cerca de 20,0% da PEA.

As mudanças inerentes ao paradigma de empresa integrada e flexível em escala mundial, inseridas num mercado extremamente competitivo, trouxeram desafios para a reprodução capitalista no que tange à necessidade de novos requisitos de formação profissional. Isso explica a atenção especial atribuída à educação do trabalhador. Assim, o capital viu-se na condição de exigir a elevação do patamar de qualificação geral do trabalhador, ainda que para poucos trabalhadores.

Esse ideário ficou patente no texto da nova LDB quando no seu Artigo 39 assinalou a necessidade de uma estreita relação entre educação profissional e a geração de aptidões para a vida produtiva. Isso significaria dizer que os currículos deveriam ser desenvolvidos a partir da definição preliminar das competências e das habilidades requeridas para o exercício profissional em cada área específica. Por outro lado, a modalidade educação profissional deveria estar articulada não somente as diversas categorias de educação e de metodologias educacionais, mas igualmente ao trabalho, tendo, como fundamento, a evolução científica e tecnológica.

Para alcançar tal objetivo, a educação profissional, como modalidade educacional, foi expressa na Lei n. 9.394/1996, no parágrafo 2º do Artigo 36 e nos Artigos 39 a 42, como um subsistema integrado às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência, à tecnologia e tendo por finalidade promover o permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. De natureza suplementar, deveria conduzir ao aperfeiçoamento constante das aptidões exigidas pela vida produtiva, sendo destinada a alunos matriculados ou egressos do ensino fundamental, médio e superior, bem como para trabalhadores jovens ou adultos (Artigo 39, parágrafo único). Por conseguinte, ela não mais estaria ligada, segundo o Artigo 40, a um nível específico de escolaridade, mas seria ministrada em articulação com o ensino regular ou em diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

É fato que a educação profissional, no país, sempre foi alvo de críticas e de polêmicas tanto pelos setores empresariais quanto pelos educadores. As críticas

construídas ao longo da história da educação brasileira apontam, quase sempre, para os preconceitos e distorções que envolveriam essa modalidade de ensino. As políticas de educação até então, promovidas pelo Estado, sempre estiveram aquém de propiciar uma real articulação entre educação e trabalho, haja vista que a educação profissional sempre foi tratada com desprestígio, expressa em propostas reducionistas de educação para os pobres, sem preocupação com a qualidade da oferta dos cursos e com o resultado a ser alcançado, além das dificuldades intrínsecas de articulação entre elas. A consequência disso, acumulada ao longo de nossa história, foi o entendimento de que educação profissional seria sinônimo de treinamento e/ou adestramento, destinada às classes populares.

Se a influência dos organismos internacionais se fez presente na elaboração e na pressão pela aprovação da Lei 9.394/1996, igualmente a fez na regulamentação da educação profissional que estabeleceu um novo marco para essa modalidade educativa no país. A regulação do ensino profissional foi expressa pelo Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, que regulamentou o parágrafo 2º do Artigo 36 e os Artigos 39 a 42 da LDB, alterando substancialmente a educação profissional nos seus aspectos básicos como objetivos, níveis e mantendo a histórica desvinculação da educação profissional do ensino médio.

No que se refere às finalidades do Decreto 2.208/1997, além da elementar formação específica, da transição entre a escola e o mundo do trabalho, que capacitaria jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas, a educação profissional deveria também formar profissionais aptos a exercer atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação, bem como especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos.

Segundo o referido Decreto, essa modalidade, que, em tese, faria a articulação entre a escola e o mundo do trabalho, teria também, como objetivo, qualificar, requalificar e reprofissionalizar trabalhadores em geral, independente do grau de escolarização (nível básico), bem como habilitar jovens e adultos para o exercício de profissões em nível médio (nível técnico) e superior (tecnológico). O *nível básico* seria destinado à qualificação, requalificação e atualização de trabalhadores para funções demandadas pelo mundo do trabalho, independente de escolaridade prévia. Para esse nível, que qualifica, mas não habilita, não haveria regulamentação curricular, uma vez que se destinaria, apenas, a atender demandas específicas, sem exigências

predeterminadas de escolaridade, caracterizando-se como modalidade não formal, com cursos de duração variável (Artigo 4º do Decreto n. 2.208/1997). O *nível técnico* deveria proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio (Artigo 3º, inciso II). O fato de haver uma regulamentação para esse nível o enquadraria na modalidade de educação formal, contendo normas pedagógicas, critérios de ingresso e perfis de saída estabelecidos em documentos oriundos das autoridades competentes. Todavia, a parte diversificada dos currículos do ensino fundamental e médio poderia também ser utilizada na formação técnica, desde que abrangesse conhecimentos voltados para preparação específica de uma profissão, ainda que apresentassem características de formação geral. Quanto ao *nível tecnológico*, ele corresponderia aos cursos em nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (Artigo 3º, inciso III).

O MEC, ao realizar a reforma, pretendia promover, pelo menos em tese, a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas. Embora o texto que trata da educação profissional indicasse que ela deveria se integrar às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, objetivando garantir o permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social dos trabalhadores, o que foi posto em evidência foram as novas exigências do capital ao trabalho, expressas de acordo com as áreas profissionais e os perfis de competências instituídas nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico.

Sob a orientação e apoio financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a UNESCO, a reforma foi concebida a partir da idéia de que seria preciso construir uma nova ordem cultural na qual o mercado seria a única e confiável alternativa. Seus ideólogos tinham, como meta, articular e subordinar a educação às exigências postas pelo mercado de trabalho e a estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços oferecidos.

A política de governo que orientou a educação profissional na segunda metade da década 1990 visava também ampliar o espectro de entidades e instituições privadas que seriam contempladas com recursos públicos para desenvolver ações de educação profissional. A incorporação de novos sujeitos sociais – sindicatos, associações comunitárias, organizações não-governamentais etc. – visava promover a redefinição das responsabilidades no plano da gestão e do financiamento da educação profissional.

A transferência da responsabilidade pela execução da educação profissional do governo para a sociedade civil deixou transparecer uma outra faceta da política governamental: a privatização no plano educacional, já que o governo FHC tentou privatizar os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) e Escolas Técnicas, considerados onerosos em função do seu alto custo. Não obstante isso instituiu no imaginário coletivo o reconhecimento da necessidade do aumento do nível de escolaridade dos trabalhadores e de sua educação profissional, gerando uma enorme mobilização dos setores organizados da sociedade civil.

Manfredi (2002) observa que o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo conjunto de entidades, atores e agências (públicas e privadas), designado de nova institucionalidade, ficou sob responsabilidade, à época, do Ministério do Trabalho, passando a exercer a condição de formulador das políticas articuladoras das necessidades de formação com a organização dos planos estaduais, com o estabelecimento de parcerias entre os órgãos do governo e as diferentes instituições responsáveis pela execução das ações de educação profissional.

Para atingir o objetivo de privatização daquelas instituições – CEFET's e Escolas Técnicas Federais –, foi, então, promulgada a Lei Federal nº 9.649/1998. O Artigo 47 dessa Lei vedava a criação de novas unidades escolares na esfera federal, salvo em parceria com os estados, os municípios e o Distrito Federal, o setor produtivo ou organizações não-governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. No conjunto, o processo evidenciava um movimento restritivo à oferta de educação média profissional no ensino público federal, e, segundo Saviani (1997) a experiência mais bem sucedida em nível médio por conter os germes de uma concepção que articulava formação geral de base científica com o trabalho produtivo, em favor da privatização e da aproximação com o mercado.

Quanto à exigência de conclusão ou de realização concomitante do ensino médio para cursar o ensino técnico, isso revelou, por um lado, mecanismos de contenção ao ingresso no nível superior e, por outro, uma nova forma de elitização do ensino técnico-profissional, já que a maior parte dos alunos do ensino médio não possui condições para freqüentar os dois cursos simultaneamente.

Entre outros objetivos, a reforma buscava transformar os CEFET's, as Escolas Técnicas e Agrotécnicas em instituições de formação apressada e barata, que passariam a ofertar cursos modulares superficiais, desvinculados da formação geral, agudizando a disparidade entre o saber e o fazer, ou seja, perpetuando a divisão da escola

propedêutica (intelectual) para os ricos, e a escola profissionalizante (manual) para os pobres.

A estratégia do Governo Federal objetivou, ainda, flexibilizar os currículos das Escolas Técnicas, adaptando-os às mudanças no mercado de trabalho; bem como aproximar os núcleos profissionalizantes dessas escolas e o mundo empresarial, aumentando as parcerias entre empresas e escolas; e encontrar formas jurídicas para tornar autônoma a gestão e o funcionamento, inclusive financeiro, das Escolas Técnicas e CEFET's (CUNHA, 2000).

Os principais argumentos que justificavam a reforma foram retirados de um relatório elaborado pelo Banco Mundial, considerando os custos de funcionamento das Escolas Técnicas, especialmente as da rede federal, muito elevados, tornando injustificados os investimentos em tais escolas; além dos alunos beneficiários dessa rede de ensino serem oriundos de camadas mais abastardas, não atingindo os trabalhadores. Em função da boa qualidade dos cursos oferecidos, eles se revestiam mais de características propedêuticas do que profissionalizantes.

Os cursos técnicos em nível médio, para o Banco Mundial, ao cumprirem uma função muito mais propedêutica do que propriamente profissionalizante, seriam incompatíveis com uma situação de escassez de recursos para a educação, em especial para o ensino médio. Segundo Cunha (1997, p. 14), para reforçar essa linha de raciocínio, o relatório do Banco sugeria que se estabelecesse a

[...] equidade no que se refere aos gastos das escolas de segundo grau, municipais, estaduais e as técnicas da rede federal, pois que estas últimas gozavam de muitos recursos para atender a uma clientela pequena (20% dos recursos destinados ao 2º grau iam para essa rede federal, que representava somente 2% das matrículas), com condições de financiar sua formação escolar e estando interessada somente em adquirir uma boa formação de 2º grau para passar no filtro do vestibular.

A reforma pretendia que somente interessados em se profissionalizar poderiam recorrer aos cursos técnicos, impedindo a entrada dos que buscavam um curso médio de alta qualidade, visando, apenas, ao ingresso no ensino superior. Para isso, o MEC propôs restringir a oferta de ensino médio e técnico, privilegiando a educação profissional modular e fragmentada nas instituições federais de ensino. Para Cunha (2000), a tendência era que as escolas técnicas estatais passassem a ocupar o espaço

tradicionalmente reservado ao sistema “s”, oferecendo, apenas, o ensino técnico no sentido restrito.

Nesse contexto, o Decreto 2.208/1997, que regulamentou o parágrafo 2º do Artigo 36 da Lei 9.394/1996, se tornou o responsável pela referida desarticulação. A rigor, o Artigo 5º do Decreto manteve, no âmbito do sistema educacional, a histórica dicotomia entre o ensino geral e profissional, ao determinar que a educação profissional em nível técnico tivesse organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial.

Ao estabelecer que o currículo do ensino médio deve[ria] buscar desenvolver competências ligadas às áreas de linguagens e códigos, ciências da natureza e matemática e ciências humanas, todas em articulação com as diversas tecnologias, o Ministério da Educação fortaleceu a convicção de que o domínio desses conhecimentos [seria] algo fundamental para vivência na sociedade atual. Contudo, é estarrecedor o fato de não ter considerado importante a incorporação destes conhecimentos nos currículos voltados para a formação profissional (OLIVEIRA, 2003b, p. 27).

Além do mais, o referido Decreto, ao substituir o Projeto de Lei 1.603/1996 – estrategicamente retirado pelo governo FHC diante de uma intensa reação dos setores organizados da sociedade –, tornou possível uma formação profissional em diferentes níveis (hierárquicos), que, em tese, se complementariam tentando recompor a unidade das diversas atividades. Desse modo, no seu Artigo 8º, previa que os currículos do ensino técnico deveriam se estruturar em disciplinas, com a possibilidade de se agrupar sob a forma de módulos.

Tal modularização deu forma às propostas preconizadas na reforma de flexibilidade e de educação permanente. Além disso, introduziu a idéia de que os educandos poderiam perseguir itinerários próprios, uma vez que os módulos poderiam ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, fazendo jus à certificação desse nível. O Decreto previa, também, a possibilidade de haver aproveitamento de estudos de disciplinas ou módulos cursados em uma habilitação específica para obtenção de habilitação diversa. Além disso, para se obter uma habilitação, os módulos poderiam ser cursados em diferentes instituições credenciadas pelos sistemas federal e estaduais, desde que o prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não excedesse cinco anos. Por fim, no texto também estava previsto que o estabelecimento de ensino, ao conferir o último certificado de qualificação

profissional, poderia expedir o diploma de técnico em nível médio, na habilitação profissional correspondente aos módulos cursados, desde que o interessado apresentasse o certificado de conclusão do ensino médio.

Ao adotar as diretrizes contidas nos documentos do Banco Mundial, que preconizava que diferentes competências, atributos naturais dos homens, demandariam modalidades e níveis de educação igualmente distintos (binômio diferença/desigualdade), o Decreto 2.208/1997 determinou diferentes lugares a serem ocupados na hierarquia do trabalhador coletivo, ou seja, ao fragmentar o saber em pedaços, que seriam apropriados pelos trabalhadores segundo o seu papel, estabeleceu, como observa Kuenzer (1997), a competência no fragmento como princípio educativo básico da educação profissional. Além disso, a possibilidade real dos indivíduos transitarem entre os três níveis da educação profissional só poderia ocorrer, de fato, se houvesse uma articulação entre os objetivos e conteúdos das propostas de formação profissional por nível, relativas a cada área do setor produtivo. Caso contrário, isso poderia levar o trabalhador a freqüentar processos múltiplos e intermináveis de formação para o trabalho, sem conseqüências positivas para sua valorização e a decorrente inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a profissionalização estabelecida pelos Artigos 2º e 5º do Decreto 2.208/1997, que a manteve desvinculada da formação propedêutica, atenderia a uma realidade econômica que seria hegemônica até os anos 1980, atualmente questionada pela própria dinâmica do sistema produtor de mercadorias. Desse modo, ela seria incoerente em relação à nova realidade do mundo do trabalho, uma vez que, nos dias atuais, se estaria exigindo uma integração entre ensino profissional e o propedêutico, já que tais alterações exigiriam mais do que um conhecimento parcial do processo produtivo, restrito a apertar botões em determinada ordem e de acordo com uma lógica devidamente expressa. Essa nova realidade econômica exigiria um modelo de educação flexível, abrangente e multidisciplinar, muito distante dos processos educacionais voltados para a satisfação da economia fundada no modelo taylorista/fordista, na padronização e na repetição de gestos mecanicamente pensados por planejadores e executados pelos trabalhadores.

A dualidade estrutural da educação brasileira foi admitida inclusive pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer nº 015/1998, que afirmava a continuação da existência da duplicidade da demanda

[...] porque a idade de conclusão do ensino fundamental coincide com a definição de um projeto de vida, fortemente determinado pelas condições econômicas da família e, em menor grau, pelas características pessoais. Entre os que podem custear uma carreira educacional mais longa, esse projeto abrigará um percurso que posterga o desafio da sobrevivência material para depois do curso superior. Entre aqueles que precisam arcar com a subsistência precocemente ele demandará a inserção no mercado de trabalho logo após a conclusão do ensino obrigatório, durante o ensino médio ou imediatamente depois deste último (RAMOS, 2001, p. 127).

Com a regulamentação, manteve-se, de um lado, uma educação voltada para uma elite, aquela que posterga o desafio da sobrevivência material para, depois, em nível superior; por outro, uma educação oferecida aos que ingressam prematuramente no mundo do trabalho, ou seja, para aqueles que precisam arcar com a subsistência precocemente, evidenciando o caráter classista e antidemocrático dessa norma, ao determinar a diferenciação de escolarização entre as classes sociais no Brasil. O Decreto 2.208/1997 fragilizou a tese da democratização do acesso à educação básica e profissional, em função das seguintes razões:

Primeiro, enquanto antes o aluno disputava uma matrícula visando ao atendimento dessa dupla necessidade, agora é obrigado a disputar duas matrículas num contexto de não universalização da oportunidade e da gratuidade nem do ensino médio nem dos cursos técnicos; segundo, porque, cursando o ensino médio concomitantemente, a dupla jornada escolar ocorre em condições precárias (alimentação imprópria, permanência desconfortável na mesma escola, ou traslados cansativos de uma escola para outra, além da despesa financeira muitas vezes difícil de ser arcada pelo estudante ou por sua família); terceiro porque, impossibilitados de enfrentar as condições anteriores, os filhos das classes mais desfavorecidas acabam abandonando, seja a própria educação regular, seja a educação profissional, restando a esses, na melhor das hipóteses, a escolaridade mínima obrigatória e os cursos de qualificação profissional (RAMOS, 2001, p. 128).

Ao desconsiderar tanto o déficit de vagas quanto os altos índices de abandono e repetência no ensino médio, a referida estratégia tornou quase inviável a condição de ingresso daqueles que conseguissem concluir o ensino fundamental. Além do fato de o estudante que pretendesse obter o certificado se sentir obrigado a freqüentar as duas modalidades concomitantemente ou seqüencialmente.

Em síntese, à parcela da população que exerceria o trabalho mais complexo, nos setores de ponta da produção, seria destinada uma educação na qual seriam difundidos

os fundamentos científicos e tecnológicos necessários ao entendimento e a atuação autônoma do trabalhador no mundo contemporâneo. Àquela parcela que exerceria o trabalho simples, desqualificado, a maioria da classe trabalhadora, uma educação voltada para a renovação dos vínculos entre educação e exclusão, educação e superexploração, na qual o trabalhador sem qualificação, retreinado, segundo os requerimentos técnico-políticos do paradigma da acumulação flexível, ocupasse os postos de trabalho menos qualificados da indústria ou dos serviços ou que buscasse a sua inserção no chamado mercado informal de trabalho. Para tanto, seria preciso que essa educação tivesse, como foco, a empregabilidade, entendida segundo o MEC, não apenas como capacidade de obter um emprego, mas, sobretudo, de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação.

Tanto a reforma quanto a regulamentação da educação profissional, por meio do Decreto 2.208/1997 – ao manter a desarticulação visando a uma profissionalização mais ágil e flexível para os setores sociais mais vulneráveis – não garantiu a correspondência com o ensino médio. Desse modo, somente aqueles que conseguissem concluir a referida modalidade poderiam ingressar no nível superior. O desdobramento dessa desarticulação apontou para uma contradição inegável, uma vez que os conteúdos necessários, próprios da educação básica, à aquisição das competências requeridas para a formação exigida pelo capital, foram preteridos nos cursos em nível básico oferecidos pelo governo, por meio do PLANFOR. Isso se explicaria porque a nossa realidade demonstraria que

[...] para o exercício de determinadas ocupações bem definidas, como garçons, balconistas, mecânicos, marceneiros, eletricitas, pedreiros, pintores, motoristas, tratoristas, escriturários etc., a formação profissional pode ser feita, e assim tem ocorrido, fora dos cursos regulares, exigindo apenas conhecimentos variáveis e que não demandam maior nível de escolaridade, mas apenas elementar domínio da leitura, da escrita e do cálculo (MOTTA, 1998, p. 349).

A importância de conservar dissociado o ensino médio do profissional se justificaria também não somente pela otimização dos recursos, mas, igualmente, pela aproximação do ensino profissional do mercado propriamente dito, treinando os trabalhadores segundo as técnicas momentâneas do sistema produtivo vigente. Submetida ao objetivo da redução de custos, a reforma criou sistemas e redes paralelas, que, na prática, passaram a se contrapor à perspectiva de uma especialização

profissional como etapa de uma escola básica unitária. Procedendo, dessa forma, ela recompôs a dualidade estrutural que caracterizou, historicamente, o sistema educacional brasileiro. A ruptura provocada pela reforma se chocou com o ideário capitalista contemporâneo que, pelo menos em tese, reconheceria a importância da educação básica para a formação científico-tecnológica dos trabalhadores, em função da etapa atual de desenvolvimento das forças produtivas e de reestruturação produtiva.

Isso não significou, necessariamente, que a regulamentação da educação profissional tenha sido realizada em desacordo com a tendência hegemônica do capitalismo.

Pelo contrário, essa regulamentação [se apresentaria] em profunda sintonia com os ditames da “nova ordem”, tendo em vista que ela estabelece papéis diferentes às nações, a saber: algumas poucas, as mais desenvolvidas, são as protagonistas e o restante, as empobrecidas, as figurantes. Para essas últimas, não há razão para construir sistemas de ensino-aprendizagem em consonância com o desenvolvimento econômico. Por desempenharem papéis secundários nesse cenário, essas nações empobrecidas devem somente aplicar a ciência e a tecnologia desenvolvidas pelos protagonistas. Logo, essa regulamentação do ensino profissional está em sintonia com a “nova ordem” mundial, porque coloca o Brasil enquanto mais um dos muitos submissos às exigências dos países capitalistas centrais, mas é anacrônica, uma vez que limita nosso sistema de ensino profissional a lógicas produtivas ultrapassadas. [...] enquanto o desenvolvimento das forças produtivas tem exigido um trabalhador com formação ampla, o ajuste (ou seria desajuste?) do processo ensino-aprendizagem no Brasil caminha no sentido inverso (MARTINS, 2000, p. 84).

Nesse caso, os instrumentos normativos da reforma da educação básica e profissional³⁵ elaborados pelo executivo, fundados na idéia de um processo de desenvolvimento econômico mais equitativo, e tendo como horizonte a empregabilidade e o modelo de competências, deram forma a concepção de educação profissional desenvolvida pelo Ministério da Educação, bem como ao Plano Nacional de Educação do Trabalhador (PLANFOR), pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A reforma também possibilitou a divisão de tarefas, entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Trabalho (MTb), na implementação da política nacional de educação profissional, uma vez que ao primeiro foi reservada a responsabilidade pelo oferecimento do ensino tecnológico (nível superior) e da

³⁵ Lei nº 9.394/1996, Decreto 2.208/1997, Portarias nº 646/1997 e nº 1.005/1997.

formação técnica pós-secundária desenvolvida nos Centros Federais de Educação Tecnológica. Ao MTb, segundo Oliveira (2003b), foi delegada a formação dos setores marginalizados, com reduzidas chances de ascender socialmente, destinando a eles uma qualificação residual, para que, em um curto espaço de tempo, pudessem competir, com maiores chances, por um lugar no mercado de trabalho.

O Ministério do Trabalho ao se responsabilizar pelas populações marginalizadas econômica e socialmente – aquelas que apresentavam dificuldades para manter vínculo empregatício e para adquirir renda regular –, tentou dotá-las com um novo capital cultural, na medida em que se acreditava que tais setores sociais não conseguiam adentrar ou permanecer no mercado de trabalho em virtude da sua baixa escolaridade. Além disso, acreditava-se que a maioria dos cursos profissionalizantes tinha como público alvo os que completavam o ensino fundamental, impossibilitando o acesso daqueles setores aos cursos profissionalizantes.

Visando ao atendimento não só das demandas dos setores reestruturados da economia, mas também as dos setores marginalizados da população trabalhadora era preciso dotá-los de mecanismos que os possibilitassem adquirir renda de forma autônoma. Para alcançar tal intento, seria necessário, por meio de cursos rápidos, desenvolverem habilidades básicas como ler, escrever, abstrair etc., habilidades específicas, relacionadas aos conhecimentos exigidos pela reestruturação produtiva, e habilidades de gestão, referentes aos conhecimentos que habilitassem os indivíduos a desempenhar atividades autônomas.

A correspondência com esse discurso foi uma prática institucional materializada, por meio da oferta de cursos modulares, segmentados, com uma considerável variação em termos de carga horária. Os argumentos de legitimação de tal prática foram tanto a qualificação e reprofissionalização dos trabalhadores, independente de escolaridade prévia, previstas pelo Decreto 2.208/1997, no seu Artigo 3º, quanto ao aproveitamento das experiências profissionais que poderiam ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para continuação ou conclusão de estudos, previstos na Portaria nº 646/1997, que regulamentou os Artigos 39 a 42 da LDB. O alcance de tal objetivo só seria possível por meio de uma ampla mudança institucional, vinculada às organizações, responsáveis pela educação profissional, já que, embora a atuação das escolas técnicas e do sistema “s” fosse legitimada pelo público atendido, elas não estavam preparadas para responder às exigências técnicas e organizacionais das empresas e do mercado de trabalho.

Nesse sentido, à minoria economicamente favorecida, a Lei 9.394/1996 garantiria as condições necessárias ao prosseguimento dos estudos, por meio de uma educação básica que integrava ciência, tecnologia e trabalho. Para os marginalizados, aqueles que vivem na informalidade, precarizados ou trabalham em seu próprio negócio, com baixa escolaridade, analfabetos, enfim, sem direitos, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), elaborado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do MTE, ofereceu uma educação profissional que não relacionava teoria e prática, proporcionada pelos cursos de curta duração dos inúmeros planos estaduais, e, quando muito, o Estado se obrigava a oferecer o ensino fundamental. Entretanto, a educação oferecida em redes distintas, uma secundária e uma profissional, como prescrita pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não seria antidemocrática, como observa Kuenzer (2001), pelo conteúdo transmitido, mas pela finalidade em formar os educandos segundo o lugar que irão ocupar na sociedade.

A proposta educacional do governo FHC, explicitada nas reformas da educação básica e profissional, ao estabelecer uma relação direta entre trabalho e qualificação, educação propedêutica e profissional, manteve, por meio de uma versão economicista renovada, a antiga concepção de educação profissionalizante para os pobres. Além disso, visava deslocar a crise social, inclusive a do emprego, do secular conflito entre capital e trabalho, e responsabilizar a incipiente qualificação do trabalhador brasileiro pelos altos índices de desemprego, ao estabelecer no imaginário popular a percepção de que, atualmente, só os detentores de um novo capital cultural estariam habilitados a disputar, em melhores condições, uma vaga no mercado de trabalho. Desse modo, o eixo central da reforma assentou-se na formatação de uma alternativa de política pública, capaz de desenvolver uma maior empregabilidade dos trabalhadores.

Em face do exposto, e, identificando-se os condicionantes da reforma do ensino profissional, realizada no Brasil a partir de 1997, far-se-á, no próximo capítulo, um apanhado histórico do processo de criação do PLANFOR, destacando a sua configuração, bem como os princípios teórico-metodológicos que constituem a fonte de inspiração dessa ação do governo FHC, a sua coerência interna, além da sua consistência e adequação em face da realidade que pretendeu modificar.

3 O PLANFOR COMO RESPOSTA ÀS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL NOS ANOS 1990

A configuração do Plano Nacional de Educação do Trabalhador (PLANFOR) resultou de dois processos distintos, porém, fortemente interligados ao movimento de reestruturação da base material capitalista, consideradas as especificidades que esse processo assumiu na realidade brasileira.

O primeiro foi o processo relativo à reorientação direcionada às políticas de geração de emprego no que se refere ao seu conteúdo e seus objetivos. Nelas, as ações de educação profissional ocuparam um lugar de destaque, constituindo o componente central da estratégia de enfrentamento ao desemprego.

O segundo foi a reforma do ensino profissional, realizada no âmbito da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (posteriormente, com o Decreto nº 2.208/1997, foram regulamentados o parágrafo 2º do Artigo 36 e os Artigos 39 a 42 dessa Lei), que possibilitou o PLANFOR a se tornar o principal instrumento de execução da educação profissional, materializando-a como modalidade educacional, conforme previsto na LDB, manifestando-se de forma predominante em espaços alternativos ao tradicionalmente escolar. Além da educação técnica e tecnológica, o novo arranjo institucional previu ainda um nível básico, voltado, sobretudo, aos desempregados e desescolarizados, que passou a ser operacionalizado pelo Plano.

Tais mudanças, apesar de facilitarem o acesso aos cursos profissionalizantes, inclusive, a trabalhadores independente de sua escolaridade, tornaram mais enfática a histórica separação entre educação básica (de caráter geral) e educação profissional, permitindo a manutenção da tradicional ruptura entre educação para o trabalho e a elevação dos níveis de escolaridade (via cursos regulares).

Nesse sentido, como intervenção em âmbito nacional, o PLANFOR se constituiu, por um lado, como política pública de emprego e renda, e, de outro, como desenvolvimento da educação profissional do trabalhador, baseada no que o Governo Federal convencionou chamar de nova institucionalidade no plano da educação profissional.

Em função disso, na presente seção deste estudo, se privilegiará, inicialmente, a contextualização de criação do PLANFOR e a integração da educação profissional às

demais ações de combate ao desemprego, visando contribuir para a melhoria das condições de empregabilidade dos trabalhadores beneficiados, ao mesmo tempo, que aborda resultados alcançados pelo Plano, em nível nacional, no período de 1996 a 2000. Em seguida, será efetuada a análise da concepção norteadora da sua elaboração, buscando realçar, sobretudo, os princípios teórico-ideológicos que embasaram essa política de educação profissional em nível básico durante o governo Fernando Henrique Cardoso e sua correspondência com as categorias de análise aqui adotadas, tais como empregabilidade, competência, reestruturação produtiva, qualificação profissional e educação profissional.

3.1 Breves considerações sobre a educação profissional na década de 1990

No Brasil, a educação profissional até a década de 1980 não tinha merecido a atenção dos setores públicos, permanecendo durante mais de quarenta anos sob responsabilidade, quase que exclusiva, da iniciativa privada, como o sistema “s”³⁶, das entidades privadas do ensino profissional livres e das próprias empresas, todas voltadas exclusivamente para a preparação do trabalhador em atividades específicas requeridas pelas necessidades do mercado de trabalho da época.

A partir de 1971, com a Lei 5.692/1971, a política de educação profissional no Brasil se apresentou de forma mais institucionalizada, uma vez que transformou, compulsoriamente, na letra da Lei, o então ensino de 2º grau (atual ensino médio) em ensino profissionalizante. Todavia, esse tipo de profissionalização compulsória não prosperou, pois, de fato, nunca foi implantado, seja pela ausência de clareza da legislação, ou, ainda, pela falta de infra-estrutura das escolas (como por exemplo os laboratórios), dita necessária à formação dos futuros profissionais, não obstante se possa afirmar que, na hipótese da existência de todas as condições legais e infra-estruturais, seria possível tal profissionalização.

De fato, as mudanças no cenário da educação profissional no país só começam a acontecer a partir da constatação do governo brasileiro de que a abertura dos mercados exigiu a redefinição das estratégias empresariais, incluindo não somente modernização física, de máquinas e equipamentos, mas uma ruptura com os antigos paradigmas de organização e gestão da produção. Exigências que, segundo o Governo Federal,

³⁶ Em 1995, antes da criação do PLANFOR, o sistema “s” era responsável por quase três quartos dos treinandos inscritos em cursos de formação profissional no país (BRASIL, 1997c).

demandaram mais flexibilidade, qualidade e produtividade das empresas e dos trabalhadores.

Nesse cenário, novas necessidades educacionais, como a qualificação/requalificação profissional, ganharam maior importância nas decisões governamentais relativas ao financiamento das políticas de emprego, de modo que, na década de 1990, o governo desenvolveu projetos de reformas no âmbito da política pública de trabalho, entre elas as de educação profissional, visando inserir o país no mundo globalizado.

No que se refere, especificamente, à educação profissional em nível básico, essa ganhou relevância em função do reconhecimento da dívida social com os segmentos mais vulneráveis da sociedade brasileira, acumulada ao longo de uma história marcada por exclusões sociais, discriminações, desigualdades e pela persistência de altos índices de analfabetismo, baixos níveis de escolaridade e pelo desemprego (BRASIL, 1999b).

Diante desse quadro, para o Ministério do Trabalho, três aspectos explicariam e justificariam a elaboração do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: o primeiro seria a crise do emprego assalariado formal regular e dos segmentos organizados da ocupação³⁷, materializada nos altos índices de desemprego e na precarização/informalização dos postos de trabalho; o segundo, a intensificação do processo de internacionalização do capital que possibilitou, internamente, no país, a mudança da dinâmica industrial centrada no mercado interno para a inserção na economia internacional, permitindo a incorporação de novas formas gerenciais e tecnológicas pelo núcleo moderno da indústria nacional; e o terceiro, os sinais de exaustão do sistema educacional nacional que teria se mostrado incapaz de atender às demandas da População Economicamente Ativa. Segundo dados do próprio Ministério do Trabalho, a PEA nacional era formada por cerca de 70 milhões de trabalhadores com menos de quatro anos de estudo (3,8 anos em média). Desses, 80,0% se encontravam na faixa de 15 a 30 anos de idade, em plena idade produtiva e com elevado potencial de empregabilidade. Aproximadamente 11,5 milhões (20,0%) eram de analfabetos declarados ou funcionais e cerca de dois terços (ou 50 milhões) não tinham completado a escola primária (BRASIL, 1999b).

³⁷ Embora o país tenha experimentado a elevação das taxas de emprego assalariado formal regular e dos segmentos organizados de ocupação, que contribuíram para a estruturação do mercado de trabalho brasileiro, isso não foi suficiente para que o país constituísse, de fato, uma verdadeira sociedade salarial.

No PLANFOR, selecionado entre os 42 projetos prioritários do governo Fernando Henrique Cardoso para integrar o *Plano Brasil em Ação*, a educação profissional era considerada um dos componentes da política de trabalho e renda, integrada ao projeto mais amplo de modernização das relações capital/trabalho, da consolidação da estabilidade econômica e da conquista da equidade social (BRASIL, 1995).

Os técnicos que participaram da sua elaboração reconheciam que a tradicional educação profissional, historicamente fundada na desarticulação entre as ações educativas de caráter geral e profissional, na inserção prematura dos jovens no mercado de trabalho e na aceitação de que às camadas populares seria destinada uma educação compensatória em função da sua atuação no trabalho simples (desqualificado), deveria ser reformulada e, para isso, seria necessário desencadear uma articulada ação governamental.

Especificamente quanto à desarticulação entre as ações do MTE e do MEC, o fato de níveis diferentes dessa modalidade ficarem sob responsabilidade dos dois Ministérios, reforçou a fragmentação de suas ações, acabando por reproduzir exatamente o que o Plano se propunha a evitar: a manutenção da desarticulação entre educação formal e ensino profissionalizante.

Outro acontecimento que poderia explicar a inexistência da pretendida articulação, seria o fato de o MEC não fazer parte do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT). Não que a simples presença do Ministério da Educação no Conselho pudesse evitar tal fragmentação, mas, pelas dificuldades dos sistemas educacionais absorverem a vasta clientela composta pelos treinandos e egressos do PLANFOR, à medida que as políticas direcionadas para a educação de jovens e adultos sob a responsabilidade da pasta da educação, naquele período, se caracterizavam não somente pelo seu caráter irregular, fragmentário e compensatório, mas também pelo afastamento do poder público quanto ao seu financiamento e pela inexistência de um programa de porte equivalente direcionado aos beneficiários do Plano.

Ao invés de se definir pela execução de políticas que pudessem garantir o ensino regular (básico) ao público alvo do PLANFOR, composto por pessoas que mal possuíam escolarização e com baixa ou nenhuma qualificação prévia, os técnicos do governo, responsáveis pelo Plano, optaram por oferecer ações de elevação de escolaridade entre os conteúdos dos cursos ministrados pelas executoras para que o

nível de escolaridade não se tornasse um fator de exclusão de grande parte dos beneficiados pelas ações do Plano.

Além do mais, a formação aligeirada para uma inserção imediata no mercado de trabalho, não permitia que se desse a atenção devida ao processo educativo mais geral da população que se pretendia atender. A própria natureza dos cursos, caracterizados pela curta duração – em 2000 a carga horária média dos cursos era de 62 horas – e pela falta de articulação com o ensino regular, impedia que a proposta de superação dessa dualidade fosse exitosa e, por conseguinte, conseguisse sanar os graves problemas educacionais do passado, como o grande número de analfabetos e a baixa escolaridade da PEA.

No entanto, para o governo federal a política de educação profissional seria um mecanismo necessário e eficiente para superar obstáculos identificados no campo do trabalho, como a elevação da produtividade sem o correspondente crescimento dos postos de trabalho; o aumento significativo do emprego informal e o descompasso entre a demanda e a oferta de força de trabalho com níveis razoáveis de qualificação.

Assim, para um entendimento mais aprofundado do PLANFOR, é preciso ir além de considerações críticas quanto às suas fragilidades e limitações no campo operacional. É preciso ponderar que se tratava de um projeto ambicioso, e ao mesmo tempo complexo e essencialmente coerente com as políticas estruturantes implementadas durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso. A rigor, uma análise sobre o PLANFOR, como indicada acima, não poderia dissociar seus fundamentos da política macroeconômica e das políticas públicas de emprego, adotadas no período da sua implantação. Por outro lado, não seria possível igualmente dissociá-lo das opções assumidas no campo das políticas educacionais.

Nesse sentido, o Plano deveria desencadear uma renovação de conceitos, incorporando a sociedade civil a partir do momento da formulação das propostas e desenvolver-se de forma articulada com outros programas e projetos financiados pelo FAT, em especial, o seguro-desemprego, a intermediação de força de trabalho, o crédito popular (PROGER, PRONAF) e outros programas de geração de trabalho e renda, já que preteritamente o processo de discussão a respeito da educação profissional, no Brasil, era de responsabilidade, apenas, da burocracia estatal e dos empresários, por meio do sistema “s”. Diante disso, no próximo item, faremos, de forma mais detalhada, a análise da articulação entre educação profissional e as demais políticas públicas de geração de emprego e renda.

3.2 A criação do PLANFOR e a política de geração de emprego e renda

Com os problemas decorrentes da abertura comercial indiscriminada e da implantação do novo paradigma tecnológico, observados, na década de 1990, que se sobrepuseram a problemas estruturais do país, como a informalidade, a extrema desigualdade na distribuição da renda, o excedente estrutural da força de trabalho e o baixíssimo nível de escolaridade da população, se observou uma tendência de crescimento do índice de desemprego.

A passagem da dinâmica industrial centrada no mercado interno para a inserção competitiva na economia internacional, consolidada durante o primeiro mandato de FHC, levou o país, pela primeira vez desde os primórdios da industrialização, a conviver com a perda absoluta e relativa de postos de trabalho na indústria manufatureira. Um exemplo disso foi o que aconteceu com o setor industrial, envolvendo, além das manufaturas, a construção civil, em que se verificou uma redução absoluta de empregos. Dessa forma, nas principais regiões metropolitanas do país, no final da década de 1990, conforme ressaltado no primeiro capítulo deste trabalho (ver tabela 2), aproximadamente 7,0% da PEA estava desempregada.

Durante os dois mandatos de FHC (1995 a 2002), o Brasil bateu recordes nos índices de desemprego. Partindo de dados coletados pelo DIEESE (21,0% de desempregados), Pochmann e Borges (2002) mostram que a quantidade de pessoas sem ocupação e procurando por um posto de trabalho, naquele período, não teria paralelo com qualquer outro, inclusive, com aquele em que se verificou o ciclo de industrialização e consolidação da indústria nacional (1933 a 1980), que, mesmo se caracterizando pela carência de ações definidas como políticas de emprego, ampliou o número de trabalhadores assalariados com registro e reduziu os índices de desemprego, apesar dos mencionados problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro, como a informalidade da força de trabalho, ou seja, entre essas décadas de cada dez postos de trabalho criados somente dois não eram assalariados e sete deles tinham registro. A partir da década de 1990 ocorre a inversão dessa situação, de cada dez deles somente dois são assalariados, mas sem registro formal. Desse modo, no Brasil no final do século passado quase 70,0% da população possuía uma relação precária com o mercado de trabalho (POCHMANN, 2000).

Para os autores citados, quando se compara os meses de setembro de 1994 e setembro de 1998, se observa que, num período de quatro anos, o número de desempregados aumentou em mais de dois milhões e meio, totalizando, no final dos primeiros quatro anos de governo de FHC, a cifra de sete milhões de trabalhadores sem ocupação. Em 2000, durante a segunda gestão daquele governo, o total subiu para onze milhões e meio de desempregados. Os autores mostram ainda que, ao se confrontar os dados do censo demográfico de 2000 com os de 1994, tal comparação indica que foi gerado, durante sete anos desse período, um total de sete milhões de novos desempregados.

Nesse contexto, Prestes (2006) observa que o desemprego obrigou milhares de trabalhadores a se utilizarem das complexas e heterogêneas formas de prover a sua sustentabilidade e a da sua família, situadas quase sempre no diversificado mundo da informalidade, sendo o setor responsável, na década de 1990, pela geração da maior parte das ocupações e das mais variadas estratégias de sobrevivência, tais como: comércio ambulante, coleta e reciclagem de lixo, hortas comunitárias, serviços domésticos, pequenos negócios familiar, grupos de produção e cooperativas.

Outro dado que chama a atenção nesse período, segundo Pochmann (2002), foi que as ocupações em maior crescimento no país foram as consideradas não-qualificadas, enquanto os postos de trabalho com maior redução foram os mais qualificados. A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), elaborada pelo Ministério do Trabalho, indica que as ocupações profissionais que registraram crescimento se concentraram nos setores econômicos que não poderiam ser identificados como os mais modernos e, por isso mesmo, não demandariam trabalhadores mais qualificados. Por sua vez, as profissões que mais perderam postos de trabalho, em função da desarticulação de parte das cadeias produtivas, foram aquelas associadas a uma maior exigência de qualificação, como as vinculadas ao setor industrial.

Pochmann (2002) ressalta, ainda, que o incremento dessas ocupações se realizou em atividades econômicas como: garçons, cozinheiros, recepcionistas, operários da construção e funcionários públicos, isto é, em atividades profissionais vinculadas aos setores de distribuição e sociais, concentradas no comércio, no asseio e conservação, na segurança pública e privada, na construção civil, permitindo, assim, ao autor inferir que o perfil das ofertas profissionais em alta no país não estaria, necessariamente, associado às exigências de maior qualificação profissional. Isso poderia também explicar certo

discurso apregoado que, para o exercício de tais profissões, bastaria uma educação profissional aligeirada, fora dos cursos regulares, exigindo, apenas, conhecimentos variáveis e não demandando um maior nível de escolaridade, mas, apenas, elementar domínio da leitura, da escrita e do cálculo, como foi a oferecida pelo PLANFOR.

Nesse cenário em que a crise do emprego formal passou a se configurar como um dos mais graves problemas sociais do país, pressões de todos os setores da sociedade civil, especialmente de parcelas do patronato, mais precisamente aquelas identificadas com o núcleo moderno do setor industrial, exigiram do governo brasileiro a adoção de políticas específicas visando aumentar as possibilidades de reinserção no mercado formal de trabalho ou a manutenção do emprego daqueles trabalhadores que se mantiveram ocupados. Todavia, para se atingir esse ideal, seria preciso que alguns obstáculos fossem removidos, como:

- os baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores;
- o grande número de jovens egressos, a cada ano, do sistema educacional, com preparo inadequado para enfrentar as exigências do mercado de trabalho;
- a desatualização e ineficiência do sistema de formação profissional para atender, com rapidez, as mudanças tecnológicas e gerenciais;
- a inexistência do componente qualificação profissional na política pública de combate ao desemprego (VIEIRA e ALVES, 1995).

Foi nessa conjuntura de desestruturação do mercado de trabalho e da adoção de um novo paradigma tecno-produtivo, que surgiram as políticas públicas de emprego, formuladas de maneira mais sistemática a partir da primeira metade da década de 1990. Tais ações, transformadas em políticas quase que exclusivas de mercado de trabalho, se revestiram de um caráter essencialmente reativo, diante do quadro de crise estrutural do emprego e como compensação pela escolha por uma política macroeconômica, dirigida preferencialmente para a estabilização econômico-financeira. Apesar de tais políticas terem a sua importância, elas não foram suficientes, pois não promoveram uma melhora na performance do emprego nacional.

Entre as políticas de mercado de trabalho encontravam-se as de cunho passivo, como o seguro-desemprego. Esse instrumento que representou um dos eixos principais do sistema de proteção social consolidados nos países desenvolvidos do pós Segunda Guerra, só foi instituído no Brasil na segunda metade dos anos 1980. Ele se limitou a ajudar, financeiramente, os desempregados, por meio de recursos do Fundo de Amparo

ao Trabalhador³⁸ (FAT), que é um fundo contábil de natureza financeira, denominado de parafiscal, cujo fato gerador são as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Assistência ao Servidor Público (PASEP), originárias da tributação da folha de pagamento e da receita operacional de instituições tanto públicas quanto privadas, e que não provocaram nenhum efeito sobre os índices de desemprego.

Além de ter como objetivo a proteção aos desempregados, o FAT patrocinou, também, diversos tipos de ações desenvolvidas pelas políticas públicas de natureza ativa ou de desenvolvimento, que buscavam oferecer subsídios ao trabalhador visando ampliar suas possibilidades de inserção no mercado ou de gerar sua própria renda, como os investimentos produtivos por meio de crédito e auxílio técnico, como o PROGER³⁹ e o PRONAF⁴⁰, e a educação profissional, esta por meio do PLANFOR. Porém, não obstante as ações do Estado dirigidas ao mercado de trabalho fossem caracterizadas como políticas ativas, seu sucesso dependia de outras variáveis. Instituídas no país numa conjuntura desfavorável, as políticas públicas de trabalho e renda direcionadas para a manutenção ou obtenção do emprego ou auto-emprego, na década de 1990, dentre elas as ações de educação profissional, acabaram por se defrontar com um quadro agravado de mazelas sociais.

Vale lembrar que, desde a sua criação, o Fundo disponibilizou recursos para ações de educação profissional, a princípio circunscrito aos beneficiários do seguro-desemprego, e a partir de 1994, com a regulamentação do programa, aos trabalhadores em geral, embora as ações de educação profissional, sob responsabilidade estatal, tenham sido iniciadas, em 1963, com a experiência desenvolvida pelo MEC por meio do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO).

No que se refere ao Ministério do Trabalho, até o início da década de 1990, o seu desempenho na execução direta da educação profissional inexistia. Somente em

³⁸ O FAT é vinculado ao Ministério do Trabalho e destinou-se originalmente ao custeio do seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento dos chamados programas de desenvolvimento econômico. As receitas constitucionais do Fundo são oriundas da arrecadação do PIS/PASEP; da remuneração de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (40,0%); da remuneração de depósitos especiais; da remuneração de saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; além de 20,0% da contribuição sindical. No ano de 1997, a arrecadação, segundo o Ministério do Trabalho foi de R\$ 11,2 bilhões, o equivalente a 1,29% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Em formação profissional, rubrica onde se inscreve o programa, os recursos aplicados foram de R\$ 315,8 milhões, 0,04% do PIB e beneficiaram 1,8 milhão de trabalhadores (www.mtb.gov.br).

³⁹ O Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) tinha como objetivo estimular a geração de emprego e renda mediante a concessão de linhas especiais de crédito para pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção próprias da economia informal, setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro.

1995, durante o primeiro ano do primeiro mandato de FHC, é que essa modalidade passou a ser de competência desse Ministério. Isso porque o governo pretendia integrá-la as demais políticas de geração de trabalho e renda.

Todavia, o financiamento das políticas ativas ou de desenvolvimento só foi possível graças à criação, em 1994, de mecanismos jurídico-institucionais, que permitiram a utilização de recursos do FAT em programas de geração de emprego e renda e de educação profissional. A inexistência de despesas com a manutenção de uma rede de execução exclusiva possibilitou ao Ministério do Trabalho levar adiante a proposta de execução da educação profissional em nível básico, pois os recursos eram oriundos do Fundo.

Para gerir os recursos e os programas desenvolvidos pelo FAT, foi constituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT), caracterizado pela sua forma tripartite e paritária, composto por três representantes das principais centrais sindicais brasileiras – Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical –, três representantes de confederações patronais – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC) e Confederação Nacional do Transporte (CNT) – e três do Governo Federal – Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em síntese, o PLANFOR foi idealizado no bojo da abertura comercial indiscriminada e da implantação do novo paradigma tecnológico, e do surgimento das políticas ativas ou de desenvolvimento. Tratava-se da materialização de uma política pública de educação profissional que tentava minimizar o problema do desemprego, assegurar empregos de qualidade e garantir o sucesso do processo de modernização produtiva. Todavia, a política macroeconômica adotada pelo governo FHC condicionou o PLANFOR a assumir um papel passivo de compensação dos desajustes do mercado de trabalho, pois as políticas públicas de trabalho e renda, dentre elas as de educação profissional, não puderam promover as condições efetivas, capazes de gerar novas ocupações e, portanto, de enfrentamento do desemprego estrutural e, em última instância, da exclusão.

Além disso, para os idealizadores do Plano, influenciados pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, a educação profissional, de curto prazo e baixo

⁴⁰ Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

custo, ao mesmo tempo que se apresentaria como alternativa de redução da pobreza permitiria também a economia de recursos do governo federal que seria destinada ao superávit fiscal visando honrar os contratos com os credores nacionais e internacionais.

Em face do exposto, na próxima seção serão analisados os mecanismos de funcionamento do PLANFOR, bem como a concepção que embalou a sua elaboração, dando ênfase aos seus pressupostos e princípios, de modo que tais elementos possam se constituir, juntamente com o contexto anteriormente descrito, em importantes condicionantes dos resultados dessa política de educação profissional.

3.3 O PLANFOR e a criação de uma nova institucionalidade da educação profissional

A partir da regulamentação do FAT, em 1990, o governo federal, por meio do Ministério do Trabalho, retomou a iniciativa no plano da política pública de educação profissional. Em 1993, foi iniciada a execução de ações voltadas diretamente à educação profissional que contemplaram, inicialmente, os beneficiários do seguro-desemprego e os funcionários do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Mas, somente em 1995, no âmbito do Ministério do Trabalho, é que se estruturou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, como proposta de dinamização dos programas de qualificação financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Com a criação do PLANFOR, a educação profissional em nível básico foi direcionada para as populações vulneráveis econômica e socialmente, em desvantagem no mercado de trabalho e que, historicamente, eram preteridas das ações de qualificação ou por não terem condições financeiras para arcar com as despesas, por apresentarem escolaridade insuficiente ou por não fazerem parte do público-alvo dos cursos oferecidos, como no caso do sistema “s”, direcionados em sua totalidade aos trabalhadores das empresas constituintes do sistema.

O PLANFOR operou de forma descentralizada em todos os 27 Estados da Federação. Sua execução ocorreu por meio de convênios com as Secretarias Estaduais, que atuavam na área – na maioria dos Estados por meio das Secretarias do Trabalho, em São Paulo e Paraná pela Secretaria Estadual do Emprego e em outros, como no Maranhão, pela da Ação Social. Muito embora a sua atuação fosse descentralizada, a execução seguiu pressupostos definidos, nacionalmente, por meio de resoluções e termos de referência, acordados por aquela comissão tripartite (empresários, governo e

trabalhadores), que, também, era responsável pela definição dos recursos oriundos do FAT.

Para o Ministério do Trabalho, o PLANFOR, enquanto idéia, teria sido iniciado, nos moldes como ficou conhecido, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), a partir da edição da Resolução nº 081/1995, que inclusive disciplinou a estrutura do CONDEFAT com a representação tripartite e os critérios de transferência de recursos para os Estados. Tinha, como pretensão, fazer um resgate da qualificação por meio da recuperação e da valorização da competência profissional do trabalhador, entendida não somente como uma questão de desempenho técnico, mas também, de cidadania. No entanto, só a partir de 1996, após a promulgação da Resolução nº 116/1996, é que se inicia efetivamente a sua execução.

Segundo a SEFOR, para que ocorresse a integração das funções do MTE, entre elas a da educação profissional (destinada à qualificação e requalificação profissional), seria necessária a modernização das relações trabalhistas e a reestruturação do sistema de seguro-desemprego. Quanto à educação profissional, o entendimento do Ministério era de que o PLANFOR não se constituía, apenas, em um simples programa de treinamento em massa, mas, sobretudo, como estratégia de inclusão da educação profissional na agenda da política pública de trabalho e geração de renda do governo federal.

Por isso, o PLANFOR tinha como linhas programáticas o desenvolvimento de estratégias destinadas à qualificação/requalificação de trabalhadores jovens e adultos em geral e a sua formação contínua, numa perspectiva de superação da tradicional concepção de treinamento, no sentido estrito, uma vez que a educação profissional estruturada no país, por meio do sistema “s”, a partir dos anos 1940, teria se detido no desenvolvimento de programas de qualificação totalmente desarticulados do ensino formal. Isso porque o Brasil, como outros países da América Latina, teve seu processo de desenvolvimento orientado por um paradigma pouco exigente em escolaridade e qualificação profissional. Essa desarticulação entre o ensino propedêutico e o profissional, que reservou aos desvalidos, aos pobres e aos filhos dos trabalhadores, uma educação compensatória, consolidou o desprestígio da educação profissional frente às outras modalidades educacionais, ao atender a demanda da divisão social e técnica do trabalho, próprias do paradigma taylorista-fordista.

As ações de educação profissional, desenvolvidas pelas mais diferentes entidades públicas e privadas, que compreendiam, no âmbito do PLANFOR, cursos,

treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão e assistência técnica, segundo o Ministério do Trabalho, com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, objetivavam:

- qualificar ou requalificar trabalhadores, a partir do desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão, visando à inserção ou reinserção no mercado de trabalho, à elevação da renda pessoal e familiar e à melhoria geral na qualidade de vida;
- elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos, em nível básico;
- contribuir para a redução das desigualdades sociais regionais, para a preservação do meio ambiente e para a construção da solidariedade e da cidadania;
- combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade;
- estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos.

Para o Ministério do Trabalho e Emprego, tais objetivos pretendiam atender às necessidades de mudança no perfil da força de trabalho, a partir das exigências de qualificação criadas pelas novas situações de emprego, provocadas pelo processo de reestruturação produtiva. Um exemplo seria o grande número de operários demitidos da indústria manufatureira, na década de 1990, os quais precisariam de requalificação para se inserir novamente no mercado de trabalho e o vasto e crescente número de trabalhadores por conta própria e informais que representavam a principal área de crescimento de ocupações nessa década. Além do mais, as mulheres, que estariam respondendo por uma parcela crescente da força de trabalho ativa, e os trabalhadores rurais, se constituíram como segmentos importantes na demanda por educação profissional.

Nessa ocasião, a oferta global do pretérito arranjo institucional de ensino profissional era suficiente para formar apenas 5,0% da PEA (ou 3,8 milhões de treinandos ao ano). Como visto anteriormente, estimava-se que o país possuía uma população em idade ativa em torno de 70 milhões de trabalhadores, em média com

menos de quatro anos de estudos, e pelo menos 20,0% deles analfabetos declarados e funcionais. Desses, aproximadamente 80,0% se encontravam na faixa etária entre 15 a 30 anos de idade, ou seja, em plena idade produtiva e com elevado potencial de empregabilidade (BRASIL, 1997c).

O governo federal, para poder alcançar os objetivos anteriormente citados, necessitava que o PLANFOR ofertasse com as demais instituições da Rede de Educação Profissional (REP) cursos de educação profissional em nível básico a pelo menos 20,0% da PEA (aproximadamente 15 milhões de pessoas). Isso significava treinar, em 1996, 5 milhões de pessoas (1,2 milhões via PLANFOR/FAT e 3,8 milhões pela REP); em 1997, 8 milhões (1,6 milhões via PLANFOR/FAT e 6,4 milhões pela REP); em 1998, 11 milhões (2,5 via PLANFOR/FAT e 8,5 milhões pela REP); e, em 1999, 15 milhões (3 milhões via PLANFOR/FAT e 12 milhões pela REP), ou seja, 7,0%, 11,0% e 15,0%, respectivamente, em 1996, 1997 e 1998, alcançando, no último ano do quadriênio (1999), os 20% do total da PEA brasileira.

O cumprimento dessas metas, a cada quinquênio, seria o mínimo necessário para garantir:

- a formação e atualização profissional em contextos de mudança e modernização tecnológica;
- a elevação da possibilidade de obtenção de trabalho e geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- o aumento da possibilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e
- o crescimento da produtividade, da competitividade e da renda (BRASIL, 1999d).

No entanto, como pode ser observado na tabela 6, o PLANFOR não conseguiu atingir as metas inicialmente estabelecidas. Os dados mostram que apenas no ano de 1996 a meta foi atingida (7,0% ou 5,1 milhões de trabalhadores), enquanto nos anos posteriores o número de atendidos ficou abaixo do que foi anteriormente planejado.

Tabela 6 – PLANFOR: Total de treinandos atendidos com recursos do FAT e da REP
1996/1999

| Ano | FAT | | REP | | Total | |
|------------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
| | Trein. Milhões | % da PEA | Trein. Milhões | % da PEA | Trein. Milhões | % da PEA |
| 1996 | 1,2 | 2,0 | 3,9 | 5,0 | 5,1 | 7,0 |
| 1997 | 2,0 | 3,0 | 4,5 | 6,0 | 6,5 | 9,0 |
| 1998 | 2,3 | 3,0 | 5,0 | 7,0 | 7,3 | 10,0 |
| 1999 | 2,6 | 3,0 | 7,7 | 10,0 | 10,3 | 13,0 |
| 1996/1999 | 8,1 | 2,7 | 21,1 | 7,0 | 29,2 | 9,7 |

Fonte: (BRASIL, 2001c).

Desse modo, no último ano do quadriênio, em 1999, o Plano só conseguiu atender 13,0% dos trabalhadores (ou 10,3 milhões de trabalhadores), quando deveria atingir, 20,0% ou 15 milhões de trabalhadores, embora o número total de treinandos tenha mais do que dobrado nesse período, passando de sete milhões, em 1996, para treze milhões de trabalhadores em 1999.

Não obstante a realidade mostrasse que o PLANFOR não conseguiu alcançar a meta de qualificar/requalificar 20,0% da PEA, como apontado na tabela 6, havia uma expectativa de que a educação profissional, a médio e longo prazos, deveria contribuir, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), para a diminuição do desemprego e do subemprego da PEA, combatendo a pobreza e a desigualdade social, e elevando a produtividade, a qualidade e a competitividade na produção de bens e serviços.

Quanto à abrangência geográfica do PLANFOR no que se relaciona às áreas carentes de oportunidade de treinamento, a tabela 7 indica que os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's) atingiram 4.279 municípios, em 1998. Isso significava, à época, mais de 85,0% dos quase 5.547 municípios do país.

Um dado de igual importância seria o referente aos municípios selecionados pela organização não-governamental *Comunidade Solidária*, onde se situavam os focos de pobreza e exclusão do país à época. Segundo o Ministério do Trabalho, o PLANFOR atendeu a 1.180 (aproximadamente 80,0%) de um total de 1.370 municípios enquadrados por aquela entidade (BRASIL, 2001e).

Tabela 7 – PLANFOR: Investimentos, total de municípios atendidos e entidades executoras 1996/2000

| Ano | Recursos FAT (R\$ milhões)* | Municípios atendidos | Entidades Executoras |
|------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|
| 1996 | 220 | 2.614 | 500 |
| 1997 | 348 | 3.843 | 827 |
| 1998 | 409 | 4.279 | 1.323 |
| 1999 | 354 | 3.990 | 1.466 |
| 1996/1999 | 1.331 | - | - |
| 2000 | 437 | 4.824 | 2.066 |
| 1996/2000 | 1.768 | - | - |

Fonte: Reelaborada (BRASIL, 2001c).

Como ainda mostra a tabela 7, além do significativo número de municípios atendidos na primeira etapa de execução do Plano (1996/1999), o Governo Federal, no que se refere ao investimento financeiro, conseguiu aplicar 1,331 bilhões de reais dos recursos do FAT, além de contrapartidas dos governos estaduais e parceiros privados envolvidos. Embora – devido ao ajuste fiscal pactuado entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ocorrido no início de 1999, com objetivo de diminuir o déficit de 7,0% do PIB – os recursos do FAT destinados à educação profissional tenham sofrido uma redução de 13,5%, passando de 409, em 1998, para 354 milhões, em 1999, no ano de 2000, o montante de recursos destinados às ações de educação profissional foi de 1,768 bilhão de reais.

Para conseguir atingir suas metas, o PLANFOR propôs a articulação e a consolidação de parcerias, mobilizando a capacidade da Rede de Educação Profissional (REP) do país, visando ampliar e racionalizar os recursos do FAT. A premissa era que o Fundo financiasse a educação profissional em cerca de 7,0% da PEA anualmente, ficando os 13,0% restantes por conta de outros fundos públicos e privados, já existentes ou que viessem a ser criados para essa finalidade.

As ações voltadas para a qualificação e treinamento de trabalhadores envolveram inúmeras entidades da sociedade civil e órgãos públicos, organizadas em torno dos Programas Estaduais de Qualificação (PEQs), vinculados ao PLANFOR e

dependentes da aprovação do CODEFAT e das Comissões Estaduais e/ou Municipais de Trabalho. Como se pôde observar, anteriormente, dos dados da tabela 7, o número de entidades envolvidas na promoção dos cursos de educação profissional aumentou de 500, em 1996, ano do início de funcionamento efetivo do PLANFOR, para mais de 2.000 entidades, em 2000. Todas elas tinham como base a consolidação de parcerias, mobilizadas em torno das diretrizes do PLANFOR e operavam a descentralização de um dos pontos da chamada política pública de emprego, via educação profissional.

Para Veras (2005), o discurso da parceria, intrínseco ao Plano, ganhou evidência no contexto da reforma do Estado, operada particularmente pelo governo FHC. Tal discurso derivou da compreensão de que a crise do Estado brasileiro seria de natureza fiscal, relacionada à exaustão da intervenção estatal e da forma burocrática de administrá-lo. Tal discurso compunha um esforço que apontou, de um lado, para a privatização das atividades que poderiam ser desenvolvidas pelo mercado e, de outro, para a descentralização da execução de serviços sociais como educação, saúde, cultura, pesquisa científica, que passariam a ser de responsabilidade de um setor público não-estatal (ou terceiro setor). Segundo o autor, as instituições públicas não estatais seriam solicitadas a participar da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração da participação do Estado no que concerne a financiamento e gestão dos serviços públicos. Nesses termos, a noção de parceria apareceria ambigualmente associada às idéias de cidadania, privatização, descentralização, público não-estatal, participação da sociedade civil.

Ao invés de o Governo Federal atingir a meta de expansão da educação profissional no país (de 20,0% da PEA), por meio da ampliação da infra-estrutura física existente (construção de novos centros e escolas), optou pelo direcionamento dos recursos visando a uma articulação entre os espaços já existentes (sistema “s”⁴¹, escolas técnicas) e novos atores sociais (sindicatos patronais e de trabalhadores, ong’s, centros comunitários etc.), possibilitando, assim, a formação de um outro arcabouço institucional de educação profissional no país.

A criação dessa nova institucionalidade aumentou o número de matrículas em função da focalização em segmentos da força de trabalho que, antes, não tinha acesso a treinamento, como os desempregados de baixa escolaridade, os que nunca tiveram

⁴¹ O SENAI, por exemplo, dispõe de 1,0% sobre as folhas de pagamento dos trabalhadores de todas as empresas, que é administrado pelos próprios empresários.

acesso ao mercado de trabalho formal, bem como os afetados pelo processo de reestruturação produtiva.

Nesse sentido, a estratégia governamental para a educação profissional em nível básico, apoiando-se na utilização dos recursos do FAT e no estabelecimento de parcerias, tinha como justificativa contribuir para democratizar as relações entre Estado e sociedade civil. Entre as instituições públicas e privadas, governamentais e não-governamentais, se incluíam:

- universidades, faculdades, centros tecnológicos e institutos de ensino superior;
- escolas técnicas em nível médio;
- sistema “s” (SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR, SEST, SENAT, SEBRAE);
- fundações, associações, sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores;
- fundações, associações, confederações e federações de empresários;
- outras organizações de educação profissional (livres, comunitárias).

Essa sistemática se justificaria pelo fato de a educação profissional no Brasil ter sido ministrada, historicamente, por um grupo minoritário de agentes, na sua maioria, de caráter privado (BRASIL, 1999a). As experiências mais conhecidas, nesse domínio, seriam as do sistema “s” que, por longo período, foi identificado como o modelo de educação profissional no país. Entretanto, no que pese o caráter positivo que possa advir da descentralização e das parcerias, é preciso estar atento para o fato de que a incorporação de tais princípios na promoção das políticas públicas se inscreve, na atualidade, no ideário que fundamenta as reformas de fundo neoliberais, que visam, em última instância, reduzir e transferir para a sociedade civil várias responsabilidades do Estado, principalmente aquelas da área social, como saúde e educação. A transferência de responsabilidade pode ser corroborada pelo montante de entidades de treinamento profissional que executaram as ações dos PEQs, conforme mostrada anteriormente pela tabela 7.

No que se refere à distribuição dos repasses de recursos entre as diferentes entidades executoras pertencentes à rede de parcerias que viabilizaram o PLANFOR e os PEQ's, os dados da tabela 8 mostram que, embora a participação das universidades, fundações, institutos e escolas técnicas públicas, no que se refere à captação de recursos, no ano de 1998, continuasse significativa, 26,0% do total, não se observa aumento de repasses nesse período para as instituições públicas, pois a diminuição verificada nas

escolas técnicas públicas, de 6,0% para 1,0%, foi compensada pelo aumento de 4,0% registrada pelas universidades, fundações e institutos públicos, que se elevou de 21,0% para 25,0%.

Tabela 8 – Distribuição dos recursos do FAT, segundo a entidade executora dos PEQs e parcerias do Planfor – 1997-1998 (%)

| ENTIDADES | 1997 | 1998 |
|--|--------------|--------------|
| Universidades, fundações e institutos públicos | 21 | 25 |
| Centrais sindicais e sindicatos dos trabalhadores | 20 | 24 |
| Universidades, fundações e institutos privados | 18 | 15 |
| Sistema “s” | 17 | 18 |
| ONGs | 12 | 12 |
| Escolas técnicas públicas | 06 | 01 |
| Escolas técnicas privadas | 05 | 02 |
| Outras entidades (empresariais, internacionais) | 01 | 03 |
| Total | 100 | 100 |
| Total dos recursos do FAT aplicados (R\$ milhões) | 348,2 | 408,8 |

Fonte: Reproduzida (BRASIL, 1999a).

O que prevaleceu na sistemática do Plano, como se verifica por meio dos dados apresentados na tabela 8, foi o repasse a instituições privadas, antes criticada pelos técnicos do governo. O sistema “s” que, desde o início do PLANFOR, teve uma posição de destaque, e as instituições privadas (universidades, fundações e institutos privados, escolas técnicas privadas, ong’s, outras entidades empresariais e internacionais), de forma agregada, responderam, em 1997, por 53,0% e em 1998 por 50,0% de todos os recursos repassados pelo Plano. Por sua vez, as entidades de classes ligadas aos trabalhadores, centrais sindicais e sindicatos de trabalhadores, também de natureza privada, receberam, em 1997, 20,0% e em 1998, 24,0% do total de recursos. O envolvimento de centrais sindicais e de sindicatos de trabalhadores foi a grande novidade, pois, anteriormente, não priorizavam as questões ligadas ao treinamento da força de trabalho, uma vez que a pauta de reivindicações se concentrava, em grande medida, na questão salarial e nas condições de trabalho.

Além do mais, o novo padrão de gestão descentralizado ou a forma como os governos estaduais aplicaram os recursos recebidos nos processos de formulação e implementação dos PEQ's, possibilita a ilação de que tal processo representou, apenas, a terceirização ou, até mesmo, a privatização da função social do Estado, na promoção da educação profissional dos trabalhadores. Isso, porque possibilitaria que as administrações estaduais preterissem as experiências acumuladas por instituições públicas, historicamente compromissadas com a formação da força de trabalho, em nome dos objetivos da parceria e da participação da sociedade civil.

Nesse sentido, se os cursos profissionalizantes, ao longo da vigência do PLANFOR, ficaram sob responsabilidade da rede de instituições de educação profissional contratada para essa finalidade, a formulação e organização dessas ações, no que tange à sua operacionalização descentralizada, coube aos PEQ's e as PARC's. Os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's) circunscritos a uma unidade federativa, eram elaborados e coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação dos Conselhos Estaduais de Trabalho (ou Conselhos Municipais de Emprego), organismos tripartites e paritários que atuavam na esfera dos estados.

As Parcerias Nacionais e Regionais (PARC's⁴²) foram operacionalizadas mediante protocolos e acordos de cooperação técnica, firmados com outros Ministérios, com organismos públicos e privados, em especial organizações dos trabalhadores e do empresariado, como centrais sindicais e sistema "s", e visavam ao desenvolvimento de programas e projetos de alcance regional ou nacional, sujeitas à aprovação do CODEFAT.

Além de contemplar esses dois níveis, o PLANFOR incluía, ainda, os programas em nível emergencial. Todavia, assim como os programas nacionais, que se caracterizavam pela sua natureza regional ou nacional, eles se integravam aos planos estaduais, para fins de execução e financiamento (BRASIL, 1995).

Os PEQ's e as PARC's foram geridos pelo Ministério do Trabalho, por meio da SEFOR, sob a homologação do CONDEFAT. Aos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho foi delegada a operacionalização e a coordenação da integração dos programas e projetos. A integração dos referidos mecanismos foi considerada, pelo Governo Federal, essencial para a progressiva articulação da oferta e da demanda local

⁴² As PARC's centravam-se em dois focos principais como a inclusão da questão da qualificação, requalificação e recolocação de trabalhadores atingidos por processos de modernização e/ou

da educação profissional, de modo a atingir o percentual de 20,0% da PEA. Por isso, era fundamental que se complementassem, para evitar as sobreposições de programas e projetos.

Nesse sentido, o PLANFOR se apresentou como exemplo da aplicação dos princípios liberais da focalização, descentralização e transferência de responsabilidade das políticas sociais para o campo privado. Nesses termos, pode-se afirmar que a política operada pelo Ministério do Trabalho foi baseada na descentralização das ações, na agregação dos recursos públicos, privados e externos e na articulação por meio

[...] da negociação entre os agentes públicos (a começar pelas instâncias de sua competência – Secretarias de Trabalho e Comissões Estaduais de Emprego) e privados promotores de Educação Profissional, desde a concepção até a operacionalização da política. A participação (através de comissões paritárias tripartites e multipartites) também é um dos princípios de base das políticas públicas para este setor. Cabe ao ministério o papel de fomento e de indução mediante a definição de parâmetros e alocação de recursos, mas a execução deve se dar de forma descentralizada (FIDALGO, 1999, p. 134).

No que se refere à aplicação do volume de recursos do FAT no plano da educação profissional, o CODEFAT fez a sua devida regulamentação. Aos PEQ's, seriam destinados 70,0% dos recursos do PLANFOR enquanto para as PARC's seriam garantidos até 30,0% do restante dos recursos. Quanto aos planos estaduais, ficou estabelecido que a repartição dos recursos deveria obedecer aos critérios de focalização, indicada pela distribuição do total da PEA, maior de 16 anos, ponderada pela PEA de baixa escolaridade (até três anos de estudo) e em situação de pobreza; de eficiência, considerada a partir da média de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho; de continuidade, de forma a garantir níveis de execução atingidos; e de contrapartida adicional, além da exigida previamente pelo Plano.

3.4 O PLANFOR e a incorporação dos segmentos excluídos da força de trabalho

Os recursos do FAT destinados ao PLANFOR tinham como foco prioritário o atendimento de grupos vulneráveis, com dificuldade de acesso às alternativas de qualificação profissional. No entanto, apesar do público-alvo do Plano ser a PEA, em

reestruturação do setor público e privado; e ampliação e ou reorientação da oferta de educação

geral, foram priorizados dois segmentos: os chamados grupos vulneráveis⁴³ e aqueles grupos considerados vitais ao desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, tais ações, ao exercerem, de alguma forma, uma ação afirmativa sobre as populações, historicamente excluídas, transformaram o ideal de igualdade em equidade, ou seja, transformaram direitos básicos em suprimento de deficiências sociais. Para o primeiro segmento – o vulnerável – o Plano destinaria, pelo menos, 80,0% dos recursos e 90,0% das vagas para quatro categorias: pessoas desocupadas; pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores urbanos/rurais; pessoas autônomas, cooperadas e auto-geridas, conforme o quadro 1, a seguir, que mostra a classificação do público prioritário.

| GRUPOS | COMPOSIÇÃO |
|---|---|
| 1. Pessoas desocupadas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desempregadas com seguro-desemprego. ✓ Desempregadas sem seguro-desemprego. ✓ Cadastradas no SINE e agências de trabalho de sindicatos. ✓ Jovens buscando o primeiro trabalho. |
| 2. Pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empregados(as) em setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugamento de quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais. Ex.: bancos, portos, indústrias, administração pública. ✓ Trabalhadores(as) em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico. Ex.: pescadores(as) em período de defeso. ✓ Agricultores(as) em atividades sujeitas a flagelos do clima (seca, geada, inundação) e a conjunturas do mercado internacional (crises financeiras, medidas de protecionismo). ✓ Trabalhadores(as) domésticos(as). |
| 3. Empreendedores (que já têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios). | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Beneficiários(as) do crédito popular (PROGER, PRONAF). ✓ Beneficiários(as) do Brasil Empreendedor. ✓ Agricultores(as) familiares. ✓ Assentados(as) rurais. ✓ Sócios(as) ou donos(as) de pequenos negócios urbanos. |
| 4. Pessoas autônomas, associadas, cooperadas e auto-geridas. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Trabalhando por conta própria. ✓ Participantes de associações, cooperativas, grupos de produtores, que possuem a gestão de empresas, para garantir sua continuidade e os empregos. |

Quadro 1 PLANFOR: Público-alvo prioritário.
 Fonte: Reproduzido (BRASIL, 2001c).

A pretensão, focalizada nos grupos mencionados no quadro 1, poderia se desdobrar e atingir clientela específicas, aquelas em desvantagem no mercado de

profissional para trabalhadores e desempregados.

⁴³ Com “dificuldade de acesso ao trabalho e outras alternativas de qualificação profissional, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação e seletividade no mercado de trabalho” (BRASIL, 2001e).

trabalho formal, tais como portadores de necessidades especiais, jovens em situação de risco social/cumpridores de medidas sócio-educativas, presidiários e ex-detentos, assentados e trabalhadores rurais, negros e mulheres chefes de família. Tal flexibilização possibilitou, conforme a tabela 9, a participação de grupos sujeitos a discriminação e exclusão, inclusive, em níveis comparáveis e até mesmo superiores à participação na PEA, como foi o caso das mulheres e negros/pardos. Como se pode apreender dos dados apresentados, particularmente no caso das mulheres, esse grupo que representava 40,0% do total da PEA teve uma participação nas ações do PLANFOR, no ano de 1998, de 50,0%.

Tabela 9 – PLANFOR: 1996/1998: grupos de treinandos beneficiados, em comparação com a PEA

| Grupos beneficiados | Participação – PEA* | Participação no PLANFOR** | | |
|----------------------|---------------------|---------------------------|------|------|
| | | 1996 | 1997 | 1998 |
| Rurais | 24 | 25 | 30 | 26 |
| Mulheres | 40 | 49 | 52 | 50 |
| Jovens de 14-21 anos | 25 | 37 | 30 | 32 |
| Negros/pardos | 43 | 43 | 44 | 45 |
| > 1º grau completo | 63 | 34 | 47 | 43 |

Fonte: Reproduzida (BRASIL, 1999d).

* PEA maior de 14 anos, PNAD-96.

** Participação no total de treinandos em cada ano (1,2 milhão em 1996; 2 milhões em 1997 e 2,4 milhões em 1998).

Quanto às outras categorias (portadores de necessidades especiais, adolescentes e jovens em risco social, ex-detentos etc.), os dados apresentados na tabela 10 sugerem que o PLANFOR, no período 1996/1998, possibilitou a participação desses grupos, embora os dados não mostrem a relação entre as categorias específicas com a PEA correspondente. Em números absolutos, como se pode verificar, a quantidade de adolescentes e jovens em risco social aumentou de 45,9 mil, em 1996, para 144,3 mil, em 1998, totalizando 292,5 mil atendidos pelas ações de educação profissional; os detentos passaram de 3,7 mil para 5,4 mil, no mesmo período, totalizando 17,2 mil atendidos; os portadores de necessidades especiais, que em 1996, eram 15,9 mil, em 1998, foram 21,5 mil, somando 62,1 mil atendidos.

Tabela 10 – Número de treinandos⁽¹⁾ nos principais programas de qualificação dos PEQ's, do PLANFOR e de suas parcerias – 1996/1998

| FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS | 1996 | 1997 | 1998 | 1996/1998 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Grupos vulneráveis | | | | |
| Beneficiários do seguro-desemprego | 207,0 | 220,0 | 191,7 | 618,7 |
| Trabalhadores em risco de desemprego | | | | |
| <i>Servidores públicos</i> | 105,0 | 183,9 | 134,8 | 423,7 |
| <i>Bancários, portuários, metalúrgicos</i> | 1,2 | 24,5 | 74,8 | 100,5 |
| Pequenos/microempreendedores (Proger/Pronaf) | 53,8 | 129,6 | 135,9 | 319,3 |
| Adolescentes e jovens em risco social/Conscritos | 45,9 | 102,3 | 144,3 | 292,5 |
| Portadores de necessidades especiais | 15,9 | 24,7 | 21,5 | 62,1 |
| Detentos e egressos do sistema penal | 3,7 | 8,1 | 5,4 | 17,2 |
| Subtotal | 432,5 | 693,1 | 708,4 | 1.834,0 |
| Setores e ocupações em expansão | | | | |
| Assentamentos e comunidades rurais | 133,1 | 344,9 | 402,7 | 808,7 |
| Serviços pessoais, culturais, sociais e Informática | 442,4 | 346,1 | 420,7 | 809,2 |
| Turismo | 60,5 | 86,7 | 94,3 | 241,5 |
| Artesanato e desenvolvimento comunitário | | | | |
| | 39,8 | 81,8 | 99,3 | 220,9 |
| Indústria da construção | 31,0 | 88,7 | 59,2 | 178,9 |
| Serviços de saúde (enfermagem, agentes) | | | | |
| | 6,0 | 77,6 | 68,5 | 152,1 |
| Pesca | 21,6 | 27,3 | 25,2 | 74,1 |
| Subtotal | 734,4 | 1.053,1 | 1.169,9 | 2.557,4 |
| Outras prioridades sociais/emergenciais | 431,2 | 255,2 | 442,5 | 1.128,9 |
| Total | 1.198,1 | 2.001,4 | 2.320,8 | 5.520,3 |

Fonte: Reproduzida (BRASIL, 1999a).

⁽¹⁾ Em mil treinandos.

A tabela 10 indica que o PLANFOR, nesse período, abrangeu, também, um número considerável de trabalhadores em risco de desemprego, como servidores públicos, bancários e metalúrgicos (524 mil treinandos), como também trabalhadores ocupados no setor informal (serviços pessoais, culturais, sociais e informática, artesanato e desenvolvimento comunitário e pesca), pequenos e microempresários, assentados e trabalhadores rurais, atendidos pelo PROGER e PRONAF, nas áreas urbana e rural.

O atendimento ao público em desvantagem no mercado de trabalho formal, anteriormente referido, que, antes, não teria acesso a programas de treinamento ou até a programas sociais do governo federal, pode ser explicado também pelo fato de o PLANFOR ter dispensado atenção especial aos pequenos municípios (tabela 7), muitos deles considerados bolsões de miséria.

Além das quatro categorias apontadas no quadro 1, o PLANFOR poderia reservar até 10,0% das vagas e 16,0% dos recursos para qualificar outros grupos, escolhidos com base em prioridades locais/regionais. Um exemplo seria a qualificação de membros dos Conselhos Estaduais do Trabalho (CET's) e Comissões Municipais do Trabalho (CMT's) e de outros conselhos/fóruns estaduais/municipais que deveriam ser incluídos nesse público. Todavia, embora as ações para qualificar essa clientela fossem desenvolvidas por meio de entidades executoras sem vínculo com o Estado, o fato de elas serem contratadas pelos órgãos gestores acabaria questionando a autonomia dessas entidades, tanto em relação aos conteúdos quanto aos objetivos pretendidos com os cursos.

Visando dar conta da sua dimensão como política pública, abordada anteriormente, o Plano foi pensado integrado ao sistema público de trabalho e geração de renda do país. Para conseguir redefinir, nesse processo, o papel, o perfil e as relações entre os atores sociais e agentes de educação profissional, o PLANFOR se estruturou a partir de três eixos fundamentais.

O primeiro correspondeu à articulação institucional que visava à construção e à consolidação de um novo enfoque metodológico e operacional da educação profissional. Esse eixo contemplava as seguintes dimensões: a) foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades; b) direito do cidadão produtivo, em bases contínuas, permanentes, em caráter complementar (e nunca substitutivo) à educação básica (fundamental e média), que é direito constitucional do cidadão; c) desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou de gestão do trabalhador, por meio de cursos, treinamentos, assessorias, extensão e outras ações, presenciais ou a distância; d) atenção à diversidade social, econômica e regional da PEA, promovendo a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação e no acesso ao mercado de trabalho.

O segundo eixo destacava o avanço conceitual, tratado anteriormente, que significava construir e consolidar uma nova institucionalidade da educação profissional no país, promovendo, ao mesmo tempo, a inserção e a contribuição do PLANFOR no quadro das políticas públicas do país. A construção de uma nova institucionalidade implicou mobilização e fortalecimento de novos atores sociais, consolidando e integrando uma Rede Nacional de Educação Profissional (REP) para atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas. Ao mesmo

tempo, o PLANFOR tinha compromisso permanente de atender às demandas de qualificação profissional de outros programas e projetos sociais públicos, notadamente aqueles que beneficiavam populações mais pobres, sujeitas à exclusão, à discriminação, à violência e risco social, conforme mostra o quadro 2, a seguir.

| ÁREAS | PROGRAMAS PÚBLICOS |
|------------------------------|---|
| Direitos humanos. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Igualdade racial e étnica. ✓ Gênero e mercado de trabalho. ✓ Combate ao trabalho degradante (adulto e infantil). ✓ Servidores da área de segurança pública. ✓ Pessoas portadoras de deficiência. ✓ Serviço Civil Voluntário. ✓ Idosos: cuidado e trabalho. ✓ Detentos e egressos do sistema penal. |
| Segurança pública. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servidores da área de segurança pública. ✓ Detentos e egressos do sistema penal. |
| Assistência social. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestores de políticas sociais. ✓ Educadores infantis (creches e pré-escola). ✓ Gerontologia social. ✓ Idosos: cuidado e trabalho. ✓ Integração e promoção social do jovem. |
| Gênero e raça. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Igualdade racial e étnica. ✓ Gênero, trabalho e qualificação profissional. ✓ Mulheres chefes de família. ✓ Trabalhadores afro-brasileiros. |
| Jovens. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Serviço Civil Voluntário. ✓ Egressos do Alfabetização Solidária. ✓ Integração e promoção social. |
| Desenvolvimento sustentável. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Brasil Empreendedor. ✓ Brasil Empreendedor – turismo. ✓ Turismo e artesanato. ✓ Cultura, artes e espetáculos. ✓ Micro e pequena empresas – comércio exterior; ✓ Egressos do Alfabetização Solidária; ✓ Comunidade Ativa. ✓ Projeto Alvorada. |
| Reestruturação produtiva. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Trabalhadores da administração pública. ✓ Trabalhadores do sistema portuário. ✓ Trabalhadores do sistema financeiro. |

Quadro 2 Articulação do PLANFOR com programas/projetos sociais.

Fonte: Reproduzido (BRASIL, 2001c).

No terceiro eixo, destacava-se o apoio dado à sociedade civil que significou a promoção, em ampla escala, de ações de qualificação do trabalhador, incluindo não só cursos e treinamentos, mas assessorias, extensão, pesquisas e estudos, visto anteriormente. Tais ações, embora dirigidas para a PEA, garantiam prioridade, no que tange a recursos do FAT, a grupos vulneráveis. Vulnerabilidade, no caso do PLANFOR, significava dificuldades de acesso ao trabalho e a alternativas de qualificação

profissional, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação e seletividade no mercado de trabalho.

A proposta tinha como eixo central, portanto, a possibilidade de ruptura com a tradição histórica que orientou o campo da educação profissional no país, constituindo-se teoricamente, segundo os seus formuladores, em campo fértil para possibilitar a democratização do acesso ao mercado de trabalho. Assim, dos eixos acima mencionados, e que deram forma ao PLANFOR, pode-se destacar dois aspectos que poderiam configurar uma concepção inovadora de educação profissional:

- a tentativa de negação da dicotomia entre educação básica e profissional e da sobreposição ou substituição da segunda pela primeira, em que se pretendia criar novas bases, complementares e mutuamente reforçadoras, para a integração entre elas, mas com domínios e propósitos bem definidos;
- a formação profissional deveria enfatizar o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos básicos, específicos e de gestão⁴⁴, voltados para o desenvolvimento de um indivíduo que seria, ao mesmo tempo, trabalhador e cidadão, competente e consciente.

Embora o PLANFOR tenha incorporado na sua proposta de desenvolvimento das diversas habilidades (básicas, específicas e de gestão), a articulação entre a educação geral e a educação profissional, como visto no eixo que trata da articulação institucional, na prática, o que se verificou nos cursos oferecidos foi a desarticulação entre as várias habilidades e entre elas e os saberes relacionados à educação geral, bem como o pouco aprofundamento dos conhecimentos específicos de uma determinada profissão ou ocupação.

A desarticulação pode ser constatada pelos dados apresentados na tabela 11. Como se pode observar, a prioridade foi concedida às habilidades específicas, que incluem conhecimentos técnicos de cada ocupação, em detrimento das habilidades básicas e de gestão, o que possibilita inferir que cada habilidade pode ter sido

⁴⁴ Habilidades básicas – competências, atitudes e conhecimentos essenciais para a formação do ‘cidadão produtivo’, como comunicação verbal e escrita, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades; Habilidades específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações/setores; Habilidades de gestão – competências, atitudes e conhecimentos para formar, manter e melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendimentos, rurais ou urbanos, bem como gerenciar o próprio trabalho, como autônomo, cooperado, associado, empregado ou autogerido (BRASIL, 2001c).

ministrada em separado, ao invés de constituir um formato orgânico e articulado com um equilíbrio entre elas.

Na tabela 11, também se verifica que entre os anos de 1996 e 1998, a maioria dos treinandos participou de mais de um curso, haja vista que o número de matrículas das habilidades individualmente, nesse período, superou o número de total de beneficiados. Em 1996, o número de matrículas nas diferentes habilidades foi de 2.273 milhões e o número total de treinandos de 1.193 milhões; em 1997, as matrículas corresponderam a 3.234 milhões, enquanto o de treinandos, a 1.885 milhões.

Tabela 11 – Matrículas no PLANFOR/PEQ's (1996/1998): matrícula segundo habilidades ofertadas nos cursos

| Habilidades | Matrículas (mil) | | | |
|----------------------|------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1996-98 |
| Básicas | 769 | 1.019 | 1.123 | 2.911 |
| Específicas | 976 | 1.429 | 1.572 | 3.997 |
| Gestão | 528 | 786 | 971 | 2.285 |
| Total | 2.273 | 3.234 | 3.666 | 5.091 |
| Total de treinandos* | 1.193 | 1.885 | 2.013 | 5.091 |

Fonte: Reproduzida (BRASIL, 1999d).

* Não inclui PEQs-95 (pois a classificação por habilidades começou em 1996).

Como se pode observar nos dados da tabela 11, em 1996, foram realizadas 769 mil (33,8%) matrículas em cursos que ofereciam habilidades básicas, 976 mil (42,9%) naqueles que ofereciam as específicas e 528 mil (23,2%) nos que ofereciam a modalidade de gestão. Em 1998, embora se verifique um crescimento absoluto de matrículas nas habilidades básicas em relação ao ano anterior, de 1.019 milhão para 1.123 milhão, observa-se que, do ponto de vista relativo, há uma diminuição de 31,5% para 30,6% no total de treinandos matriculados nessas habilidades. Ao mesmo tempo se observa a manutenção da proporção de matrículas nos cursos que ofereciam habilidades específicas (42,9%, 44,1% e 42,8%, respectivamente em 1996, 1997 e 1998), embora tenha se verificado aumento quantitativo das matrículas, que passou de 976 mil para 1.572 milhão de matrículas; bem como o crescimento, tanto em termos relativos quanto absolutos, das matrículas nos cursos que ofereciam as habilidades de gestão (de 23,2% para 26,4% ou de 528 mil para 971 mil matrículas).

Quanto à referência à noção cidadão produtivo, entendida como o indivíduo capaz de investir individualmente na qualificação profissional para garantir a coesão social, a fim de resolver as conseqüências do processo de reestruturação produtiva (REVEL, 2002) ou aquele capaz de apreender e gerir a realidade tendo como regra a transitoriedade permanente, o Governo Federal procurou contemplar tanto a palavra cidadania reivindicada pelos trabalhadores como o termo competitividade reclamado pelos empresários, ou seja, segundo Costa (2006), os protagonistas desse discurso, ao aliar a educação profissional à cidadania, visavam criar um modelo de trabalhador que, ao mesmo tempo que exercesse sua cidadania, fosse igualmente produtivo para o capital.

Na verdade, a visão que reduz a educação profissional ao domínio de habilidades e competências, de conhecimentos técnico-científicos particulares, de novas subjetividades e dimensões requeridas por mudanças pontuais no mundo do trabalho, trata-se de uma concepção sintonizada com os objetivos do capital, que, ao se reestruturar, demanda, igualmente, um trabalhador possuidor de tais competências.

3.5 Empregabilidade e competência: categorias chaves do PLANFOR

O oferecimento de cursos de educação profissional seria o meio do Estado, o empresariado e a sociedade civil (via parcerias) dar respostas ao problema do desemprego (FERRETI, 1990). À primeira vista, isso poderia parecer muito interessante, pois revelaria certa preocupação social. Entretanto, além da conjuntura econômico-social adversa e do que foi oferecido pela maioria dos cursos, os segmentos pouco escolarizados, subempregados ou desempregados – na linguagem do governo, marginalizados –, dificilmente conseguiriam ser absorvidos pelo mercado formal de trabalho. Além disso, tal estratégia tendeu a transferir às pessoas a culpa pelo seu desemprego, uma vez que deixava subentendida a idéia de que, apesar de todo o empenho do Estado, da sociedade civil e dos empresários, elas não conseguiam a tão desejada colocação no mercado de trabalho. Desse modo, a responsabilidade não seria social, mas individual.

Nesse sentido, a empregabilidade se apresentou como uma das principais noções do PLANFOR. Tal noção se constituiu numa categoria chave, no que diz respeito à concepção de qualificação, no âmbito do Plano, tendo em vista a diminuição dos postos de trabalho, o desemprego estrutural e a contínua flexibilização da produção e do

mercado. Para o Ministério do Trabalho e a sua Secretaria de Formação, a empregabilidade era entendida como um conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornariam o profissional apto, não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização. Assim, mais importante do que, apenas, conseguir um emprego seria tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em constante mutação. Preparar-se, inclusive, para várias carreiras e diferentes ocupações, às vezes, até simultâneas (BRASIL, 1995).

Nessa noção de empregabilidade, estava implícita a idéia de eximir o Estado do dever de garantir o direito ao trabalho, e repassar essa prerrogativa aos indivíduos, considerados isoladamente, tornando esse dever uma questão privada, pessoal. Desse modo, a empregabilidade significaria o dever de cada sujeito individualmente de encontrar seu próprio trabalho no mercado capitalista. Em um mercado de trabalho no qual boa parte da força de trabalho estaria destituída das proteções legais mínimas, as estratégias do capital não só tornariam legal essa destituição de direitos, presentes no imenso mercado informal, como também tinha como objetivo estendê-la a toda a força de trabalho.

O problema do emprego/desemprego não seria encarado, assim, segundo Castels (1998), como questão social, mas como questão de natureza particular, cabendo ao trabalhador, por meio da requalificação profissional, adequar-se às exigências do mercado e, com isso, tornar-se empregável. Ao Estado caberia tão somente oferecer oportunidades a cada um, por meio, sobretudo, de programas de educação profissional. Para o autor, a transformação operada por meio do conceito de empregabilidade converteu o direito ao trabalho, em dever de o indivíduo encontrar emprego e/ou nele se manter, em responsabilidade individual, cabendo ao próprio trabalhador, pela requalificação profissional, adequar-se às exigências da reestruturação produtiva e, com isso, tornar-se empregável.

Tal noção foi gestada em um contexto no qual o desemprego ganhou uma dimensão ímpar de drama social. Negado como questão social, perdeu significado público e colaborou para que o Estado se eximisse da aplicação de ações concretas voltadas ao enfrentamento do desemprego, contribuindo, também, para o esvaziamento do trabalho, da educação e da qualificação como direitos. Reforçou, sem assumi-la explicitamente, uma percepção de fundo privatizante de tais políticas, transferindo a responsabilidade da não contratação das empresas para os trabalhadores.

Em síntese, um trabalhador não empregável seria um indivíduo não formado, não competente para o desempenho do emprego. O acesso ou não ao emprego aparece assim condicionado à vontade individual de formação, desconsiderando fatores de ordem macroeconômica, como os modernos processos de reestruturação adotados pelo capital, que contribuiriam terminantemente para essa condição. Assim, a idéia-força do PLANFOR, ou seja, a empregabilidade, fundava-se numa visão que associava linearmente educação profissional, emprego e desenvolvimento.

No que se refere à situação dos egressos dos programas de qualificação, como mostra a tabela 12, a situação inicial dos PEQ's, em 1997, além de apontar para a grande heterogeneidade dos resultados entre os Estados, indicava baixos índices de inserção profissional e de aumento de renda por parte dos grupos considerados econômica e socialmente sob risco (desocupados), agraciados com os cursos profissionalizantes em nível básico. Isso possibilita inferir que os programas de capacitação profissional e, por conseguinte, a empregabilidade, por si só, não geram emprego, mas, sim, quando muito, podem contribuir para elevar a auto-estima dos treinandos.

Os resultados referentes ao grupo de ocupados também não foram muito animadores. No quesito aumento de produtividade, apenas Sergipe (75,0%) e Rio Grande do Norte (44,0%) apresentaram índices satisfatórios. Quanto ao aumento da renda somente o Estado do Espírito Santo apresentou um resultado satisfatório (41,0%).

Tabela 12 – Resultados preliminares de pesquisas com egressos dos PEQ's – 1997 (%)

| REGIÕES E ESTADOS | DESOCUPADOS | | OCUPADOS | | |
|---------------------|-----------------|------------------|--------------------------|----------------------|------------------|
| | Obteve trabalho | Aumentou a renda | Aumentou a produtividade | Aumentou a qualidade | Aumentou a renda |
| Norte | | | | | |
| AP | 15 | - | - | - | - |
| AM | 26 | - | 3 | 16 | 4 |
| MA | 4 | 4 | 14 | 37 | 9 |
| MT | - | - | 13 | 40 | - |
| PA | 57 | 27 | 18 | 50 | - |
| Nordeste | | | | | |
| CE | 43 | 50 | - | 25 | 25 |
| PB | 10 | 20 | 27 | 52 | 20 |
| RN | - | - | 44 | 44 | 6 |
| SE | - | - | 75 | 75 | - |
| Sudeste | | | | | |
| ES | 13 | 2 | 17 | - | 41 |
| MG | 5 | 2 | - | 52 | 2 |
| RJ | 43 | 35 | - | - | - |
| SP | 11 | - | - | 93 | - |
| Centro-Oeste | | | | | |
| DF | 12 | - | - | 41 | - |
| GO | 15 | 19 | - | - | 12 |
| MS | 27 | - | - | 83 | 18 |
| Sul | | | | | |
| PR | 6 | 8 | 22 | 6 | 8 |
| RS | 45 | 45 | - | 38 | 23 |
| SC | - | - | 33 | 47 | - |

Fonte: Reproduzida (BRASIL, 1998).

Com base, ainda, nos dados da tabela 12, observa-se que, no Estado do Maranhão, apenas 4,0% dos desocupados conseguiram obter trabalho após a realização dos cursos, enquanto no Pará, no Rio Grande do Sul e no Ceará, esses números foram 57,0%, 45,0% e 43,0%, respectivamente. Todavia, embora algumas unidades da federação apresentem uma inserção satisfatória dos treinandos desempregados (acima de 40,0%), a maioria dos relatórios de acompanhamento de egressos apontou para uma pífia inserção dos beneficiários dos cursos de educação profissional (BRASIL, 1998). Desse modo, fatores externos ao Plano, o subdesenvolvimento econômico em função da falta de políticas econômicas e de desenvolvimento industrial, que confirma o quadro de heterogeneidade do capitalismo brasileiro, teriam uma influência direta sobre a não inserção dos egressos.

Quanto ao aumento de renda, os resultados foram ainda mais tímidos haja vista que, apenas, o Ceará (50,0%) e Rio Grande do Sul (45,0%) apresentaram resultados mais significativos. Tais índices permitem a conclusão de que não existe uma imediata e

estreita relação entre cursos de educação profissional e os resultados positivos de emprego ou aumento de renda.

Associado à noção de empregabilidade, ganhou destaque o discurso da competência. A passagem do trabalho como direito para a empregabilidade encontrou seu melhor sustentáculo no recente paradigma produtivo. A qualificação profissional foi então redefinida como competência. Para conseguir seu lugar no mercado de trabalho, no qual a educação ganhou centralidade, tornou-se imprescindível que os indivíduos se tornassem portadores desses novos atributos.

No Brasil, somente, nos anos 1990, é que a noção de competência passou a ser incorporada ao discurso pedagógico do capital e dos técnicos da burocracia estatal, como uma decorrência natural e imanente ao processo de reestruturação da base material capitalista. A mudança da base material do trabalho, ao promover a transformação da tradicional configuração de educação profissional, antes fundada no treinamento estreito para postos de trabalho, teria requerido o desenvolvimento de competências, que demandariam aos trabalhadores capacidades cognitivas complexas, em particular as relativas a todas as formas de comunicação, ao domínio de diferentes linguagens e ao desenvolvimento do raciocínio lógico-formal. Tal noção, por ser central no paradigma da produção flexível, foi evocada como base para a promoção de uma idéia de qualificação permitindo ao trabalhador tornar-se capaz de compreender, antecipar-se e resolver os problemas de sua função na empresa.

Para garantir a empregabilidade num mercado de trabalho em constante transformação, seria necessário o desenvolvimento de habilidades cognitivas, reflexivas. Para isso, além do “saber fazer”, para o qual os trabalhadores eram preparados no âmbito do paradigma fordista de qualificação, seria acrescido o “saber ser” e o “saber aprender”. Tais habilidades se traduziriam em competências, compreendidas como uma capacidade de tipo particular, adquirida mediante o esforço pessoal. Todavia, a diminuição da oferta de emprego e das possibilidades de exercer a empregabilidade, em consequência da desarticulação do mercado formal de trabalho, poderia contribuir para aprofundar as tendências de exclusão social dos menos “aptos”.

A tendência à diminuição dos postos de trabalho e a exclusão dos segmentos menos qualificados foi apontada, inclusive, pelo próprio Ministério do Trabalho que reconheceu o fenômeno de enxugamento de quadros pelas empresas sem, todavia, apontar saídas para os trabalhadores descartados pelo processo de enxugamento dos postos. Houve um reconhecimento especial por parte do MTE aos segmentos da força

de trabalho tradicionalmente excluídos ou discriminados por fatores como raça, sexo, idade, deficiências físicas, localização geográfica, além do já conhecido critério da escolarização, uma vez que a PEA brasileira teria, apenas, quatro anos de escolaridade, em média. Todavia, tal população teria ainda uma vida produtiva longa, que só poderia ser aproveitada se fossem garantidas as competências cada vez mais demandadas pelo moderno mercado de trabalho. O Ministério do Trabalho também reconhecia que imperativos de produtividade e qualidade deveriam acelerar o processo de reestruturação das empresas, levando-as, por um lado, a promover o enxugamento de pessoal e, por outro, a exigir mais escolaridade e qualificação dos trabalhadores que conseguissem manter seus postos (BRASIL, 1999b).

Segundo o Ministério do Trabalho, a educação profissional além de atender às exigências da competitividade e de incorporação de segmentos da força de trabalho, antes preteridas do mercado formal de trabalho, assumiu um enorme desafio social, pois se propunha a atender a um público mais amplo, objetivando elevar a baixa escolaridade de parcela significativa dos trabalhadores, a empregabilidade de um número crescente de desempregados e a melhoria da qualidade de inserção dos trabalhadores no setor informal.

Delineiam-se, nesse contexto, um novo perfil e um novo conceito de qualificação, que vão além do simples domínio de habilidades manuais e/ou disposição para cumprir ordens.

O novo perfil valorizaria traços como participação, iniciativa, raciocínio, discernimento, informação. Buscar-se-iam pessoas com iniciativa, capacidade de decidir e agir em face de imprevistos ou eventos aleatórios – que são tanto mais freqüentes quanto mais modernas, integradas e informatizadas as empresas” (BRASIL, 2001e, p. 54).

No entanto, assim ancorados, os idealizadores do PLANFOR se mantiveram fundamentalmente omissos quanto ao que a noção de competência sugeria sobre a nova realidade do mundo do trabalho, se alinhando às visões excessivamente otimistas sobre os novos perfis profissionais demandados pelo mercado de trabalho, quando o que parece prevalecer, particularmente em situações como a brasileira, em contraste com os cada vez mais restritos núcleos de trabalhadores com vínculos mais estáveis, remuneração diferenciada e melhor qualificação, é um quadro de crescente precarização

e desemprego, em um contexto já marcado estruturalmente pela segmentação, baixa escolaridade e elevada informalidade.

Fatores de ordem externa, como a ausência de uma perspectiva fundada na possibilidade de construção de um projeto de desenvolvimento para o país, diferente daquele implantado durante a era FHC, caracterizado pelos altos índices de desemprego e pela recessão, aliados a outros de caráter interno, determinantes para os limites apresentados pelo PLANFOR, levaram o Ministério do Trabalho, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003), a reorientar as diretrizes da Política Pública de Qualificação e a substituir o PLANFOR pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). As conclusões de várias avaliações externas e de diversos documentos oficiais e não-oficiais evidenciaram lacunas e incoerências bastante consideráveis, tais como:

- perda da qualidade das ações em virtude da diminuição acentuada da carga horária média dos cursos que passou das 150 horas para 60 horas;
- falta de integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional (PPQP) e as demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda como seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra etc;
- desarticulação com as Políticas de Educação Básica;
- fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação;
- baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e financiamento do Plano de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros;
- ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados, exclusivamente, ao tratamento das habilidades específicas, comprometendo, com isso, uma ação educativa de caráter mais geral;
- fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR.

Como o PLANFOR foi constituído num contexto completamente adverso ao que consagrou o pretérito modelo de aprendizagem profissional voltado para a indústria, promovido pelo sistema “s”, suas ações formativas não se dirigiram, especificamente, para as atividades industriais e nem a qualquer outra. Antes, o Plano se caracterizou

como uma política de educação profissional priorizando as diversas atividades produtivas locais, potencialmente geradoras de trabalho e renda, desvinculada do mercado formal de trabalho, o que pode reiterar a hipótese defendida neste estudo de que a inserção dos egressos do PLANFOR, em função da inexistência de empregos formais, se daria em ocupações informais. A definição das ações de forma descentralizada, orientadas pelas demandas locais, foi outro contraponto que o Plano propôs em relação à visão anterior de educação profissional, que se pautava pela formação padronizada e por uma política nacional centralizadora.

A rigor, se é verdadeira a hipótese de que as mudanças processadas na economia brasileira demandaram, de fato, a implementação de ações visando combater o baixo perfil de qualificação da força de trabalho, faz-se necessário perguntar pela funcionalidade de tais ações em um contexto caracterizado pelas altas taxas de desemprego. Isso porque, mesmo em períodos de recuperação do nível de atividade e de aumento da produtividade, não se observou um desempenho mais positivo do nível de emprego, se verificando, apenas, uma crescente divergência entre esse nível e o ritmo da atividade econômica.

Fenômenos de ordem externa à política, como o subdesenvolvimento do capitalismo brasileiro associado à retração econômica e à reestruturação do núcleo moderno das empresas (via implantação de inovações organizacionais e tecnológicas), não permitiriam que se vislumbrasse um papel mais efetivo das ações de educação profissional sobre os níveis de desemprego o que, por si só, se constituiria numa limitação apresentada pelo PLANFOR. Ademais, é importante ressaltar que o direito a uma educação mais complexa, abstrata e de caráter geral, em relação ao simples especialismo e adestramento da força de trabalho, não tenderia a refletir a real necessidade de qualificação demandado pelo mercado de trabalho brasileiro em sua totalidade, particularmente em realidades como a maranhense, como parecia supor os porta-vozes do governo federal por meio dos documentos que justificavam a elaboração do Plano.

Nesse sentido, os resultados aqui apresentados possibilitam visualizar aspectos importantes do Plano, no entanto, para ampliar o campo de visualização, a seguir, será analisado o desempenho do PLANFOR no Estado do Maranhão, bem como as suas possíveis deficiências, tomando, por base, os relatórios de avaliação dos Planos Estaduais de Qualificação desenvolvidos no período de 1996 a 2000.

4 O PLANFOR NO ESTADO DO MARANHÃO

O PLANFOR começou a ser implantado no Estado do Maranhão, em 1996, a partir da realização de um seminário, em dezembro de 1995, organizado pela então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho (SEDESCT)⁴⁵, que discutiu o conteúdo e a metodologia do Plano, elaborados no âmbito da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do Ministério do Trabalho. O evento, envolvendo entidades do ramo da educação profissional, objetivava estimulá-las a elaborar propostas com vistas à preparação do *Plano de Qualificação Profissional do Maranhão 1996* e à incorporação na Rede de Educação Profissional local.

O presente capítulo analisa a experiência do PLANFOR, desenvolvida no período de 1996 a 2000, no Estado do Maranhão. Para um melhor entendimento, se esboça, a princípio, características do contexto específico, tecendo considerações a respeito do perfil e tendências do mercado de trabalho maranhense, em 1992 e 1999, haja vista serem considerados como um dos condicionantes externos do insucesso do PLANFOR no Estado. Os indicadores do IBGE, utilizados para caracterizar o perfil sócioeconômico e o mercado de trabalho estadual, nos anos referidos, em linhas gerais, seguem a tendência dos demais estados da federação, apesar das enormes diferenças regionais. Em seguida, focalizam-se, especialmente, a partir da leitura dos relatórios de avaliação externa do PEQ-MA, elaborados pelo GAEPP, tanto aspectos objetivos (mudanças ocorridas nas condições de emprego e renda) quanto subjetivos (melhoria do desempenho profissional, ganhos de autoconfiança e auto-estima) referentes às ações de educação profissional em nível básico, oferecidos pelo PLANFOR no Estado.

A análise dos referidos indicadores mostra a conhecida situação de disparidade existente no Brasil, configurada em diferenças marcantes entre as várias regiões brasileiras, determinadas por um processo tardio de industrialização concentrado, inicialmente, na região Sudeste, expandindo-se, posteriormente, para o Sul e, só mais recentemente, atingindo as regiões Norte e Nordeste do país.

⁴⁵ Posteriormente, o Estado realizou uma reforma administrativa que extinguiu a SEDESCT e criou no seu lugar a Secretaria de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT). No início do segundo governo

4.1 Mudanças e permanências no mercado de trabalho maranhense

O Estado do Maranhão, segundo maior estado do Nordeste, tem 80,0% do seu território na Amazônia Legal, o que lhe confere uma condição de zona de transição – o Meio Norte. Abrange cinco mesorregiões geográficas: Norte Maranhense, Centro Maranhense, Oeste Maranhense, Leste Maranhense e Sul Maranhense, subdivididas em 21 Microrregiões Geográficas, compreendendo 217 municípios. Segundo o censo de 2000, o Maranhão possuía uma população total de cerca de 5.651.475 habitantes, sendo 3.374.070 (59,6%) residentes em áreas urbanas; e 2.287.405 (40,4%), no campo.

No que se refere à População Economicamente Ativa⁴⁶ (PEA), o Maranhão seguiu a tendência de crescimento aferida pelo IBGE em todas as regiões do país. Em números absolutos, como pode ser visto na tabela 13, essa população passou de 2.349.806, em 1992, para 2.802.454 pessoas, em 1999, representando um aumento relativo (taxa de incremento) da ordem de 16,1%, superando, inclusive, os percentuais de crescimento da região Nordeste e do próprio país: 11,9% e 12,1%, respectivamente.

A proporção feminina na PEA estadual passou, em números absolutos, de um total de 945.559, em 1992, para 1.169.747 pessoas, em 1999. O incremento de 19,1% na quantidade de pessoas do sexo feminino, nos anos indicados, elevou para 1.169.747 (41,7%) o número de mulheres no total da população economicamente ativa do Estado.

Roseana Sarney uma nova reforma foi realizada, extinguindo a SOLECIT e criando no lugar a Gerência de Desenvolvimento Social (GDS).

⁴⁶ Representa a oferta de força de trabalho na economia.

Tabela 13 – População Economicamente Ativa (PEA), taxa de incremento (TI), taxa de atividade (TA) e incremento da taxa de atividade (ITA), por situação de domicílio e sexo, segundo o País, Região Nordeste e Estado do Maranhão – 1992 e 1999

| País, Região e Estado | PEA | | TI % | Taxa Atividade (%) | | ITA % |
|-----------------------|------------------|------------------|------|--------------------|-------------|-------------|
| | 1992 | 1999 | | 1992 | 1999 | |
| Brasil | 69.709.789 | 79.315.287 | 12,1 | 61,5 | 61,0 | -0,5 |
| Nordeste | 19.676.703 | 22.344.532 | 11,9 | 61,3 | 61,1 | -0,2 |
| Maranhão | 2.349.806 | 2.802.454 | 16,1 | 67,4 | 67,2 | -0,2 |
| Homens | 1.404.247 | 1.632.707 | 14,0 | 82,7 | 78,5 | -4,2 |
| Mulheres | 945.559 | 1.169.747 | 19,1 | 52,8 | 55,9 | +3,1 |
| Urbana | 886.716 | 1.114.556 | 20,4 | 60,2 | 59,7 | -0,5 |
| Homens | 536.868 | 642.536 | 16,4 | 78,9 | 71,1 | -7,8 |
| Mulheres | 349.848 | 472.020 | 25,8 | 44,2 | 49,0 | +4,8 |
| Rural | 1.463.090 | 1.687.898 | 13,3 | 72,6 | 69,6 | -3,0 |
| Homens | 867.379 | 990.171 | 12,4 | 85,2 | 84,1 | -1,1 |
| Mulheres | 595.711 | 697.727 | 14,6 | 59,7 | 61,9 | +2,2 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

A População Economicamente Ativa residente no campo⁴⁷, conforme expõe a tabela 13 continuou majoritária no total da PEA maranhense, experimentando um forte crescimento no ano de 1999 em relação ao de 1992. Conforme os dados acima, tal população, em termos quantitativos, passou de 1.463.090, em 1992, para 1.687.898, em 1999, uma variação da ordem de 13,3%. Isso se deve ao fato de a economia do Maranhão, historicamente, ter como atividade principal a agricultura, significando que as atividades básicas da sua estrutura produtiva são aquelas relacionadas ao setor agrícola; sendo que a pequena produção familiar, à revelia das transformações ocasionadas pela expansão do capitalismo no campo, ainda concentrava a maioria da força de trabalho do Estado.

O exame dos dados da tabela 13 permite corroborar a afirmação anterior na medida em que, mesmo se observando um incremento mais acelerado da taxa relativa da PEA urbana (20,4%) em relação à rural (13,3%), em 1999, o campo ainda respondia por 60,2% do total da população economicamente ativa ou por 1.687.898 do total de 2.802.454 dessa população. O fato de se constatar o crescimento da população urbana, no cenário de subdesenvolvimento do Maranhão, possibilita a existência de um

processo de deslocamento da população camponesa em direção aos centros urbanos, coerente com a tendência verificada em todo o país. Esse contingente de trabalhadores, ao ser liberado do campo e migrar para as cidades, muitas vezes expulsos pelo latifúndio, provocou o aumento das periferias urbanas do Estado, principalmente na capital, São Luís, contribuindo para a elevação das estatísticas de miséria e marginalização, ao mesmo tempo que exerceu uma forte pressão sobre o mercado de trabalho dos núcleos urbanos.

Nesse sentido, ainda que o Maranhão continuasse um Estado, essencialmente agrícola, no final da década de 1980 e começo dos anos 1990, ocorreram mudanças importantes na sua economia. A estrutura econômica passou a experimentar modificações significativas na sua base técnico-produtiva. Naquela conjuntura, os esforços governamentais, principalmente no plano estadual, foram focalizados nos grandes projetos industriais, identificados com o moderno padrão de acumulação flexível, visando à transformação do perfil da economia maranhense.

Em função disso, segundo Pessoa e Martins (1998), a economia passou a registrar um crescimento da taxa anual do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 8,8% a.a. (seguido pelo Rio Grande do Norte com 8,8% e do Piauí com 8,2% a.a.), apresentando o maior índice de crescimento setorial (industrial e de serviços) dentre os estados da região Nordeste. No setor industrial, foram observadas mudanças que se traduziram, à época, em resultados otimistas no que se refere à taxa de crescimento do setor em relação ao agropecuário e o de serviços.

O bom desempenho da economia, observado pelos autores anteriormente referidos, tanto em relação às taxas dos estados nordestinos quanto às do país, foi creditado a duas ordens principais de fatores: “(i) ao processo de desestruturação de alguns dos principais gêneros de indústrias tradicionais, como o arroz e o babaçu, e, ii) a implantação de grandes projetos mínero-metalúrgicos, como o pólo de produção de alumina/alumínio do Consórcio Alumínio do Maranhão (ALUMAR)⁴⁸, o Projeto

⁴⁷ O Maranhão era um dos Estados brasileiros que apresentava uma das menores taxas de urbanização do país. Sua população residente no campo era de 3.099.656 (57,7%) pessoas enquanto a das cidades era de 2.271.804 (42,2%) habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998).

⁴⁸ Quando do início da operação da ALUMAR no Maranhão, ela era constituída pela associação de duas grandes corporações: a Billington Metais, subsidiária da Shell, e pela ALCOA, Aluminium Company of America, dos Estados Unidos. Posteriormente, foi aceita a participação da Camargo Correia e da ALCAN Alumínio do Brasil S. A. Antes, a razão social da empresa era ALUMAR ADMINISTRAÇÃO S.A. Com a entrada dos novos acionistas passou a ser denominada Consórcio Alumínio do Maranhão. A unidade da ALCOA é um consórcio formado pelas empresas ALCOA Alumínio S.A. (AASA), ALCAN Alumínio do Brasil S.A., Billington Metais S. A. e ABALCO S. A. A participação de cada membro no consórcio foi definida no ALUMAR Consortium Agreement and Related Documents e era a seguinte:

Celulose do Maranhão S/A (CELMAR) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Os dois últimos vinculados ao extinto Programa Grande Carajás⁴⁹. Entretanto, as transformações verificadas no setor industrial não resultaram em impactos positivos sobre o perfil sócioeconômico do Estado, principalmente no que tange ao crescimento das taxas de emprego e à geração de renda. Isso porque, segundo Pessoa e Martins (1998), o modelo industrial adotado era de enclave, isto é, dotado de elevada densidade tecnológica, poupadora de força de trabalho, e limitado grau de integração no plano das cadeias/setores produtivos pertencentes à economia local, resultando em reduzidos efeitos multiplicadores.

Tanto o complexo minero-metalúrgico da ALUMAR⁵⁰ quanto os projetos vinculados ao Programa Grande Carajás, ao se utilizarem de tecnologias avançadas, não contribuíram para solucionar o problema do desemprego. Ao contrário, ao exercerem uma espécie de atração sobre o homem do campo, em função da desapropriação de famílias de posseiros, concorreram para agravar ainda mais os problemas urbanos. O consórcio ALUMAR, não obstante a sua aparente contribuição na mudança do perfil da economia da capital, São Luís, não possibilitou o efeito multiplicador pretendido, ou seja, a criação de novas plantas industriais que utilizassem o alumínio como insumo básico.

Por outro lado, pode-se também afirmar que os reduzidos efeitos desenvolvimentistas ou multiplicadores apresentados por tais empreendimentos, e, da ALUMAR, de modo especial, se devem ao fato, apontado pela pesquisa desenvolvida pela Universidade Federal do Maranhão/Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (UFMA/SUDAM), de se concentrarem na fabricação de produtos intermediários, cujo mercado se localizava no exterior ou no sul do país.

Na refinaria: ALCOA Alumínio S.A. 54,0% (ALCOA 35,1% + ABALCO 18,9%); Billington Metais S.A. 36,0%; ALCAN Alumínio do Brasil S/A 10,0%. Na redução ALCOA Alumínio S.A. 53,6% ALCOA 35,1% + ABALCO 18,9%; Billinton Metais S.A. 46,3% (SALES, 1998).

⁴⁹ Criado em 1980 pelo Governo Federal, o então Programa Grande Carajás foi instituído para coordenar as ações destinadas ao desenvolvimento da Amazonia Oriental, por meio da concessão de incentivos fiscais destinados a empreendimentos nos setores minero-metalúrgico, agro-pecuário e de reflorestamento, bem como para a implantação de infra-estrutura de transporte e energia. Foi extinto no governo de Fernando Collor de Mello.

⁵⁰ No que se refere aos empregos diretos, no início do funcionamento da planta da ALCOA, em São Luís, em 1985, ela empregava cerca de três mil operários⁵⁰. No entanto, dados obtidos junto a ALUMAR, por meio do documento intitulado *Relatório: Baseado nos critérios de Excelência estabelecidos pelo PNQ - Plano Nacional de Qualidade*, indicavam que em 1997 ela empregava de forma direta cerca de 1.950 trabalhadores, entre operadores e pessoal ligado ao setor administrativo da empresa (SALES, 1998).

O dinamismo do setor de serviços, segundo Pessoa e Martins (1998), traduzido nas altas taxas de crescimento, inclusive, superiores aos dos demais Estados da região Nordeste e do próprio país, foi creditado tanto ao aumento das atividades das instituições financeiras quanto ao crescimento do comércio das grandes empresas (supermercados, lojas de departamento etc.) e dos transportes e comunicação. Entretanto, ainda que se constate a transferência de força de trabalho das atividades do setor primário para as dos setores secundário e terciário da economia, em 1999, do total de 2.683.008 trabalhadores ocupados por ramo de atividade, a agricultura continuava majoritária, concentrando 1.507.850 pessoas ou 56,2% do total da população ocupada do Estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Para Silva (2000), o quadro migratório observado no meio rural brasileiro, ao influenciar a distribuição das ocupações nas cidades, poderia promover a inversão dos setores da economia, uma vez que, paulatinamente, o setor primário (agricultura), principalmente no período que compreendeu as décadas de 1980 e 1990, teria a sua importância diminuída, no quadro geral da PEA, em relação ao setor terciário (serviços).

Não obstante se verifique, nos anos de 1992 e 1999, a ocorrência de uma diminuição de 4,3% na taxa de ocupação do campo, que passa de 60,5% para 56,2%, e o crescimento absoluto da população ocupada, de 2.278.866 para 2.683.008 pessoas, em relação aos demais ramos de atividade (indústria, construção civil, administração pública etc.), a agricultura manteve sua importância, uma vez que, em 1999, o setor de serviços (comércio, prestação de serviços e outros serviços) era responsável por 32,6% da força de trabalho ocupada, enquanto o industrial (indústria de transformação, construção civil e outras atividades industriais) por apenas 8,0% desse total (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001). Tais indicadores, por sua vez, contrariam a tese de que o setor primário estaria perdendo a sua importância para o terciário (de serviços).

Assim, o crescimento do terciário maranhense não o elevou à condição de setor absorvedor do contingente de trabalhadores vítimas do êxodo rural, pelas transformações técnico-produtivas ocorridas no campo e pela concentração fundiária. À medida que o setor de serviços, que, por um período, se tornou a válvula de escape do modelo econômico nacional, não conseguiu absorver o contingente de trabalhadores oriundos do campo, a saída imediata para esse segmento foi a inclusão na economia informal. Desse modo, a tendência de desestruturação do mercado de trabalho dos

centros urbanos, caracterizada pelos índices elevados de precarização das condições de trabalho, teve como conseqüências imediatas o aumento do trabalho assalariado sem carteira assinada, por conta própria, sem rendimento, e sem contribuição à previdência social pública.

Em linhas gerais, o Maranhão não seguiu a trajetória observada pelos principais indicadores da situação do trabalho no país, em que pese as particularidade da realidade maranhense, principalmente com relação aos estados mais industrializados, marcados por um progressivo aumento do trabalho assalariado e da formalização das relações trabalhistas nos últimos cinquenta anos.

Quando se analisam os dados referentes à taxa de atividade⁵¹ da PEA, mostrados anteriormente na tabela 13, se observa que o Maranhão apresentou, nos anos de 1992 e 1999, um nível de atividade superior a da região Nordeste, porém tal variação se manteve quase que inalterada, haja vista que essa taxa apresentou uma flutuação negativa de 0,2%, passando de 67,4% para 67,2%. O destaque é que, embora a população economicamente ativa masculina tenha apresentado um incremento da ordem de 14,0%, nos anos de 1992 e 1999, observa-se uma significativa diminuição na sua taxa de atividade. No geral, a taxa decresceu cerca de quatro pontos percentuais (-4,2%) enquanto, nos centros urbanos, a queda atingiu mais de sete pontos (-7,8%).

Segundo a tabela 13, enquanto a taxa de atividade masculina baixou, a feminina subiu de 52,8% para 55,9%, seguindo a tendência de crescimento, observada no Estado, de incremento do índice de mulheres tanto no total da PEA (19,1%) quanto nas áreas urbanas (25,8%) e rurais (14,6%), em relação ao incremento da taxa de homens que apresentou variação da ordem, respectivamente, de 14,0%, 16,4% e 12,4%. Isso, teoricamente, confirma a tese de que, atualmente, o contingente feminino tende a se ampliar. Todavia, tal dado não permite uma conclusão linear que relacione diretamente a ampliação desse contingente ao fenômeno de desconcentração do processo produtivo e da expansão de pequenas e médias unidades produtivas, como observado em outras regiões do país. Muito menos que a população feminina, no Maranhão, tenderia a ser absorvida no universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado, pois inferências como essas seriam mais apropriadas a realidades de estados antes caracterizados por um consistente processo de industrialização, realidade bem distinta da maranhense.

⁵¹ Porcentagem da população de 10 anos ou mais, que participa efetivamente do mercado de trabalho, seja na condição de empregado ou desempregado.

No que diz respeito à taxa de atividade rural, segundo se observa na tabela 13, pela própria condição de Estado agrícola, observa-se que essa taxa é mais elevada que a urbana. Em 1999, 69,9% da população economicamente ativa do campo maranhense, participavam do mercado de trabalho, enquanto na cidade essa taxa correspondia a 59,7%. Entretanto, os dados da tabela 13 também mostram a ocorrência de uma diminuição dessa taxa no campo, que passou de 72,6%, em 1992, para 69,6% (- 3,0%), em 1999, enquanto nas cidades verificou-se uma discreta redução de - 0,5%, passando de 60,2% para 59,7%, no mesmo período.

Em relação à taxa de atividade por anos de estudo, aparentemente, quanto maior o nível de educação formal, isto é, do grau de instrução, materializado no número de anos de estudo, maiores seriam as chances de inserção no mercado de trabalho⁵². Segundo uma tendência apresentada nacionalmente, a taxa de ocupação entre os mais escolarizados (12 anos ou mais) era superior a dos menos escolarizados, embora tenha registrado uma ligeira baixa, passando de 82,8%, em 1992, para 81,9%, em 1999. Entre os sem instrução (analfabetos e pessoas com menos de 1 ano de estudo) foi observada uma diminuição da taxa, que passou de 57,7%, em 1992, para 55,3%, em 1999. Isso significaria que, em função das novas exigências educacionais, tal segmento poderia ter se deparado com mais dificuldades em encontrar uma colocação no mercado de trabalho (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

O Maranhão, por sua vez, mostrou um comportamento diferenciado, uma vez que apresentou uma elevação da taxa de atividade dos menos instruídos (de 70,8% para 71,2%) ao passo que, entre os portadores de 12 anos ou mais de estudos, foi verificada uma diminuição razoável da taxa de atividade, passando de 89,6%, em 1992, para 83,0%, em 1999, apesar de esse segmento, no Estado do Maranhão, ter apresentado a maior taxa de atividade, ou seja, seriam os portadores de patamares mais elevados de escolaridade (12 anos e mais) aqueles que teriam maiores chances de inserção no mercado de trabalho. Todavia, isso não significa afirmar que, se toda a PEA (ou a maioria da população) conseguisse atingir doze anos ou mais de estudos, a taxa de atividade alcançasse os mesmos patamares mostrados pelo IBGE. Por outro lado, foi observado, igualmente, um aumento, ainda que discreto, do número das pessoas sem instrução, que aumentou de 70,8% para 71,2%, contrastando com as taxas nacionais que

⁵² Em que pese os dados da região Nordeste, por exemplo, apresentarem uma diminuição das taxas de atividade entre os mais instruídos (de 83,8%, em 1992, para 81,4%, em 1999).

apresentaram uma diminuição de 57,7% para 55,3%. Isso tornou o Estado do Maranhão, em 1999, o maior detentor de trabalhadores sem instrução do país.

A taxa de ocupação maranhense registrou, no ano de 1999, um crescimento da ordem de 404.142 novos ocupados (17,7%), totalizando 2.683.008 trabalhadores, o que equivalia, à época, a aproximadamente 95,7% do total da PEA do Estado (2.802.454). Todavia, considerando que a taxa de desocupação (ou de desemprego) correspondia à apenas 4,3% em 1999, esse dado tomado isoladamente pode permitir que se conclua, errônea e apressadamente, pela quase inexistência de pessoas sem ocupação (desempregados) no Estado.

A leitura isolada da categoria dos trabalhadores ocupados, que comporta além dos assalariados portadores de carteira assinada as categorias de trabalho por conta própria, sem remuneração, sendo que a maioria dos trabalhadores das duas últimas categorias não contribui com a previdência social, tende a mascarar as taxas reais de desemprego e de precarização das condições de trabalho no Estado. Até porque a regra predominante nas atividades por conta própria, trabalho doméstico e sem remuneração, quase sempre é a precarização das condições e das relações de trabalho.

Conforme se pode depreender dos dados da tabela 14, o grau de precarização do mercado de trabalho maranhense pode ser evidenciado pelos percentuais de participação dos trabalhadores por conta própria e sem remuneração no total da ocupação (compostos em sua maioria por autônomos pobres, assalariados pobres, precariamente assalariados e subempregados), cujos rendimentos os colocavam abaixo da linha de pobreza. Em 1999, tais categorias representavam 918.382 (40,3%) e 492.235 (21,6%) mil trabalhadores em relação ao total da população ocupada do Estado (2.683.008). Especificamente sobre as taxas do trabalho não remunerado, o Maranhão, em 1999, ocupava a segunda colocação no ranking dos Estados que apresentavam os piores índices (atrás apenas do Piauí), ou seja, em números absolutos, 492.235 trabalhadores, ou 21,6% dos ocupados no Estado não recebiam nenhum tipo de remuneração.

Tabela 14 – PEA total, população ocupada e sua respectiva distribuição percentual, por posição na ocupação, e posse de carteira assinada, Maranhão, 1992 e 1999

| Condições de atividade | Total | | (%) | |
|------------------------------|------------------|------------------|--------------|--------------|
| | 1992 | 1999 | 1992 | 1999 |
| PEA TOTAL | 2.349.806 | 2.802.454 | 100,0 | 100,0 |
| Ocupados | 2.278.866 | 2.683.008 | 96,9 | 95,7 |
| Empregados | 416.758 | 459.654 | 18,1 | 17,1 |
| Empregados com CTPS | 145.865 | 148.927 | 35,0 | 32,4 |
| Militar ou estatutário | 123.058 | 139.010 | 5,4 | 6,1 |
| Trabalhador doméstico | 86.596 | 104.827 | 3,8 | 4,6 |
| Domésticos com CTPS | 42.728 | 89.297 | 1,9 | 5,4 |
| Conta-própria | 1.011.816 | 918.382 | 44,4 | 40,3 |
| Conta própria que contribuem | 36.461 | 54.692 | 1,6 | 2,4 |
| Empregadores | 50.135 | 36.461 | 1,6 | 2,2 |
| Não remunerados | 451.215 | 492.235 | 19,8 | 21,6 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legenda: CTPS: Carteira de Trabalho e Previdência Social.

A situação referente ao mercado de trabalho maranhense pode ser evidenciada também pela análise do número de assalariados que possuíam carteira de trabalho assinada em relação ao total da população ocupada (2.683.008 milhões de trabalhadores)). Segundo se constata da tabela 14, no Maranhão, em 1999, ainda que quantitativamente o número de empregados com carteira assinada tenha aumentado de 145.865 para 148.927 mil trabalhadores, do ponto de vista relativo se observou um decréscimo, de 35,0% para 32,4%, em função do crescimento da População Economicamente Ativa do Estado, passando de 2.349.806 para 2.802.454 pessoas.

Isso significava dizer que, em 1999, somente 5,5% do total da população ocupada maranhense possuíam carteira de trabalho assinada. Se essa proporção for comparada com a PEA do Estado, no mesmo ano, o resultado encontrado mostra uma discreta variação para baixo, indicando que apenas 5,3% da população economicamente ativa maranhense estava empregada com carteira assinada.

Apesar da diminuição dos empregados com carteira assinada e a conseqüente redução dos que contribuíam para a previdência social, em contrapartida, se observou, conforme a tabela 14, uma tendência de aumento da proporção dos trabalhadores por conta própria e de domésticos que passam a contribuir com a seguridade social no

Estado. Tais percentuais passaram, na primeira categoria, de 1,9%, em 1992, para 5,4%, em 1999, e de 1,6% para 2,4% na segunda categoria de ocupados, nos mesmos anos. No entanto, tais índices são pouco expressivos, pois em números absolutos correspondiam, em 1999, a 54.692 trabalhadores por conta própria e a 89.297 domésticos que contribuíam com a previdência no Maranhão, números bastante insignificantes quando se compara com a PEA ou mesmo com a população ocupada.

Soma-se às situações acima referidas a grande concentração de renda, que concorreu também para o agravamento do quadro de precarização das condições de trabalho. No Maranhão, enquanto a parcela de renda detida pelos 50,0% mais pobres situava-se, em 1999, em 16,4%; o 1,0% mais rico da população concentrava, no mesmo ano, 15,8% do total dos rendimentos, ou seja, a minoria rica detinha quase a mesma renda que metade da população do Estado. Embora se observe que o rendimento médio em salário mínimo dos 40,0% mais pobres da população maranhense tivesse se elevado, nos anos de 1992 e 1999, de 0,27 para 0,49 salários, o rendimento dos 10,0% mais ricos continuou em torno de 21,0% ou, em outras palavras, 43 vezes superior ao da maioria pobre da população, colocando o Estado na segunda posição entre os detentores dos piores índices de distribuição de renda do país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

O traço marcante do perfil maranhense – a desigualdade – permitiu que o índice de Gini⁵³ do Estado, calculado a partir do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento de trabalho, aumentasse de 0,577 para 0,592. O crescimento do referido índice, denotando aumento da desigualdade, colocou o Maranhão no mesmo patamar de Estados, como a Paraíba (0,644) e o Piauí (0,609), líderes do ranking nordestino em desigualdade.

Segundo Silva (2000), esse cenário pode ser explicado pelo fato de a maior parte da PEA maranhense se enquadrar na categoria das ocupações por conta própria (setor informal), ou, em outros termos, ocupar-se, geralmente, nas atividades agropecuárias de extração vegetal e pesca caracterizadas pela quase inexistência de relações de trabalho assalariadas (contratos formais). Para o autor, a única saída encontrada para essa população adquirir o mínimo de meios materiais necessários à sua subsistência e de suas famílias seria a inserção nas estratégias de sobrevivência, incluídas no rol das atividades

⁵³ Esse índice apresenta valores no intervalo de 0 (perfeita igualdade) a 1 (máxima desigualdade), isto é, quanto mais elevado for o Gini, maior é a desigualdade no Estado. A média da região nordeste é 0,590 e brasileira 0,575.

do setor informal, caracterizada pela alta taxa de rotatividade, pela quase inexistência de carteira assinada, por níveis salariais muito baixos, incompatíveis com a reprodução normal da força de trabalho, e, em geral, atividades clandestinas ou ilegais perante o poder público.

Embora a realidade mostre que o modo de produção capitalista tenha se tornado a forma geral, socialmente dominante, do processo de produção mundial e brasileiro, o perfil do Maranhão, a partir da análise do seu quadro histórico de desenvolvimento econômico-social, permite concluir que parte significativa das atividades econômicas desenvolvidas no Estado não pode ser considerada nem produtiva tampouco improdutiva ao capital. Isso se justifica porque

[...] um indivíduo que cultiva uma horta no quintal da sua casa, cuja produção ele vende para outras pessoas, não é produtivo nem improdutivo para o capital. Os produtos que ele vende são mercadorias, na medida em que satisfazem necessidades sociais e que o trabalho, neles incorporado, em alguma medida representa parte integrante da soma global de trabalho da sociedade, mas a relação que ele tem com os compradores não se caracteriza como uma troca de capital por trabalho, nem consubstancia a diferença entre trabalho produtivo e improdutivo. Outra atividade que também se inclui nessa categoria, e que é muito comum nos países menos desenvolvidos, é o vendedor ambulante, que está, hoje, em toda parte: nos campos de futebol, nas portas dos cinemas, nas praias, nas praças públicas, nas ruas mais movimentadas; enfim, em qualquer lugar onde oportunamente se reúnam muitas pessoas, com o que se cria a possibilidade de revender as mercadorias que foram compradas, às vezes, no comércio local (TAVARES, 2004, p. 152).

Assim, a existência de uma grande quantidade de autônomos, que desenvolvem a pequena produção urbana, de assalariados pobres (precariamente assalariados) e de subempregados, geralmente originários das populações que foram expropriadas do campo, que auferem baixos rendimentos, e que não vendem a sua força de trabalho ao capital, possibilita a especulação sobre uma significativa presença, no Maranhão, de relações de trabalho não capitalistas, ou seja, de atividades informais desenvolvidas sem vinculação com o moderno núcleo da economia maranhense.

Para completar o diagnóstico do perfil sócioeconômico e do mercado de trabalho maranhense, a seguir, se expõem os indicadores sociais relativos à situação da educação no Estado, que a julgar pela tipologização do aluno maranhense, traçada pelo representante do BIRD como “um rapaz ou uma moça de 17 anos, cursando a 3ª série

do Ensino Fundamental, em uma escola multisseriada da zona rural”⁵⁴ (PALHANO, 2000, p. 41), após ouvir o diagnóstico da educação pública do Estado realizado pelos técnicos da Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH) – ex-Secretaria de Educação⁵⁵ –, só resta afirmar que o desempenho da política de educação no Maranhão foi um grande fracasso.

Entretanto, como pode ser visualizado na tabela 15, apesar de os índices negativos serem uma constante no levantamento nacional do IBGE, o país, destacando-se o Maranhão, apresentou, nos anos de 1992 e 1999, uma tendência de queda dos índices negativos em relação à educação. No entanto, embora se reconheçam avanços significativos na área, faltou muito para que a educação básica pudesse ser considerada satisfatória ou que a população brasileira alcançasse, pelo menos, oito anos de estudos, o que corresponderia ao ensino fundamental.

O primeiro indicativo do fracasso pode ser verificado pela elevada taxa de analfabetismo. No Maranhão, segundo se pode observar da tabela 15, o analfabetismo continuou significativo. Em 1999, aproximadamente 28,8% da população maior de 15 anos, em idade ativa, eram de analfabetos, ou seja, não sabiam ler e escrever um bilhete simples no idioma que alegavam conhecer. Em especial, os residentes no campo eram os que apresentavam maior desvantagem, uma vez que a taxa correspondia, no mesmo ano, a 34,5% daquela população.

Convém ressaltar que o Maranhão superou negativamente, inclusive, a média da região, que o colocou entre os Estados (junto a Alagoas com 32,8% e Piauí com 31,6%) que apresentavam os piores resultados no que se refere ao número de pessoas analfabetas.

⁵⁴ Alberto Rodríguez, representante do Banco Mundial.

⁵⁵ Segundo Palhano (2000) o referido encontro tratava-se de uma Reunião Técnica GDH/BIRD, intitulada 1ª Missão do Banco Mundial, objetivando captar recursos para a realização de investimentos em programas de melhoria da educação básica.

Tabela 15 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por situação do domicílio e sexo, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação – 1992 e 1999

| País, Região e Estado | Total (%) | | (%) | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1992 | 1999 | 1992 | | 1999 | |
| | | | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Brasil | 17,2 | 13,3 | 16,5 | 17,8 | 13,3 | 13,3 |
| Urbana | 12,4 | 9,7 | 10,9 | 13,7 | 9,0 | 10,3 |
| Rural | 35,8 | 29,0 | 36,5 | 35,0 | 30,2 | 27,7 |
| Nordeste | 32,7 | 26,6 | 34,8 | 30,9 | 28,7 | 24,6 |
| Maranhão | 35,2 | 28,8 | 36,5 | 34,0 | 31,0 | 26,6 |
| Urbana | 23,9 | 21,7 | 23,6 | 24,1 | 22,1 | 21,3 |
| Rural | 43,6 | 34,5 | 45,3 | 41,9 | 37,7 | 31,2 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

No Brasil, a taxa de analfabetos, como retrata a tabela 15, diferente da apresentada pelo Maranhão, declinou de 17,2%, em 1992, para 13,3%, em 1999, embora no meio rural ela continuasse elevada. Em 1999, 29,0% dos habitantes do campo maiores de 15 anos de idade eram analfabetos. Todavia, em que pese esse evidente declínio, o índice era considerado muito alto, pois o contingente das pessoas analfabetas, no final da década 1990, correspondia a algo em torno de quinze milhões de pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

As taxas de analfabetismo funcional⁵⁶ do país (que compreende as pessoas com menos de quatro anos de estudo), como podem ser evidenciadas por meio da leitura da tabela 16, também apresentaram uma queda substancial, nos anos de 1992 e 1999, caindo de 36,9% para 29,4%. No Maranhão, também foi registrado um declínio significativo, caindo de 61,8%, em 1992, para 52,8%, em 1999, uma queda de -9,0%. Entretanto, a taxa maranhense era superior à observada nacionalmente, inclusive, maior que o da própria região Nordeste que, em 1999, apresentava uma taxa de 46,2%.

⁵⁶ Para a UNESCO/OREALC o processo de alfabetização só se consolida quando as pessoas completam a 4ª série de ensino fundamental.

Tabela 16 – Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por situação do domicílio e sexo, segundo País e Unidades da Federação – 1992 e 1999

| País, Região e Estado | Total (%) | | (%) | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1992 | 1999 | 1992 | | 1999 | |
| | | | Homens | Mulheres | Homens | Mulheres |
| Brasil | 36,9 | 29,4 | 37,1 | 36,8 | 30,2 | 28,7 |
| Urbana | 29,9 | 23,8 | 29,1 | 30,6 | 23,5 | 24,0 |
| Rural | 64,3 | 53,7 | 65,6 | 63,0 | 56,3 | 51,0 |
| Nordeste | 55,2 | 46,2 | 58,4 | 52,3 | 50,1 | 42,6 |
| Maranhão | 61,8 | 52,8 | 64,5 | 59,3 | 56,7 | 49,1 |
| Urbana | 48,8 | 44,0 | 49,9 | 47,9 | 46,2 | 42,0 |
| Rural | 71,4 | 60,0 | 74,4 | 68,4 | 64,7 | 55,2 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Nos núcleos urbanos maranhenses, em 1999, a taxa de analfabetismo funcional era de 44,0%, enquanto nas áreas rurais correspondia a 60,0% das pessoas com 15 anos ou mais de idade; isto é, o número de analfabetos funcionais continuou sendo mais significativo no campo. Como pode ser observada na tabela 16, a taxa de 60,0% compreendia mais da metade da população residente, enquanto que, nas cidades, esse índice, ainda que preocupante, era bem inferior ao apresentado pela população rural.

As taxas de escolarização da população brasileira apresentaram uma discreta melhoria para os jovens entre 15 e 24 anos, considerando que, em 1992 e 1999, observou-se um crescimento de 1,2 anos na escolaridade média alcançada pelo grupo etário indicado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

No que se referem às regiões do país, a leitura da tabela 17 mostra disparidades marcantes, que permitem concluir o quanto o Brasil é desigual, com as regiões Sudeste e Sul se destacando com melhores níveis de escolaridade em relação ao Nordeste. Enquanto naquelas regiões, em 1999, os jovens entre 18 e 24 anos possuíam em média 8,2 anos de estudo, o equivalente ao ensino fundamental, os do Nordeste, no mesmo ano, alcançavam entre 5,7 e 5,9 anos, e os do Maranhão pouco mais de cinco anos de estudo (entre 5,1 e 5,6), que corresponderia a 5ª série do ensino fundamental.

Tabela 17 – Taxa de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, Brasil, Regiões Nordeste, Sudeste e Sul e Maranhão – 1992 e 1999

| País, Regiões e Estado | Ano | Média de anos de estudo da população de 7 anos ou mais de idade, por grupos de idade | | | | | | |
|------------------------|------|--|-------|-------|-------|-------|---------|------------|
| | | 7-10 | 11-14 | 15-17 | 18-19 | 20-24 | 25 ou + | TME |
| Brasil | 1992 | 0,5 | 3,2 | 5,0 | 5,9 | 6,3 | 5,0 | 4,3 |
| | 1999 | 1,2 | 4,0 | 6,2 | 7,3 | 7,5 | 5,7 | 5,3 |
| Sudeste | 1992 | 0,6 | 3,8 | 5,8 | 6,6 | 7,0 | 5,6 | 4,9 |
| | 1999 | 1,3 | 4,5 | 7,0 | 8,2 | 8,3 | 6,4 | 5,9 |
| Sul | 1992 | 0,6 | 4,1 | 5,8 | 6,6 | 6,9 | 5,3 | 4,8 |
| | 1999 | 1,5 | 4,7 | 7,1 | 8,2 | 8,2 | 6,1 | 5,9 |
| Nordeste | 1992 | 0,3 | 2,2 | 3,8 | 4,5 | 5,0 | 3,5 | 3,2 |
| | 1999 | 0,9 | 3,1 | 4,8 | 5,7 | 5,9 | 4,2 | 4,1 |
| Maranhão | 1992 | 0,2 | 2,0 | 3,7 | 4,2 | 4,3 | 2,9 | 2,8 |
| | 1999 | 0,7 | 2,7 | 4,4 | 5,1 | 5,6 | 3,7 | 3,7 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

Legenda: TME: Taxa Média de Escolaridade.

Todavia, ainda que uma parcela da população jovem do país apresentasse um perfil de escolaridade mais elevado, os níveis gerais de escolarização eram muito baixos. Como pode ser verificada na tabela 17, a taxa média de anos de estudo da população acima de sete anos de idade, no Brasil, no ano de 1999, era de apenas 5,3 anos.

Se for computada, apenas, a taxa correspondente à faixa etária de quinze anos ou mais de idade, que compreende a população economicamente ativa, tal índice sobe para 6,6 anos, no mesmo ano de 1999, mas continua abaixo do número de anos que equivale ao ensino fundamental. No Maranhão, os dados evidenciam que o perfil educacional da população acima de sete anos de idade apresenta uma média de somente 3,7 anos de estudo, enquanto a média, maiores de quinze anos (PEA estadual), era de 4,7 anos, muito abaixo da apresentada pela PEA nacional que era de 6,6 anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

A baixa média de anos de estudo da população maranhense pode ter como explicação a exclusão que o sistema educacional, ocasionada pelos mais diversos fatores, procede no decurso dos primeiros oito anos de frequência à escola (ensino fundamental), como pode ser evidenciada na tabela 18, a seguir.

Tabela 18 – Matrículas Ensino Fundamental, segundo ano e série, por situação de domicílio no Estado do Maranhão – 1991/1998

| Anos | Séries | Matrículas Ensino Fundamental | |
|------|----------------|-------------------------------|---------|
| | | Urbano | Rural |
| 1991 | 1 ^a | 480.648 | 334.930 |
| 1992 | 2 ^a | 201.685 | 98.895 |
| 1993 | 3 ^a | 160.016 | 63.895 |
| 1994 | 4 ^a | 127.279 | 42.678 |
| 1995 | 5 ^a | 120.377 | 19.852 |
| 1996 | 6 ^a | 95.539 | 15.345 |
| 1997 | 7 ^a | 83.465 | 9.143 |
| 1998 | 8 ^a | 58.932 | 7.850 |

Fonte: (ROCHA, 1999).

Como pode ser observado, a partir da leitura da tabela 18, do total de matriculados (ou 460.548 alunos), em 1991, na 1^a série do então 1^o grau (atual ensino fundamental), nos centros urbanos maranhenses, somente 58.932 alunos (ou 12,3% do total) conseguiam concluir a oitava série. Para Rocha (1999), o maior obstáculo à conclusão desse nível de ensino ocorria na passagem da 1^a para a 2^a série, quando se verifica um abandono de 278.963 alunos ou 41,9% do total. No campo, a situação é muito mais preocupante, uma vez que, apenas, 7.850 alunos (2,3%) que se matriculavam na 1^a série completavam os oito anos de estudo do ensino fundamental. Como também observado nas cidades, a maior taxa de abandono no meio rural ocorria entre a 1^a e 2^a séries quando se observa que um total de 236.035 crianças (70,4%) abandonam a escola.

Na defasagem idade/série, mostrada na tabela 19, percebe-se, igualmente, diferenças significativas entre as regiões Sul e Nordeste. Numa das regiões menos desenvolvida do país, como o Nordeste, se encontram taxas muito superiores às da região Sul. Enquanto nessa região a defasagem oscilou no ano de 1999 entre 3,51%, para a faixa etária inicial de sete anos de idade, e 56,1%, para o grupo de idade de catorze anos; na Nordeste, no mesmo ano, essa variação foi de 24,7%, na primeira faixa, e 87,9%, para a última.

Tabela 19 – Taxa de defasagem idade/série das crianças de 7 a 14 anos de idade, segundo Brasil, Regiões Sudeste, Sul e Nordeste e Estado do Maranhão – 1992 e 1999

| País, Região e Estado | Ano | Número de anos de estudo | | | | | | | |
|-----------------------|------|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| Brasil | 1992 | 26,2 | 48,2 | 57,9 | 64,5 | 68,1 | 75,1 | 78,0 | 82,3 |
| | 1999 | 16,6 | 33,8 | 45,2 | 49,8 | 55,7 | 62,2 | 66,8 | 72,7 |
| Sudeste | 1992 | 19,9 | 37,9 | 50,5 | 56,4 | 61,2 | 67,7 | 73,1 | 77,3 |
| | 1999 | 16,0 | 28,2 | 36,7 | 37,6 | 44,1 | 51,2 | 57,1 | 63,5 |
| Sul | 1992 | 6,5 | 29,5 | 37,0 | 45,9 | 53,0 | 61,1 | 62,1 | 69,0 |
| | 1999 | 3,1 | 16,8 | 25,4 | 28,6 | 39,0 | 44,5 | 48,7 | 56,1 |
| Nordeste | 1992 | 46,9 | 70,8 | 77,4 | 82,6 | 83,9 | 89,9 | 89,4 | 92,8 |
| | 1999 | 24,7 | 49,2 | 64,9 | 72,6 | 76,9 | 81,6 | 85,1 | 87,9 |
| Maranhão | 1992 | 56,9 | 77,2 | 81,5 | 83,9 | 85,8 | 91,1 | 90,6 | 94,8 |
| | 1999 | 40,0 | 61,5 | 73,3 | 82,7 | 81,7 | 88,3 | 84,7 | 92,7 |

Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001).

No Maranhão, em 1999, a proporção da defasagem idade/série na faixa de sete anos de idade era de 40,0% enquanto na de catorze anos de 92,7%, o que, de certa forma, pode confirmar a tipologia do aluno maranhense, traçada pelo representante do BIRD.

Assim, as chances de inserção dessa força de trabalho, portadora de pré-requisitos educacionais mínimos e sem qualificação, no limitado mercado de trabalho maranhense seriam quase nulas, senão inexistentes. O grande número de analfabetos e analfabetos funcionais, bem como a baixa média de anos de estudos da força de trabalho – na hipótese da existência de um estoque suficiente de empregos no mercado de trabalho maranhense – não permitiriam que esse contingente tivesse maiores chances de inserção uma vez que ele não teria o perfil adequado demandado pelo mercado, em função do discurso da empregabilidade, que requer, minimamente, níveis maiores de escolaridade.

Além disso, os dados permitem também, de forma inquestionável, concluir pelo quadro de subdesenvolvimento do Maranhão, que se expressa na importância que a agricultura familiar exerce na economia do Estado, em que pese o acelerado êxodo registrado no campo, na pequena proporção de assalariados com carteira assinada em relação à população ocupada, no elevado número de trabalhadores por conta própria – geralmente autônomos pobres ou micro empresários de caráter familiar, engajados em empreendimentos de baixa produtividade, conseqüentemente, de pouca lucratividade –, e, por fim, no baixo percentual de ocupados que pagam a previdência social pública.

Uma outra evidência do grau de subdesenvolvimento do Maranhão seria o reduzido investimento público e privado, incapaz de induzir o crescimento econômico do Estado. Por sua vez, verifica-se a concentração dos investimentos produtivos nos grandes projetos minero-metalúrgicos, cujo processo produtivo se caracteriza pelo alto investimento em capital constante, o que torna a composição orgânica do capital dessas indústrias elevada, que prescinde de grandes quantidades de força de trabalho, além de tornar inacessível a integração com empresas de pequeno e médio porte locais; e no agronegócio, baseado na monocultura de soja, eucalipto e cana-de-açúcar. Esses setores passam a coexistir com uma indústria tradicional, caracterizada por processos produtivos pouco complexos, em certa medida intensivos em força de trabalho; com a secular e tradicional agricultura familiar e com a expansão da economia informal, principalmente nos centros urbanos.

Tal cenário justificaria então a necessidade de qualificar esse contingente de trabalhadores no Estado. Assim, a partir desse quadro de precarização do trabalho, o PLANFOR foi implantado no Maranhão e desenvolvido, de 1996 a 2001, por meio dos planos estaduais de qualificação. As ações de educação profissional oferecidas, para qualificar e requalificar essa população, visavam elevar a empregabilidade da força de trabalho maranhense.

4.2 Público alvo do PLANFOR no Maranhão

Como visto no capítulo 3, embora tivesse como foco geral a PEA, o PLANFOR operou com duas definições de público-alvo em função da aplicação dos recursos do FAT: os grupos considerados vulneráveis, que apresentavam dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e às alternativas de qualificação profissional, que, ao longo da implantação do Plano, foram sendo definidas por meio da base normativa que orientou as ações de educação profissional; e os grupos considerados vitais ao desenvolvimento sustentado.

A Resolução 194/1998 do CONDEFAT introduziu o critério da discriminação positiva visando – na hipótese de ocorrer limitação da oferta de vagas – priorizar, especialmente, os seguintes grupos de pessoas: i) em situação de pobreza; ii) com baixa escolaridade (analfabetos absolutos, funcionais e/ou com até sete anos de estudo); iii) jovens pobres com 15 anos incompletos, de baixa escolaridade, candidatos ao primeiro emprego e em situação de risco social; iv) mulheres pobres e de baixa escolaridade; v)

minorias étnicas (negros e indígenas); e vi) portadores de deficiências que implicassem desvantagem/discriminação no mercado de trabalho e/ou dificuldade de acesso a qualificação profissional. Segundo os dados mostrados pela tabela 20, a seguir, o público prioritário abrangido pelas versões anuais do PLANFOR no Maranhão distribuiu-se da seguinte forma.

Tabela 20 – Público prioritário PEQ-MA, segundo condição da ocupação – 1996/2001

| Público Prioritário | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|------------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Desocupados | | | | | | | | | | | | |
| 1º emprego | - | - | 1.932 | 12,9 | 2.444 | 11,0 | 4.490 | 28,3 | - | - | - | - |
| Seguro Desemprego | 53 | * | 509 | 3,4 | 134 | 0,6 | 114 | 0,7 | - | - | - | - |
| Desempregados | - | - | 1.187 | 7,9 | 4.221 | 19,0 | 3.811 | 23,5 | 17.055 | 34,8 | 38.504 | 44,8 |
| Nunca trabalhou | 1.128 | 10,3 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Ocupados | | | | | | | | | | | | |
| Ocupados | - | - | - | - | - | - | - | - | 31.825 | 65,1 | - | - |
| Risco desemprego | - | - | 67 | * | 2.221 | 10,0 | - | - | - | - | 6.557 | 7,6 |
| Pescador/assentado | 1.745 | 16,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Doméstico com registro | - | - | - | - | - | - | 14 | * | - | - | - | - |
| Doméstico sem registro | - | - | - | - | - | - | 101 | 0,6 | - | - | - | - |
| Dono(a) de casa | 222 | 2,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Assalariado c/registo | 55 | * | 1.776 | 11,8 | 5.066 | 22,8 | 1.649 | 10,2 | - | - | - | - |
| Assalariado sem registro | - | - | - | - | - | - | 693 | 4,2 | - | - | - | - |
| Empreendedores | | | | | | | | | | | | |
| PROGER etc. | - | - | 792 | 5,3 | 1.022 | 4,6 | - | - | - | - | - | - |
| Autogestionado, co-gestionado | - | - | - | - | - | - | 1.227 | 7,5 | - | - | - | - |
| Cooperado | - | - | - | - | - | - | 13 | * | - | - | - | - |
| Empresário e/ou microprodutor | 3.258 | 29,9 | 1.931 | 12,9 | 3.333 | 15,0 | - | - | - | - | 12.863 | 15,0 |
| Microprodutor com registro | - | - | - | - | - | - | 322 | 2,0 | - | - | - | - |
| Microprodutor sem registro | - | - | - | - | - | - | 1.128 | 6,9 | - | - | - | - |
| Autônomos | | | | | | | | | | | | |
| Conta própria | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5.602 | 6,5 |
| Autônomo informal | 248 | 2,2 | 1.709 | 11,4 | 3.777 | 17,0 | - | - | - | - | - | - |
| Autônomo com registro | - | - | - | - | - | - | 138 | 0,8 | - | - | - | - |
| Autônomo sem registro | - | - | - | - | - | - | 1.705 | 10,5 | - | - | - | - |
| Profiss. Liberal com empregados | - | - | - | - | - | - | 15 | * | - | - | - | - |
| Profiss. Liberal sem empregados | - | - | - | - | - | - | 126 | 0,7 | - | - | - | - |
| Outros | | | | | | | | | | | | |
| Aposentado | - | - | - | - | - | - | 29 | 0,1 | - | - | - | - |
| Estagiário | - | - | - | - | - | - | 14 | * | - | - | - | - |
| Habilitado | - | - | - | - | - | - | 13 | * | - | - | - | - |
| Não remunerado | - | - | - | - | - | - | 7 | * | - | - | - | - |
| Não identificado | 4.176 | 38,3 | 4.915 | 33,9 | - | - | - | - | - | - | 21.423 | 24,9 |
| Total Treinados | 10.885 | 100 | 14.818 | 100 | 22.218 | 100 | 16.174 | 100 | 48.880 | 100 | 85.776 | 100 |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

* Sem relevância estatística.

A leitura dos dados apresentados pela tabela 20 indica que, no primeiro triênio do Plano, o atendimento do público considerado prioritário pelas ações de educação profissional não difere no geral. Dentre as cinco grandes clientela – desocupados; ocupados; empreendedores; pessoas autônomas e outros –, observa-se que, em 1996, os empreendedores foram os responsáveis pelo maior número de treinandos com 3.258 matriculados nos cursos (29,9%). Nessa clientela, a categoria agraciada com o total das vagas foi a de empresário e/ou microprodutor. Em seguida destacam-se os ocupados com 2.022 treinandos (18,4%), sendo a categoria de pescador/assentado a mais beneficiada com 1.745 treinandos (16,0%). A clientela dos desocupados foi responsável por 1.181 vagas, sendo que o grupo mais beneficiado foi o de pessoas que nunca trabalharam (10,3%). Os beneficiários do seguro-desemprego foram somente 53 treinandos. O contingente que mais se sobressaiu foi o das pessoas não identificadas com a sua situação no mercado de trabalho, com 4.176 treinandos ou 38,0% do total de atendidos.

Em 1997, o contingente que não tinha sua situação identificada no mercado de trabalho permaneceu elevado com 4.915 treinandos (33,9%). No entanto, a taxa dos desocupados contemplados pelas ações de educação profissional aumentou, passando de 1.181 para 3.628 treinandos, ou de 10,7% para 24,2% do total de matrículas, sendo que as categorias mais beneficiadas foram os candidatos ao primeiro emprego com 1.932 (12,9%) e os desempregados com 1.187 treinandos (7,9%). Os beneficiários do seguro-desemprego foram responsáveis por, apenas, 509 matrículas ou 3,4% do total de vagas. Os ocupados totalizaram 1.843 matrículas ou 12,0% das pessoas atendidas. Dentre eles, destacam-se os assalariados registrados com 1.776 matrículas (11,8%), enquanto os sob risco de desemprego correspondiam, somente, a 67 treinandos.

Em 1998, observa-se o crescimento da taxa de atendimento dos desocupados em relação ao ano anterior, passando de 24,2% para 30,6%, ou de 3.628 para 6.799 treinandos, com destaque para a categoria dos desempregados com 19,0% (4.221) e, em seguida, aos candidatos ao primeiro emprego com 2.444 treinandos ou 11,0% do total. Por sua vez, os ocupados aumentaram a sua participação, passando de 1.843 para 7.287 atendidos (32,8%), sendo que a categoria que mais se sobressaiu foi a dos assalariados registrados com 5.066 matriculados ou 22,8% do total.

Em geral, a referida distribuição das categorias manteve certa coerência com a estrutura da PEA estadual, todavia a elevada taxa de assalariados com registro (trabalhadores formais), observada, em 1998, seria incoerente com a composição da

população ativa maranhense e, inclusive, com as próprias diretrizes do CONDEFAT. Isso indica a não observância da diretriz que disciplinou a escolha do público-alvo. Além disso, o GAEPP observa que ocorreu privilegiamento de programas de servidores públicos e de bancários no conjunto das ações de qualificação do PEQ-98.

Quanto aos atendidos pelos cursos de educação profissional, no ano de 1999, esses se dividiram, especialmente, entre os desocupados com 8.415 treinandos (52,5%), sendo que os candidatos ao primeiro emprego corresponderam a 4.490 e os desempregados a 3.811 matriculados; os empreendedores, com 2.690 treinandos, sendo que as categorias mais beneficiadas foram os autogestionados e os microprodutores sem registro, respectivamente, com 1.227 (7,5%) e 1.128 treinandos (6,9%); os ocupados com 2.457 treinandos ou 15,0% do total, aí incluídos os assalariados registrados com 1.649 treinandos (10,2%) e os assalariados sem registro com 693 atendidos (4,2%). A categoria de trabalhadores sob risco de desemprego (bancários, portuários e ferroviários) não foi contemplada.

Os dados mostram que os ocupados representaram mais de 65,0% dos treinandos atendidos pelo PEQ/2000 ou 31.825 treinandos, enquanto os desocupados foram responsáveis por 17.055 vagas (34,8%). Isso, além de contrariar as diretrizes do CONDEFAT, que considera os desocupados como clientela prioritária, evidencia um retrocesso em relação ao ano anterior, quando essa clientela foi a mais beneficiada.

No PEQ/2001, os desocupados passam a ser novamente o segmento predominante entre os beneficiários das ações de educação profissional, correspondendo a 38.504 treinandos ou 44,8% do total. O destaque foi, novamente, o contingente de pessoas que não teve sua situação identificada no mercado de trabalho, que representava 21.423 atendidos ou 24,9% do total de vagas.

Como se pode perceber da leitura da tabela 20, embora a taxa de atendimento aos habilitados ao seguro-desemprego, ao longo do primeiro triênio (1996/1998), não tenha sido muito significativa, os dois últimos anos do segundo triênio (1999/2001) do PLANFOR-MA, apesar de no ano de 1999 terem sido atendidas 4.490 pessoas (28,3%), foram marcados pela inexistência de participação desse público, configurando desarticulação entre as ações de educação profissional e os demais componentes da política pública de emprego.

Em quase todos os anos, do ponto de vista relativo, os indivíduos ocupados se apresentaram como os maiores beneficiários das ações de educação profissional, a exceção do ano de 1999, quando a participação dos desocupados correspondeu a 52,5%.

Verifica-se que, conforme os números absolutos da tabela 20, a clientela desocupada aparece como a categoria que concentrou o maior número de treinandos, com 75.582 pessoas qualificadas, sendo que, nessa, os desempregados atingiram o montante de 64.778 atendidos.

A segunda mais beneficiada foi a dos trabalhadores ocupados com 51.991 treinandos. Dentre as categorias que mais se destacaram nessa clientela se sobressai a dos genericamente chamados de ocupados, com 31.825 treinandos, e a dos assalariados registrados (trabalhadores formais), com 8.546 atendidos. A clientela dos empreendedores aparece logo em seguida atingindo um total de 25.889 treinandos, enquanto que a dos autônomos foi beneficiada com o menor número de atendimentos ou 13.320 treinandos qualificados.

Tomadas as categorias em conjunto, verifica-se que o Plano Estadual seguiu, em linhas gerais, as diretrizes do CONDEFAT, quanto à focalização do público considerado prioritário, apesar da constatação de distorções e da falta de integração entre outros mecanismos financiados pelo FAT, como o seguro-desemprego.

O planejamento com foco nas demandas do mercado de trabalho, embora o PLANFOR indicasse que esse requisito deveria merecer atenção especial na definição das ações de educação profissional, não foi tarefa fácil para os gestores estaduais. No Maranhão, no primeiro ano de implantação do Plano, a falta de dados sobre o perfil e as tendências do mercado de trabalho local fizeram com que a escolha do público-alvo obedecesse a critérios elaborados pelas próprias entidades executoras (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Em 1997, a escolha do público-alvo se deu sem a participação das executoras, dos setores governamentais e do Conselho Estadual do Trabalho, apesar da criação de grupos de diálogo, que visava reunir técnicos da SOLECIT, coordenadores das entidades e especialistas na área de educação profissional, para discutir as demandas a serem atendidas. Somente em 1998, é que se observa certo planejamento sobre o público a ser atendido, embora a demanda indicada fosse muito genérica, incapaz de fornecer subsídios suficientes para uma definição quantitativa e qualitativa desse público.

A partir de 1999, os documentos oficiais mostram estimativas de atendimento aos públicos prioritário e vulnerável que seguiam, em linhas gerais, os critérios estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CONDEFAT). A participação do Conselho Estadual do Trabalho (CET) no processo

de tomada de decisões, referente à escolha do público-alvo, continuou irrelevante, uma vez que as decisões continuavam centralizadas na recém-criada Gerência de Desenvolvimento Social do Estado, de modo que o PLANFOR, no Maranhão, continuou sendo implementado sem nenhuma fundamentação em estudos da realidade do mundo do trabalho local, comprometendo a sua consistência e adequação à realidade maranhense.

A incorporação de novos sujeitos visando ao fortalecimento da Rede de Educação Profissional (REP) é outro aspecto que deve ser salientado. O número de executoras contratadas para atuar no Maranhão passou, entre 1996 e 2001, de 13 para 33, registrando-se um movimento que acompanhou as oscilações no montante de recursos disponíveis. A princípio, as entidades mais atuantes foram as ong's, seguidas pelos sindicatos, organizações governamentais e cooperativas. A reversão desse quadro aconteceu, a partir de 1998, quando as entidades do sistema "s", juntamente com instituições privadas com fins lucrativos, passaram a ampliar a sua participação nos PEQ's, de modo que, no ano de 2000, tais instituições foram contempladas com 72,5% dos treinandos e 71,5% dos recursos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Características sócio-demográficas do público atendido

No que se refere à caracterização do perfil sócio-demográfico da clientela atendida pelo PLANFOR no Estado, ela se constitui em outro aspecto importante uma vez que permite avaliar as dificuldades para se efetivar a focalização de suas ações. Além disso, a combinação do processo de reestruturação do capital, que desembocou na crise do emprego assalariado, com o subdesenvolvimento de estados, como o Maranhão, ao promoverem a precarização das condições de trabalho de parte da classe trabalhadora, exerce pressão sobre as políticas públicas de educação profissional, principalmente sobre as ações voltadas aos segmentos sociais mais vulneráveis, historicamente preteridos, como mulheres, jovens, negros e indivíduos portadores de baixos níveis de escolarização. Nesse sentido, a seguir, na tabela 21, será apresentado o perfil sócio-demográfico do público atendido pelo PLANFOR no Maranhão, observando se tal público se caracterizaria pela vulnerabilidade e se estaria em concordância com a concepção do Ministério do Trabalho e Emprego e sua Secretaria Especial de Formação, conforme visto no início desse capítulo.

Tabela 21 – População prioritária atendida pelo PLANFOR e sua respectiva distribuição, segundo localização, sexo, etnia, idade, escolaridade – 1996/2001

| Variáveis | Período | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|---------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Localização | | | | | | | | | | | | |
| Urbana | 6.033 | 55,4 | 11.444 | 77,0 | 18.219 | 82,0 | 10.105 | 62,3 | 35.148 | 66,3 | 61.758 | 70,2 |
| Rural | 4.852 | 44,5 | 3.374 | 23,0 | 3.999 | 18,0 | 6.111 | 37,7 | 17.848 | 33,6 | 24.018 | 29,8 |
| Sexo | | | | | | | | | | | | |
| Masculino | 6.526 | 59,9 | 7.920 | 53,0 | 11.553 | 52,0 | 8.346 | 51,4 | 27.703 | 55,4 | 43.051 | 50,1 |
| Feminino | 4.359 | 40,0 | 6.898 | 47,0 | 10.665 | 48,0 | 7.870 | 48,5 | 22.293 | 44,5 | 42.725 | 49,8 |
| Etnia | | | | | | | | | | | | |
| Branco | 3.172 | 29,1 | 3.595 | 24,2 | 6.888 | 31,0 | 4.716 | 29,0 | 13.942 | 26,5 | 20.389 | 23,7 |
| Negro | 1.761 | 16,1 | 3.471 | 23,4 | 4.000 | 18,0 | 3.415 | 21,0 | 6.369 | 12,1 | - | - |
| Pardo | 5.728 | 52,6 | 6.750 | 45,5 | 10.220 | 46,0 | 6.499 | 40,0 | 24.067 | 45,8 | 36.318 | 42,3 |
| Amarelo | 181 | 1,6 | 466 | 3,1 | 222 | 1,0 | 550 | 3,3 | 1.342 | 2,5 | - | - |
| Indígena | - | - | - | - | - | - | 220 | 1,3 | 1.025 | 1,9 | - | - |
| Sem infor. | 43 | 0,3 | 536 | 3,6 | 888 | 4,0 | 816 | 5,0 | 5.725 | 10,9 | - | - |
| Idade | | | | | | | | | | | | |
| 14-18 | 1.203 | 11,0 | 2.538 | 17,0 | 1.333 | 6,0 | - | - | - | - | - | - |
| 15-19 | | | | | | | - | - | 6.641 | 12,5 | - | - |
| 16-19 | | | | | | | 3.442 | 21,2 | - | - | - | - |
| 19-21 | 1.065 | 9,7 | 2.026 | 14,0 | 2.222 | 10,0 | - | - | - | - | - | - |
| 20-24 | | | | | | | 2.426 | 15,0 | 11.688 | 22,0 | 20.337 | 23,7 |
| 22-29 | 2.392 | 21,9 | 3.826 | 26,0 | 6.221 | 28,0 | - | - | - | - | - | - |
| 25-29 | | | | | | | 3.298 | 20,3 | 7.878 | 14,8 | - | - |
| 25-39 | | | | | | | - | - | - | - | 32.501 | 37,8 |
| 30-34 | | | | | | | 2.111 | 13,0 | - | - | - | - |
| 30-39 | 2.544 | 23,3 | 3.253 | 22,0 | 6.221 | 28,0 | - | - | 12.031 | 22,6 | - | - |
| 35-39 | | | | | | | 1.964 | 12,1 | - | - | - | - |
| 40-44 | | | | | | | 887 | 5,5 | - | - | - | - |
| 40-49 | 2.177 | 20,0 | 2.030 | 13,0 | 3.777 | 17,0 | - | - | 8.289 | 15,6 | 12.086 | 14,0 |
| 50 ou + | 1.517 | 13,9 | 1.146 | 8,0 | 2.444 | 11,0 | 1.010 | 6,2 | - | - | - | - |
| 50-54 | | | | | | | - | - | - | - | - | - |
| 55-59 | | | | | | | 834 | 5,1 | - | - | - | - |
| 50-64 | | | | | | | 199 | 1,2 | - | - | - | - |
| 65 ou + | | | | | | | - | - | 5.609 | 10,5 | 8.329 | 9,7 |
| + de 60 | | | | | | | - | - | 916 | 1,7 | 1.432 | 1,6 |
| Escolaridade | | | | | | | | | | | | |
| Analfabeto | 1.726 | 15,8 | 1.082 | 7,0 | 2.222 | 10,0 | 591 | 3,6 | 2.084 | 3,9 | - | - |
| 1º G. até 4º série inc. | | | | | | | 3.504 | 21,6 | 8.276 | 15,6 | - | - |
| 1º G. até 4º série com. | | | | | | | 490 | 3,0 | 3.228 | 6,0 | - | - |
| 1º incomp. | 5.172 | 47,5 | 5.352 | 37,0 | 5.111 | 23,0 | 2.833 | 17,4 | 9.040 | 17,0 | - | - |
| 1º compl. | 1.205 | 11,0 | 3.622 | 24,0 | 5.554 | 25,0 | - | - | - | - | - | - |
| 2º incomp. | 504 | 4,6 | - | - | - | - | 3.471 | 21,4 | 5.155 | 9,7 | - | - |
| 2º compl. | 1.928 | 17,7 | 4.022 | 27,0 | 7.998 | 36,0 | 508 | 3,1 | 7.012 | 13,2 | - | - |
| 3º incomp. | 9 | * | - | - | - | - | 4.023 | 24,8 | 15.914 | 30,0 | 25.467 | 29,6 |
| 3º compl. | 388 | 3,5 | 740 | 5,0 | 1.333 | 6,0 | 92 | 0,5 | 1.171 | 2,2 | - | - |
| Sem infor. | 53 | 0,4 | - | - | - | - | 428 | 2,6 | 1.179 | 2,2 | - | - |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

* Sem relevância estatística.

No que se refere ao domicílio do público-alvo, conforme tabela 21, constata-se que o atendimento das ações de educação profissional privilegiou, majoritariamente, os residentes nas zonas urbanas, ou seja, do total de 202.909 atendidos, os residentes nas cidades correspondiam a 142.707 treinandos (70,3%), enquanto, na zona rural, foram atendidos, apenas, 60.202 pessoas (29,7%), embora a taxa de trabalhadores com ocupação na agricultura, em 1999, representasse, como citado anteriormente, 56,2% do total da população ocupada do Maranhão.

A preferência dada aos residentes nas cidades em detrimento dos que habitavam a zona rural, pode denotar a opção por ações compensatórias direcionadas, sobretudo, a população expulsa do campo sem garantias de ocupações estáveis nos espaços urbanos, ao invés de favorecer a fixação desses trabalhadores por meio de uma política de educação profissional articulada às demais políticas públicas voltadas para a área rural.

A tabela 21 mostra, também, em um dos aspectos que caracteriza a vulnerabilidade do público-alvo, como o sexo⁵⁷, que a participação masculina foi majoritária em todos os anos de execução dos PEQ's, respectivamente, 59,9%, 53,0%, 52,0%, 51,4%, 55,4% e 50,1%, mesmo se constatando que o índice de atividade do sexo feminino, como mostrado anteriormente pelo IBGE, registrou elevação de seu percentual no final da década de 1990, alcançando 55,9% do total das mulheres. Todavia, o contingente feminino foi bem expressivo, atingindo, nos anos de execução dos Planos Estaduais, respectivamente, 40,0%, 47,0%, 48,0%, 48,5%, 44,5% e 49,8% do total de treinandos⁵⁸. Quanto ao quesito etnia, os dados da tabela referentes aos anos de implantação do Plano (1996 e 2001) comprovam que a maioria dos treinandos é composta de pessoas pardas, seguida de brancos, e, em número reduzido, de negros. Nos anos de 1999 e 2000, se verifica uma pequena minoria de indígena. O fato de a tabela 21 apresentar que a maioria dos treinandos de cor parda contrasta com a realidade da população maranhense que é, majoritariamente, negra.

A tabela 21 revela que os dados referentes à faixa etária – outro aspecto que caracteriza a vulnerabilidade da população – indicam que o grupo mais beneficiado foi o de indivíduos entre 30 a 39 anos, seguido das pessoas compreendidas na faixa entre 40 a 49 anos. Com relação aos jovens entre 16 e 21 anos – quando começa a busca pelo primeiro emprego – a taxa de atendimento a essa faixa ficou bem inferior à das citadas

⁵⁷ Também são aspectos que caracterizam a o grau de vulnerabilidade do público-alvo a etnia, a idade e a escolaridade.

anteriormente. Sobre o grau de escolaridade, os dados mostram que diminuiu ano a ano o atendimento aos indivíduos analfabetos, com exceção do ano de 1998, quando se verifica um crescimento em relação ao ano anterior, de 7,0% para 10,0%, embora o ano de 1996 tenha sido o que apresentou a maior taxa de atendimento (15,85%). Por sua vez, ao longo do processo de execução do PLANFOR no Estado, a taxa dos treinandos com o segundo grau completo registrou crescimento constante no primeiro triênio do Plano, passando de 17,7%, em 1996, para 36,0%, em 1998; declinando a partir de 1999, sendo que, no ano de 2000, nenhuma pessoa portadora desse grau de escolaridade foi beneficiada pelas ações de educação profissional no Maranhão.

Assim, ao mesmo tempo que se verificam que aspectos como sexo e etnia foram considerados, uma vez que se constata uma grande incidência de mulheres e de pardos/negros como beneficiários das ações do PLANFOR, não se pode afirmar o mesmo a respeito de outros grupos, tidos como vulneráveis, como os jovens entre 16 e 21 anos e os portadores de baixa escolaridade. Sobre o último grupo fica evidente que a diminuição do atendimento a pessoas sem instrução é incoerente com as taxas de analfabetismo apresentadas, em 1999, pela população em idade ativa no Estado, que eram 28,8% do total dessa população (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001). Por outro lado, a redução da atenção aos portadores de menos de quatro anos de estudo, se apresenta igualmente inconsistente com a taxa estadual de analfabetismo funcional, que correspondia, em 1999, a 52,0% do total da população maior de 15 anos de idade. Todavia, em geral, o perfil sócio-demográfico apresentado pelos treinandos atendidos pelos cursos oferecidos pelos PEQ's, parece se enquadrar nos critérios do PLANFOR, que pretendia atender, de fato, parte da população para a qual as ações de educação profissional antes eram inalcançáveis.

4.3 Metas, investimentos e desenvolvimento do PLANFOR no Maranhão

Ao longo do período de vigência do PLANFOR no Estado do Maranhão, materializado por meio dos PEQ's, foi observada evolução dos investimentos, embora os repasses dos recursos apresentassem oscilações. Nos dois últimos anos de execução do Plano, se percebe um movimento ascendente dos recursos, que se fez sentir no crescimento do número de educandos e municípios atendidos.

⁵⁸ Não obstante o percentual apresentado pelo sexo feminino seja menor do que o alcançado pelo masculino, esse resultado é superior à participação feminina na PEA estadual.

A tabela 22 mostra que o volume de investimentos cresceu, consideravelmente, alcançando, em 2001, um montante de 12,3 milhões, embora se observe que a taxa de crescimento dos investimentos seja inferior ao número de treinandos que, também, sofreu oscilação nas suas metas.

Tabela 22 – Previsão e realização de investimentos, previsão e realização de atendimento de treinandos, total de municípios do Maranhão, total de municípios atendidos – 1996/2001

| Ano | Recursos (milhões de reais) | | Treinandos (em mil) | | TM | MA | |
|--------------|--------------------------------|-------------|------------------------|------------|-----|-----|------|
| | P | R | P | R | | N | % |
| 1996 | 7,0 | 4,0 | 28 | 06 | 136 | 54 | 39,7 |
| 1997 | 3,4 | 3,5 | 17 | 14 | 217 | 61 | 28,1 |
| 1998 | 3,7 | 3,7 | 15 | 21 | 217 | 204 | 94,0 |
| 1999 | 3,0 | 2,9 | 32 | 28 | 217 | 108 | 49,7 |
| 2000 | 6,5 | 6,5 | 94 | 50 | 217 | 215 | 99,1 |
| 2001 | 12,7 | 12,3 | 123 | 108 | 217 | 215 | 99,1 |
| TOTAL | 36,3 | 32,9 | 309 | 227 | - | - | - |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Legenda: P: Previsto; R: Realizado; TM: Total de Municípios; MA: Municípios Atendidos.

Os dados da tabela 22, por um lado, indicam que a previsão era atingir, em 1996, a meta de 28.000 educandos. Todavia, o atendimento realizado foi, apenas, de 6.000 treinandos, representando, apenas, 21,4% daquele total. Por outro lado, se se compara o número inicial de atendidos, quando da implantação do Plano em 1996, com o ano de 2001, verifica-se um incremento da ordem de 1.800% ou, em números absolutos, passou-se, no período, de 6.000 para um total de 108.000 treinandos atendidos.

A distribuição das ações pelos municípios maranhenses, entre o primeiro e o segundo ano de implantação, aponta para uma redução relativa dos municípios atendidos (de 39,7%, em 1996, para 28,1%, em 1997). Isso se explica pelo processo de emancipação de um grande número de distritos e pequenas comunidades, realizado pelo legislativo estadual, que ampliou de 136 para 217 o número de municípios no Estado. A partir de 1998, verifica-se que as ações de educação profissional distribuem-se por quase todo o território maranhense, sendo que nos anos de 2000 e 2001, foi alcançada a cobertura de quase todos os municípios ou 99,1% do total.

Como se pode observar, não há uma relação proporcional direta envolvendo a evolução dos aspectos anteriormente considerados. Isso porque a quantidade de educandos atendida está em função não só do volume de recursos disponibilizados, mas

também da carga horária média dos cursos. Sobre essa última variável, pode-se dizer que a sua redução de 150 para 90 horas, em média, foi um expediente utilizado pelas entidades executoras para aumentar o custo/aluno/hora, fixado pelo Ministério do Trabalho, baseado em um valor médio do custo/aluno, calculado a partir da relação entre o valor do convênio e o número total de treinandos do estado.

A equipe de avaliação ressalta que o fenômeno de elevação do custo aluno-hora ocorreu paralelamente à diminuição da carga horária dos cursos, com repercussões diretas e negativas na qualidade imprimida ao processo de qualificação. A redução da carga horária, segundo a equipe de avaliação, pode ter sido induzida pela imposição indireta, por parte do Ministério, de um custo aluno médio de 105,62, obtido a partir da relação entre o valor total do convênio e o número total de treinandos, ambos fixados pela SSPE. A Secretaria de Trabalho do Maranhão, equivocadamente, tomou este indicador como principal parâmetro de custo, no lugar do custo/aluno/hora. Assim, o custo/aluno evidencia-se como um valor que se ajusta ao crescimento da oferta de cursos em vez de ajustar-se às efetivas necessidades de “insumos” destinados ao melhoramento da qualidade do ensino profissional objetivado. Diante deste “engessamento”, o artifício utilizado por certas entidades para reduzir o custo/aluno foi a redução da carga horária (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 103 – grifos do autor).

Um dado a considerar, como pode ser observado na tabela 23, é que, em 1996, o custo/aluno médio foi de R\$ 326,60 (trezentos e vinte e seis reais e sessenta centavos), valor bem superior ao da média nacional que, à época, correspondia a R\$ 190,00 (cento e noventa reais).

Tabela 23 – Média custo/aluno e custo/aluno/hora PEQ-MA, em reais – 1996/2001

| Variáveis | Período | | | | | |
|--------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Custo/aluno (reais) | 326,60 | 204,21 | 166,82 | 124,14 | 110,50 | 86,58 |
| Custo/aluno/hora (reais) | - | - | 1,31 | 1,00 | 2,30 | 2,16 |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Em 1997, essa quantia variou para R\$ 204,61 (duzentos e quatro reais e sessenta e um centavos), abaixo do ano anterior. Em 1998, passou para R\$ 166,82 (cento e sessenta e seis reais e oitenta e dois centavos), que além de se situar abaixo do ano de 1997, foi inferior, inclusive, ao da previsão orçamentária que estimava algo em torno de R\$ 216,00 (duzentos e dezesseis reais). Em 1999, o custo/aluno diminuiu ainda mais, situando-se em R\$ 124,14 (cento e vinte e quatro reais e quatorze centavos). Nos anos

de 2000 e 2001 a inflexão nos valores do custo/aluno se manteve, sendo que, nesse período, foram registradas as quantias mais baixas da vigência do PLANFOR no Maranhão, respectivamente, R\$ 110, 50 (cento e dez reais e cinquenta centavos) e R\$ 86,58 (oitenta e seis reais e cinquenta e oito centavos).

Segundo se pode depreender da tabela 23, nos dois primeiros anos de vigência do Plano⁵⁹, a variável custo/aluno/hora não foi considerada no processo de sistematização da avaliação. Em 1998, a quantia sofreu uma alteração negativa que a situou em R\$ 1,31 (um real e trinta e um centavos). Por sua vez, o ano de 1999 registrou o menor valor durante a vigência do Plano, algo em torno de R\$ 1,00 (um real). Em 2000, esse valor oscilou, novamente, subindo para R\$ 2,30 (dois reais e trinta centavos), apesar de ter sofrido uma nova inflexão em 2001, sendo reduzido para R\$ 2,16 (dois reais e dezesseis centavos).

Nesse sentido, ao estabelecer uma meta de atendimento de 20,0% da PEA, sem uma correspondente elevação dos recursos do FAT, o governo federal acabou, na verdade, originando um conflito entre quantidade e qualidade, ou seja, cursos com carga horária pequena e com uma meta de treinandos alta.

Abandono, metodologia adotada e integração com outros programas do FAT

A partir de 1997, apesar de, no ano anterior, em 1996, o Plano apresentar uma taxa de abandono de 53,0%, verifica-se uma elevação dos índices de conclusão dos cursos de educação profissional. Entre 1997 e 1998, a taxa de conclusão foi de aproximadamente 94,0%, e entre 2000 e 2001, de 93,0%, sendo que, em 1999, o índice ultrapassou a meta estimada em mais de 7,0%. Ao longo do período, a média de conclusão dos cursos de educação profissional foi de 88,3%, que pode ser considerado, segundo os parâmetros do PLANFOR, como satisfatório. No entanto, se for desconsiderado o ano de 1996, a taxa alcança o patamar de 96,7%. Ocorre que tal resultado pode ter sido alcançado por meio do preenchimento aleatório das vagas ou, até mesmo, em função da desistência de alunos, muitas vezes, durante o transcorrer dos cursos, alguns em estágios bem avançados em relação aos conteúdos ministrados (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

⁵⁹ Entretanto, o MTE estimava que tais valores correspondiam, respectivamente, a R\$ 1,72 (um real e setenta e dois centavos) e a R\$ 2,57 (dois reais e cinquenta e sete centavos) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Os conteúdos ministrados, quando confrontados com o perfil dos treinandos, mostram situações identificadas como problemáticas, que iam desde a aleatoriedade na definição dos cursos e a sua inconsistência com a realidade concreta do Estado, até casos em que não foi levada em conta a situação das clientelas à margem do mercado de trabalho. Todavia, se constatou, também, em alguns PEQ's, o engajamento de treinandos cuja atividade desempenhada era compatível com a natureza dos cursos (por exemplo, curso de fruticultura para pequenos produtores rurais), e, no caso da requalificação para bancários, funcionários públicos, artesãos, etc., que os conteúdos se situavam nas áreas de atuação dos treinandos.

No que se refere à metodologia adotada, foi constatado que, em geral, a maioria das entidades se utilizou de recursos e procedimentos de ensino pouco adequados ao perfil da clientela, especialmente nos cursos cujo público-alvo eram trabalhadores de baixa escolaridade e/ou analfabetos. Em algumas versões, foi observada

[...] uma relação equivocada entre conteúdo e carga horária dos cursos, com insuficiência desta última. Por outro lado, houve concentração de carga horária em um período de tempo reduzido e a não conciliação das aulas, em alguns casos, com o estilo de vida e o ritmo de trabalho dos alunos, o que se mostrou pedagogicamente inadequado. Como consequência da reduzida carga horária e da sua concentração em um espaço de tempo reduzido, houve dificuldade de apreensão e fixação dos conteúdos ministrados. Em alguns casos, os treinamentos ministrados configuraram-se quase como “cursos de finais de semana”. Em outros, a maior carga horária não garantiu uma capacitação efetiva (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 61).

Também foi constatada, pela leitura do relatório síntese, que a noção do trabalho em série e de educação profissional como mera preparação para o desempenho de tarefas estáticas e rotineiras, foi uma constante em cursos oferecidos em algumas versões do Plano Estadual. A carga horária média continuou sendo insuficiente, mesmo tendo apresentado tendência de elevação.

Por fim, embora os projetos das executoras indicassem em suas justificativas a necessidade de se formar um trabalhador flexível e polivalente, foi verificado que as habilidades propostas se referiam muito mais à pretérita qualificação de tipo taylorista do que à atual concepção flexível.

Quanto ao desenvolvimento de habilidades (básicas, específicas e de gestão) no conteúdo dos cursos de educação profissional, constatou-se, a partir da leitura do

relatório síntese que, embora houvesse certo esforço em conferir uma maior proporcionalidade e articulação entre os seus conteúdos, o comportamento mais comum, porém, foi a ênfase nos conteúdos específicos, permitindo a conclusão de que a concepção adotada fundava-se na qualificação como simples treinamento. Isso ficou expresso não só pela predominância quantitativa da dimensão da qualificação acima indicada, mas também pela preferência das entidades em iniciar os cursos pelas habilidades específicas.

Os conteúdos referentes às habilidades básicas foram secundarizados (PEQ-MA/96), ficando restritos a noções de Língua Portuguesa e Matemática, sem uma articulação funcional com a atividade produtiva dos treinandos. Em outros casos, as habilidades básicas foram relacionadas a noções de cidadania, direitos sociais e a conteúdos estimuladores da auto-estima dos trabalhadores, mas, igualmente descolados do exercício profissional dos treinandos. Em algumas versões, os conteúdos próprios das habilidades de gestão priorizaram, apenas, a qualificação para iniciativas coletivas, como o associativismo, deixando de lado conteúdos atinentes à autogestão, voltados para iniciativas individuais.

A integração dos Planos estaduais com outros programas do FAT e com políticas públicas, como a de educação, se apresentou muito frágil. Pela leitura do relatório do GAEPP, constata-se que, durante o biênio 2000/2001, foi realizado certo esforço visando articular as ações de educação profissional com os demais eixos da Política Pública de Trabalho e Renda, quando da incorporação de demandas provenientes do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Geração de Renda (PROGER), ainda que o público atendido, nesse período, tenha tido uma participação muito reduzida. Fora do âmbito do FAT, percebeu-se certo empenho, apesar de eventual, visando articular a política estadual de qualificação com as ações desenvolvidas pela Ong *Comunidade Solidária*, mais precisamente com o programa Alfabetização Solidária e, posteriormente, com a política de Reforma Agrária, por meio da oferta de cursos de educação profissional nos assentamentos.

A visível desarticulação, principalmente, no que se refere à precária integração com a política de educação básica, seria obstáculo a uma ação educativa de caráter mais integral voltada para os grupos marginalizados, capaz de possibilitar o rompimento com a histórica dicotomia entre educação propedêutica e profissional, o que deve ter concorrido para acentuar a defasagem entre o perfil dos egressos do PLANFOR e discurso sobre as exigências atuais do mercado de trabalho.

Nesse sentido, as limitações evidenciadas ao longo da execução do PLANFOR no Maranhão, como as dificuldades em indicar as demandas tanto do mercado de trabalho quanto dos trabalhadores, o desconhecimento (e/ou falta de acesso a) de estudos sobre o mercado de trabalho, a inexistência de diagnósticos sócioeconômicos locais, a desarticulação com outros programas, tenderam a influenciar, negativamente, os resultados alcançados pelo PLANFOR no Estado. Isso porque a falta de um diagnóstico que indicasse as necessidades e capacidades do público-alvo para aproximá-lo, por meio da educação profissional, de alguma atividade produtiva, restringiu ainda mais o impacto positivo que tais ações, eventualmente, poderiam ter sobre as condições, potenciais, de emprego e renda dos beneficiários das ações de educação profissional.

4.4 Educação profissional e mercado de trabalho no Maranhão

Como visto anteriormente, não é demais relembrar que o mercado de trabalho maranhense é caracterizado por atividades informais, em que o grau de precarização de tais atividades pode ser evidenciado tanto pelos elevados percentuais de participação dos trabalhadores por conta própria e sem remuneração no total da ocupação, quanto pelo diminuto número de assalariados com carteira de trabalho assinada e que contribuem para a previdência social em relação ao total da população ocupada.

Se uma grande parcela da população ocupada no Maranhão encontra oportunidades de trabalho e renda em atividades informais, mercado de trabalho bem distante daquele que se caracteriza pela presença de trabalhadores mais qualificados e bem remunerados (emprego padrão/formal), isso permite situar com mais realismo as condições de vulnerabilidade em que se encontram tais segmentos e em que medida o PLANFOR, no período que compreendeu o intervalo entre 1996 e 2000, contribuiu para a empregabilidade dos egressos atendidos por meio das ações de educação profissional em nível básico, haja vista que isso se constituía no principal objetivo do Plano, conforme resolução do CONDEFAT.

De modo geral, os resultados do PLANFOR no Estado, no que diz respeito à condição de atividade dos egressos, no período compreendido entre 1996 e 2000, podem ser observados na tabela 24, a seguir.

Tabela 24 – Situação dos egressos do PEQ-MA, segundo condição de atividade – 1996/2000

| Condição de atividade | Período | | | | | | | | | |
|--------------------------|---------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|------|
| | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 | |
| | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Obteve trabalho | 13 | 4,4 | 39 | 9,6 | 47 | 9,3 | 85 | 14,4 | 125 | 9,2 |
| Deixou de trabalhar | 11 | 4,0 | 26 | 6,3 | 23 | 4,5 | 27 | 4,4 | 70 | 5,1 |
| Permaneceu trabalhando | 164 | 60,0 | 191 | 48,4 | 278 | 54,7 | 231 | 39,6 | 658 | 48,8 |
| Permaneceu sem trabalhar | 85 | 31,1 | 138 | 35,0 | 160 | 31,5 | 238 | 40,9 | 495 | 36,7 |
| Total amostra | 273 | 100,0 | 394 | 100,0 | 508 | 100,0 | 581 | 100,0 | 1.348 | 100 |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1998/2002a).

Conforme a tabela 24, a categoria predominante, dentre o público atendido, foi a de pessoas que, à época, permaneceu trabalhando (60,0%, 48,4%, 54,7%, 39,6% e 48,8%, respectivamente em 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000) em detrimento do grupo de egressos que permaneceu sem trabalhar, embora esse predomínio não tenha se verificado em todos os anos de execução do Plano.

No ano de 1999, os demais grupos agregados (obteve emprego, deixou de trabalhar e permaneceu sem trabalho) superaram o que obteve trabalho (59,7% do total). Como pode ser observada, em 1996, a taxa do grupo que conseguiu trabalho foi bastante insignificante, representando apenas 4,4% dos egressos. Nos demais anos, verifica-se certa elevação e, depois, estabilização, sendo que, à exceção do ano de 1999, quando se visualiza um crescimento dessa taxa, que passa para 14,4%, os índices continuam pouco significativos em relação ao total de egressos.

Em 2000, a taxa dos egressos que obtiveram trabalho decresceu para 9,2%. Isso permite a constatação de que a influência dos cursos de educação profissional em nível básico sobre o nível de ocupação dos egressos foi muito baixa; de modo que o diminuto número de beneficiários que obteve trabalho permite que se conclua pela não existência de uma relação estreita e imediata entre qualificação profissional e obtenção de trabalho.

Ao considerar as categorias dos desocupados que obtiveram trabalho e os ocupados que se mantiveram no trabalho, tem-se a seguinte situação mostrada pela tabela 25, a seguir.

Tabela 25 – Treinandos ocupados e desocupados do PEQ-MA, segundo condição de atividade – 1996/2000

| PEQ | Condição de atividade | |
|-------------------|--|--|
| | Desocupados obtiveram trabalho (%) | Ocupados que se mantiveram no trabalho (%) |
| 1996 | 12,0 | 94,0 |
| 1997 | 22,0 | 88,0 |
| 1998 | 23,0 | 92,0 |
| 1999 | 25,0 | 89,0 |
| 2000 | 20,0 | 90,0 |
| Taxa Média | 20,4 | 90,6 |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b)

Os dados exibidos pela tabela 25 mostram a taxa média de egressos desocupados que obtiveram trabalho: 20,4%. Após 1996, ano em que se observa o índice mais baixo (12,0%) de desocupados que obtiveram emprego, apesar da sua elevação acima dos vinte pontos percentuais ao longo dos demais anos, se for considerado que o objetivo do PLANFOR era aumentar as chances de inserção dos atendido pelas ações de educação profissional no mercado de trabalho, os resultados alcançados foram pouco significativos. Os dados da tabela 25 permitem, também, observar que o índice médio de egressos ocupados, que mantiveram o emprego foi de 90,6%, permitindo afirmar que egressos que freqüentaram os cursos ou 9,4% deles, não conseguiram se manter no emprego.

Todavia, apesar da proporção relativamente alta (90,6%) de ocupados que se mantiveram no trabalho e dos índices, ainda que modestos (20,4%), de desocupados que obtiveram trabalho, mostradas na tabela 25, tais números não devem ser superestimados, sendo prudente certa reserva em relação a eles, pois não se pode afirmar, com segurança, que aquelas taxas são, necessariamente, desdobramentos das ações de educação profissional.

Essa ressalva poderia ser endossada pelo elevado percentual de egressos ocupados, constatado pela leitura do relatório do GAEPP, que se inseriu em atividades sem relação direta com a capacitação recebida. Além do mais, dentre os egressos que se mantiveram ocupados, o relatório síntese alerta para o fato de que foi bastante

significativa a participação de pequenos produtores rurais, que se caracterizam por uma relativa estabilidade na ocupação, já que tal categoria teria na agricultura familiar sua única fonte de subsistência. Quanto à forma de inserção no mercado de trabalho, a maioria dos egressos manteve a mesma situação da época em que concluiu os cursos. A predominância entre os que conseguiram manter a mesma ocupação era de autônomos e de empregados sem carteira assinada. Em menor número apareceriam os empregados com registro (com carteira), constituído na sua maioria de funcionários públicos. Dentre as ocupações nas quais foram observadas mudanças na situação de trabalho dos egressos destacam-se as atividades autônomas e aquelas sem e com carteira assinada. Entretanto, tanto entre os que mantiveram e os que mudaram a sua modalidade de inserção, predominaram as formas de trabalho autônomo e sem carteira de trabalho assinada, o que é consistente com as tendências de precarização e informalização do trabalho que caracterizam a realidade maranhense.

Logo, a constatação a que se chega, a partir da análise das tabelas 24 e 25, é que à população excluída do mercado formal de trabalho (emprego padrão), atendida pelo PLANFOR, só restaria a busca por estratégias de sobrevivência fora dele. Seria no mercado informal de trabalho que a população atendida pelo PLANFOR encontraria alguma oportunidade. Assim, o Plano, ao invés de contribuir com a reversão desse quadro, ao contrário, parece ter estimulado a busca por tais alternativas de trabalho e renda, ou melhor, de sobrevivência, na informalidade.

Sobre a elevação de renda dos ocupados, a tabela 26 apresenta os seguintes dados no período compreendido entre 1996 e 2000. Como se pode observar, até o ano de 1998, verificou-se uma variação positiva na taxa de egressos que aumentou a renda, sendo que a partir de 1999, registram-se a redução e estabilização desses índices entre 36,9% e 36,7%.

Tabela 26 – Situação da renda dos egressos ocupados dos PEQs – 1996-2000 (%)

| Comportamento da renda* | Período | | | | |
|-----------------------------|---------|------|------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Aumentou | 19,3 | 29,9 | 47,6 | 36,9 | 36,7 |
| Permaneceu a mesma | 75,0 | 67,8 | 45,2 | 56,5 | 59,6 |
| Diminuiu | 5,6 | 4,7 | 7,0 | 6,4 | 3,5 |
| Aumentou por causa do curso | - | 9,7 | 22,5 | - | - |

Fonte: Reproduzida (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

O ano de 1996, quando comparado com os demais, registra a menor taxa de egressos ocupados que aumentou a renda (19,3%). O índice referente ao indicador que mostra que a renda permaneceu a mesma foi de 75,0% e o que revela que diminuiu foi de apenas 5,6%. Os resultados pouco significativos, nesse ano, se justificariam, segundo o relatório do GAEPP, principalmente, pelo número expressivo de egressos portadores de necessidades especiais, cujas chances de inserção no mercado de trabalho são bastante limitadas, e de pequenos agricultores familiares, que apresentam dificuldades em aplicar à sua realidade os conhecimentos repassados pelos cursos, bem como pela inexistência de mecanismos, capazes de transformar investimentos em meios de produção e projetos alternativos.

Em 1997, apesar de se verificar um crescimento de 19,3% para 29,9% (10,6%) na taxa de egressos que aumentou a renda, o índice dos que permaneceram nos mesmos patamares continuou elevado (67,8%), enquanto a taxa dos egressos em que ocorreu diminuição foi de 4,7%. Um dado a considerar é que, segundo o relatório do GAEPP, nesse ano, somente 9,7% dos egressos indicaram que a renda aumentou em função da frequência ao curso, contrariando o dado anterior que apresenta um índice bem maior.

Nesse sentido, os resultados apresentados podem ser creditados a várias determinações, como o tipo da clientela priorizada pelas ações de educação profissional, por exemplo, trabalhadores por conta própria e funcionários públicos. As determinações relacionadas aos trabalhadores por conta própria seriam a falta de integração entre as políticas de qualificação e de crédito; o baixo grau de organização da categoria e as exigências burocráticas para a concessão de financiamento. A política de arrocho salarial praticada por todas as esferas governamentais, que inviabilizou o aumento de salários, seria a determinação que explicaria o índice relativo ao grupo dos funcionários públicos.

No PEQ de 1998, conforme se vê, na tabela 26, se verifica uma elevação significativa do percentual de egressos ocupados que aumentou a renda, passando de 29,9% para 47,6%. Entretanto, a taxa de egressos ocupados que aumentou a renda em função do curso foi de apenas 22,5%, bem distinta da apresentada anteriormente.

A leitura do relatório do GAEPP permite, também, a constatação de que, no ano de 1998, dentre os egressos que obtiveram aumento de renda, em virtude das ações de educação profissional, prevaleceu os trabalhadores do sexo masculino, portadores de níveis mais elevados de educação formal, como o ensino médio completo (segundo grau), com idade entre 19 e 40 anos e de cor parda. Tal perfil, por sua vez, indica que,

nesse ano, as mulheres e as pessoas maiores de 40 anos de idade, permaneceram em desvantagem social no mercado de trabalho local.

O PEQ de 1999 revelou, por sua vez, uma diminuição, em relação ao ano anterior, do percentual de egressos ocupados que aumentou a renda, que decresceu de 47,6% para 36,9%. Nesse ano, se observou o início do declínio da tendência de alta dessa variável.

A constatação de tal situação, em relação aos trabalhadores assalariados, seria decorrência, sobretudo, da política salarial praticada no país, baseada no congelamento dos salários, combinada com o processo de crise do emprego que, se não provocou o rebaixamento, pelo menos, manteve os salários nos mesmos patamares. Aos trabalhadores por conta própria valeriam as mesmas observações feitas nas versões anteriores; ou seja, a histórica falta de articulação entre as políticas de qualificação e crédito, que inviabilizaria o desenvolvimento de projetos produtivos, resultantes dos novos conhecimentos adquiridos por meio dos cursos; o baixo grau de organização dos trabalhadores por conta própria e autônomos e as exigências técnico-burocráticas inerentes à concessão de crédito pelo sistema bancário brasileiro. Quanto ao perfil dos egressos, foi revelado que se tratava de um público majoritariamente feminino, analfabeto e também portador de diploma do ensino médio completo, de cor parda e com idade entre 19 e 40 anos.

Conforme se pode ainda perceber da tabela 26, no ano de 2000, o índice de ocupados que aumentou a renda manteve-se estabilizado em relação ao ano anterior (36,9% e 36,7%), não sendo observada nenhuma recuperação da tendência de elevação das taxas antes registradas. As determinações apontadas, anteriormente, que explicam os pífios resultados da política de educação profissional no que tange à elevação da renda, permaneceriam válidas. Constata-se, também, que a variável relativa ao sexo do egresso, não foi determinante para o aumento da renda, na medida em que o mesmo percentual de homens e de mulheres teria obtido aumento. Os egressos ocupados, portadores de níveis educacionais mais elevados (como o ensino fundamental completo e ensino médio incompleto), predominantemente jovens, com menos de quarenta anos de idade, foram também os que mais se beneficiaram com aumento de renda. A cor, como o sexo, não influenciaram os resultados do PEQ 2000 no que se refere ao aumento de renda dos ocupados.

Por sua vez, a situação dos egressos ocupados no que se refere aos benefícios alcançados, apresenta a seguinte situação, conforme observado na tabela 27. Ela indica

os benefícios alcançados apontados pelos egressos que participaram das ações de educação profissional, desenvolvidas pelo PLANFOR no Maranhão, no período 1996/2000.

Tabela 27 – Benefícios auferidos segundo egressos ocupados do PLANFOR-MA – 1996/2000 (%)

| Benefícios | Período | | | | | |
|---|---------|------|------|------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | VM |
| Nenhum | 8,7 | 5,6 | 4,3 | 1,2 | 1,4 | 4,2 |
| Conseguiu trabalho | - | - | - | 6,6 | 4,4 | 5,5 |
| Melhorou sua renda | 8,7 | 12,2 | 8,7 | 5,7 | 3,0 | 7,6 |
| Melhorou cargo/função | 4,0 | 3,9 | 4,6 | 2,8 | 7,3 | 4,5 |
| Elevou a produtividade | 13,9 | 18,7 | 12,8 | 19,6 | 22,2 | 17,4 |
| Melhorou a qualidade do trabalho | 36,6 | 44,1 | 30,9 | 42,0 | 34,9 | 37,7 |
| Melhorou condições de vida aplicando em casa o que aprendeu | 21,5 | 25,7 | 15,0 | 15,5 | 10,3 | 17,6 |
| Melhorou relacionamento no trabalho/família | 21,5 | 17,9 | 10,9 | 21,8 | 31,5 | 20,7 |
| Aumentou o conhecimento | 55,8 | 23,5 | 65,9 | 84,1 | 90,6 | 63,9 |
| Melhoria desempenho profissional | 50,5 | 62,8 | 43,7 | 61,7 | 57,2 | 55,1 |
| Melhora de relações pessoais familiares | 21,5 | 17,9 | 10,9 | 15,5 | 31,5 | 19,4 |
| Ganho de autoconfiança/elevação de auto-estima ** | 55,8 | 23,5 | 65,9 | 84,1 | 90,6 | 63,9 |
| Outros | 4,0 | 16,1 | 7,5 | 8,5 | 8,5 | 8,9 |

Fonte: Reelaborada (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Como se pode perceber pela leitura da tabela 27, ao longo do período analisado de 1996 a 2000, o índice de egressos que conseguiu elevar a sua produtividade foi insignificante, haja vista que, em 1996, correspondia a apenas 13,9%, e, em 2000, a somente 22,2% dos benefícios indicados.

A taxa referente à qualidade do trabalho, embora não se saiba em quais aspectos ela teria melhorado, foi muito significativa ao longo dos seis anos de implantação do PLANFOR no Maranhão. Tais índices, no período compreendido entre 1996 e 2001, foram, respectivamente, de 36,6%, 44,1%, 30,9%, 42,0%, 34,9% e 37,7%. No entanto, quando se compara, por exemplo, o percentual que indica a ocorrência de melhoria da qualidade com o relacionado ao aumento da produtividade que, em 1996, foi de 13,9% e de 17,4%, em 2001, fica evidente o descompasso entre os percentuais relacionados a tais indicadores, uma vez que deveria existir uma maior correlação entre eles, do que a apresentada pelos dados da tabela 26.

A análise dos benefícios relacionados à melhoria das condições de vida, aplicando em casa o que aprendeu, e da melhoria do relacionamento no trabalho e na família, pode indicar que houve o reconhecimento, por parte dos egressos, da validade de certos conteúdos ministrados durante os cursos de educação profissional, principalmente, no que se refere ao primeiro quesito (melhoria da qualidade de vida).

O aumento do conhecimento se sobressaiu dentre todos os outros benefícios. Nos anos de 1999 e 2000, ela apresentou, respectivamente, índices de 84,1% e 90,6%. Em 1997, ela apresentou o mais baixo índice: de apenas, 23,5%. A taxa referente à melhoria do desempenho profissional, também, aparece como uma das mais elevadas, chegando, em 1997, a ser a mais alta entre as taxas de todos os benefícios indicados (62,8%).

Não obstante o aumento do conhecimento apareça com maior frequência, ele não se constitui – como se pode constatar da leitura do relatório síntese – no melhor indicador para avaliar, positivamente, as ações de educação profissional e de mudança da qualidade de vida e de trabalho dos egressos, considerando que a simples referência a tal critério pode muito bem ser entendido como algo comum, já que todo indivíduo que frequenta um curso de educação profissional tende a afirmá-lo.

Os benefícios, de longe, os de menor frequência são os relacionados ao aumento da renda e à obtenção de emprego. O percentual de egressos que indicou o aumento de renda como benefício, ao longo do período de implantação dos PEQ's, além de insignificante, se mostrou bem diferente do apresentado anteriormente na tabela 26, pois, nela, são observados índices mais elevados de egressos que obtiveram acréscimos em seus rendimentos. Isso possibilita concluir que o aumento de renda (tabela 26), necessariamente, não está relacionado aos cursos de educação profissional frequentados pelos egressos.

Ainda sobre a variação de renda, constata-se situação curiosa, senão, ao menos, contraditória, pois mostra o quanto é importante que sejam relativizados os dados das tabelas 26 e 27. A título de exemplo, no ano de 2000, a tabela 26 revela que o índice relativo ao percentual de egressos ocupados que aumentou a renda foi de 36,7%. Desse índice, segundo o relatório do GAEP, 68,9% teriam conseguido elevá-la em decorrência da participação nos cursos de educação profissional. No entanto, na tabela 27, é possível verificar que somente 3,0% dos egressos ocupados, no mesmo ano, apontam o aumento de renda como um benefício alcançado em função da participação nos cursos.

Quanto aos egressos que conseguiram trabalho, os dados da tabela 27 se apresentam bem distintos daqueles da tabela 25, de modo que devem ser igualmente relativizados. Nessa última, o índice médio verificado, no período de 1996 a 2000, foi de 20,4%, enquanto na primeira, ainda que sejam considerados, apenas, os anos de 1999 e 2000, o índice médio foi de somente 5,5%. Essa comparação, entretanto, reforça a idéia de que, apenas, uma parte menor do percentual de egressos que se beneficiou do aumento de renda e obteve emprego pode estar associada aos efeitos benéficos dos cursos de educação profissional.

Percebe-se, também, da leitura da tabela 27, que, em 1996, a taxa de egressos que não auferiu nenhum benefício, após o término dos cursos de educação profissional em nível básico, alcançou 8,7% do total, embora, após esse ano, se verificasse tendência de diminuição desse índice.

A situação dos egressos desocupados, por sua vez, apresenta a seguinte situação, conforme tabela 28.

Tabela 28 – Situação dos egressos desocupados do PEQ-MA – 1996/2000 (%)

| Situação dos desocupados | Período | | | | | |
|--------------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | TM |
| Estavam procurando emprego | 65,6 | 69,9 | 75,9 | 72,1 | 63,7 | 69,4 |
| Não estavam procurando emprego | 34,3 | 28,8 | 22,9 | 27,8 | 36,6 | 30,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | - |

Fonte: Reproduzida (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Os dados da tabela 28 comprovam que, ao longo do período de execução do PLANFOR, a taxa média de egressos à procura de emprego, no Maranhão, era de 69,4%, enquanto a taxa média de desocupados que não estavam procurando emprego era de 30,6%.

Segundo se constata do relatório síntese, a principal dificuldade identificada, nas duas primeiras edições do Plano, seria a discriminação do mercado no que se refere à aptidão física dos egressos. Essa constatação, embora esse segmento não apareça nos levantamentos oficiais, se explicaria pelo grande número de portadores de deficiência entre os desocupados. Em seguida, por ordem de importância, seriam as exigências do mercado quanto à escolaridade e à experiência profissional anterior. Quanto aos egressos não estarem procurando trabalho, isso se explicaria pelo fato de, à época,

estarem estudando, pela inexistência de vagas no mercado de trabalho, pelo desconhecimento de como e onde procurar, e, ainda, pela falta de recursos.

Com relação às taxas relativas aos benefícios indicadas pelos desocupados advindos da frequência aos cursos de educação profissional oferecidos pelo PLANFOR, tem-se o seguinte cenário que pode ser depreendido a partir da leitura da tabela 29.

Tabela 29 – Benefícios auferidos segundo egressos desocupados do PLANFOR-MA – 1996/2000 (%)

| Benefícios** | Período | | | | |
|---|---------|------|------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Nenhum | 45,8 | 13,5 | - | 4,1 | 3,1 |
| Melhorou as chances de conseguir trabalho | 17,7 | 41,1 | - | 14,6 | 17,3 |
| Melhorou relacionamentos pessoais e familiares | 19,7 | 18,4 | - | 18,8 | 11,5 |
| Aumentou informações sobre o mercado de trabalho | 14,5 | 23,3 | - | - | 11,1 |
| Melhorou condições de vida aplicando em casa o que aprendeu | 19,7 | 30,0 | - | 23,6 | 34,6 |
| Aumentou o conhecimento | 23,9 | 28,8 | 60,6 | 86,4 | 87,9 |
| Elevação do nível de informação sobre o mercado de trabalho | 14,5 | 23,3 | - | - | 11,1 |
| Melhora de relações pessoais familiares | 19,7 | 18,4 | - | 18,8 | 11,5 |
| Ganho de autoconfiança/elevação de auto-estima*** | 23,9 | 28,8 | 60,6 | 86,4 | 87,9 |
| Outros | 4,1 | 3,0 | - | - | 6,1 |

Fonte: Reproduzida (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Como se pode observar, no ano de 1996, a taxa de egressos desocupados que não auferiu nenhum benefício foi de 45,8%, embora ao longo da implantação do Plano, essa taxa tenha seguido uma tendência de queda. Em 2000, ela representava, apenas, 3,1% dos desocupados que apontavam que os cursos de educação profissional não trouxeram nenhum benefício. O índice de egressos apontando que a frequência aos cursos aumentou as chances de conseguir trabalho foi de 17,7%, enquanto as taxas referentes à elevação dos conhecimentos e ao ganho de autoconfiança/elevação de auto-estima corresponderam, ambas, a 23,9%.

Segundo relatório do GAEPP, o baixo índice de indicação de que os cursos de educação profissional melhorou as chances de conseguir trabalho deve-se aos egressos portadores de necessidades especiais e aos jovens em situação de risco social, enquanto os índices referentes ao aumento de conhecimentos podem ser debitados aos pequenos

produtores da pesca e da agricultura que, apesar da dificuldade em aplicar os conhecimentos incorporados, valorizaram a sua aquisição.

Em 1997, observa-se que o benefício com maior índice é o que alude à melhoria das chances de conseguir trabalho (41,1%), situação bem diferente do ano anterior, em que o índice referente a tal benefício foi de apenas 17,7%. Outros benefícios indicados pelos egressos (tabela 29), e próximos aos apresentados, no ano de 1996, foram os referidos à melhoria das condições de vida aplicando em casa o que aprendeu e o referente ao aumento do conhecimento, respectivamente, com 30,0% e 28,8%. Com relação à versão 1998, a maior parte dos egressos desocupados (60,6%) considerou como benefícios alcançados tanto a elevação de seus conhecimentos como a da auto-estima que, em geral, são bastante diferentes das taxas apresentadas nos outros anos de execução do Plano.

Nos anos de 1999 e 2000, verifica-se o reconhecimento pela maioria dos egressos de que os cursos promoveram o aumento de conhecimentos, 86,4% e 87,9%, respectivamente. Se a esse benefício forem acrescidos os que indicam que melhorou o relacionamento pessoal e familiar e as condições de vida, aplicando em casa o que aprendeu, verifica-se que, tal como no grupo dos ocupados/empregados, são valorizados os benefícios de caráter subjetivo, de natureza formativa, em detrimento daqueles que indicam alterações nas condições de vida e de trabalho, que podem se expressar objetivamente na vida dos egressos.

Em geral não se registrou uma trajetória positiva de crescimento nos principais indicadores de eficácia das ações de qualificação. A única exceção se referiu ao indicador subjetivo de melhoria da autoconfiança/auto-estima dos egressos. No que se refere à elevação da renda dos ocupados e à obtenção de trabalho pelos desocupados, observou-se uma melhoria da eficácia apenas entre o primeiro e o segundo PEQ, permanecendo estes indicadores mais ou menos estabilizados nos demais anos do período considerado, observando-se, inclusive, uma ligeira piora entre 1998 e 1999 no que se refere ao primeiro indicador e entre 1999 e 2000 no que se refere ao segundo. As principais dificuldades que persistiram condicionando negativamente os resultados do PEQ foram: a falta de “pontaria” das ações em relação às demandas do mercado de trabalho, a carga horária dos cursos insuficiente para possibilitar a qualificação desejada e as metodologias de ensino pouco inovadoras e pouco adaptadas ao tipo de qualificação e ao tipo de público (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 126 – grifos do autor).

Constata-se, também, a partir da leitura do relatório do GAEPP, que no início da execução do PLANFOR no Maranhão, quase inexistia a referência dos egressos à falta de vagas no mercado de trabalho como uma dificuldade para se encontrar emprego. Possivelmente, tal distorção teria se originado da perspectiva ideológica difundida pela empregabilidade que passou a responsabilizar o indivíduo pelo sucesso/insucesso no mercado de trabalho. No entanto, a partir de 1997, a falta de vagas no mercado de trabalho foi apontada como um dos principais obstáculos para a inserção profissional dos egressos desocupados.

O relatório ratifica que os egressos fazem parte de uma população historicamente excluída, não só do mercado de trabalho, mas igualmente do acesso à informação e à cultura em geral, para os quais uma experiência de educação profissional pode ser vista como oportunidade a ser valorizada e encarada positivamente. Isso talvez explique a diminuição observada, anualmente, nas taxas de egressos que não conseguem vislumbrar nenhum benefício nas suas vidas após terem participado das ações do PLANFOR.

Por outro lado, o fato de os benefícios alcançados, em geral, serem aqueles de caráter mais subjetivo, denota que o PLANFOR não obteve êxito nas suas ações, na medida em que não conseguiu elevar a empregabilidade dos seus egressos, ou seja, o Plano não conseguiu aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho formal e melhorar as condições de ocupação e renda dos participantes dos cursos de educação profissional. Isso permite, uma vez mais, afirmar que as ações de educação profissional embora necessárias, não são suficientes para, por si só, elevarem as chances de obtenção de empregos formais ou melhorar as condições de auto-emprego e renda dos trabalhadores, uma vez que se verifica que as ações do PLANFOR serviram, muito mais, como elementos motivadores, conforme mostrados nas tabelas 27 e 29, traduzidos na elevação da confiança ou da auto-estima dos egressos atendidos.

Diante da insustentabilidade da defesa da linearidade entre a posse de níveis educacionais mais altos (tanto básica quanto profissional) e emprego, uma vez que, no Brasil, há uma tendência, apontada por Pochmann e Antunes, de crescimento de postos de trabalho que exigem menos qualificação em detrimento de empregos em que se exigem maiores níveis de educação (tanto escolar quanto profissional), como por exemplo, o crescente desemprego de trabalhadores escolarizados e a migração de empresas da região Sul do país para outras regiões como o Nordeste em que os trabalhadores são menos escolarizados e, conseqüentemente, menos qualificados, torna-

se muito mais difícil advogar a tese de que a simples posse de um certificado de curso de educação profissional em nível básico do PLANFOR poderia mudar a situação dos trabalhadores atingidos pelo desemprego e pela precarização do trabalho, como os do Maranhão.

Isso, não invalida o fato de que cursos em nível básico não teriam sua importância reconhecida, mas, ao contrário, são importantes na medida em que faltam à população excluída outros espaços de socialização. No entanto, são precários uma vez que não dão conta de forma estruturada da articulação entre as ações oferecidas e a inserção dos egressos no mercado de trabalho. O fato de o PLANFOR, pelo menos, no Maranhão, não conseguir, mesmo no espaço específico da qualificação, estruturar um percurso formativo que integrasse educação escolar e profissional é um fato importante que evidencia sua precária atuação.

Nesse sentido, as determinações da baixa eficácia das ações de qualificação, no que se refere à obtenção de emprego/ocupação pelos treinandos após a conclusão dos cursos de educação profissional, de modo geral, poderiam ser imputadas a duas ordens de dificuldades. Primeiramente, há de se considerar como dificuldades que influenciaram negativamente os resultados do PLANFOR, os de natureza macroeconômica, como o desemprego crônico determinado pelo subdesenvolvimento capitalista do Maranhão; em menor escala, as transformações verificadas no mercado de trabalho, decorrentes da implantação de projetos industriais identificados com o modelo flexível de acumulação, que agravaram o processo migratório em direção aos centros urbanos do Estado; e, em seguida, a política econômica adotada pelo Governo Federal, que, ao se valer de políticas de estabilização monetária, provocou a retração do nível de atividade econômica, com implicações desastrosas sobre o nível de emprego em todo o país.

Em segundo lugar, aparecem dificuldades relativas à Política em si, que podem explicar, pelo menos, parcialmente, o insucesso do Plano, principalmente, condicionantes como a

[...] ainda frágil organização da sociedade civil, refletida no pequeno número de Conselhos Municipais de Trabalho homologados e efetivamente instalados (apenas 21 homologados e 6 em funcionamento no total dos 217 municípios maranhenses), bem como a falta de apoio técnico e, principalmente, de informações sistematizadas sobre o mercado de trabalho (com corte ocupacional e municipal) que possam subsidiar esses Conselhos no processo de

identificação das demandas e de definição de prioridades em termos de qualificação da força-de-trabalho (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 116).

Ademais, registraram-se certos desvios de foco das ações em relação ao público atendido, que resultaram, muitas vezes, em inconsistências dos conteúdos e metodologias desenvolvidos em relação ao perfil dos egressos. Outra constatação refere-se à precária articulação do PLANFOR com os demais eixos da Política de Trabalho e Renda e com outras políticas em desenvolvimento no Estado do Maranhão, como a de educação.

No tocante à qualidade dos projetos implementados, no plano didático-pedagógico, foram recorrentes os problemas relacionados à falta de articulação dos conteúdos em habilidades básicas, específicas e de gestão, assim como outros relativos à insuficiência de carga horária dos cursos e à ausência de metodologias que levassem em conta o perfil de qualificação almejado e o baixo nível de escolaridade da maioria da população beneficiada pelo Plano. Esse fato mostra que sequer foi considerada a diretriz do Banco Mundial que indica que “só se deve ensinar o que será necessário em função do que compete a cada um no trabalho coletivo” (KUENZER, 2001, p. 69).

Considerando-se essas, dentre outras deficiências identificadas, ao longo do período de sua execução, não foi por acaso que se conclui pelo fracasso do PLANFOR no Maranhão, dada a impossibilidade de não se poder atribuir, com segurança, às ações de educação profissional a manutenção e a obtenção de trabalho, bem como a elevação de renda dos egressos. É importante também observar que se constatou, a partir do relatório síntese do GAEPP, que 14,3% dos egressos desocupados apontaram como causa da dificuldade de encontrar trabalho a insuficiência do processo de capacitação, ou seja, dos cursos de educação profissional em nível básico, caracterizados, como foi visto no início do capítulo, pelo aligeiramento e baixo custo, formas encontradas para racionalizar recursos, enquanto 33,3% destacaram a falta de vagas no mercado de trabalho. Essa última causa, embora, em grande parte, esteja relacionada aos determinantes macroeconômicos, reflete, também, a dificuldade de centrar o foco das ações nas necessidades do mercado de trabalho.

Nesse sentido, o PLANFOR, no Estado do Maranhão, se mostrou ineficaz para lidar com a problemática do desemprego estrutural, pois as suas ações sequer contribuíram para manter estáveis os níveis de emprego, uma vez que o número de empregados com carteira de trabalho assinada, que pagam a previdência social pública,

no total de empregados, decresceu no Estado de 35,0% para 32,4%, nos anos de 1992 e 1999.

É certo que a política de educação profissional em nível básico direcionada aos trabalhadores não permite romper com os problemas estruturais da sociedade brasileira, uma vez que não é capaz de remover os obstáculos que impedem os menos favorecidos de saírem da pobreza e amenizar a desigualdade existente no país. Assim, é preciso repensá-la a partir de um contexto mais amplo em que tal política possa estar integrada a outras intervenções estatais (industrial, agrária, fiscal etc.) em torno de objetivos comuns que criem as bases favoráveis a um desenvolvimento econômico-social soberano e sustentável, direcionado aos segmentos de classe mais desfavorecidos da sociedade brasileira. A permanecer tal situação, tais mecanismos da política de educação profissional criados para atender às populações mais vulneráveis poderão ser vistos, apenas, como paliativos, substitutos da inserção no mercado de trabalho enquanto o emprego desses segmentos não é viabilizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho de uma política de educação profissional, como a do PLANFOR, deve ser considerado, no que se refere à inserção e integração das populações historicamente excluídas do mercado formal de trabalho, a partir de uma ordem de determinações, apresentadas pela sociedade brasileira, que revestem de maior complexidade o enfrentamento da problemática do desemprego e da precarização do trabalho.

Como determinações de primeira ordem, pode-se destacar a heterogeneidade estrutural do capitalismo brasileiro em que o moderno processo de acumulação flexível, responsável pelo surgimento de um discurso que aponta para o nascimento de um novo trabalhador, altamente qualificado, polivalente e autônomo, convive com a produção tipicamente não capitalista, caracterizada pelo alto grau de precarização e informalização das relações de trabalho, aliada à deficiência do sistema de seguridade social, particularmente no que se refere à proteção do trabalhador desempregado, à baixa escolarização e à falta de qualificação da força de trabalho.

No momento em que se aprofunda o avanço do neoliberalismo e reduzem-se as conquistas históricas dos trabalhadores, o impacto do ajuste estrutural ocorrido no mundo do trabalho, por um lado, destrói empregos formais, fazendo surgir, por outro, uma infinidade de condições heterogêneas de trabalho (em tempo parcial, temporário, domiciliar, subcontratação ou terceirização), responsáveis pelo surgimento do fenômeno atualmente conhecido como nova informalidade. Tal fenômeno se distingue das unidades produtivas autônomas que caracterizavam, o que a sociologia do trabalho, convencionalmente denominou, a partir de estudos do campo da economia, o “setor informal”.

Para Tavares (2004), as formas de trabalho da nova informalidade, possibilitadas pela fragmentação dos processos produtivos suscitadas pelas inovações tecnológicas e desregulamentação do mercado de trabalho, não seriam novidades, de modo que algumas delas (cooperativas, trabalho em domicílio, pequena empresa etc.) estariam presentes desde os primórdios do capitalismo. A boa nova, segundo a autora, estaria na forma de utilização desse trabalho que, dada a sua natureza flexível, seria adequada ao atual padrão de acumulação do capital.

Dadas as especificidades do desenvolvimento capitalista no Brasil, o seu processo de industrialização foi caracterizado pela coexistência entre trabalho formal e

informal. Assim, no interior da produção capitalista no país a formalidade e a informalidade sempre coexistiram, subsidiando-se, interpenetrando-se, sendo, portanto, indissociáveis. A informalidade no país, ao contrário de ser conjuntural, sempre foi um fenômeno estrutural.

Desse modo, ainda que se observe que o moderno paradigma produtivo tenha contribuído para o surgimento de novas formas de trabalho – no entanto, desassalariadas, socialmente desprotegidas, uma vez que o trabalhador passa a depender exclusivamente da sua capacidade produtiva e de autoproteção – no Brasil, onde o grau de escolaridade da população é muito baixo e a desigualdade social uma das maiores do mundo, as ocupações criadas, quase sempre nos segmentos não organizados (informais) da economia, se revelaram muito mais como estratégias de sobrevivência do que como demanda de emprego pelos capitalistas.

Além disso, o contexto de retração econômica tornou ainda mais acirrada a disputa entre um número maior de desempregados em torno das vagas disponíveis, já que as políticas de trabalho e renda empreendidas, entre elas, as ações de educação profissional, não contribuíram para alterar o quadro de desemprego do país. Ainda mais porque a educação profissional passou a ser vista como principal via de inclusão social das populações de baixa renda, contribuindo para inchar ainda mais o mercado de trabalho, além da política econômica recessiva e do processo de privatização das empresas estatais que colaboraram, igualmente, para aumentar essa pressão.

Como determinações de segunda ordem, podem-se indicar as limitações do próprio sistema educacional, marcado, historicamente, pela dualidade estrutural entre educação propedêutica e profissional, pela seletividade e exclusão. Enquanto política, a educação profissional no Brasil, elevada à condição de única via de inclusão social das populações mais pobres, foi associada, historicamente, ao adestramento da força de trabalho a partir de uma divisão funcional que conferiu às entidades privadas do patronato a qualificação dos trabalhadores potencialmente empregáveis, e ao Estado a força de trabalho excedente, o que contribuiu para transformar assimetrias em desigualdades.

As formas de intervenção desenvolvidas no campo da educação profissional, na década de 1990, quando se efetivou a reforma do ensino básico e profissional, na esteira de outras reformas que pretendiam ajustar o país ao novo quadro internacional, caracterizado pela reestruturação capitalista em curso, não alteraram aquele cenário. Apesar de o governo FHC pretender saldar a histórica dívida social com a população

mais vulnerável do país, mais uma vez o Estado brasileiro tratou de destinar aos excluídos do mercado formal de trabalho ações de educação profissional de caráter compensatório, de modo que das reformas implementadas emergiram duas políticas: uma desenvolvida pelo MEC; e outra, pelo MTE.

A educação profissional em nível básico passou, por meio do PLANFOR, gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a compor o leque das políticas de trabalho e renda do Sistema Nacional de Emprego (SINE), entretanto, desenvolvida em paralelo aos demais programas que compõem o Sistema. Além de significar a diluição dos esforços empreendidos e dos recursos aplicados, a falta de articulação entre elas acabou por reduzir, senão anular, os efeitos pretendidos. Somou-se a isso a desarticulação com a educação básica, que impediu ação educativa de caráter integral, mantendo a histórica dicotomia entre educação básica e profissional, que acabou, por sua vez, agravando a defasagem existente entre o perfil dos egressos do PLANFOR e o discurso das novas exigências de qualificação que o mercado estaria demandando.

Dessa forma, a educação profissional oferecida pelas ações do PLANFOR, diferente daquela identificada, pelos técnicos do governo federal, como mero adestramento profissional associado a uma especialidade (taylorista-fordista), que não possibilitava o desenvolvimento de habilidades e competências, na realidade deu ênfase, particularmente, às habilidades específicas que, quando abordadas junto às demais habilidades (básicas e de gestão), ocorreram de forma desarticulada, contrariando, assim, as exigências atuais do processo de reestruturação produtiva capitalista.

Além disso, se por um lado é verdadeiro afirmar que a qualificação média da força de trabalho cresce com a automação de maneira absoluta, por outro, é igualmente verdadeiro que ela decresce de forma relativa ao montante de conhecimentos produzidos pela sociedade, além do fato de que a maioria dos trabalhadores se deparou com um processo crescente de desqualificação. Isso porque a qualificação profissional e a política de educação profissional são produtos e também respostas às transformações econômicas, políticas e sociais de uma sociedade historicamente determinada.

Assim, é necessário que se proceda à análise acurada das afirmações segundo as quais a produção flexível teria decretado o fim da segmentação, característica do pretérito processo de trabalho (taylorista-fordista) e, que, por conseguinte, os trabalhadores das novas fábricas reestruturadas deveriam dispor de uma maior qualificação. Embora no interior de uma mesma fábrica não se observe fragmentação

das atividades realizadas pelos trabalhadores, deve-se atentar para o fato de que existe uma cadeia produtiva, haja vista o processo de desconcentração da produção de mercadorias. Apenas nas convencionalmente chamadas “fábricas-mãe” se encontrariam trabalhadores estáveis, bem pagos e qualificados. Todavia, nas empresas fornecedoras de produtos menos sofisticados, de menor valor agregado, os trabalhadores não disporiam de estabilidade, tampouco haveria por parte do capital o interesse de se investir na qualificação dessa força de trabalho. Em síntese, as empresas de modo geral não apresentariam caráter homogêneo no que se refere às modernas tecnologias.

Por outro lado, a intensificação do desemprego revelou, cada vez mais, como a educação formal e profissional, por si mesmas, são incapazes de assegurar a entrada e a permanência das pessoas no mercado de trabalho, o que concorreu para que ambas deixassem de ter o seu caráter integrador reconhecido. Nesse sentido, o capital recorreu a noções como a de competência e de empregabilidade, que relegaram aos indivíduos aquilo que é responsabilidade do próprio sistema capitalista: a crise do emprego. Tais noções expressariam variações da teoria do capital humano e representariam também uma modificação discursiva visando justificar o desemprego.

A relação entre elas decorreria de pressupostos economicistas e ideológicos que as pressupõem, tornando-as legitimadoras das relações capitalistas e do processo de exclusão social, uma vez que a estrutura econômica da sociedade capitalista seria um elemento que contribui, negativamente, para que os indivíduos desempregados ou em risco de desemprego se insiram ou não, ou mesmo se mantenham, no mercado de trabalho. Principalmente quando esse aspecto negativo é reforçado por estratégias, políticas de desenvolvimento, que agravam ainda mais a exclusão social. Nesse sentido, uma política dessa natureza, voltada para um mercado tão adverso deixa, na prática, os egressos dos cursos de educação profissional em nível básico, com seus poucos recursos pessoais, a responsabilidade individual sobre o êxito da sua inserção.

Assim sendo, há de se reconhecer que políticas de educação profissional não induzem, pela sua própria natureza, a geração de empregos formais. Isso porque, como se viu no capítulo inicial deste trabalho, os condicionantes que possibilitam o incremento ou não das oportunidades de emprego padrão têm lugar fora do mercado de trabalho, ou seja, o estoque de força de trabalho depende de um processo intrínseco ao próprio sistema capitalista.

Nesse sentido, a dedução lógica resultante da análise da experiência do PLANFOR é a da confirmação do pressuposto aqui assumido de que a adoção de uma

política de educação profissional centrada no objetivo da empregabilidade da força de trabalho, entendida como a possibilidade de os egressos terem acesso, no mercado de trabalho formal, a novos empregos/ocupações e aumento de renda, em uma realidade econômica tão heterogênea, não é suficiente para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e, muito menos, contribuir com o aumento ou geração de renda dos beneficiários das ações de educação profissional.

Isso porque, as ações de educação profissional em nível básico foram implementadas num quadro em que grande parte das atividades produtivas do Maranhão é desvinculada do mercado formal de trabalho, de modo que para a maioria dos egressos os cursos oferecidos em pouco ou nada ajudaram na inserção nesse mercado, uma vez que os empecilhos são de outra natureza, não dependendo diretamente das ações do PLANFOR. Assim, reitera-se a tese defendida, neste estudo, de que os egressos dos cursos de educação profissional não conseguiram se inserir no mercado de trabalho formal, mas tão somente em ocupações precárias no chamado mercado informal.

Pensadas como estratégias de enfrentamento do desemprego, o sucesso das ações de educação profissional do PLANFOR deveria, antes, pressupor não apenas uma rede institucional que atuasse no sentido de articular a possível formação adquirida nos cursos de educação profissional e inserção dos egressos no mercado de trabalho, mas o desenvolvimento de uma política econômica favorável ao desenvolvimento econômico do país, aliada às intervenções estruturais como, por exemplo, a reforma agrária, que favoreçam a geração de renda e o crescimento do emprego padrão.

Depende, em última instância, de um projeto nacional que tenha como objetivo a distribuição de renda e a promoção da inclusão social. Caso contrário, tais ações continuarão pouco eficazes mesmo, enquanto políticas compensatórias, voltadas para atenuar os reflexos negativos do mercado de trabalho. Como visto no último capítulo do estudo, o PLANFOR, ao longo de sua implantação no Estado do Maranhão, não conseguiu promover condições que possibilitassem aos egressos romper com a inserção marginal em que se encontravam em relação ao mercado de trabalho.

A educação profissional, evidentemente, não cria empregos, mas, quando articulada às demais políticas de trabalho e renda e de educação, apoiada numa política de desenvolvimento que considere o social não como anexo do desenvolvimento econômico, mas, antes, seu alicerce, sem dúvida, se constitui em um importante instrumento para, se não conseguir erradicar o desemprego, pelo menos, contribuir para elevar o nível de vida da população brasileira. No entanto, a lógica destrutiva que o

capital historicamente firmou impõe a dúvida quanto à viabilidade de políticas como as de trabalho e renda em realidades como a brasileira, considerando que as determinações estruturais do capitalismo, ao restringirem cada vez mais o número de postos de trabalho, cria e recria, na informalidade, uma série de ocupações precárias que, embora sirvam a sobrevivência dessa população, longe estão de permitir um mínimo de dignidade aos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovane. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da "década neoliberal" (1990-2000). **Revista Sociologia e Política**, n.19, Curitiba-PR, nov./2002.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Aonde vai o mundo do trabalho. In. COGGIOLA, Oswaldo (org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997.

_____. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARCANGELLI, Alberto et al. Avaliação de programas de política pública para o trabalho. In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. Teoria e Prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. 2003-2007. Brasília: MTE; SPPE, 2003.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Educação Profissional**. Legislação básica. 5ª ed. Brasília: MEC/SEMTEC, 2001a.

_____. Ministério da Educação. Coordenação de Jovens e Adultos. **Proposta Curricular – 2º segmento**. V. 1, Brasília: MEC/SEF, 2001b.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Conhecendo o PLANFOR**: como o governo federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. Brasília: MTE, SPPE, 2001c.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)**. Relatório gerencial PLANFOR 2000. Brasília: MTE, SPPE, 2001d.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. **Um passaporte para o trabalho**: guia do cidadão produtivo. Brasília: MTE; SPPE, DEQP, 2001e.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador. **PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. Avaliação gerencial: 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: MTE, SEFOR, FAT, 1999a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Educação profissional**: o debate da(s) competência(s). Brasília: MTb, SEFOR, 1999b.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. Brasília: MTE; SEFOR, 1999c.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs?** Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997. Brasília: MTE, SEFOR, 1999d.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Planfor**: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília: MTb, SEFOR, 1998.

_____. Ministério do Trabalho. **Guia de Planejamento e Execução (1996/1999)**. Maio/1997a.

_____. Ministério do Trabalho. **Plano de ação**: um compromisso com a mudança 1996/1998. Brasília: MTE, 1999b.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional**. Avanço conceitual. Termos de referência. Brasília: MTb, FAT, CONDEFAT, 1997c.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília: MTb, SEFOR, 1997d.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Habilidades, uma questão de competências?** Brasília: MTb, FAT, CODEFAT, 1996a.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **O mercado de trabalho e a geração de empregos**. Brasília: Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social, 1996b.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Sistema público de emprego e educação profissional**: implementação de uma política integrada. Brasília: MTb, SEFOR, 1996c.

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: SEFOR, 1995.

BRUNO, Lúcia (Org.). Educação, qualificação e desenvolvimento econômico. In. **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Atlas, 1995.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica**. New York, USA: UNICEF, 1992.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho e tecnologia**. Dicionário Crítico. Petrópolis-RJ: Vozes; Porto Alegre: Ed. Universidade, 1997.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Secretaria de Política Sindical. **Precarização e leis do trabalho nos anos FHC**. São Paulo, jan. 2001.

COSTA, Cândida. Do PLANFOR ao PNQ: mundo do trabalho, qualificação profissional e políticas públicas. In. OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org.). **Qualificar para quê? Qualificar para quem?** Do global ao local: O que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Fundação UNITRABALHO; Campina Grande: EDUFCG, 2006.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: EDUNUSP, Brasília: FLACSO, 2000.

DAL ROSSO, Sadi. Prefácio. CARVALHO, Olgamir Francisco de. **Educação e formação profissional**. Trabalho e tempo livre. Brasília: Plano Editora, 2003.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Educação e trabalho no Brasil: mais mito que realidade. In. CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Trabalho e educação num mundo em mudanças**. São Paulo, [1998?].

DELUIZ, Neise. Qualificação, competências e certificação: visão do mundo do trabalho. In. **FORMAÇÃO. Humanizar cuidados de saúde: uma questão de competência**. Brasília: Ministério da Saúde, vol. 1, n. 2, 2001.

DUBAR, Claude. A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP, ano 19, n 74, 1998.

FILGUEIRAS, Luíz A. M., Graça DRUCK e AMARAL, Manoela Falcão do. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. In. **Cadernos CRH**, v. 17, n. 41, mai/ago/2004.

FREITAS, Luíz Carlos. Neotecnicismo e formação do educador. In: ALVES, Nilda (Org.) **Formação de professores: pensar e fazer**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GENTILLI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILLI, Pablo. O conceito de empregabilidade. In. LODI, Lucia Helena. **Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate**. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

_____. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas do final do século. Petrópolis: Vozes, 1998.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas. In. **Novos Estudos**, n. 18, São Paulo: Cebrap, set./1987.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1996.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao método de competência. In. FERRETI, Celso (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Departamento de População e Indicadores Sociais. **População e indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

KUENZER, Acácia (Org.). **Ensino Médio**. Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, Márcia de Paula. A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional. **Novos Estudos**. São Paulo, jul./1996.

LESSA, Sergio. **Para além de Marx?** Crítica da teoria do trabalho imaterial. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Jacob Carlos. **As artimanhas da flexibilização** – o trabalho terceirizado em cooperativas de produção. São Paulo: Terceira Margem, 2002.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres**. São Paulo: Nobel, 1988.

LODI, Lucia Helena (Org.). **Anais do Seminário Nacional sobre avaliação do PLANFOR**: uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

LUKACS, György. **História e consciência de classe**: estudos de dialética marxista. Rio de Janeiro: Elfos Ed.; Porto, Portugal: Publicações Escorpião, 1989.

MACHADO, Lucíola. Qualificação do trabalho e relações sociais. In. FIDALGO, Fernando Selmar. **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1996.

_____. Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora. In. MACHADO, Lucíola; NEVES, Magda; FRIGOTTO, Gaudêncio. et all. **Trabalho e educação**. 2 ed. Campinas-SP: Papirus, 1994.

MANFREDDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. In. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, n. 64, 1998.

MARTINS, Marcos Francisco. **Ensino técnico e globalização**. Cidadania ou submissão? Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. Transformações econômicas recentes e mudanças no mundo do trabalho. In. **Economia & Trabalho**. Campinas: Unicamp, 1998.

_____. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1996.

MOTTA, Elias de Oliveira. **Direito educacional e educação no século XXI**: com comentários à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: UNESCO, 1997.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Brasil 2000**: nova divisão do trabalho na educação. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2000.

OFFE, Claus. Trabalho: a categoria-chave da sociologia? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n. 10, São Paulo, Anpocs, jun. 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003(a).

OLIVEIRA, Ramon de. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira**. São Paulo: Cortez, 2003(b).

OLIVEIRA, Roberto Veras de. **A qualificação profissional como política pública**. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2006(a).

_____. Qualificação profissional: um campo em disputa. In. OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org.). **Qualificar para quê? Qualificar para quem?** Do global ao local: O que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Fundação UNITRABALHO; Campina Grande: EDUFCG, 2006(b).

PAIVA, Vanilda. Educação permanente e capitalismo tardio. In. PAIVA, Vanilda e RATTNER, Henrique. **Educação permanente e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

PALHANO, Raimundo. Política pública de educação: Os maiores desafios a enfrentar no início do ano 2000 no Maranhão. In.: CARVALHO FILHO, Raimundo Nonato de (org.). **Escola**: Direito da criança. Dever de todos nós. São Luís: Ministério Público do Estado do Maranhão/CAOp/IJ, 2000.

PAULINO, Luís. Ascensão e queda do fordismo. **Revista Princípios**, n. 23, nov.dez./91 e jan. 92.

PESSOA, Enewton Dornelles, MARTINS, Marcilene. Dinâmica econômica e condições de vida da população maranhense no período 1970-90. **Revista de Política Públicas**, v. 2, n. 2, 1996.

POCHMANN, Márcio, BORGES, Altamiro. “Era FHC”: a regressão do trabalho. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização**. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. 2 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

PRESTES, Emilia Maria da Trindade. Considerações sobre o PLANFOR e suas experiências de avaliação. In. OLIVEIRA, Roberto Veras de (Org.). **Qualificar para quê? Qualificar para quem?** Do global ao local: O que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Fundação UNITRABALHO; Campina Grande: EDUFCG, 2006.

RAMALHO, José Ricardo e SANTANA, Marco Aurélio (Orgs.). **Além da fábrica**. Trabalhadores, sindicatos e nova questão social. São Paulo: Editorial Boitempo, 2003.

RAMALHO, José Ricardo. Precarização do trabalho e impasses da organização coletiva no Brasil. In. ANTUNES, Ricardo, BEYNON, Huw, MCILROY, John et all. **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**. São Paulo: Boitempo, 2002.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

REINECKE, Gerhard. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In. POSTHUMA, Ana Caroline (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e MTE, São Paulo: Ed. 34, 1999.

REVEL, Dominique. **Da cidadania à civilidade**: o sofrimento no cotidiano do trabalho. RBSE, João Pessoa, n. 02, v. 1, ago./2002.

RIFKIM, Jeremy. **O fim dos empregos**. O declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho. São Paulo: Makron Books, 1995.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. **A educação no Maranhão**. Brasília: UNICEF/Fundescola, Banco Mundial/UNDIME, 1999.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Destino do sindicalismo**. São Paulo: Edusp, 1999.

RODRIGUES, José. **O moderno príncipe industrial**: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SALES, Francisco José Lima. **Novas configurações do processo de trabalho e a importância da Escola Básica na qualificação do operário industrial fabril**: Um estudo da indústria do alumínio no Maranhão. São Luís, Mestrado em Educação/UFMA, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Eqüidade e qualidade em educação**: eqüidade ou igualdade. Santiago/Chile. 1998. Texto de exposição feita no IV Congresso Ibero-Americano de História de la Educación Latinoamericana.

SCHAFF, Adam. **A sociedade informática**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SILVA, Luís Antonio Machado da. Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. SANTANA, Marco Aurélio e RAMALHO, Ricardo (Orgs.). **Além da fábrica**. Trabalhadores, sindicatos e nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

SILVA, Romildo dos Santos. Situação atual e tendências do mercado de trabalho no Maranhão. In.: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Políticas Públicas para o trabalho**: Um desafio para o Maranhão. São Luís: Instituto do Homem, Mestrado em Políticas Públicas, UFMA, 2000.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2003.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

THEODORO, Mario. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. In. ARROCHELAS, Maria Helena e RAMALHO, Jether Pereira. **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal**. São Paulo: Cortez; Petrópoles, RJ: Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade – CAAL, 2004.

TUMOLO, Paulo Sérgio. **Da contestação à conformação**. A formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 2000**. São Luís, 2002a.

_____. **Síntese da Avaliação Externa do PEQ-MA: 1996-2001**. São Luís, 2002b.

_____. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1998**. São Luís, 2001a.

_____. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1999**. São Luís, 2001b.

_____. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1997**. São Luís, 1999.

_____. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1996**. São Luís, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO e SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Necessidades de treinamento de mão-de-obra em áreas de influência do Programa Grande Carajás**. Maranhão: São Luís, 1990.

VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos e ALVES, Edgard Luiz Gutierrez. **Qualificação profissional**: uma proposta de política pública. Brasília: IPEA, 1995.

ZARIFIAN, Philippe. O problema da competência. **Anais do Seminário Internacional Educação Profissional, Trabalho e Competências**. Rio de Janeiro: CIET/UNESCO, 1998.