

**Leonardo Aguilar Ferreira Alonso**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO  
BRASIL: Evolução, cenário atual e principais desafios**

**Belo Horizonte**

**2012**

**Leonardo Aguilar Ferreira Alonso**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO  
BRASIL: Evolução, cenário atual e principais desafios**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

**Belo Horizonte**

**2012**

## Folha de Aprovação

Leonardo Aguilar Ferreira Alonso.

Políticas Públicas de Qualificação Social e Profissional no Brasil: Evolução, cenário atual e principais desafios.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), promovido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Alexandre Queiroz Guimarães, orientador, Fundação João Pinheiro.

---

Raimundo de Sousa Leal Filho, avaliador, Fundação João Pinheiro.

---

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte

Novembro de 2012

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e familiares, pelo apoio, dedicação, confiança e carinho.

Aos meus professores de CSAP, em especial ao Prof. Alexandre Queiroz pela orientação, sem a qual este trabalho não seria possível.

Aos meus amigos que compreenderam minha ausência e torcerem comigo pelo sucesso deste trabalho.

À Bárbara, pelo companheirismo e carinho.

Aos companheiros da SETE, pela paciência, exemplo, amizade e por me darem a oportunidade de viver uma importante experiência profissional.

“A mente que se abre a uma nova ideia jamais  
voltará ao seu tamanho original.”

*(Albert Einstein)*

## RESUMO

Nos últimos dez anos, com a retomada dos patamares mais elevados de crescimento da economia brasileira, o mercado de trabalho nacional vem apresentando números bastante positivos, evidenciando uma situação de notório aquecimento. Contudo, juntamente com essa expansão, uma questão tem ocupado um lugar central nas discussões acerca do mercado de trabalho brasileiro, apresentando-se como um gargalo que necessita de uma urgente solução: a falta de mão de obra qualificada no país. Assim, é inadiável a necessidade de se investir em ensino técnico e tecnológico no Brasil, colocando em grande evidência as políticas públicas de qualificação social e profissional. Dessa forma, este trabalho busca analisar a evolução, o cenário atual, e os principais desafios das políticas de qualificação social e profissional no país. Estudada a trajetória histórica de erros e acertos destas políticas, buscar-se-á apresentar a atual situação no Brasil, elencando os principais programas federais de capacitação profissional em execução. Serão discutidos alguns dos problemas e desafios de tais programas e políticas, identificando também algumas possíveis direções a serem seguidas pelo poder público, principalmente o governo federal, para que as políticas de qualificação social e profissional possam avançar no país.

**Palavras-chave:** mercado de trabalho; sistema público de trabalho, emprego e renda; políticas de qualificação social e profissional; capacitação profissional.

## ABSTRACT

During the last ten years, with the resumption of higher levels of economic growth in Brazil, the national labor market has shown very positive numbers, creating better jobs to part of the labor class. However, along with this expansion, an issue has been highlighted as a problem: the lack of qualified workers in many areas. This points to the necessity of improving basic and technical education in Brazil, what gives an important role to public policies of social and professional qualification. Thereby, this paper analyzes the evolution, the present situation and the main challenges faced by the polices of social and professional qualification in Brazil. After evaluating the evolution and the performance of previous polices, we investigate the present situation, enumerating and evaluating the government programs of professional capacitation. Finally, the difficulties and possible solutions of those programs and policies are presented, identifying possible paths to improve the qualification of the working force and to create better opportunities to insert in the labor market.

**Keywords:** labor market; public system of labor, employment and income; public policies of social and professional qualification; professional qualification.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1 - Planfor - Resultados - 1995-2002.....	43
Tabela 2 - Taxa de Desemprego - Brasil - 2009.....	53
Gráfico 1 - Evolução da carga horária média dos cursos do PNQ (em horas).....	47
Gráfico 2 - Gastos com qualificação profissional (em R\$ milhões).....	49
Gráfico 3 - Falta de trabalhadores qualificados por área/categoria profissional.....	55
Gráfico 4 - Ações para enfrentar a falta de trabalhador qualificado.....	56
Gráfico 5 - Principais dificuldades para qualificar os trabalhadores.....	57
Gráfico 6 - Preenchimento das vagas captadas pelo Sine – 2000 a 2009.....	58
Gráfico 7 - Evolução do preenchimento das vagas captadas pelo Sine - 2000 a 2009.....	59
Gráfico 8 - Alunos matriculados em cursos Proeja (em milhares).....	66
Gráfico 9 - Recursos investidos no Proeja (R\$ milhões).....	67

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	13
<b>POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A ORIGEM DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO</b> .....	13
1.1 Marco conceitual e histórico das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda....	13
1.1.1 Políticas de Emprego e Políticas de Mercado de Trabalho – desafios e tendências a partir da década de 70 .....	17
1.2 Tendências modernas das Políticas Públicas de Trabalho e Emprego .....	20
1.3 O Serviço Público de Emprego no Brasil .....	22
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	27
<b>O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL</b> .....	27
2.1 Políticas de Qualificação Profissional a partir da década de 80.....	27
2.2 Marco Conceitual das Políticas de Qualificação .....	29
2.3 Políticas de Qualificação Social e Profissional no Brasil .....	33
2.3.1 Histórico das políticas de qualificação profissional.....	33
2.3.2 Concepções da Qualificação a partir da década de 1990 .....	39
2.3.2.1 Qualificação como via de retorno ao emprego .....	39
2.3.2.2 Qualificação como política ativa: a implementação do PLANFOR .....	40
2.3.2.3 Qualificação como direito: a implementação do PNQ.....	44
2.3.3 Dificuldades recentes enfrentadas pelo PNQ .....	48
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	51
<b>ATUAL CENÁRIO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL: O GOVERNO DILMA ROUSSEFF</b> .....	51
3.1 Diagnóstico da atual situação do mercado de trabalho brasileiro .....	51
3.2 Principais políticas de qualificação social e profissional executadas no Governo Dilma Rousseff .....	60
3.2.1 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego - Pronatec.....	60
3.2.2 Decreto N° 7.721/2012 - Novas exigências de qualificação.....	64
3.2.3 Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja .....	65
3.2.4 Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem .....	67

3.3 Análise crítica e direções para as Políticas de Qualificação Social e Profissional avançarem no Brasil .....	73
3.3.1 Novas direções e construindo uma institucionalidade para a Política de Qualificação .....	77
<b>CONCLUSÃO</b> .....	85
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	89

## INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, com a retomada dos patamares mais elevados de crescimento da economia brasileira, o mercado de trabalho nacional vem apresentando números bastante positivos. O salário mínimo vem crescendo de forma real, com reajustes que ficam acima da inflação, a taxa de desemprego das principais regiões metropolitanas apresenta uma tendência predominantemente declinante desde o ano de 2002 e o número de pessoas empregadas com carteira assinada aumentou consideravelmente. Esse aquecimento continua no presente ano de 2012. Contudo, desde o final do governo Lula e início da gestão de Dilma Rousseff, uma questão vem ocupando um lugar central nas discussões acerca do mercado de trabalho brasileiro, apresentando-se como um gargalo que necessita de uma urgente solução: a falta de mão de obra qualificada no país.

Frequentemente são veiculadas pela mídia notícias e reportagens afirmando que o Brasil vive um “apagão” de mão de obra qualificada, o qual está comprometendo a competitividade e a produtividade das empresas nacionais, bem como os planos de crescimento econômico do país. Dados governamentais e diversas pesquisas de grandes instituições também evidenciam esta crise de escassez de mão de obra qualificada, deixando explícitas as queixas e preocupações das empresas e dos trabalhadores com a situação. Exemplificando, em uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional das Indústrias no princípio de 2011, 69% das indústrias consultadas afirmaram enfrentar dificuldades com a falta de trabalhadores qualificados no mercado de trabalho. Ainda, esta e outras pesquisas mostram que os profissionais que as empresas nacionais mais têm dificuldades de contratar são aqueles de nível técnico, superando até mesmo a necessidade por engenheiros.

Em contraponto a esta grande demanda por mão de obra qualificada pelo mercado, dados do SINE mostram que milhões de desempregados com baixa escolaridade e qualificação têm dificuldades enormes para retornar ao mercado de trabalho, enquanto as vagas de emprego acumulam-se. Isto é, ao mesmo tempo em que o Brasil cresce e vagas de trabalho que exigem trabalhadores qualificados são criadas, existe uma imensa massa de pessoas desempregadas e que não consegue ocupar estes postos de trabalho. Esses trabalhadores são em sua grande maioria de baixa renda, com baixa escolaridade e qualificação profissional, não apresentando os requisitos necessários para o preenchimento das vagas de trabalho existentes na economia.

Sendo assim, este cenário demonstra a urgente necessidade de se investir em ensino técnico e tecnológico no país, colocando em grande evidência as políticas públicas de qualificação social e profissional. Como os próprios integrantes do atual governo reconhecem, o sistema de formação profissional brasileiro não tem capacidade para atender à tamanha demanda por mão de obra qualificada e de capacitar os milhões de trabalhadores com baixa qualificação e escolaridade.

Visando modificar esta preocupante realidade, a presidente Dilma, logo no primeiro ano de seu mandato, lançou um novo programa federal de qualificação social e profissional, o Pronatec, apresentado como sendo a maior reforma do sistema de educação profissional já realizada no Brasil. O novo programa irá se juntar a algumas outras políticas e programas de qualificação profissional atualmente executados no país.

Diante deste quadro, a proposta desta monografia é analisar a trajetória, o cenário atual, e os principais desafios das políticas públicas de qualificação social e profissional no Brasil. Primeiramente, estudaremos o marco teórico, histórico e conceitual de tais políticas, procurando compreender o contexto e o rol de políticas públicas em que elas se inserem, assim como suas potencialidades e limitações. Feito isso, voltaremos o olhar para o caso brasileiro. Analisaremos o desenvolvimento e a evolução das políticas de qualificação profissional no país, desde o início do século XX, mas dedicando atenção especial para as últimas décadas. Após esse resgate histórico, apresentaremos o atual cenário das políticas de capacitação no Brasil. Será feito um breve diagnóstico da situação do mercado de trabalho nacional, destacando o grave problema da escassez de mão de obra qualificada. Com isso, serão listados os principais programas federais de qualificação profissional em execução no país, discutindo também alguns dos gargalos e problemas que permeiam tais programas. Por fim, serão discutidos alguns desafios e possíveis direções a se seguir para que as políticas de qualificação social e profissional possam avançar no Brasil.

O trabalho está estruturado em três capítulos. Inicialmente, buscaremos compreender o arcabouço teórico e histórico em que se inserem as políticas de qualificação profissional, bem como o seu surgimento no mundo, suas potencialidades e limites. Dessa forma, analisaremos o surgimento e a consolidação dos Sistemas Públicos de Trabalho, Emprego e Renda, demonstrando como eles se tornaram hoje um elemento essencial para o bom funcionamento dos mercados de trabalho da grande maioria dos países. Mostraremos como as políticas de mercado de trabalho se tornaram o principal instrumento de intervenção

governamental para combater os crescentes patamares de desemprego registrados nas últimas décadas. Após isso, outra seção listará algumas tendências recentes das políticas públicas de trabalho e emprego nos países europeus. Por fim, será discutido a estruturação do SPTER no Brasil. Com isso, espera-se entender o contexto em que se enquadram as políticas de qualificação social e profissional, ou seja, o sistema de políticas públicas no qual elas se inserem.

O segundo capítulo irá analisar a evolução das políticas de qualificação social e profissional no Brasil. Primeiramente, discutiremos o marco conceitual das políticas de qualificação e algumas razões que justificam os investimentos governamentais em tais políticas. Em seguida, analisaremos o desenvolvimento das políticas de qualificação no Sistema Público de Emprego do Brasil. Será feito um resgate histórico do surgimento e da estruturação da educação profissional no país. A partir da década de 1990, esta análise será mais detalhada, perpassando pelos principais planos que instrumentalizaram estas políticas e identificando as mudanças conceituais que sofreram ao longo do tempo. Espera-se compreender de que forma as políticas de capacitação profissional atingiram a atual concepção de um direito do trabalhador brasileiro.

O terceiro capítulo procura mostrar o atual cenário das políticas públicas de qualificação social e profissional no Brasil, isto é, quais programas, diretrizes e princípios estão norteando as ações do governo federal em relação à qualificação. Para isso, será inicialmente realizado um diagnóstico da situação atual do mercado de trabalho brasileiro, mostrando alguns números positivos e também algumas dificuldades que persistem, dedicando atenção especial ao problema da falta de mão de obra qualificada na economia. Depois serão elencados os principais programas federais de qualificação profissional executados na gestão Dilma Rousseff. Por fim, discutiremos alguns dos gargalos e problemas que permeiam a execução do sistema de formação profissional do país, apresentando também algumas possíveis direções que o poder público poderia seguir, principalmente o governo federal, em busca de uma maior eficácia, eficiência e efetividade para as políticas de capacitação profissional.

## **CAPÍTULO 1**

### **POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A ORIGEM DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO**

Este capítulo irá mostrar o surgimento dos Sistemas Públicos de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) no mundo, isto é, de que forma eles evoluíram ao longo dos anos, e se tornaram, hoje, um elemento essencial para o bom funcionamento dos mercados de trabalho da grande maioria dos países. Dessa forma, inicialmente analisaremos como as políticas de mercado de trabalho se consolidaram como políticas públicas, ganhando amplo espaço nas agendas dos governos pelo mundo. Buscar-se-á compreender como estas políticas se tornaram o principal instrumento de intervenção governamental para combater os crescentes patamares de desemprego registrados nas últimas décadas. Feito isso, uma próxima seção listará algumas tendências recentes nos países europeus da execução das políticas públicas de trabalho e emprego. Concluindo o capítulo, a última seção discutirá a estruturação do SPTER no Brasil. A partir desse primeiro capítulo, será possível compreender o contexto em que se enquadram as políticas de qualificação social e profissional, isto é, o seu surgimento no mundo, suas potencialidades e limites, e o sistema de políticas públicas no qual elas se inserem.

#### **1.1 Marco conceitual e histórico das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda**

Desde o nascimento do movimento industrial na segunda metade do século XIX, diversos modelos teóricos tentaram explicar as razões dos movimentos da demanda e oferta de emprego nas economias. Esses modelos buscavam demonstrar o modo de funcionamento dos mercados de trabalho, ou seja, porque eles se comportavam de determinada maneira ao longo do tempo; quais as causas do fenômeno do desemprego nos países, como os governos deveriam agir para minimizar esse problema; como se buscar o pleno emprego em uma sociedade. Sendo assim, muitas teorias surgiram nos últimos duzentos anos, e assim como nas outras ciências, à medida que a teoria se mostrava incapaz de explicar a realidade de determinada época, esta entrava em decadência e um novo paradigma surgia para preencher as lacunas deixadas pela doutrina anterior, substituindo a hegemonia de um paradigma por outro. Em outras palavras, as mudanças entre os modelos teóricos ocorriam

quando o modelo utilizado passava a apresentar explicações pouco plausíveis, e deixava de ser útil para nortear as intervenções dos formuladores de políticas no mercado de trabalho.

O modelo clássico, também denominado de liberal, era o paradigma político e teórico hegemônico entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Conforme esse modelo, o livre funcionamento dos mercados permite que os salários reais (preço da mão de obra) sejam os responsáveis pelo atingimento do ponto de equilíbrio do mercado de trabalho, isto é, situação em que a oferta de trabalho se iguala a sua demanda, viabilizando o alcance do pleno emprego. Essa proposição se complementa com a ideia de que o mercado de trabalho está no topo da hierarquia do modelo macroeconômico. Dessa forma, a partir de seu equilíbrio se deduzem os equilíbrios dos outros mercados da economia (RAMOS, 2003).

Para os clássicos, o problema do desemprego surgia quando os salários reais estavam muito elevados, gerando uma oferta de trabalho superior a demanda. Essa situação era corrigida pela flexibilidade dos salários reais, os quais deveriam ser reduzidos naturalmente pela autoregulação dos mercados, reduzindo a oferta e elevando a demanda por trabalho, o que acarretaria no desaparecimento do desemprego. Sendo assim, determinadas épocas em que o desemprego persistia em uma economia eram explicadas pela existência de salários reais não flexíveis (resistentes à baixa). Políticos de esquerda que instituíam salários mínimos elevados, sindicatos poderosos que impediam a queda dos salários dos trabalhadores, dentre outros, eram apontados como fatores responsáveis por salários reais rígidos a baixa e, conseqüentemente, pelo desemprego que perdurava na sociedade.

Entretanto, com a crise de 1929 e o surgimento do desemprego massivo em diversos países, a hegemonia da corrente liberal começa a ser rompida. Ela não conseguia explicar e apontar soluções para o grave cenário vigente. Surge então o modelo Keynesiano, o qual defendia que o nível de emprego de uma economia era determinado pelo produto (nível de atividade) e não pelos salários reais. Salários mínimos elevados ou sindicatos com grande poder de barganha não podiam ser mais apontados como os causadores do desemprego elevado. Para Keynes, as restrições na dimensão macroeconômica eram as grandes responsáveis pelo problema do desemprego. Sendo assim, o poder público poderia intervir nas variáveis macroeconômicas por meio das políticas monetária e fiscal e, com isso, estimular a economia a se situar próxima do pleno emprego (RAMOS, 2003).

A partir da década de 30, e principalmente depois da década de 40, as ideias keynesianas tornaram-se largamente utilizadas nos países desenvolvidos. Os Estados passaram a regular o nível de atividade de suas economias em torno do pleno emprego, executando medidas com o objetivo de estimular a produção e a criação de empregos. Os resultados práticos das medidas intervencionistas propostas por Keynes mostravam-se satisfatórios. Desde o fim da segunda guerra mundial, até o início da década de 70, a maioria dos países viveu um grande período de prosperidade econômica, sendo essa fase denominada de a “Era de Ouro” do capitalismo. Alguns países centrais, anteriormente castigados por altos índices de desemprego, tornaram-se importadores de mão de obra de nações periféricas. A indústria taylorista-fordista era a base da matriz tecnológica do período, sendo caracterizada pela produção em massa, em grandes unidades de produção, e trabalhadores detentores de pouca qualificação, os quais eram apenas uma complementação da máquina, realizando tarefas manuais extremamente repetitivas.

Porém, em meados dos anos 70 uma grande crise toma conta da quase totalidade das nações mundiais. O mundo assistia ao esgotamento do modelo de crescimento econômico sustentado pela intervenção do Estado, caracterizada por gastos públicos elevados e a excessiva rigidez do mercado de trabalho. As ferramentas monetárias e fiscais keynesianas não surtiam os efeitos desejados, resultando apenas em maiores taxas de inflação e impactos cada vez menores sobre o nível de produção. O desemprego torna-se, mais uma vez, um problema central no mundo desenvolvido.

Os motivos do fracasso do paradigma keynesiano estão relacionados à mudança do contexto histórico que havia fundamentado a elaboração dos princípios dessa corrente teórica. A crescente abertura dos mercados reduziu a capacidade dos governos de utilizar as ferramentas monetário/fiscais para intervir nas economias nacionais. Exemplificando, durante uma fase de desaquecimento, um país não podia mais reduzir indiscriminadamente sua taxa de juros para reverter esse cenário, correndo o risco de provocar uma grande fuga de capitais que fatalmente comprometeria seu equilíbrio externo, desacelerando ainda mais o ciclo conjuntural. O mesmo vale para países com gastos públicos (déficits) irresponsáveis. Os investidores passam a alocar seus recursos em Estados que se preocupam com a gestão das variáveis citadas, reduzindo os riscos de seus investimentos (RAMOS, 2003).

Outra mudança notória do contexto histórico trata-se da ascensão da “Nova Matriz Tecnológica”. A intensificação do processo de globalização provocou o acirramento da competição entre as indústrias e o desenvolvimento de novas tecnologias de produção. Novos produtos e serviços são demandados na economia, os indivíduos desejam bens com um grau crescente de individualização e exclusividade. A nova indústria marcada pela alta tecnologia exige recursos humanos cada vez mais qualificados e autônomos, imprimindo aos trabalhadores o aprendizado de novas capacidades e uma constante reciclagem. Da mesma forma, a empresa que compete no mercado nacional e internacional necessita de um mercado de trabalho menos rígido, possibilitando uma maior flexibilidade na legislação para contratar e demitir funcionários, combinar jornadas de trabalho, benefícios e salários, admitir trabalhadores temporários, entre outros. Respostas a estas questões passaram a ser cobradas dos governantes (NEGROMONTE, 2011).

Uma nova corrente teórica surge com possíveis respostas aos problemas apresentados, sendo denominada de “Contra-revolução Monetarista”, que na realidade era o retorno da hegemonia dos ideais liberais. Esse novo paradigma preconizava a autoregulação dos mercados, sendo aceita a intervenção estatal na economia somente em situações muito particulares, que incluíam, por exemplo, casos de informação assimétrica, externalidades, entre outros. Além disso, essa corrente defendia que os problemas do mercado de trabalho eram gerados por restrições provenientes desses próprios mercados. Assim, as elevadas taxas de desemprego observadas a partir da década de 70 deveriam ser reduzidas por políticas direcionadas ao próprio mercado de trabalho, e não somente por políticas macroeconômicas keynesianas que focavam o crescimento da economia e a abertura de novos postos de trabalho (RAMOS, 2003).

Alguns países adotaram uma alternativa mais radical (Alternativa Liberal Radical) do pensamento hegemônico que surgia, e implementaram medidas com o objetivo de tornar o mercado de trabalho o mais concorrencial possível, objetivando a queda dos níveis de desemprego. Como exemplos destas medidas podemos listar o enfraquecimento dos sindicatos, redução do valor do salário mínimo e a diminuição das ajudas financeiras aos desempregados. Outros países pautaram-se em uma versão mais de esquerda do novo paradigma (Alternativa Social-Democrata), sem atacar as estruturas do *Welfare-State* vigente à época. A intervenção dessa corrente mais social baseou-se em uma série de medidas que se convencionou chamar de Políticas de Mercado de Trabalho. Essas políticas, aplicadas pioneiramente pelos países escandinavos, foram gradualmente se ampliando para o restante

dos países europeus. A partir da crise dos anos 70, os governos de todos os países centrais passaram a utilizar toda ou parte do leque de medidas das políticas de mercado de trabalho para combater o desemprego crescente. Sistemas públicos de emprego floresceram em quase todos os países desenvolvidos (AZEREDO e RAMOS, 1995).

### **1.1.1 Políticas de Emprego e Políticas de Mercado de Trabalho – desafios e tendências a partir da década de 70**

Conforme a abordagem de Moretto (2007), Políticas de Emprego são aquelas que têm como principal objetivo a geração de novos postos de trabalho. Dentre elas estão incluídas desde políticas macroeconômicas do tipo keynesianas, até mudanças na legislação trabalhista e alterações no valor real do salário mínimo. As Políticas de Mercado de Trabalho, por sua vez, abrangem um leque bem menor de alternativas. De acordo com Ramos<sup>1</sup>, elas “atuam sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de empregos públicos, por exemplo) ou indireta (formação profissional)” (RAMOS, 2003, p.15).

Entretanto, pode-se dizer que a efetividade das políticas de mercado de trabalho depende muito das políticas de emprego praticadas em uma economia. Isto é, apesar das políticas de mercado de trabalho contribuírem para se obter reduções nas taxas de desemprego, essa redução é limitada pelo nível de atividade. Ou seja, é praticamente impossível combater os altos índices de desemprego de um país sem que haja uma retomada do crescimento econômico em padrões que permitam a inclusão social e a criação de novas vagas de trabalho. Sendo assim, a partir da crise da década de 70, estas políticas que tem como foco de atuação o mercado de trabalho e suas dinâmicas ganharam destaque nas agendas de governos pelo mundo. Contudo, não se deixou de considerar a relevância dos instrumentos fiscais e monetários para a conjuntura econômica, que é a verdadeira base para a garantia de emprego aos cidadãos (NEGROMONTE, 2011).

Nesse sentido, as Políticas de Mercado de Trabalho supõem, implicitamente, que os problemas do desemprego estão gerados no mercado de trabalho. Em outros termos, existem vagas mas, por algum motivo, as mesmas não são

---

<sup>1</sup> Para Ramos, assim como para a maioria dos autores da literatura internacional, Políticas de Mercado de Trabalho são denominadas de Políticas de Emprego (em uma visão mais restrita). As Políticas de Emprego classificadas por Moretto são consideradas, por Ramos, como uma visão mais abrangente do termo Políticas de Emprego. Neste trabalho monográfico iremos utilizar os conceitos propostos por Moretto.

preenchidas e/ou o tempo requerido para serem ocupadas é longo, gerando desemprego. Se não existem vagas, a potencialidade das Políticas de Mercado de Trabalho em diminuir o desemprego será reduzida dramaticamente (RAMOS, 2003, p.26).

As políticas de mercado de trabalho subdividem-se entre as Políticas Ativas e as Políticas Passivas. As últimas englobam ações que tendem a tornar mais tolerável a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho. As políticas ativas, por sua vez, buscam elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores. Por não ser objeto específico deste trabalho, as políticas passivas serão estudadas de forma mais simplificada.

Em termos de recursos financeiros, tanto nos países da OCDE como no Brasil, o seguro-desemprego é de longe a política de maior importância dentre as políticas passivas. A lógica do seguro-desemprego é de que os desempregados não estão nessa situação por desejo próprio, mas pela incapacidade do mercado em oferecer-lhes uma vaga de trabalho. Assim, durante esse período de transição entre um emprego e outro, transfere-se um benefício para o desempregado para atenuar a falta de renda. Entretanto, esta política foi criada em um período (Welfare-State pós II guerra) em que o pleno emprego era a norma e o desemprego era mais circunstancial. O seguro-desemprego não foi pensado para economias com elevadas e duradouras taxas de desemprego. Por isso, após a década de 70, esta política se torna alvo de críticas ferrenhas, afirmando-se que ela deixava os desempregados acomodados e relutantes em reinserir-se no mercado de trabalho.

Expulsão de imigrantes, concessão de aposentadorias precocemente e a extensão dos ciclos escolares também se enquadram no leque das políticas passivas. Todas procuram reduzir a pressão sobre a oferta de trabalho. Com exceção da última, as outras duas são extremamente criticadas nos dias de hoje. A extensão dos ciclos escolares consiste em postergar o ingresso dos estudantes no mercado de trabalho. Além de diminuir temporariamente o volume da força de trabalho, os defensores desta política acreditam que, futuramente, estes estudantes com maior escolaridade terão maiores chances de encontrar um emprego.

A política de qualificação profissional, foco do presente trabalho, destaca-se dentre o rol das políticas ativas. Seu objetivo é elevar a qualificação ou a formação

profissional de um indivíduo, buscando aumentar suas chances de encontrar um emprego ou de não perder o que já possui.

A intermediação, outra política ativa muito importante, procura reduzir a assimetria informacional entre as empresas ofertantes de vagas no mercado e os trabalhadores que procuram por um emprego. Isso é feito através do levantamento das vagas oferecidas pelas firmas e dos perfis dos indivíduos (escolaridade, experiências profissionais, cursos extracurriculares, expectativas profissionais) em busca de uma oportunidade. Dessa forma, gerencia-se esse banco de dados, buscando a compatibilização dos recursos humanos requeridos e disponíveis.

O apoio aos micro e pequenos empreendimentos também é uma política ativa muito usada, principalmente porque as micro e pequenas empresas são as que mais empregam em termos de números absolutos, se comparadas com as grandes companhias (RAMOS, 2003). Este apoio pode ocorrer por meio da concessão de crédito, atividades de consultoria, auxílio ao desenvolvimento tecnológico, identificação de novos canais de comercialização, entre outros.

Mais uma política ativa trata-se da distribuição de subsídios diretos ou indiretos à contratação de um grupo profissional com particulares problemas de desemprego. Geralmente, o Estado concede isenção ou redução de impostos para empresas que possuem trabalhadores integrantes de algum destes grupos em seu quadro de pessoal.

Explicados estes conceitos, cabe perpassar sobre a dinâmica que as políticas ativas e passivas foram adquirindo no decorrer das décadas de 80 e 90 do século passado. Inicialmente, a desaceleração da economia no decorrer dos anos 70 foi interpretada como oriunda de problemas na conjuntura econômica (Choques do petróleo, por exemplo). Acreditava-se que, uma vez adaptadas às novas configurações de preços relativos, os países voltariam a ter performances semelhantes às que tinham experimentado a partir da segunda guerra. Assim, os governos enfatizaram políticas para atenuar os efeitos da crise. Políticas que buscavam a redução da oferta de mão de obra foram priorizadas, isto é, as políticas passivas.

Contudo, as altas taxas de desemprego se mantiveram nos anos 80, bem como no transcorrer da década de 90. Percebeu-se então que se tratava de uma questão estrutural, relacionada a mudanças no paradigma produtivo (nova matriz tecnológica), com fortes reflexos no mercado de trabalho. Assim, abriu-se espaço para inúmeras críticas à excessiva

proteção que se dava para o trabalhador, o que o desestimulava a buscar novas ocupações, ao mesmo tempo em que implicava altos custos para o Estado. Medidas que pressionavam os desempregados a voltar ao mercado de trabalho (incentivavam-nos a buscar emprego), a flexibilização das formas de contratação e a redução dos valores para o seguro-desemprego passaram a ser cobradas dos governantes. Em outras palavras, as políticas ativas assumiram um papel de destaque em detrimento das passivas.

Portanto, a “ativação” das políticas de mercado de trabalho tornou-se a principal diretriz para se combater os elevados índices de desemprego que se perpetuavam nos últimos tempos. Passou-se a oferecer menores valores para o seguro-desemprego e a adotar práticas que apoiavam os desempregados na reintegração ao mercado de trabalho. Dessa forma, o entendimento era de que aqueles trabalhadores que não estavam ativamente buscando um posto de trabalho poderiam ser excluídos do sistema de benefícios (NEGROMONTE, 2011).

## **1.2 Tendências modernas das Políticas Públicas de Trabalho e Emprego**

Recentemente, as políticas de mercado de trabalho na Europa vêm sendo marcadas pela adoção de uma estratégia denominada de flexiguidade. Esse novo conceito obteve muito sucesso em países como a Dinamarca, e agora se encontra disseminado por diversos países europeus. A estratégia tenta romper com o *trade-off* entre políticas de seguridade social e a flexibilidade no mercado de trabalho, apresentando uma perspectiva integradora destas duas vertentes. Assim, a flexiguidade busca conciliar a flexibilidade do mercado de trabalho com a preservação das práticas de seguridade social, “isto é, a combinação de políticas de segurança de emprego e renda com a organização dos mercados, implicando relações trabalhistas flexíveis”(NEGROMONTE, 2011, p.33).

Sendo assim, os sistemas públicos de emprego europeus têm adotado algumas medidas e práticas objetivando implementar essa nova ideia da flexiguidade. Primeiramente, destaca-se dentre essas medidas um aumento significativo da quantidade de informações sobre o mercado de trabalho que são disponibilizadas aos trabalhadores e as empresas, bem como o número crescente de meios onde estas são divulgadas. *Internet*, celulares, *paggers* e *totens* passaram a ser utilizados para disseminar as informações sobre as atuais necessidades do mercado de trabalho, como: as vagas ofertadas pelas empresas, as qualificações exigidas

dos trabalhadores, os cursos de capacitação profissional oferecidos pelo governo, os novos ramos de produção que vêm se destacando e criando mais postos de trabalho, entre outros. Tudo isso evita que as pessoas tenham que se deslocar constantemente para os *job centers*, além de aumentar o contato entre trabalhadores e empregadores, facilitando o trabalho de intermediação.

Mais uma prática adotada pelos países europeus é a imposição de um maior número de critérios para o recebimento dos benefícios pelos desempregados. Dentre as novas exigências pode-se citar o limite de recusas de vagas de trabalho dentro do perfil do trabalhador, a participação em cursos de qualificação e elevação de escolaridade, o recadastro e a atualização constante das informações nos *job centers*, e a participação em seminários e feiras de empregadores. Há países em que os trabalhadores devem comparecer nos *job centers* uma vez a cada duas semanas para reportar seus passos em busca de um novo emprego. Ou seja, trata-se de uma medida em consonância com a percepção de ativação das políticas de mercado de trabalho, conforme explicado anteriormente (NEGROMONTE, 2011).

Outra medida característica da flexigurança é a promoção de um atendimento individualizado e personalizado aos trabalhadores pelos *job centers*. É traçado o perfil do trabalhador, bem como identificadas suas necessidades e deficiências, suas características psicológicas, técnicas e motivacionais. Dessa forma, um programa de atendimento individual ao trabalhador é montado, oferecendo serviços como o acompanhamento psicológico, orientação profissional e cursos de qualificação conforme suas necessidades. Assim, espera-se reduzir os riscos de desemprego futuro que os trabalhadores incorrem, tornando-o constantemente adaptado às exigências do mercado. Em relação aos desempregados, busca-se reduzir o tempo de permanência longe do emprego, além de manter sua motivação e não sobrecarregar o sistema de benefícios por longos períodos de tempo.

Por fim, outra prática bem sucedida é a aproximação entre os *job centers* e as empresas, deixando essa relação de pautar-se somente na intermediação clássica, isto é, os *job centers* esperando as empresas entrarem em contato para divulgar as vagas de emprego, para depois encaminhar os trabalhadores interessados. Estas instituições passaram a adotar medidas com o intuito de atrair os empregadores e agilizar o serviço de intermediação. Assim, os *job centers* divulgam cada vez mais seus serviços para as empresas, buscando se tornar parceiros destas. Eles buscam mapear as necessidades das empresas, oferecendo cursos de qualificação e encaminhando trabalhadores com perfis de acordo as demandas

identificadas. Além disso, eles procuram ativamente as empresas, sendo que muitos *job centers* possuem profissionais trabalhando diretamente com empresas consideradas estratégicas para o mercado de trabalho. Há ainda *websites* de alguns *job centers* que oferecem espaço diretamente para as empresas divulgarem suas propagandas de vagas abertas.

### **1.3 O Serviço Público de Emprego no Brasil**

A estruturação de um Sistema Público de Emprego no Brasil é ainda muito recente, de forma que até a promulgação da Constituição Federal de 1988, este sistema ainda não havia se consolidado. A criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990 é o marco crucial neste processo, originando uma fonte robusta e estável para o financiamento das políticas públicas de trabalho e emprego no país. Apesar disso, ao longo da história brasileira, políticas pontuais que buscavam resolver problemas oriundos de contextos específicos da economia e do mercado de trabalho foram implementadas. Contudo, é somente a partir da década de 80 que as políticas de mercado de trabalho ganham força no país, principalmente devido ao baixo desempenho da economia e a situação do desemprego em massa que passa a ser enfrentada pelo governo brasileiro. Somavam-se a estes problemas outras antigas questões que o governo deveria solucionar, como o grande número de trabalhadores ocupados em atividades autônomas, em atividades não remuneradas e sob precárias condições de emprego (NEGROMONTE, 2011).

Assim como nas economias desenvolvidas, a implantação das políticas de trabalho e emprego no Brasil acompanhou o desenvolvimento do capitalismo no país. Entretanto, tal fenômeno ocorreu de forma tardia no Brasil, acompanhando o também tardio desenvolvimento do capitalismo e do mercado de trabalho brasileiro, o qual inicialmente era caracterizado pela elevada oferta de mão de obra, não colocando o desemprego como um problema principal a ser combatido.

Uma das primeiras políticas implementadas pelo Estado brasileiro com intuito de resolver um problema específico do mercado de trabalho nacional remonta à segunda metade do século XIX. Com o fim do tráfico negreiro em 1850, a produção cafeeira sofreu um grande impacto, pois era altamente dependente da mão de obra escrava. Assim, a sustentação do café, principal produto de exportação brasileiro e grande motor da economia

do país, ficou comprometida. Para solucionar esta questão da mão de obra, o governo adotou uma política de imigração, financiando a chegada de estrangeiros no país, bem como transportando e distribuindo esses imigrantes conforme a demanda dos grandes cafeicultores (NEGROMONTE, 2011).

Até o final da década de 20, o movimento industrial brasileiro era muito incipiente, sendo caracterizado por pequenas indústrias de tecidos e de produção de alimentos. Contudo, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930, esta situação começa a se modificar. Foram adotadas medidas objetivando promover a industrialização do país, sendo criados mecanismos institucionais e de financiamento para este fenômeno. Dentre estas medidas destacam-se: política tarifária protecionista, preocupação com a rede de transportes, política monetária expansionista, criação da indústria nacional de combustíveis, visando reduzir os gargalos na área energética, entre outros.

Com a industrialização crescente, o mercado de trabalho nacional sofreu muitas transformações, sendo a migração de trabalhadores do campo para o ambiente urbano o principal acontecimento. Juntamente com o grande aumento da classe operária, começam a surgir o movimento operário e as reivindicações por melhores condições de trabalho, como: direito a férias remuneradas, elevação de salários, redução da jornada de trabalho e criação de sistema de aposentadorias. Contudo, Getúlio Vargas toma para si a responsabilidade de regular o mercado de trabalho. Inicialmente, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que, entre outras atribuições, buscava mediar conflitos entre trabalhadores e empregados. Em 1934 é promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a qual sistematizou toda a legislação trabalhista (SOUZA, 2011).

Apesar de constituir um grande avanço no papel do Estado para o mercado de trabalho, a legislação trabalhista foi instituída, sobretudo, para conter a desarmonia social e controlar a organização dos trabalhadores, evitando problemas que pudessem atrapalhar o desenvolvimento industrial. Os sindicatos regulados por Vargas possuíam um papel estratégico, já que garantiam certo controle sobre as atividades dos operários, ao mesmo tempo que eram um canal representativo das demandas da classe, contendo seu fervor revolucionário (NEGROMONTE, 2011).

Dessa forma, com o início do processo de industrialização do país (baseado na substituição de importações), tem origem a preocupação com a formação profissional. Era

necessário qualificar os trabalhadores para ocupar os novos postos de trabalho criados, fazendo frente às novas demandas do mercado. Foram criadas, então, as primeiras instituições que compõem o atual sistema “S”. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) surgem em 1942 e 1943, respectivamente. Porém, os cursos oferecidos por estas instituições atendiam a uma parcela mínima da população brasileira, não sendo possível dizer que eles constituíram uma política pública de qualificação efetiva e bem estruturada.

As primeiras políticas de proteção financeira ao trabalhador desempregado surgiram somente na década de 60, por meio da tentativa de estabelecer um seguro-desemprego. Pela primeira vez, a Constituição de 1967 reconheceu o seguro-desemprego como um direito do trabalhador. Contudo, devido a falta de regulamentação, tal direito não foi implementado de fato.

A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, constituiu outra tentativa de proteção aos trabalhadores desempregados, bem como uma busca de maior flexibilização do mercado de trabalho. O FGTS acabava com a estabilidade conferida aos trabalhadores que ocupavam um mesmo posto de trabalho há mais de 10 anos. As empresas ganharam o direito de demitir trabalhadores a qualquer momento, desde que depositassem mensalmente o montante de 8% do salário de seu funcionário em uma conta individual do trabalhador. Assim, estes últimos passaram a contar com um fundo de acesso imediato no momento da demissão. As empresas, por sua vez, ganharam um incentivo para a contratação de trabalhadores, já que os riscos e os custos de longo prazo de um novo funcionário eram muito menores em comparação com a antiga estabilidade.

Entretanto, ao conferir esse mecanismo ao empregador, o FGTS trouxe como consequência uma maior rotatividade do assalariado e um incentivo ao emprego temporário. Para o trabalhador, os saques permanentes ao fundo impediram a formação de um patrimônio individual, bem como tornaram reduzida a proteção financeira no momento do desemprego. Portanto, quando criado, o FGTS representou uma política nociva ao trabalho, tendo agravado a precariedade da proteção social ao trabalhador desempregado (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Na década de 70, têm-se a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com o intuito de formar

um patrimônio individual do trabalhador e estimular a poupança interna. No entanto, esta tentativa trouxe poucos benefícios, já que os fundos não apresentaram um patrimônio significativo e eram direcionados para financiar o consumo e/ou o investimento, sendo insuficientes para estruturar políticas de mercado de trabalho de forma consistente.

Em 1975 surgiram no Brasil as primeiras políticas ativas, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual dispunha sobre a organização dos Serviços Públicos de Emprego no mundo. Assim, por meio de um decreto assinado pelo então presidente Ernesto Geisel, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), que tinha como principais funções prover serviços de intermediação de mão de obra, orientação profissional, reciclagem e formação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Entretanto, a fonte de financiamento desta política se mostrou bastante frágil, permitindo somente que o serviço de intermediação de mão de obra se consolidasse neste sistema, e mesmo assim com resultados limitados.

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas de emprego desenhadas nos anos 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que no de fornecer alguma proteção efetiva ao trabalhador desempregado. Por isso, as primeiras tentativas de implantação de um programa de seguro-desemprego e de um sistema de emprego abrangente não vingaram. O entrave fundamental ao desenvolvimento dessas tentativas foi o fato de não terem contado com uma base de financiamento estável e segura. Quando encontraram algum espaço, essas tentativas foram financiadas com recursos do Orçamento Geral da União, aplicados de acordo com critérios políticos e discricionários (AZEREDO, 2006, p.400).

Até o princípio da década de 80, a escassez de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho não constituíram um entrave para o desenvolvimento industrial e econômico do Brasil. Os investimentos públicos na economia, o grande contingente de mão de obra e as medidas pontuais citadas garantiram as elevadas taxas de crescimento econômico na década 70, tendo o país vivenciado o período do “milagre econômico”. Contudo, com os choques do petróleo e crise mundial da década de 80, a economia brasileira sofreu graves impactos, passando a apresentar taxas crescentes de desemprego. Muitos trabalhadores viram-se obrigados a buscar sua fonte de renda no mercado informal. Tudo isto obrigou o governo brasileiro a repensar seu Serviço Público de Emprego (NEGROMONTE, 2011).

Sendo assim, até a constituição de 88, embora existissem benefícios que dispunham de algumas escassas fontes de financiamento, a cobertura destes era muito restrita.

Com a promulgação da carta magna, entretanto, foram definidas fontes estáveis de financiamento para o seguro-desemprego e demais políticas públicas de trabalho e emprego. A criação do FAT em 1990 veio para regulamentar o que estava previsto no artigo 239 das Disposições Constitucionais Transitórias. A partir daí tornou-se possível estabelecer as bases para a organização de um programa de amparo ao trabalhador, o qual poderia ir além da mera concessão temporária de um auxílio monetário contra o desemprego.

Assim, a Lei nº 7.998/90 instituiu o FAT e o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). O FAT passou a garantir recursos para políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra e reciclagem e qualificação profissional. O CODEFAT, por sua vez, é uma instância privilegiada (âmbito do MTE) de representação de interesses e de resolução de conflitos para a gestão do FAT. Trata-se de uma instância decisória com poder de deliberação, a qual exerce controle e fiscaliza a aplicação dos recursos do fundo em programas e ações. O conselho é composto de forma tripartite e paritária, com igual número de representantes das três esferas sociais, quais sejam: governo, empresários e trabalhadores.

O fundo, vinculado ao ministério do Trabalho e gerido pelo CODEFAT, tem como fonte de financiamento: i) a arrecadação do PIS/Pasep; ii) receitas financeiras provenientes dos repasses constitucionais ao BNDES, de depósitos especiais pagos pelos agentes executores e da aplicação de recursos no BB extramercado; iii) multas e juros devidos ao FAT pelos contribuintes, pela inobservância de suas obrigações; e iv) a contribuição adicional pelo índice de rotatividade (NEGROMONTE, 2011, p.55).

Sendo assim, o FAT possibilitou a consolidação do Sistema Público de Emprego do Brasil, permitindo que um grande leque de políticas fosse ofertado ao trabalhador, tais como as implementadas pelos países desenvolvidos após a segunda guerra mundial e, principalmente, depois da crise econômica da década de 70. Dessa forma, apesar de ainda possuir inúmeros problemas e entraves, pode-se dizer que o país possui hoje um SPTER capaz de cumprir com as funções que as políticas se propõem (AZEREDO, 2006).

## CAPÍTULO 2

### O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL

Por meio deste capítulo, buscaremos compreender a trajetória das políticas de qualificação social e profissional no país. Inicialmente, irá se realizar uma breve contextualização sobre como as políticas de qualificação assumiram uma posição de destaque nos sistemas públicos de emprego pelo mundo a partir dos anos 80. Também explicitaremos algumas críticas que foram surgindo em relação a estas políticas. Na segunda seção, será feita uma análise do marco conceitual das políticas objeto de estudo desta monografia, tentando definir alguns conceitos principais relacionados à qualificação social e profissional, bem como algumas razões que justificam os investimentos governamentais em tais políticas.

Finalmente, analisaremos o desenvolvimento das políticas de qualificação no Sistema Público de Emprego do Brasil. Primeiramente, será feito um resgate histórico do surgimento e da estruturação da educação profissional no país, focando esta análise para o século XX. Em seguida, partiremos para um estudo mais detalhado da qualificação profissional no Brasil a partir da década de 1990. Será feito um panorama dos planos que instrumentalizaram estas políticas, identificando as mudanças conceituais que elas sofreram ao longo do tempo. Com isso, pretende-se compreender de que forma as políticas de qualificação profissional atingiram a atual concepção de um direito do trabalhador brasileiro. Por fim, serão elencadas algumas dificuldades recentes que atravessam as políticas de qualificação no país, principalmente o Plano Nacional de Qualificação Profissional.

#### **2.1 Políticas de Qualificação Profissional a partir da década de 80**

Com o retorno da hegemonia do pensamento liberal e as inúmeras críticas à excessiva proteção que se dava aos trabalhadores, principalmente os desempregados, as políticas ativas passaram a ocupar um lugar central na maioria dos países desenvolvidos (a partir da década de 80 e, principalmente, na década de 90), sobretudo a qualificação e reciclagem e a intermediação.

A revolução tecnológica em curso (Nova Matriz Tecnológica) favoreceu a crescente importância atribuída à formação e à qualificação profissional. Com ela, as empresas passaram a demandar uma mão de obra mais qualificada e polivalente, além de uma formação contínua do trabalhador, dada a rapidez das mudanças tecnológicas. Aliado a isto, os sistemas públicos de emprego passaram a associar assistência aos desempregados com formação e reciclagem, buscando elevar as probabilidades do trabalhador ocupar uma vaga, tornando-se mais “empregável” (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Importante observar que a política de qualificação, por si só, não tem capacidade de elevar as oportunidades de emprego da economia, pois as vagas oferecidas são resultado de um processo fora do mercado de trabalho. Contudo, a ação de qualificação ou requalificação dos desempregados democratiza as chances de encontrar um emprego e abre a possibilidade do trabalhador ser empregado em postos de trabalho de qualidade. Além disso, estas políticas podem, no médio prazo, contribuir para uma maior produtividade e competitividade da economia, viabilizando novas possibilidades de emprego.

Os investimentos destinados à formação profissional, de acordo com dados do início da década de 90, variaram muito entre os países da OCDE. Países como a Suécia e Dinamarca investiram recursos públicos em formação profissional em cerca de 4,6% e 6,6% do PIB, respectivamente. Já a Espanha e Luxemburgo, por exemplo, investiram menos de 0,8% do PIB neste tipo de política (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Contudo, é importante salientar que baixos percentuais de gastos públicos não significam necessariamente uma força de trabalho pouco treinada ou formada, já que essa formação pode ser obtida nas empresas. Este o caso do Japão, em que as firmas investem muito em qualificação e treinamento, enquanto os gastos públicos com essa política representaram apenas 0,03% do PIB em 1990/91. Porém, como será abordado mais detalhadamente no decorrer deste capítulo, a empresa sempre tenderá a dar a seus funcionários a formação mais específica possível, visando reter os recursos humanos formados. A qualificação oferecida pelo Estado, por sua vez, deve ser a mais universal e polivalente possível, objetivando aumentar o grau de empregabilidade do trabalhador (AZEREDO e RAMOS, 1995).

O pensamento que impulsionou as políticas de qualificação, a partir da década de 80, era o de que uma mão de obra mais qualificada eleva a produtividade e,

consequentemente, a competitividade no mercado mundial e os níveis de crescimento, tendo com um resultado indireto um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Ou seja, acreditava-se que as políticas de formação profissional poderiam indiretamente estimular a criação de novas vagas de trabalho, sendo bastante eficazes para combater o desemprego.

Entretanto, com base no intenso fenômeno do desemprego observado na quase totalidade das economias na década de 80 e 90, percebe-se que este argumento não é verdadeiro, podendo no máximo ser utilizado para explicar as diferentes taxas de desemprego entre os países, mas não para explicar o desemprego como tendência global (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Outra questão importante em relação à fragilidade das políticas de qualificação profissional é de que, conforme um estudo publicado em 1993 pela OCDE, não se pode afirmar que elas são sempre e em todos os casos eficazes e eficientes para elevar os salários e reduzir a vulnerabilidade ao desemprego dos beneficiários. Conforme Azeredo (1998), os resultados dessa política dependem em grande medida do desempenho da economia e da articulação com as outras ferramentas da política.

## **2.2 Marco Conceitual das Políticas de Qualificação**

Feita esta breve contextualização sobre como as políticas de qualificação assumiram uma posição de destaque nos sistemas públicos de emprego pelo mundo a partir dos anos 80, é importante discutir acerca do marco conceitual da qualificação. Buscar-se-á delimitar o conceito de qualificação para este trabalho monográfico, bem como listar algumas razões que justificam a atuação do governo no sentido de promover as políticas públicas de qualificação, ou seja, porque o Estado deve investir neste tipo de política. Adianta-se em dizer que existem diversos conceitos e concepções para a qualificação profissional, variando muito entre um autor e outro da literatura. Dessa forma, não se pretende expor todas concepções teóricas existentes, apenas elencar algumas consideradas mais relevantes para o prosseguimento deste trabalho.

Iniciaremos esta parte realizando uma distinção entre a educação formal e a educação para o trabalho (qualificação profissional), conforme abordagem de Mendonça (2008). A educação formal pode ser compreendida como um ensino preparatório para toda

uma esfera de atuação no mercado e na sociedade. A qualificação profissional, por sua vez, possui características bem mais específicas quanto à utilidade do conhecimento adquirido, já que é um ensino voltado para uma formação profissional específica (podendo inclusive ser um ensino voltado para o trabalho dentro de uma organização específica). Em outras palavras, a educação formal pode ser entendida como um treinamento geral, enquanto que a qualificação profissional trata-se de um treinamento específico (MENDONÇA, 2008).

Feita esta distinção, pode-se definir a qualificação profissional, de maneira ampla, como o “conjunto de conhecimentos teóricos e práticos necessários para atuar em determinada ocupação profissional” (DEDECCA e PRONI *apud* MENDONÇA, 2008, p.32). Contudo, sempre que o conceito de qualificação entra em discussão, a diferença entre duas perspectivas principais vem à tona, sendo elas: a qualificação profissional e a qualificação social e profissional. Manfredi (2007) discute porque a qualificação que antes era entendida apenas como “profissional” foi evoluindo gradualmente para a atual concepção de “social e profissional”.

Juntamente com o modelo de produção taylorista-fordista, surge a concepção de qualificação profissional como sendo “adstrita ao posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerentes ao trabalhador” (MANFREDI, 2007, p.15). Sendo assim, o que importava é que os trabalhadores fossem preparados exclusivamente para exercer tarefas/funções específicas e operacionais. Este tipo de qualificação legitima uma separação entre trabalho manual e intelectual, transformando-a em um instrumento meritocrático de controle hierárquico. Assim, a qualificação é reduzida a um percurso de responsabilidade individual e de natureza meritocrática, sendo um bem (conjunto de conhecimentos técnico-científicos, habilidades, experiências adquiridas) conquistado de forma privada, restringindo a noção de qualificação ao ofício que cada trabalhador desempenha no mercado de trabalho formal. Essa concepção entra em decadência a partir dos anos 80, com a adoção de sistemas de produção flexíveis e da criação de novas formas de organização do trabalho (MANFREDI, 2007).

Desde então vem sendo debatida uma nova concepção de qualificação para os trabalhadores, chegando ao atual conceito de qualificação social e profissional. Por esta forma de qualificação entende-se um processo de formação que valorize a pluralidade e privilegie a polivalência do trabalhador, considerando o trabalho como forma de inserção, não só produtiva, mas também social. Este novo processo de formação deve se adaptar a diversos

públicos diferentes, abarcando outras dimensões do saber além das habilidades e conhecimentos laborais, e incorporando aspectos da educação formal que propiciem a continuidade do processo de aprendizagem (SOUZA, 2009).

Segundo Manfredi (2007), a qualificação social e profissional deve ensinar, além dos conhecimentos técnicos e operacionais para o exercício de uma determinada profissão, outros valores intrínsecos à atividade de trabalhar, tais como: saberes-político sindicais, cultura organizacional, e valores de cidadania. Noções de direito do cidadão e do trabalhador (principalmente aqueles conquistados através de movimentos sociais) devem constar no conteúdo dos cursos de qualificação, o que garantirá ao qualificando instrumentos para defender e exigir seus direitos perante o Estado e a seus empregadores. Assim, os cursos de qualificação devem se preocupar em formar trabalhadores-cidadãos, ensinando habilidades necessárias ao exercício profissional, familiar e social.

Dessa forma, pode-se dizer que a qualificação social e profissional busca:

[...] integrar a qualificação às políticas de educação, dando aos trabalhadores não somente os conhecimentos técnicos que necessitam para entrar no mercado, mas também os conhecimentos gerais e de fortalecimento pessoal, dentro de uma perspectiva do trabalho como fundamental à realização plena do cidadão (NEGROMONTE, 2011, p.76).

Discutidos alguns conceitos de qualificação, é importante apresentar algumas razões apontadas pela literatura que justificam a intervenção estatal no campo das políticas de qualificação social e profissional, isto é, porque devem ser formuladas e implementadas as políticas públicas de qualificação.

Com base na Teoria do Capital Humano, cujos principais expoentes são os economistas americanos Schutz (1974) e Harbinson (1974), Mendonça (2008) chega a algumas conclusões quanto à necessidade do Estado investir em políticas de qualificação. No presente trabalho não iremos desenvolver o raciocínio apresentado para se chegar a tais conclusões, apenas apresentá-las.

Primeiramente, quando a iniciativa privada realiza qualificações de seus profissionais, estas tendem a ser muito específicas para o trabalho dentro da organização que promove a capacitação. Isso ocorre porque as empresas objetivam reter os recursos humanos qualificados por ela, já que um treinamento mais geral pode culminar com uma futura

mudança do funcionário para outra firma (por diversas razões possíveis, como por exemplo, uma oferta de trabalho com melhor remuneração), fazendo com que o investimento da empresa que realizou a capacitação seja perdido. Ou seja, capacitações amplas e gerais que permitam aos trabalhadores transitar facilmente no mercado de trabalho não são desejáveis pelas empresas. Sendo assim, tal fato justificaria a importância do governo investir em qualificações de treinamento geral, o que ofereceria ao trabalhador melhores condições de escolher seu trabalho, a partir do momento que mais de uma empresa teria interesse em contratá-lo (MENDONÇA, 2008).

Contratar um novo funcionário e ainda por cima capacitá-lo para exercer sua função é algo extremamente custoso para as empresas. Assim, Mendonça (2008) mostra que muitas vezes uma empresa pode optar por pagar “horas-extras” para seus atuais funcionários do que contratar novos trabalhadores, caso o custo desta contratação seja muito elevado. Dessa forma, o Estado poderia atuar para reduzir estes custos, qualificando o trabalhador e incentivando que as empresas optem por aumentar seu quadro de pessoal, em detrimento do pagamento de horas-extras.

Na mesma linha de raciocínio, Mendonça (2008) também mostra que as empresas geralmente preferem requalificar seus funcionários em busca de uma maior produtividade do que contratar e qualificar novos colaboradores. Isso ocorre quando os custos da requalificação são menores do que da nova contratação. Assim, procurando estimular a geração de novos empregos, o governo poderia promover políticas de qualificação profissional, gerando ganhos tanto para as empresas como para os trabalhadores.

Por fim, a iniciativa privada não tem interesse em qualificar socialmente o trabalhador. Fortalecer o senso crítico de seu quadro de pessoal quanto a suas condições e seus direitos perante os empregadores é algo que as empresas não vêem com bons olhos, já que tais conhecimentos podem causar reivindicações e contestações futuras contra as próprias firmas. “Caberia então a um governo, interessado em empoderar seus trabalhadores frente aos empregadores, promover uma qualificação profissional que tenha um conteúdo de conscientização social, além do treinamento técnico” (MENDONÇA, 2008).

## **2.3 Políticas de Qualificação Social e Profissional no Brasil**

### **2.3.1 Histórico das políticas de qualificação profissional**

Antes de realizar um breve apanhado histórico acerca das principais políticas de qualificação implementadas no Brasil no decorrer do século XX, é importante ressaltar que o período escravocrata deixou marcas e heranças profundas na sociedade brasileira, muitas das quais podem ser sentidas até os dias atuais<sup>2</sup>. Entre estas heranças, uma merece destaque para se entender o caminho percorrido pela formação profissional no país. A utilização da mão de obra escrava para a execução das atividades artesanais e de manufatura induziu a cristalização do preconceito de que toda e qualquer atividade laboral que exigisse esforço físico e manual seria desqualificada. Dessa forma, pode-se dizer que a divisão técnica e social do trabalho característica do período escravocrata é a origem da dicotomia entre trabalho manual e intelectual, a qual perpassou toda a estruturação e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, influenciando a forma como a qualificação profissional se consolidou no Brasil (LIMA, 2004).

De maneira geral, pode-se citar a iniciativa do Governo Nilo Peçanha, através do Decreto 7.566 de 23 de Setembro de 1909, como a primeira tentativa organizada do Estado brasileiro de intervir no campo da qualificação profissional. Por meio do decreto, o governo criou uma rede constituída de dezenove escolas, uma em cada unidade da federação (com exceção do RS e do Distrito Federal). Essas escolas foram denominadas de Escolas de Aprendizes Artífices, e tinham como objetivo a formação de operários e contra-mestres, por meio do ensino prático e de conhecimentos técnicos. Cada instituição possuía até cinco oficinas de trabalho manual ou de mecânica, conforme as necessidades locais das indústrias. Tais escolas foram a mais importante base para o desenvolvimento do ensino profissional no Brasil. Dessa forma, o governo inaugurou uma rede federal que culminou com as Escolas Técnicas, atualmente transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Outra ação empreendida durante o período da República Velha (1889-1930), e que constituiu uma importante experiência para a evolução da educação profissional no país, foi o surgimento das Escolas Ferroviárias. Dentre elas destaca-se o Centro Ferroviário de

---

<sup>2</sup> Esta seção tem como referência principal Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (2004).

Ensino e Seleção Profissional (CFESP), localizado no estado de São Paulo. Era uma organização complexa, na qual as empresas ferroviárias conveniadas contribuíam financeiramente, de acordo com número de empregados, enquanto o governo estadual auxiliava com professores de educação geral e equipamentos especializados. De acordo com Lima (2004), as escolas profissionais ligadas às ferrovias constituem o ponto de partida para a estruturação dos sistemas de formação profissional criados na década de 1940. Nessas instituições desenvolveu-se toda uma prática pedagógica específica da qualificação profissional.

Conforme explicado anteriormente neste trabalho, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, foi o início de uma nova fase de desenvolvimento econômico e social do país. A industrialização tornou-se o foco principal do presidente, passando o Estado a intervir direta e indiretamente na economia para estimular este processo. Anteriormente, a formação de uma burguesia industrial nos moldes do modelo europeu havia sido impedida pela dependência do capital industrial em relação ao capital agroexportador.

Além do atraso industrial do Brasil, outro grave problema que passou a ser enfrentado pelo governo foi a questão educacional. Enquanto o país dava seus primeiros passos rumo à efetiva industrialização, o sistema educacional brasileiro era alvo de inúmeras críticas. Com uma população de trinta milhões de habitantes, quase 80% dos brasileiros eram analfabetos. Os sistemas de ensino eram precários e exigiam iniciativas mais estruturadas e duradouras em prol de sua ampliação e democratização. Era indispensável uma educação menos literária e bacharelesca, isto é, mais voltada para as reais necessidades da esfera produtiva.

Sendo assim, Vargas cria o Ministério da Educação e Saúde Pública, visando à centralização da burocracia do aparelho escolar e o aumento do poder central sobre o ensino. Foram transferidos para esse Ministério todos os órgãos que atuavam no campo educacional e que até então se encontravam dispersos em outras unidades administrativas, incluindo-se o sistema federal das Escolas de Aprendizes Artífices. A partir de 1930, estruturou-se um sistema educacional com redes específicas de ensino primário e médio, obedecendo às mesmas normas emanadas do governo federal (LIMA, 2004).

Juntamente com a aceleração do processo de industrialização, era necessário qualificar os trabalhadores para atender às novas exigências do setor produtivo. Os novos

postos de trabalho que surgiam demandavam uma mão de obra com novas habilidades e mais qualificada. A educação profissional era um elemento estratégico para o desenvolvimento industrial. Assim, no princípio da década de 40, tem início a estruturação de um sistema privado que visava atender às necessidades imediatas de preparação de mão de obra para a indústria e o comércio, os quais se encontravam em plena expansão.

Foram criados, portanto, o SENAI e o SENAC em 1942 e 1943, respectivamente. Eles eram financiados por contribuições dos estabelecimentos industriais e comerciais, e montados sob a direção da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC). O SENAI e o SENAC estavam subordinados ao Ministério da Educação e Saúde, que tinha a incumbência de traçar as diretrizes pedagógicas e exercer a fiscalização de suas atuações. A regulamentação dos cursos estava contida nas Leis Orgânicas de Ensino Industrial e Comercial. Assim, iniciava a institucionalização de um sistema nacional de aprendizagem, que atualmente é formado por diversas instituições<sup>3</sup>, sendo denominado de Sistema S.

Os cursos ofertados pelo SENAI e SENAC refletiam os princípios tayloristas e fordistas de organização e de controle dos processos de trabalho, possibilitando a formação de trabalhadores aptos ao exercício de funções específicas e perfeitamente ajustados ao seu posto de trabalho. A proposta curricular era predominantemente prática, sem maiores preocupações com a formação teórica. Isso porque os cursos deveriam atender prioritariamente as demandas das empresas que os custeavam.

Um fato curioso a se considerar é que o surgimento do SENAI foi produto do caráter autoritário do Estado Novo, e não de uma demanda dos industriais, por mais paradoxal que possa parecer. Estes últimos resistiram demasiadamente à sua instituição, contestando os encargos sociais que decorreriam da aprendizagem sistêmica e remunerada. Eles tinham uma visão um tanto quanto restrita, e demoraram a compreender que essas iniciativas de qualificação profissional, assim como a legislação trabalhista sistematizada por Vargas, seriam extremamente benéficas para seus interesses. O governo precisou utilizar de seu poder arbitrário, oriundo do regime autoritário, para obrigar os industriais a assumir a instituição em pauta (LIMA, 2004).

---

<sup>3</sup> SENAI, SENAC, SESI (Serviço Social da Indústria), IEL (Instituto Euvaldo Lodi), SESC (Serviço Social do Comércio), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes), SEST (Serviço Social de Transportes), SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Juntamente com o Sistema S, o governo Vargas tentou estabelecer um sistema público de formação profissional, basicamente composto por cursos de nível médio voltados para a formação de técnicos especializados em diferentes setores da economia (técnico-agrícola, técnico-comercial, técnico-industrial, entre outros). Esses cursos não possibilitavam acesso direto ao nível superior, e ofereciam um ensino considerado de segunda classe, voltado ao atendimento dos segmentos sociais menos favorecidos. As escolas técnicas que foram surgindo (federais, estaduais e municipais) cumprem hoje um papel muito importante, pois enquanto o Sistema S forma operários especializados, as primeiras formam quadros técnicos de nível médio para a indústria, o comércio e o setor agropecuário.

Sendo assim, analisando as reformas educacionais introduzidas por Getúlio Vargas, é possível dizer que elas reforçaram a aprofundamento da lógica dualista calcada na diferenciação das classes sociais. Ou seja, de maneira geral, aos filhos de pobres eram oferecidos os cursos de qualificação profissional (associados ao trabalho manual), enquanto aos bem nascidos eram ofertados a educação geral e as possibilidades de acesso ao nível superior, formando as elites que exerceriam o trabalho intelectual. De certa forma, este percurso histórico marca, até hoje, um certo tipo de preconceito quanto à qualificação profissional, por estar associada ao trabalho manual. Mesmo com o ensino das escolas técnicas, essa característica ainda não foi superada (POCHMANN, 1998).

Por um lado, estruturaram-se dois sistemas paralelos no próprio Ministério de Educação, configurando um ensino médio dicotomizado: um deles voltado para o ensino regular, enfatizando a educação geral, e o outro profissionalizante, tratando, portanto, da qualificação especificamente atrelada ao mercado de trabalho. De outro lado, erigiu-se um sistema privado de formação profissional, mantido pelas empresas, com quase completa autonomia e direcionado à capacitação dos trabalhadores restrita a uma tarefa ou a uma ocupação específica, dispensando a educação geral (LIMA, 2004, p.67).

Uma primeira tentativa de romper com essa lógica dualista do sistema de ensino brasileiro foi a promulgação da Lei nº 1821/1953, que garantia a igualdade de acesso ao vestibular. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024/1961) foi uma iniciativa mais ousada em busca da superação dessa dicotomia. Ela estabeleceu a equivalência plena entre os dois ramos do ensino médio (educação geral e os cursos profissionalizantes). Com esta lei, passaram a coexistir, reunidos no mesmo arcabouço, dois ramos do ensino médio diferenciados, porém equivalentes.

Contudo, de acordo com Brandão, estas medidas não foram suficientes para alterar a lógica do sistema. A alocação dos alunos entre os ramos técnico e acadêmico continuou a se pautar na origem de classe, mantendo o caráter seletivo e classista da escola. Assim, se sedimentou a separação entre educação geral (trabalho intelectual) e a formação profissional (trabalho manual). A primeira, privilégio da elite e da classe dirigente, a segunda destinada às classes trabalhadoras. Ou seja, “em plena década de 60, permanecia a mesma situação encontrada no início do século: educação para a burguesia e formação profissional para o povo” (BRANDÃO *apud* LIMA, 2004, p.68).

A partir de 1964, com o golpe militar e a deposição de João Goulart, o Brasil adotou um modelo de desenvolvimento econômico associado e subordinado ao capital internacional. Diante da inadequação do sistema educacional brasileiro face às necessidades do mercado de trabalho, o governo militar buscou a reestruturação de todo o sistema de ensino, buscando dotá-lo de maior racionalidade. Os militares entendiam que a função principal da educação seria a de formar os recursos humanos demandados pela expansão e diversificação das atividades produtivas, sendo necessário, portanto, a construção de uma estrutura que reduzisse a demanda pelo ensino superior e garantisse uma qualificação profissional já ao final do ensino médio.

Dessa forma, foi promulgada a Lei nº 5692/1971 que instituiu a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário. Seu objetivo era garantir que, ao final da adolescência, todos deveriam ter uma qualificação que permitisse ingressar no mercado de trabalho, independente das pretensões de continuar os estudos em nível superior. A educação para o trabalho foi priorizada em relação à educação geral, sendo esta última vista pelo governo como um veículo de difusão de concepções ideológicas contrárias ao projeto sócio-político e econômico vigente (LIMA, 2004).

Entretanto, esta ideia não vingou, e foi revogada pela Lei nº 7044/1982, a qual repôs a antiga distinção entre ensino geral e ensino profissionalizante, retomando legalmente a dualidade estrutural do sistema educacional brasileiro. Além da rejeição de parte da clientela quanto ao caráter obrigatório da profissionalização, apenas poucas escolas, além das escolas técnicas já existentes, conseguiram de fato oferecer habilitações profissionais. “A maior parte delas, ou simplesmente não o fez ou adotou arremedos de cursos técnicos, normalmente do setor terciário e de preferência aqueles que não exigiam equipamentos ou instalações especiais” (FOGAÇA *apud* LIMA, 2004).

Paralelamente a tentativa de reforma das bases da educação, o governo militar priorizou significativamente as entidades do Sistema S, com destaque para o SENAI. Com a estratégia de desenvolvimento focada nos grandes projetos nacionais, era essencial a formação de mão de obra em massa. Nesse contexto, foi revitalizado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), que havia sido criado durante o mandato de João Goulart. O programa visava o treinamento acelerado e imediato dos trabalhadores, através de cursos ministrados pelas entidades do Sistema S, escolas técnicas da rede federal e outras instituições de ensino de formação profissional. Os cursos eram de curta duração, e tinham conteúdo reduzido, prático e operacional.

Outra medida de incentivo à qualificação profissional no governo militar foi a promulgação da Lei 6297/1975, a qual concedia incentivos fiscais para as empresas que desenvolvessem seus próprios projetos de formação profissional. O governo almejava que as empresas promovessem as ações de qualificação voltadas para as especificidades do posto de trabalho, ficando por conta dos sistemas formais de educação profissional a formação mais ampla, como a aprendizagem ou a habilitação.

Apesar de todo o esforço do governo militar, o sistema educacional brasileiro não alcançou resultados satisfatórios, não sendo capaz de atender com qualidade e em número suficiente as necessidades das empresas e dos trabalhadores. As necessidades mais gerais do mercado de trabalho não foram atendidas, tendo as políticas se focado nos aspectos apontados pelos setores e técnicos mais especializados e influentes. Conforme ressaltado anteriormente, a profissionalização compulsória e universal no 2º grau não se concretizou na prática, continuando as habilitações profissionais a serem ofertadas pelas redes de escolas técnicas federais. A lei explicada no parágrafo anterior, apesar de propiciar uma relativa melhoria na formação profissional dos adultos trabalhadores, não produziu qualquer transformação significativa no perfil da escolaridade da força de trabalho (LIMA, 2004).

Contudo, mesmo com o baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional da população, o Brasil experimentou um elevado crescimento econômico no período militar, transformando-se em uma das dez maiores economias industriais do mundo. O dinamismo do processo de industrialização foi capaz de proporcionar uma expansão do mercado de trabalho e a absorção de elevados contingentes de mão de obra no setor secundário, inclusive para os indivíduos de menor escolaridade. Lima (2004) conclui que:

[...] o caráter seletivo, excludente e dual do modelo educacional brasileiro não conflitava com os princípios fordistas de organização dominantes no padrão de produção industrial até então vigente. Ao contrário, a dicotomia entre trabalho manual e intelectual, que tem caracterizado a sociedade brasileira desde o período colonial dando suporte à dualidade estrutural do sistema de ensino, mostrava-se perfeitamente compatível com aqueles princípios (LIMA, 2004, p.74).

Porém, a partir da década de 1980 e sobretudo na década de 90, o sistema educacional brasileiro seria muito criticado, mostrando-se incapaz de atender aos novos requisitos de qualificação decorrentes do processo de reestruturação produtiva que vinha sendo experimentado pelo país. A reestruturação produtiva vivenciada pelo mundo a partir da década de 80 era cada vez mais presente na realidade brasileira. A Nova Matriz Tecnológica, o modelo capitalista de acumulação flexível e a adoção de novos princípios de organização do trabalho e da produção fariam emergir novas demandas em torno da reestruturação da educação no país, principalmente em relação à formação profissional. Neste contexto, nas próximas seções analisaremos a trajetória percorrida pela educação profissional no Brasil a partir da década de 1990.

### **2.3.2 Concepções da Qualificação a partir da década de 1990**

Assim como nos países desenvolvidos, as políticas de qualificação profissional tornaram-se uma das principais políticas do Sistema Público de Emprego do Brasil. Entretanto, o papel da qualificação no SPTER do país tem sofrido mutações nas últimas duas décadas. Dessa forma, através da abordagem de Antônio Almerico Biondi Lima (2007), iremos apresentar as três concepções principais que a política de qualificação profissional assumiu no sistema público de emprego brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990<sup>4</sup>.

#### **2.3.2.1 Qualificação como via de retorno ao emprego**

A primeira concepção a respeito da política de qualificação profissional está relacionada com a ideia de que esta política tem como grande objetivo o combate ao desemprego, criando condições para que os trabalhadores possam se reinserir no mercado de

---

<sup>4</sup> As próximas seções tem como referência principal LIMA (2007).

trabalho. Tal concepção remonta à origem do seguro-desemprego no Brasil, que embora previsto na Constituição de 1946, apenas foi instituído em 1986. Em 1988, com a promulgação da atual Constituição, o seguro-desemprego foi reconhecido como direito social do trabalhador brasileiro. A Lei nº 7.998 de 1990, regulamentando o citado artigo, instituiu o Programa do Seguro-Desemprego, reconhecendo a qualificação profissional e relacionando-a com este benefício dos trabalhadores desempregados. A lei previa que o auxílio ao trabalhador requerente ao seguro-desemprego poderia ocorrer por meio da reciclagem profissional. Posteriormente, a Lei nº 8.900 de 1994 ampliou o escopo do auxílio para: ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Em ambas as leis, percebe-se a concepção de que o desemprego é considerado apenas como uma situação conjuntural, advindo de alguma crise passageira. Assim, o trabalhador desempregado devidamente orientado e requalificado, encontraria facilmente uma nova vaga no mercado de trabalho. Nesta época, coexistiam dois programas de qualificação: “Reciclagem profissional” e “Qualificação treinamento e formação profissional”. O primeiro era vinculado às ações do seguro-desemprego e intermediação de mão de obra, já o segundo era relacionado a algumas ações de qualificação que vinham sendo desenvolvidas desde os anos 70, as quais buscavam acelerar a formação profissional para atender o crescimento econômico. Os dois programas eram executados por secretarias distintas, sendo que em 1995, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) assumiu de forma exclusiva a execução e coordenação das ações de qualificação profissional no país.

Essa centralização permitiu a racionalização das ações de qualificação, bem como a sistematização da metodologia, dos objetivos da política e ampliação da cobertura, aumentando o número de atendidos. Tal centralização também permitiu uma mudança na concepção da política de qualificação, a qual seria adotada a partir de 1996. Contudo, não é possível dizer que a concepção anterior se extinguiu totalmente, ainda sendo perceptível em alguns artigos de leis relacionadas à qualificação profissional.

### **2.3.2.2 Qualificação como política ativa: a implementação do PLANFOR**

A segunda concepção de qualificação foi adotada entre os anos de 1996 e 2002, e preconizava ser necessário qualificar fatias expressivas da População Economicamente Ativa (PEA), buscando fazer frente a uma demanda crescente do mercado por mão de obra

qualificada. Com isso, seria possível aumentar a empregabilidade do trabalhador brasileiro, ensinando-o as competências adequadas, o que o tornaria mais “desejável” pelo mercado. Esta concepção considerava estratégico elevar o número de trabalhadores qualificados no país, o que seria essencial para aumentar a competitividade nacional perante o mundo globalizado, e reduzir as elevadas taxas de desemprego da economia.

Essa concepção tem como pano de fundo o contexto dos anos 90, em que o país se recuperava de um longo período de explosão inflacionária e estagnação econômica, os níveis de informalidade e desemprego eram crescentes, e o país passava por um processo de reestruturação produtiva da indústria que eliminava milhares de postos de trabalho. Assim, as políticas de qualificação profissional, de acordo com essa concepção, eram vistas como essenciais para contrapor-se ao movimento de desqualificação da mão de obra fruto das alterações na organização produtiva e da introdução de novas tecnologias de informação, que demandavam um trabalhador mais qualificado e flexível.

Dessa forma, durante a década de 90, o Brasil presenciou uma crise econômico-social que fez com que o desemprego conjuntural se somasse ao desemprego estrutural (proveniente da introdução de novas tecnologias e mudanças na estrutura de produção). Assim, os *policy makers* focaram suas ações no diagnóstico de que o problema do elevado desemprego no Brasil era uma questão de empregabilidade, isto é, os desempregados não encontravam emprego porque não tinham os requisitos, em termos de qualificação e educação, para ocupar as vagas disponíveis na economia. Ou seja, as políticas de qualificação profissional foram enfatizadas, sendo consideradas uma solução promissora para esta crise de desemprego. Além disso, a grande capacidade de financiamento do FAT potencializou a disseminação e operacionalização destas políticas.

Porém, o principal problema desta concepção é considerar excessivamente a questão do desemprego como resultante do processo de reestruturação produtiva associado à baixa qualificação do trabalhador. O complicado cenário da economia brasileira, caracterizado pelo baixo investimento e crescimento econômico, gerava um ritmo muito lento de criação de novos postos de trabalho. Dessa forma, mesmo qualificando um grande contingente de trabalhadores, a conjuntura econômica impedia que toda essa mão de obra fosse absorvida pelo mercado de trabalho. As políticas de qualificação profissional, por si só, não são capazes de criar novas vagas de emprego, sendo esse um dos principais motivos a explicar a substituição desta concepção no início dos anos 2000.

Neste contexto, em 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi instituído o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), um programa que era sustentado pelos recursos do FAT, e tinha como meta qualificar anualmente pelo menos 20% da População Economicamente Ativa. Assim, esperava-se que em cinco anos todos os trabalhadores tivessem sido contemplados com algum tipo de curso.

Apresentando uma concepção participativa e descentralizada, o PLANFOR atuou através de dois mecanismos: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), que permitiam que parte do programa fosse gerido em âmbito estadual; e as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs), em que organismos privados ou públicos desenvolviam projetos de âmbito nacional ou estadual, sujeitos à aprovação do FAT. A distribuição dos recursos se dava de forma que 70% eram destinados aos PEQs e 30% aos PARCs (VALADARES, 2008).

A implementação ocorreu de duas formas. Uma delas era através de convênios com as secretarias estaduais de trabalho, com a colaboração das comissões estaduais e municipais de emprego. A outra forma era por meio de parcerias (termos de cooperação técnica, convênios e protocolos de intenções) com toda a rede de educação profissional do país, incluindo sistemas de ensino técnico público; universidades públicas e privadas, Sistema S, sindicatos de trabalhadores, escolas e fundações de empresas, ONGs, entre outros. Assim, estas instituições passaram a realizar diversos cursos de qualificação. Apesar desta concepção participativa e descentralizada, a implementação seguiu pressupostos definidos nacionalmente, acordados por uma comissão tripartite (empresários, governo e trabalhadores), a qual também era a responsável pela definição dos recursos, oriundos do FAT.

O PLANFOR buscava se tornar mais acessível aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, ofertando a educação profissional para uma população de menor escolaridade. Por isso, não se exigia nenhum requisito de escolaridade dos treinados, diferentemente do que ocorria no Sistema S. Entretanto, apesar destas garantias formais que previam como público prioritário do programa os grupos marginalizados, não existe muitos dados que comprovem uma efetiva inclusão produtiva do trabalhador a partir do PLANFOR (VALADARES, 2008).

Entre os anos de 1997 e 2001, a formação profissional chegou a demandar 0,04% do PIB, percentual comparável a diversos países da OCDE (ANDRADE, 2010). A Tabela 1 mostra alguns dados quantitativos do PLANFOR, sendo possível perceber a grande dimensão do programa, bem como o elevado volume de recursos envolvidos em suas ações.

Tabela 1- PLANFOR - Resultados - 1995-2002

Ano	Treinandos (milhões)	Investimento (R\$ milhões)	Municípios atendidos	Entidades executoras
1995	0,1	28	nd	nd
1996	1,2	220	2.614	500
1997	2,0	348	3.843	827
1998	2,3	409	4.279	1.323
1999	2,7	354	3.990	1.466
2000	3,3	437	4.824	2.066
2001	3,6	482	4.840	s.i.
2002*	1,8	300	s.i.	s.i.
Total	17,0	2.578	-	-

Fonte: MTE *apud* DEITOS (2006)

(\*) Estimativa

s.i. sem informação

Contudo, este plano se mostrou frágil em diversas dimensões, o que resultou na quase paralisação do programa ainda em 2002. Na dimensão política, notou-se que a priorização das pessoas com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho foi relativa, apontando para um elevado atendimento de indivíduos já empregados, e com maior escolaridade e renda. Além disso, as ações do PLANFOR não se integraram com as demais políticas do Sistema Público de Emprego. O programa excluiu municípios e entidades populares das tomadas de decisão e do acesso aos recursos (LIMA, 2007).

Na dimensão institucional e pedagógica, a execução do PLANFOR privilegiou determinadas entidades, assim como excluiu as comissões de emprego do acompanhamento e elaboração das políticas. Os cursos oferecidos aos trabalhadores caracterizaram-se por ser de baixa qualidade pedagógica, pouco preocupados com a qualificação social do indivíduo, e por ser de curta duração e baixa carga horária, não possuindo uma metodologia e conteúdos bem definidos. O programa deu pouca ênfase nas ações de elevação de escolaridade. As exigências de capacidade técnica e pedagógica das entidades executoras foram apenas formais.

Por fim, a principal questão que ocasionou o esgotamento do programa foi ética. A falta de transparência na gestão e na distribuição dos recursos do PLANFOR, bem como as irregularidades na prestação de contas, a ausência de avaliações externas e de um

monitoramento constante que permitisse ações corretivas em tempo real foram fatores decisivos neste processo. Outro ponto de grande desgaste do programa perante a mídia e a sociedade foram as denúncias de desvios de recursos. Além disso, os resultados em termos de eficácia, considerada como a colocação dos treinados num posto de trabalho, foram muito baixos.

Embora houvesse várias denúncias, o PLANFOR teve ampla difusão, no período de 1996 a 2002, e diversas entidades sem fins lucrativos, dentre elas o Sistema S e Centrais Sindicais foram financiadas pelos recursos repassados aos estados. A baixa efetividade das ações com relação à empregabilidade acabou desgastando a legitimidade técnico-pedagógica do Plano. Mas, o esgotamento fatal do programa se deu em função das denúncias de desvio dos recursos que deveriam ser aplicados pela qualificação profissional (VALADARES, 2008, p.36).

### **2.3.2.3 Qualificação como direito: a implementação do PNQ**

A partir de 2003, outra concepção irá balizar as políticas de qualificação social e profissional no país, a qual tem suas raízes nas discussões sobre políticas públicas travadas nos movimentos sociais na década de 90, principalmente nos movimentos sindicais. Conforme essa concepção, a qualificação tem dimensões de política pública, constituindo-se em um direito assegurado ao trabalhador, no auxílio a sua inserção no mercado de trabalho. Assim, neste mesmo ano, através da resolução nº333 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, é criado o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), substituindo o antigo PLANFOR (LIMA, 2007).

O objetivo geral do novo programa envolve planejar, articular e financiar a execução de ações de qualificação, de certificação e orientação profissionais, articuladas com as políticas de emprego, educação e desenvolvimento. Alguns objetivos e propostas do PNQ são: promover a articulação das políticas de trabalho, emprego e educação; certificar os trabalhadores que participarem dos cursos de qualificação, bem como orientá-los profissionalmente; ampliar os mecanismos de monitoramento e controle da política; realizar avaliações rotineiras do programa, e aumentar a carga horária dos cursos. Além disso, o PNQ busca definir uma metodologia clara e ampliar os conteúdos dos cursos ofertados; acentuar sua focalização nas populações mais vulneráveis, aumentar a participação social na formulação e implementação das ações de qualificação, entre outros (ANDRADE, 2010). Dessa forma, percebe-se que instituição do novo plano preocupa-se em corrigir os erros que

permearam a execução do PLANFOR, possuindo um marco legal muito mais avançado e completo.

Com o PNQ, o governo passa a considerar o problema do desemprego como uma questão social, reconhecendo todas as dificuldades econômicas vivenciadas na década de 90 (abertura econômica, elevados índices inflacionários, apreciação cambial etc.) e que impactaram negativamente no mercado de trabalho. Dessa forma, está implícito no novo programa de que ele não é capaz de reverter as elevadas taxas de desemprego sem que haja as políticas e reformas necessárias que promovam o crescimento econômico sustentado do país.

Além disso, o PNQ ultrapassa a visão restritiva do PLANFOR de um treinamento voltado exclusivamente para a aquisição de habilidade técnica, voltada para a profissionalização e para a atuação no mercado de trabalho. Ou seja, o antigo pensamento de que o objetivo principal da qualificação é capacitar o indivíduo para enfrentar o desafio da mudança tecnológica e das constantes novas demandas de habilidades por parte das empresas. O novo programa tenta, pelo menos em suas intenções, romper com o paradigma da empregabilidade, o qual atribuía o problema do desemprego como uma questão de natureza individual, de responsabilidade do trabalhador.

A questão do emprego, de acordo com a visão do PLANFOR, fica destituída da dimensão social. A responsabilidade do Estado fica restrita a oferta de cursos de qualificação, sendo a inserção no mercado de trabalho responsabilidade do trabalhador. Essa concepção, de acordo com alguns autores, contribui para a desresponsabilização do Estado, assim como enfraquecimento da visão em que o trabalho, a educação e qualificação são direitos conferidos ao cidadão (VALADARES, 2008, p.39).

Sendo assim, o PNQ passa a considerar a dimensão de uma qualificação não somente profissional, mas também social, conceitos já discutidos anteriormente neste trabalho. O PNQ preocupa-se em formar trabalhadores-cidadãos, buscando a inclusão produtiva e social do indivíduo. Tal fato é perceptível na legislação que regulamenta o programa, que determina que os cursos devem oferecer obrigatoriamente matérias relacionadas à saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas; informação e orientação profissional, dentre outros.

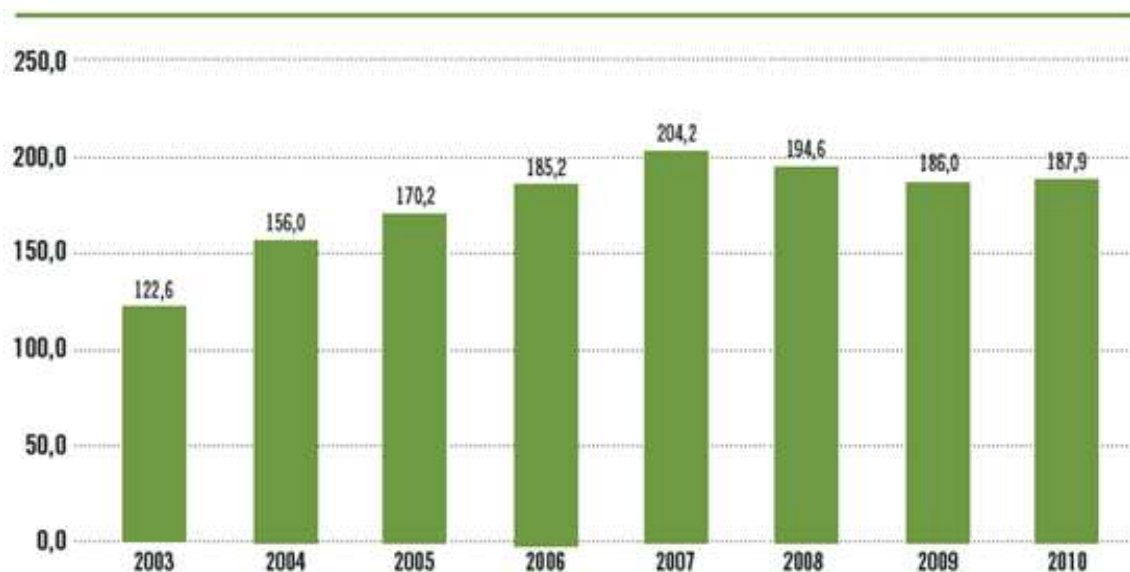
Sobre a operacionalização do PNQ, o programa é implementado por meio dos Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional (Planteqs), Planos Setoriais de

Qualificação Social e Profissional (Planseqs) e dos Projetos Especiais (Proesqs), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores, responsável legal do arranjo institucional do território, e o Ministério do Trabalho (MTE). Sobre os Planteqs, eles estão relacionados às demandas de qualificação dos estados, municípios e consórcios intermunicipais. Os Proesqs, por sua vez, atuam no desenvolvimento de novas metodologias na educação profissional. Já os Planseqs buscam atender as demandas dos processos de desenvolvimento regional e local.

Por fim, Lima (2007) conclui seu artigo afirmando que apesar de alguns bons resultados alcançados com o PNQ, a recomposição da legitimidade técnica e política das ações de qualificação ainda está em curso. Entretanto, tal fenômeno vem sendo “fortemente prejudicado pelo ajuste fiscal e pela não priorização das políticas de qualificação pelo governo como um todo” (LIMA, 2007, p.76).

Em relação aos resultados do PNQ, nos primeiros anos de sua implementação, o principal indicativo da melhoria da qualidade do novo programa é a extensão da carga horária dos cursos, aproximando-se da meta de 200 horas, enquanto em 2002 essa média havia caído para pouco mais de 60 horas (Gráfico 1). Uma média tão baixa como a registrada em 2002 resultava, na grande maioria dos casos, em cursos de formação profissional que eram insuficientes para influir significativamente na inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Indicadores do PNQ também registram que cerca de 3/4 dos educandos são beneficiados por outras políticas de inclusão social ou de trabalho e renda, mostrando um nível aparentemente alto de articulação com outras políticas. Outro indicador positivo exhibe uma maior focalização do programa em grupos considerados mais vulneráveis, como desempregados, jovens e mulheres. A participação das mulheres aumentou de 58,7% em 2002 para 61,1% em 2004, enquanto a participação dos jovens ampliou-se de 40,3% para 52,4% no mesmo período. Os educandos desempregados passaram de 55,5% do total em 2000 para 64,4% em 2005. Em relação às dificuldades do PNQ, bem como alguns indicadores negativos do programa, a próxima seção abordará com mais detalhes esta temática (AZEREDO, 2006).

Gráfico 1 – Evolução da carga horária média dos cursos do PNQ (em horas)



Fonte: Dieese (2011)

Contrariando a visão bastante benevolente de Lima (2007) em relação ao PNQ, em sua tese de mestrado, Peixoto (2008) realiza uma comparação minuciosa entre o PLANFOR e o PNQ, utilizando-se principalmente das resoluções do CODEFAT que regulamentaram os dois Planos. Dessa forma, com base na Resolução n° 258/2000 que normatizou o PLANFOR e a Resolução n° 333/03 que regulamentou o PNQ, a autora busca elencar as principais semelhanças e diferenças entre as duas políticas, analisando suas diretrizes e concepções gerais, as estratégias operacionais de implementação, os objetivos, e alguns conceitos principais considerados por cada plano (por exemplo, qualificação, empregabilidade, inserção e permanência no trabalho).

Sendo assim, Peixoto (2008) conclui a comparação afirmando que os Planos possuem muito mais similaridades do que divergências entre si. Segundo a autora, o PNQ, apesar de ter anunciado uma nova concepção de qualificação, sustenta-se nas mesmas bases institucionais e operacionais do PLANFOR. Assim, em detrimento da proposta do MTE, o PNQ não tem operado mudanças significativas em todas as dimensões da qualificação, bem como tem apresentado diversas ordens de dificuldades em relação às inovações propostas. Ele é basicamente uma reedição do plano anterior, pois utiliza quase que integralmente o texto da Resolução n° 258 que normatizou o PLANFOR.

Identificamos assim que no PNQ as contradições são inevitáveis devido à correlação de forças que estão presentes em seu interior, aspecto que igualmente já havia sido identificado no PLANFOR. A pretensão do novo

Plano para a instituição de um “novo contrato social” e o reconhecimento dos conflitos de interesses na construção da política, não foram capazes de revolucionar sua operacionalização, mantendo velhas práticas, mesmo que essas tenham sido criticadas pelo próprio PNQ (PEIXOTO, 2008, p. 119).

### 2.3.3 Dificuldades recentes enfrentadas pelo PNQ

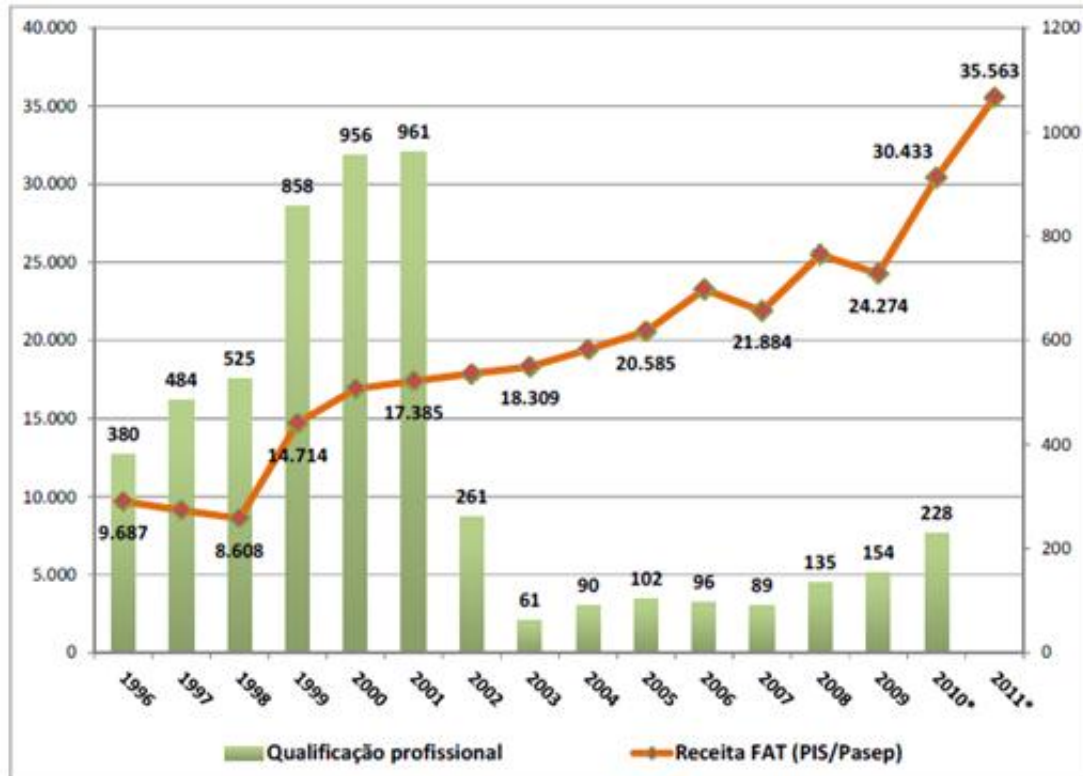
De acordo com Azeredo (2006), do ponto de vista qualitativo, o arranjo do Plano Nacional de Qualificação apresentou muitos indicadores positivos. Contudo, do ponto de vista numérico, o programa tem sido muito fraco, apresentando uma diminuição considerável de recursos, se comparado ao seu predecessor PLANFOR. O número de pessoas atendidas pelas ações do PNQ ainda é muito pequeno em relação à PEA, não tendo superado o número de 200 mil educandos inscritos anualmente entre os anos de 2003 e 2010 (DIEESE, 2011). Dados mostram que, em 2001, 11% do total gasto com políticas de mercado de trabalho era destinado às políticas ativas (SINE e PLANFOR, com peso muito maior para o segundo). Já em 2007 esse valor reduziu-se para apenas 1,16%. Em 2001 foi gasto cerca de 961 milhões de reais com as políticas de qualificação no Brasil, enquanto que em 2007 esse gasto reduziu-se para 89 milhões de reais (Gráfico 2). Apesar disto, as receitas do FAT vêm aumentando consideravelmente desde o início dos anos 2000 (AZEREDO, 2006).

Uma primeira causa para este fenômeno pode ser apontada na menor quantidade de recursos do FAT que vêm sendo destinados à qualificação, com a concentração de recursos em uma política específica (seguro-desemprego) e constantes desvios para outras finalidades (outras gastos governamentais que não sejam com políticas de mercado de trabalho). Mais uma possível causa são os constantes desvios de finalidade que as políticas de qualificação vêm sofrendo nos âmbitos estaduais e municipais. Dessa forma, as diretrizes e recursos que chegam da esfera federal têm sofrido muitas distorções quando vão para o plano de aplicação estadual e municipal, sendo usados muitas vezes para satisfação de interesses políticos do governo da hora (ANDRADE, 2010).

Além das questões de financiamento, as políticas de qualificação em execução no Brasil esbarram na falta de focalização das reais necessidades das empresas e trabalhadores. Não há uma integração com os principais *stakeholders* envolvidos com a política quando da decisão de quais cursos ofertar. Dessa forma, grande parcela dos cursos oferecidos respondem às orientações das entidades de educação profissional, ao invés dos

anseios dos trabalhadores, das demandas das empresas ou o planejamento de atuação estratégica de desenvolvimento local das comissões de emprego.

Gráfico 2 - Gastos com qualificação profissional (em R\$ milhões)



Fonte: CGFAT/SAEG/MTE (2010)

\*Gastos com qualificação em 2010: até novembro; em 2011: não disponíveis

Sendo assim, apesar dos maus resultados e das dificuldades de financiamento, operacionais e de implementação, acredita-se que a qualificação profissional continua sendo fundamental para o contexto do Brasil. Primeiramente, porque tais políticas são essenciais na atual economia globalizada, já que oferecem condições aos trabalhadores de acompanharem as mudanças tecnológicas cada vez mais constantes. Além disso, elas podem ser usadas como uma ferramenta estratégica para se pensar a abertura de novas empresas, potencializar cadeias produtivas locais e proporcionar condições de geração de renda para trabalhadores autônomos. No Brasil, ao menor sinal de aquecimento da economia, percebe-se a grande escassez de mão de obra qualificada existente no país, surgindo diversos postos de trabalho que não conseguem ser preenchidos. Assim, tudo isto justifica tamanha importância de se

investir na qualificação profissional e social do trabalhador brasileiro, fato que se torna urgente no atual cenário de aquecimento econômico.

Outro ponto sobre a relevância da qualificação para o Brasil está relacionado aos problemas estruturais históricos enfrentados pela educação tradicional, de descaso dos governos e de grandes desigualdades em sua distribuição, sendo um dos principais fatores a explicar a desigualdade salarial e de renda. Assim, é importante articular as ações da política de qualificação à política educacional, procurando integrar ações de elevação de escolaridade juntamente com a capacitação de mão de obra. No marco legal do PNQ está listado, como um objetivo a se alcançar, a integração destas políticas, constituindo-se em um importante avanço do novo plano.

Enfim, diante do cenário apresentado, faz-se necessário pensar em formas para se trabalhar os gargalos que permeiam a execução e a implementação das políticas de qualificação no país. São necessários avanços no sentido de integrar a qualificação às demais políticas de mercado de trabalho, dedicando-se especial atenção ao SINE, a quem caberia realizar contato com empresas e trabalhadores apontando necessidades específicas de treinamento. Outro avanço seria no sentido de capacitar constantemente as comissões estaduais e municipais de emprego, que são responsáveis por levar as necessidades locais de qualificação aos gestores estaduais, fato que estimularia uma participação mais ativa da população na decisão sobre os cursos a serem ministrados nos municípios. Por fim, é preciso absorver as lições tiradas do plano anterior (PLANFOR), descartando-se programas de escalas amplas, que apenas resultaram em grande ineficiência e desperdício de recursos públicos. É necessário focar em ações específicas a partir de demandas específicas. Nesse sentido, é preciso avançar no sistema de avaliação do programa, bem como melhor utilizar a base de dados gerada na execução das políticas (ANDRADE, 2010).

## CAPÍTULO 3

### ATUAL CENÁRIO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL: O GOVERNO DILMA ROUSSEFF

O objetivo deste capítulo é mostrar o atual cenário das políticas de qualificação social e profissional no Brasil. Inicialmente será realizado um diagnóstico da situação atual do mercado de trabalho brasileiro, mostrando os números positivos alcançados nos últimos anos, bem como algumas dificuldades e problemas que ainda persistem atualmente. A escassez de mão de obra qualificada no país será analisada de forma mais detalhada, apresentando-se como um gargalo que vem comprometendo a competitividade e a produtividade das empresas nacionais, bem como os planos de crescimento econômico do Brasil. Feito isso, a segunda seção irá listar os programas federais de qualificação profissional executadas nos dias de hoje, buscando compreender de que forma o governo está reagindo a alguns dos graves problemas notados na primeira seção, bem como quais diretrizes e princípios estão norteando as ações do governo federal em relação à qualificação. Por fim, a última seção discutirá alguns dos problemas e gargalos que permeiam a execução do sistema de formação profissional do país, apresentando também algumas possíveis direções que o poder público poderia seguir para tornar as políticas públicas de qualificação social e profissional mais eficientes, eficazes e efetivas para o mercado de trabalho brasileiro.

#### 3.1 Diagnóstico da atual situação do mercado de trabalho brasileiro

Nos últimos dez anos, o mercado de trabalho brasileiro vem apresentando números bastante positivos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego das seis maiores regiões metropolitanas do país (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife) apresentou uma tendência predominantemente declinante desde o ano de 2002. Em 2003, 12,3% da População Economicamente Ativa destas regiões estava desempregada, enquanto em 2011 a taxa de desemprego anual foi de 6%. O número de pessoas empregadas com carteira assinada também aumentou consideravelmente. Em 2004, 39,6% das pessoas ocupadas no mercado de trabalho possuía carteira de trabalho assinada, enquanto em 2012 essa proporção saltou para 50%. O salário mínimo vem crescendo de forma real, com reajustes que ficam acima da inflação. O

salário médio do trabalhador brasileiro também vem crescendo. Tudo isto evidencia o aquecimento do mercado de trabalho do país, o qual é constantemente apontado como próximo da situação de pleno emprego (IBGE, 2012).

Entretanto, em uma reportagem divulgada no *site* Agência Brasil, pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirmam que o país está muito longe de alcançar a situação de pleno emprego. Primeiramente, porque o pleno emprego não é mais conceituado apenas em seu aspecto quantitativo como antigamente, isto é, pela taxa de desemprego. De acordo com o entendimento da Organização Internacional do Trabalho, não basta que toda a População Economicamente Ativa esteja trabalhando para que haja o pleno emprego. É necessário também que este trabalho seja decente, ou seja, trabalho digno da pessoa humana e com remuneração justa, que permita ao trabalhador o adequado atendimento de suas necessidades, tais como saúde, moradia e educação. Assim, apesar dos avanços da última década, qualitativamente o mercado de trabalho brasileiro ainda possui graves problemas (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

Mercado informal grande, pessoas com subocupação e rendimentos médios baixos são alguns dos problemas que ainda persistem no mercado de trabalho do país. A vigorosa expansão da economia brasileira se deu em larga medida em cima de trabalhos precários e informais, tais como ambulantes, camelôs e prestadores de serviço sem qualquer vínculo formal. Para quase todas as pesquisas sobre o mercado de trabalho (a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE enquadra-se nesta situação), todos esses trabalhadores precários são classificados como ocupados e não como desempregados.

Segundo o Ministério de Trabalho e Emprego, por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), 80% das vagas criadas na economia são remuneradas em até dois salários mínimos. Ainda, de acordo com dados do IBGE, a maior categoria profissional nas seis maiores regiões metropolitanas do país é a dos empregados domésticos, com cerca de 7% do total. Esses dados demonstram o alto nível de informalidade e de baixos salários na sociedade brasileira. Outro dado preocupante do mercado de trabalho brasileiro refere-se à disparidade salarial entre os trabalhadores, demonstrando a imensa concentração de renda no país. O Censo de 2010 apontou que 73% de todas as pessoas que trabalham no país ganham até três salários mínimos e que apenas 0,86% ganha mais do que vinte salários mínimos. Além destas questões, a carga tributária incidente sobre o trabalho no

Brasil é uma das mais altas do mundo, constituindo-se em mais um entrave ao desenvolvimento do mercado de trabalho nacional (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

Mais um aspecto negativo e característico do mercado de trabalho brasileiro está relacionado à participação dos jovens. Assim como na grande maioria dos países do mundo, o público jovem tende a enfrentar maiores dificuldade de inserção produtiva, principalmente devido à baixa experiência que possuem. Diversas pesquisas mostram que as chances de se conseguir um emprego (ou um emprego melhor) aumentam com o tempo de permanência no mercado de trabalho, independentemente do nível de formação do trabalhador. Assim, o desemprego entre os jovens é um problema generalizado nos países desenvolvidos, fenômeno também presente no Brasil. A Tabela 2 evidencia essa realidade no país. Em 2009, a taxa de desemprego entre os adultos de 30 anos ou mais foi de 5%, já para os trabalhadores de 25 a 29 anos ela foi de 10%, enquanto para os jovens de 15 a 24 anos a taxa foi de 18% (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2012).

Tabela 2 - Taxa de Desemprego - Brasil 2009

Variável:	15 a 24 anos	25 a 29 anos	30 anos ou mais
PEA	61,8%	83,5%	68,7%
Ocupados	81,8%	90%	95%
Desocupados	18,2%	10%	5%
Taxa de desemprego	18%	10%	5%

Fonte: PNAD 2009 *apud* Almeida e Guimarães (2012)

Entretanto, apesar da semelhança com os países desenvolvidos, a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro é agravada pela baixa escolaridade média e pela baixa qualidade da educação adquirida por eles. Além disso, outra especificidade brasileira é a idade muito precoce de entrada dos jovens no mercado de trabalho, principalmente entre os indivíduos das camadas de baixa renda. Almeida e Guimarães (2012) mostram que esta situação cria um ciclo vicioso extremamente negativo.

Os jovens de família mais pobres ingressam muito cedo no mercado de trabalho, impulsionados pela necessidade de obter renda e/ou pela má qualidade da educação oferecida, incapaz de convencê-los que possa no futuro trazer algum benefício. Obtêm, então, um posto de trabalho precário e com reduzidas chances de ascensão profissional, consolidando um tipo de

inserção que tende a se preservar ao longo do ciclo profissional. Muitos indivíduos percebem as dificuldades e procuram oportunidades de obter qualificações que aumentem as chances de ascensão profissional. No entanto, muitos estão inseridos em longas jornadas de trabalho, tornando difícil o regresso à escola ou o engajamento em programas de formação ou reciclagem (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2012, p.13).

Os dados corroboram a existência desse ciclo. Por exemplo, em 2007, nas famílias com renda per capita igual ou menor a meio salário mínimo, apenas 51,2% dos jovens de 15 a 17 anos apenas estudava. Já para as famílias com renda per capita superior a um salário mínimo esse número era de 61,7%. Na faixa de 18 a 24 anos, apenas 26% dos jovens de famílias com renda igual ou inferior a meio salário mínimo continuava estudando, sendo essa proporção de 36% para as famílias com renda per capita superior a um salário mínimo (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2012).

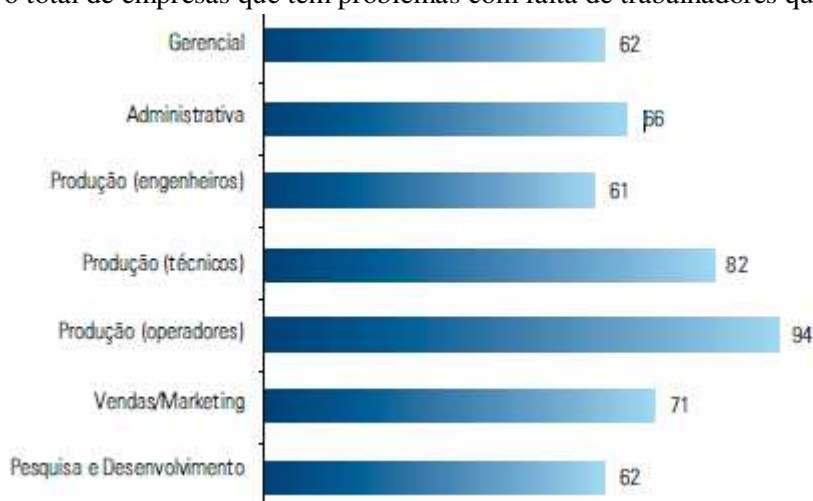
Sendo assim, apesar destes graves problemas, é inegável o crescimento que o mercado de trabalho do país viveu nos últimos anos, conforme demonstrado nos números do primeiro parágrafo desta seção. Esta expansão continua no presente ano de 2012. Contudo, desde o final do governo Lula e início da gestão de Dilma Rousseff, outra questão vem ocupando um lugar central nas discussões acerca do mercado de trabalho brasileiro, apresentando-se como um gargalo que necessita de uma urgente solução: a falta de mão de obra qualificada no país. Frequentemente são veiculadas pela mídia reportagens e notícias afirmando que o Brasil vive um “apagão” de mão de obra qualificada, o qual está comprometendo a competitividade e a produtividade das empresas nacionais, bem como os planos de crescimento econômico do país. Juntamente com a mídia, diversas pesquisas de grandes instituições e dados de órgãos governamentais evidenciam esta crise de escassez de mão de obra qualificada, deixando explícitas as queixas e preocupações das empresas e dos trabalhadores com a situação. Os próximos parágrafos ilustram alguns exemplos nesse contexto.

Segundo um estudo recente da Manpower, empresa que atua na área de recursos humanos, o índice de empresários brasileiros que afirmam não conseguir encontrar mão de obra qualificada no mercado de trabalho é de 57%. Foram entrevistados 40 mil empregadores em 39 países, ficando o Brasil em um ranking mundial atrás apenas do Japão

(80%) e da Índia (67%)<sup>5</sup>. A pesquisa também mostrou em quais postos de trabalho as empresas nacionais têm mais dificuldades de encontrar pessoas qualificadas. Profissionais de nível técnico ficaram no topo dos dez cargos mais difíceis de serem preenchidos, superando até mesmo os engenheiros, que se situaram no segundo lugar. A pesquisa concluiu a urgente necessidade de se investir em ensino técnico e tecnológico no país (ESTADÃO, 2011).

No princípio de 2011, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) divulgou outra pesquisa relacionada a esta temática. Foram entrevistadas 1616 empresas para se estudar o problema da falta de trabalhador qualificado na indústria brasileira. Dentre elas, 931 empresas eram consideradas pequenas, 464 médias e 221 grandes. Como conclusão principal do estudo, 69% das empresas consultadas afirmaram enfrentar dificuldades com a falta de trabalhadores qualificados no mercado de trabalho. A pesquisa mostrou também que dentre as empresas que enfrentam a falta de mão de obra qualificada, o maior problema é encontrar pessoal capacitado para trabalhar na área de produção, mais especificamente nos cargos de operadores (94% das empresas) e técnicos (82%) (Gráfico 3). Para engenheiros a porcentagem foi de 61% (CNI, 2011).

Gráfico 3 – Falta de trabalhadores qualificados por área/categoria profissional  
Percentual sobre o total de empresas que tem problemas com falta de trabalhadores qualificados



Fonte: CNI (2011)

<sup>5</sup> De acordo com a empresa realizadora da pesquisa, os problemas japoneses derivam do envelhecimento da população, com elevadas taxas de aposentadoria. Já o caso indiano é semelhante ao brasileiro, uma nação em crescimento sem profissionais qualificados.

Além disso, o estudo da CNI (2011) analisou como as indústrias estão reagindo ao problema da falta de trabalhadores qualificados. Apenas 5,3% das empresas não possuem mecanismos para enfrentar este problema. Dentre as que possuem mecanismos para lidar com esta situação, para 78% das indústrias a capacitação na própria empresa é a principal ação tomada. Em sequência, o fortalecimento da política de retenção do trabalhador, por meio de salários e benefícios, é outra solução adotada (assinalado por 40% das empresas). A capacitação fora da empresa através de cursos externos é a terceira medida mais adotada (33%). Importante ressaltar que os percentuais não somam 100%, pois cada empresário pode assinalar três opções em sua resposta. O Gráfico 4 ilustra esta questão.

Gráfico 4 – Ações para enfrentar a falta de trabalhador qualificado  
Percentual sobre o total de empresas que tem problemas com a falta de trabalhadores qualificados e possuem mecanismos para enfrentar o problema\*



Fonte: CNI (2011)

\*Os percentuais não somam 100% porque cada empresário poderia assinalar até três opções

O estudo mostrou também que dentre as empresas que enfrentam o problema de falta de mão de obra qualificada, a grande maioria apontou a dificuldade de aumentar a

competitividade e a produtividade como principais impactos desta situação. Por fim, das 1616 empresas entrevistadas, 99% acreditam que precisam investir em qualificação, independentemente de enfrentar problemas de escassez de trabalhador qualificado. Porém, 84% das indústrias encontram dificuldades na hora de qualificar o trabalhador. Dentre este último grupo, mais da metade das empresas afirmaram que a maior dificuldade encontrada para se investir em qualificação é a má qualidade da educação básica dos trabalhadores. O Gráfico 5 evidencia esta questão (CNI, 2011).

Gráfico 5 - Principais dificuldades para qualificar os trabalhadores  
Percentual sobre o total de empresas que tem dificuldade para qualificar os trabalhadores\*



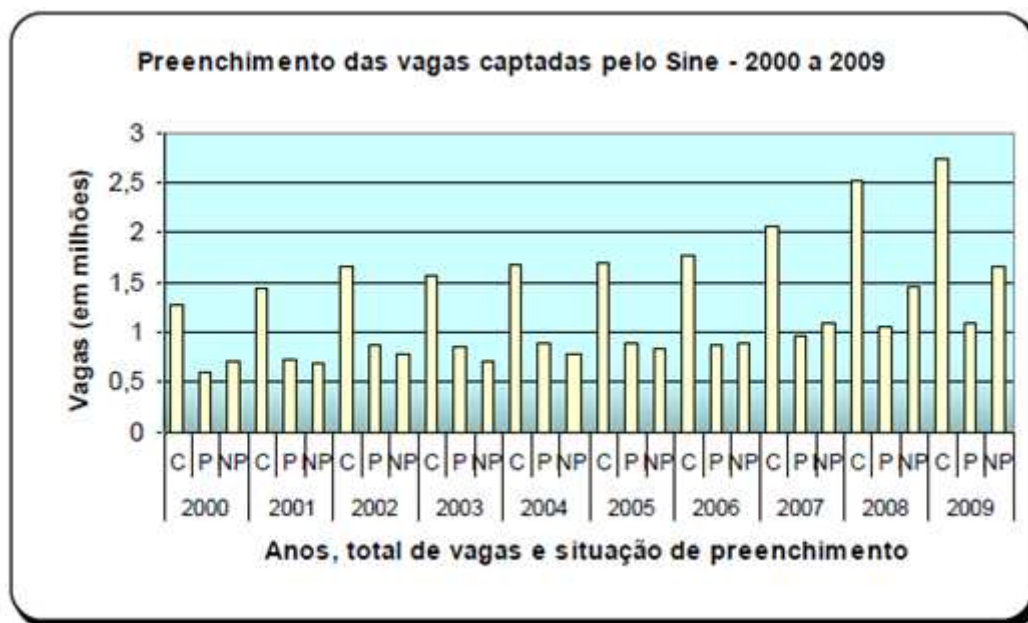
Fonte: CNI 2011

\*Os percentuais não somam 100% porque cada empresário poderia assinalar até três opções

Vistas algumas das preocupações das empresas em relação à falta de mão de obra qualificada no país, a dificuldade dos trabalhadores em relação a esta questão é perceptível nos dados do SINE que serão apresentados a seguir, em que milhões de desempregados com baixa escolaridade e qualificação têm dificuldades abissais para retornar ao mercado de trabalho, enquanto as vagas de emprego acumulam-se. Tais dados referem-se a um balanço concluído pelo SINE em relação ao movimento de captação e preenchimento de vagas na década de 2000 (Gráfico 6). Analisando esses dados, Gomes (2011) conclui que o sistema de formação profissional brasileiro não tem capacidade para atender à demanda por

mão de obra qualificada advinda do mercado de trabalho nacional, principalmente com os níveis mais robustos de crescimento econômico a partir de 2007.

Gráfico 6 – Preenchimento das vagas captadas pelo Sine – 2000 a 2009



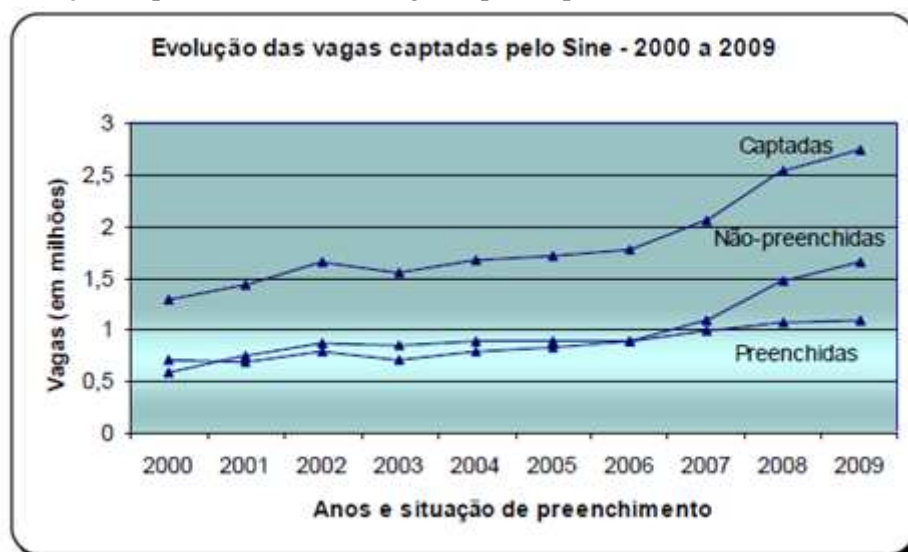
Fonte: Gomes (2011).

Observação: C=Captadas; P=Preenchidas e; NP=Não-Preenchidas

Sendo assim, em 2000, 1,28 milhões de vagas foram captadas pelo SINE em todo o Brasil, das quais 700 mil (55%) não foram ocupadas. Já em 2009, das 2,74 milhões de vagas captadas, 1,66 milhão (61%) não haviam sido preenchidas. Apesar de níveis não tão elevados de crescimento do PIB entre 2000 e 2006, devido à falta de mão de obra devidamente qualificada, um número expressivo de vagas não eram ocupadas. Neste período (2000 a 2006), as vagas não-preenchidas e preenchidas se equiparavam em torno de 50% das vagas captadas, com uma leve predominância das preenchidas (GOMES, 2011).

Porém, a partir de 2007, com os novos impulsos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e níveis maiores de crescimento do PIB brasileiro, a curva de vagas não-preenchidas superou a das preenchidas. O Gráfico 7 demonstra bem esta situação, na qual, a partir de 2007, a curva de vagas captadas cresceu exponencialmente, enquanto a curva de vagas não-preenchidas cresceu na mesma proporção. A curva de vagas preenchidas, por sua vez, seguiu relativamente estável.

Gráfico 7 - Evolução do preenchimento das vagas captadas pelo Sine - 2000 a 2009



Fonte: Gomes (2011)

Gomes (2011) mostra ainda que, enquanto sobrava um elevado número de vagas nos balcões do SINE, a população com baixa escolaridade e qualificação profissional era predominante entre a massa dos desempregados. Ainda, este autor traz trechos de algumas declarações do ex-Ministro do Trabalho e Emprego (Carlos Luppi) e do ex-vice-presidente do CODEFAT (Sérgio Leite) à época da divulgação do balanço do SINE. Segundo Leite, “o Brasil mal começou a crescer e gerar postos de trabalho e já se vê a ausência de mão-de-obra qualificada. Se seguirmos o mesmo ritmo, a situação poderá ficar grave e chegarmos a um apagão”. Já Luppi disse:

Isso mostra o aquecimento da economia, que fez com que fossem geradas tantas vagas em 2009. Mas, também trás uma decepção: o Brasil não tem mão de obra qualificada suficiente. Intensificamos os programas de qualificação, mas não dá para tapar o sol com a peneira. Não é possível atender à demanda (GOMES, 2011, p.342).

Assim, estes dados expõem mais uma vez o problema da falta de mão de obra qualificada no mercado de trabalho brasileiro. Os dados do SINE mostraram que, ao mesmo tempo em que o Brasil cresce e vagas de trabalho que exigem trabalhadores qualificados são criadas, existe uma imensa massa de pessoas desempregadas e que não consegue ocupar estes postos de trabalho. Esses trabalhadores são em sua grande maioria de baixa renda, com baixa escolaridade e qualificação profissional, não apresentando os requisitos necessários para preencher as vagas de trabalho que existem na economia. As declarações dos gestores

evidenciam que o governo reconhece esta grave situação, e admite também que o sistema de formação profissional brasileiro não é capaz de atender a essa grande oferta de trabalhadores com baixa qualificação.

Diante deste cenário, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) sofreu muitas críticas por ter diminuído consideravelmente a quantidade de recursos federais investidos em qualificação profissional, principalmente quando comparados aos valores do governo Fernando Henrique Cardoso (Gráfico 2). Opositores mais ferrenhos da gestão Lula dizem que o mandato do último presidente tem grande parcela de responsabilidade sobre o atual quadro de “apagão” de mão de obra que vive o Brasil.

### **3.2 Principais políticas de qualificação social e profissional executadas no Governo Dilma Rousseff**

Feito um diagnóstico da situação atual do mercado de trabalho brasileiro, esta seção buscará listar quais os programas de qualificação social e profissional que estão sendo implementados pelo governo federal nos dias de hoje, ou seja, na gestão da atual presidente do Brasil. Pretende-se compreender de que forma o Estado brasileiro está reagindo a alguns dos graves problemas notados na seção anterior, principalmente a questão da falta de mão de obra qualificada no país. Assim, espera-se entender quais as políticas de qualificação executadas no governo de Dilma Rousseff, isto é, como elas se encontram hoje e quais diretrizes e princípios estão norteando as ações do governo federal em relação à qualificação social e profissional.

#### **3.2.1 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego - Pronatec**

Logo no primeiro ano de seu mandato, a presidente Dilma lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. O Pronatec é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os recursos para o programa são oriundos do orçamento do MEC, do MDS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Sistema S e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na solenidade de lançamento do programa, a presidente

avaliou que a falta de mão de obra qualificada é o grande desafio para o desenvolvimento do Brasil. Ela também ponderou que a economia brasileira caminha para o pleno emprego (fato já contestado anteriormente neste trabalho), e que o sistema de capacitação profissional do país está bastante ultrapassado. Abaixo segue um trecho do discurso de Dilma, divulgado pelo portal de notícias UOL:

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, o Pronatec, é a maior reforma da educação profissional já feita no Brasil. Serão R\$ 24 bilhões em investimentos para oferecer, até 2014, 8 milhões de vagas em curso de formação técnica e profissional, para os estudantes do ensino médio e para os trabalhadores. Vão ser 5,6 milhões de vagas para cursos de curta duração, destinados à qualificação profissional de trabalhadores. E mais 2,4 milhões de vagas para cursos técnicos, voltados para os estudantes do ensino médio, com duração de pelo menos um ano (ROUSSEFF, 2011).

Ainda na ocasião do lançamento do novo programa, a presidente afirmou que o Pronatec pretende construir 200 novas escolas técnicas federais até o final de 2014, totalizando um total de 555 destas escolas em todo o país. Além disso, o programa prevê investimentos na construção e reforma de escolas técnicas estaduais, bem como a realização de parcerias com as instituições do Sistema S. Estas últimas devem oferecer diversos cursos de qualificação profissional gratuitos no âmbito do programa, todos financiados pelo governo federal. Dilma disse ainda que o programa irá financiar cursos técnicos em escolas privadas de educação profissional, além de criar mecanismos para não mais tributar os investimentos das empresas em qualificação profissional. Por fim, a presidente ressaltou que o Pronatec oferecerá diversas oportunidades para os beneficiários do Programa Brasil sem Miséria, reservando 1,1 milhão de vagas para estas pessoas de baixa renda (UOL, 2011).

De acordo com o projeto de Lei nº 12.513/2011 que instituiu o Pronatec, o novo programa tem como objetivos: expandir e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio, fomentar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica, contribuir para a melhoria do ensino médio público, através da articulação com a educação profissional, e por fim, ampliar as oportunidades de qualificação profissional aos trabalhadores. Como públicos-alvo prioritários do Pronatec estão estudantes do ensino médio da rede pública, estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista

integral, trabalhadores, e beneficiários dos programas federais de transferência de renda (BRASIL, 2012a).

A exposição de motivos que acompanhou o projeto de Lei nº 12.513/2011 sinalizou que a intenção do governo federal não é tornar todo o ensino médio integrado com cursos técnicos de formação profissional, algo que foi tentado durante o período da ditadura militar, conforme visto anteriormente neste trabalho. O texto cita também que a intenção é chegar em 2020 com 20% dos estudantes do nível médio recebendo formação técnica integrada, meta esta que não será alcançada somente com as ações e recursos do Pronatec (UOL, 2011).

Lei nº 12.513/2011 considera como modalidades de educação profissional e tecnológica tanto os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, como aqueles de educação profissional técnica de nível médio. Para os primeiros, a carga horária mínima estabelecida é de 160 horas-aula (duração mínima de dois meses), enquanto os segundos têm carga horária de pelo menos 800 horas-aula (duração mínima de um ano) (BRASIL, 2012a).

O artigo 4º da mesma lei elenca ainda que o Pronatec ofertará bolsas-formação para estudantes e trabalhadores, cabendo ao Poder Executivo decidir os critérios de priorização para concessão das mesmas. Por meio das bolsas são oferecidos cursos gratuitos no âmbito do programa, sendo que os estudantes podem receber material didático e um auxílio para alimentação e transporte durante a realização dos cursos. Há duas modalidades de bolsas: a Bolsa-Formação Trabalhador que ofertará cursos de formação inicial e continuada para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas federais de transferência; e a Bolsa-Formação Estudante que ofertará cursos técnicos para estudantes de nível médio das redes públicas.

Por fim, a lei inova ao estender o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), antes restrito ao ensino superior, para os estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica. Os estudantes poderão contrair o financiamento em caráter individual, assim como empresas interessadas na qualificação profissional de seus funcionários terão acesso ao financiamento do FIES.

Abaixo seguem as ações presentes no escopo do Pronatec, conforme o *site* oficial do programa:

\*Expansão da Rede Federal:

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica está presente em todos os estados brasileiros, com mais de 350 unidades em funcionamento, oferecendo cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação.

\*Programa Brasil Profissionalizado:

O Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal.

\* Rede e-Tec Brasil:

Na Rede e-Tec Brasil são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Poderão oferecer cursos a distância as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.

\* Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem:

O Acordo de Gratuidade tem por objetivo ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores.

\* FIES Técnico e Empresa:

O FIES Técnico tem como objetivo financiar cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAT e SENAR. No FIES Empresa serão financiados cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, inclusive no local de trabalho.

\* Bolsa-Formação:

Além das iniciativas voltadas ao fortalecimento do trabalho das redes de educação profissional e tecnológica existentes no país, o Pronatec criou a Bolsa-Formação, por meio da qual serão oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional para grupos sociais de diferentes perfis (MEC, 2012a).

### 3.2.2 Decreto Nº 7.721/2012 - Novas exigências de qualificação

Outra medida importante adotada no governo de Dilma Rousseff foi a promulgação do Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012. Trata-se de uma ação em consonância com a percepção de ativação das políticas de mercado de trabalho, isto é, estimular o trabalhador desempregado a buscar ativamente um novo posto no mercado de trabalho, conceito já estudado anteriormente neste trabalho monográfico. Assim, o decreto institui uma nova regra para a concessão do seguro-desemprego, focada nos trabalhadores que solicitarem o benefício pela terceira vez dentro de período de dez anos. Para estas pessoas, o recebimento do auxílio ficará condicionado à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, habilitado pelo Ministério da Educação, com carga mínima de 160 horas. Esta comprovação deverá ser feita no ato de recebimento do auxílio, o que ocorre na Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2012b).

Os requerentes ao seguro-desemprego que se enquadram na nova exigência legal podem obter o curso de qualificação por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Pronatec ou através de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica. Além destas opções gratuitas oferecidas aos trabalhadores, outros cursos de qualificação profissional também podem servir para a comprovação exigida (cursos de escolas técnicas privadas, por exemplo), desde que sejam habilitados pelo MEC e tenham carga horária mínima de 160 horas. Caso não haja cursos gratuitos disponíveis na cidade onde reside o trabalhador ou em sua área de atuação, o recebimento do benefício poderá acontecer sem a necessidade de realização da qualificação. Importante lembrar que além deste novo critério, a principal regra para o cancelamento do seguro-desemprego para o trabalhador era recusa de outro emprego condizente com sua qualificação registrada e com sua remuneração anterior. Tal exigência continua em vigência.

Dessa forma, nota-se que a promulgação deste decreto tem grande impacto nas ações do Pronatec, já que obriga que um público muito grande recorra aos cursos ofertados pelo programa para receber o benefício do seguro-desemprego. Uma notícia divulgada pelo Ministério do Trabalho confirma essa hipótese, ao afirmar que o número de inscritos na modalidade Bolsa Formação Trabalhador do Pronatec vem crescendo mês a mês após a assinatura do decreto. Entre Abril e Outubro de 2012, o programa contabilizou um total de 63.917 pré-matrículas e 35.199 inscrições efetivadas por trabalhadores requerentes do seguro-

desemprego (MTE, 2012). Percebe-se, portanto, que o decreto nº 7.721/2012 vem pressionando as pessoas em recorrente situação de desemprego a buscar um curso de qualificação, sendo que os primeiros resultados já podem ser notados, com esse aumento das inscrições nos cursos ofertados pelo Pronatec.

### **3.2.3 Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja**

O Proeja foi instituído durante o mandato do presidente Lula, através do Decreto nº 5.478/2005, o qual foi revogado e redefinido pelo Decreto nº 5.840/2006. O programa é destinado a jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de cursar o ensino fundamental e/ou o ensino médio na idade regular e que busquem também uma profissionalização. O principal objetivo do Proeja é ofertar cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) com Educação Profissional, ou seja, busca formar para o trabalho e, ao mesmo tempo, elevar a escolaridade dos indivíduos que não puderam concluir a educação básica na faixa etária adequada. Dessa forma, conforme o *site* do MEC, o programa não possui ações para as pessoas que já concluíram o ensino médio. A proposta do Proeja consiste em que o estudante da EJA faça a educação básica (ensino fundamental ou ensino médio) com a educação profissional (qualificação ou técnico) (MEC, 2012b).

Existem três modalidades de oferta de cursos no âmbito do Proeja: Ensino Fundamental (EJA) com qualificação profissional, Ensino Médio (EJA) com qualificação profissional, e Ensino Médio (EJA) com Educação Profissional Técnica. As duas primeiras integram o denominado Proeja Formação Inicial e Continuada (FIC) e possuem carga horária mínima de 1400 horas, sendo 1200 horas de EJA (ensino fundamental ou médio para o público da EJA) e 200 horas de Formação Inicial e Continuada. A última modalidade integra o Proeja Técnico, e é voltada para os estudantes da EJA que estão cursando apenas o Ensino Médio. A carga horária mínima é de 2400 horas, sendo 1200 horas de EJA e 1200 horas da parte técnica.

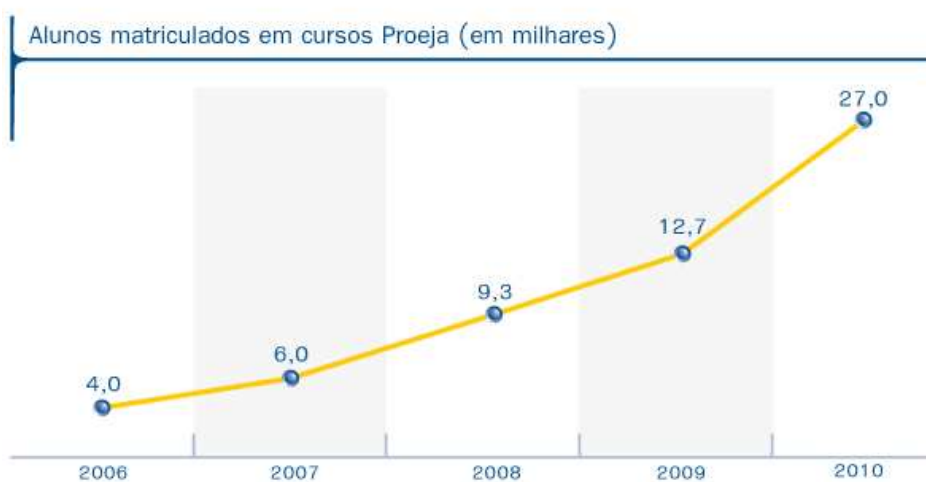
Ainda em vigência no mandato da presidente Dilma Rousseff, os cursos do Proeja podem ser ofertados pela rede federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, pelas redes estaduais e municipais de escolas de Educação de Jovens e Adultos e

escolas de Educação Profissional, e pelas entidades do Sistema S. Cabe a cada instituição participante do programa a elaboração do processo para seleção dos alunos dos cursos.

Como fontes de financiamento do Proeja, Estados e Municípios podem receber recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para viabilizar a oferta dos cursos. Além disso, os Estados podem obter recursos para ofertar os cursos do Proeja a partir do programa Brasil Profissionalizado, o qual foi criado em 2007, visando fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. Atualmente, o Brasil Profissionalizado foi englobado pelo Pronatec, transformando-se em uma ação deste último. Por fim, a rede federal de educação profissional e as entidades do Sistema S podem receber repasses do governo federal no âmbito do programa.

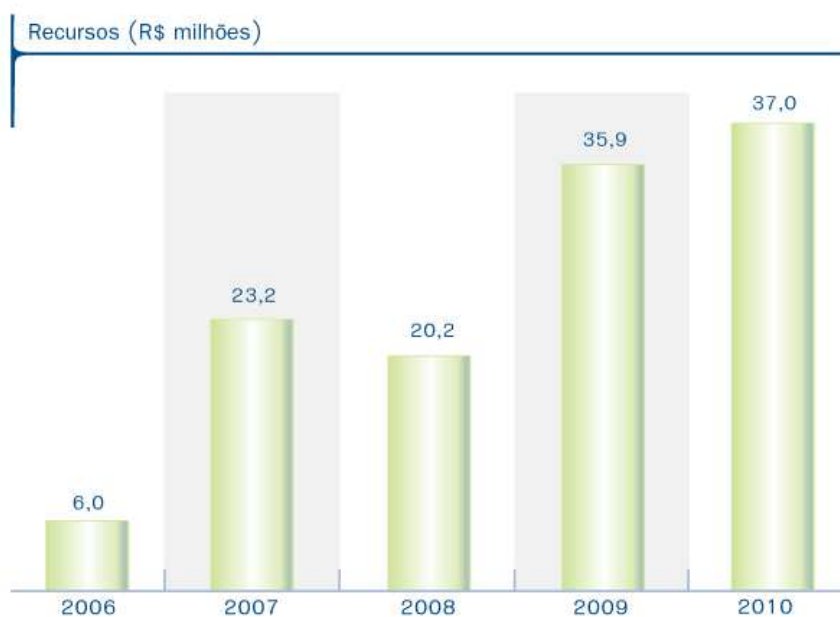
Em relação a alguns números e resultados do Proeja, é possível encontrar alguns dados no *site* do MEC. Em 2006, o número de alunos matriculados em cursos Proeja foi de quatro mil em todo o país (Gráfico 8). Já em 2010 esse número chegou a 27 mil alunos. Os recursos investidos no programa foram da ordem de seis milhões de reais em 2006, e chegaram a 37 milhões em 2010 (Gráfico 9). Ou seja, percebe-se que o Proeja é um programa com tímidos e pouco expressivos resultados alcançados, o que é evidenciado pelo número muito pequeno de pessoas que já foram matriculadas em seus cursos.

Gráfico 8 – Alunos matriculados em cursos Proeja (em milhares)



Fonte: Setec/MEC

Gráfico 9 – Recursos investidos no Proeja (R\$ milhões)



Fonte: Setec/MEC

### 3.2.4 Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem

O Projovem foi criado em 2005 sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude, que integra a Secretaria-Geral da Presidência da República. O programa tinha como público-alvo jovens entre 18 e 24 anos, sem vínculo empregatício formal, e que tivessem entre 4 a 7 anos de estudo, isto é, sem o ensino fundamental completo mas que tivessem cursado até a 4ª série. O Projovem original previa ações de elevação de escolaridade (conclusão do ensino fundamental), estímulo à qualificação profissional e a inclusão cidadã. A carga horária dos cursos era distribuída entre 1200 horas para formação educacional e conclusão do ensino fundamental, 350 horas para qualificação profissional e 50 horas dedicadas a ações comunitárias. O jovem tinha direito a um auxílio mensal de 100 reais durante o período do curso.

Contudo, avaliações mostraram que o programa teve, em seus primeiros anos, um desempenho muito fraco, com muitos jovens participantes apresentando inserção produtiva precária e baixos rendimentos. Foi registrado também um elevado grau de abandono e desistência dos participantes do Projovem, superior a 50%. Outro ponto negativo foi o reduzido número de participantes do programa, apesar do grande público potencial. Apenas 225 mil jovens se inscreveram no Projovem até 2007 (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2012).

Sendo assim, em 2007 o programa é reformulado. Em 2008 entra em vigor o Projovem Integrado, o qual surgiu da união de seis programas que atendiam à juventude em anos anteriores: o próprio Projovem, Agente Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Saberes da Terra e Escola de Fábrica (Ministério da Educação), Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude (Ministério do Trabalho e Emprego).

O Projovem Integrado se divide em quatro modalidades, cada uma voltada a jovens com diferentes perfis e gerida por um órgão federal diverso. Todas as modalidades contam com parcerias de estados e municípios. Fazem parte do Projovem Integrado: Projovem Adolescente, Projovem Campo, Projovem Urbano e Projovem Trabalhador. Visando atender ao padrão internacional, a faixa etária do público-alvo foi modificada para jovens de 15 a 29 anos. O objetivo do novo programa era atender 3,5 milhões de jovens em quatro anos. O orçamento previsto de 2008 a 2010 era de 5,4 bilhões de reais (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2012).

O Projovem original foi transformado em Projovem Urbano e continuou sendo executado pela Secretaria Nacional de Juventude. O público-alvo foi ampliado, passando o programa a ser destinado a jovens de 18 a 29 anos alfabetizados, mas que não concluíram o ensino fundamental. Foram extintas as proibições de o jovem ter carteira assinada, bem como ter cursado até a 4ª série. Além disso, o programa, antes ofertado apenas nas capitais, foi estendido para diversas cidades do país, através de convênios do governo federal com as prefeituras ou o governo estadual. Os cursos do Projovem Urbano têm duração de 18 meses, abrangendo três dimensões principais: elevação de escolaridade com a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, e a participação em ações de cidadania. Os jovens recebem um auxílio de 100 reais mensais condicionados a 75% de frequência nas atividades presenciais. No segundo semestre de 2009, o programa foi estendido às unidades prisionais, com projetos pilotos nas cidades de Rio Branco, Belém e Rio de Janeiro. Em 2012, 158 entes federados estão participando do Projovem Urbano, sendo 138 municípios, 19 estados e o Distrito Federal. Segundo dados oficiais do *site* do Projovem Urbano, de 2008 a 2009, a modalidade atendeu cerca de 350 mil jovens<sup>6</sup> (BRASIL, 2012c).

---

<sup>6</sup> O *site* do Projovem Urbano não informa se o número de alunos atendidos refere-se aos alunos que se inscreveram no programa ou apenas àqueles alunos que se formaram nos cursos do programa. Acreditamos que esse dado refere-se aos alunos que se inscreveram no programa. Da mesma forma, em relação às outras modalidades do Projovem Integrado, o mesmo ocorre no balanço divulgado no *site* do Projovem Urbano sobre

O Projovem Adolescente é destinado aos jovens de 15 a 17 anos em situação de risco social, sendo gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O programa busca trabalhar a sociabilidade dos jovens, criando condições de inserção, reinserção e permanência no sistema educacional. São oferecidas atividades socioeducativas complementares à educação formal, sendo baseado na promoção de encontros e oficinas, coordenados por uma assistente social. Possui duração de dois anos e carga horária de 1200 horas (12,5 semanais), em que são abordados conteúdos necessários para compreensão da realidade e participação social, tais como direito humano, inclusão digital, prevenção de drogas e doenças sexualmente transmissíveis, meio ambiente, cultura, entre outros. Não há pagamento de bolsas nesta modalidade, mas é exigida frequência regular à escolar. Em 2008 e 2009, o Projovem Adolescente beneficiou cerca de 512 mil jovens (BRASIL, 2012c).

O Projovem Campo é executado pelo Ministério da Educação, e visa à elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental (modalidade de Educação de Jovens e Adultos), integrado à qualificação social e profissional de jovens de 18 a 29 anos que atuam na agricultura familiar. O curso tem duração de dois anos e é ministrado conforme a alternância dos ciclos agrícolas, respeitando o período em que os alunos estão trabalhando no campo. O estudante recebe auxílio financeiro de 100 reais bimensais mediante comprovação de frequência mínima de 75% da carga horária. Ao final do curso o jovem recebe certificação em Ensino Fundamental com Qualificação Profissional Inicial em Produção Rural e Familiar. Em 2009, 30 mil jovens foram atendidos pelo programa (BRASIL, 2012c).

O Projovem Trabalhador está sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e tem como objetivo preparar os jovens de 18 a 29 anos para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. Podem participar jovens em situação de desemprego involuntário e que integrem famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo. O jovem tem de estar cursando ou ter finalizado o ensino fundamental ou médio. Os cursos têm carga horária de 350 horas-aula (seis meses), divididas entre qualificação social e profissional. Os alunos recebem auxílio de seis parcelas de R\$ 100, desde que comprovada a frequência regular ao curso (BRASIL, 2012d). Em 2008 e 2009 foram atendidos 162.960 jovens pelo programa (BRASIL, 2012c).

---

o número de jovens atendidos e beneficiados. Acreditamos também que os dados contabilizam os alunos inscritos nas outras modalidades do Projovem, e não apenas os jovens que concluíram os cursos.

Em síntese, o Projovem Integrado é uma política pública de fundamental importância para os jovens brasileiros de baixa renda e em situação de risco social. Milhares de jovens já foram contemplados pelas ações do programa. Segundo dados governamentais, em 2008 e 2009, as quatro modalidades atenderam, juntas, mais de 1,1 milhão de jovens. Em 2011, o Projovem estava presente em 2.300 municípios (BRASIL, 2012c). Não é difícil de encontrar na mídia casos de sucesso do programa em algum município brasileiro<sup>7</sup>. Por exemplo, segundo o *site* da Prefeitura de Montes Claros, em 2009, 65% dos jovens egressos dos cursos de qualificação do Projovem Trabalhador no município conseguiram uma vaga no mercado de trabalho formal, sendo um dos valores mais altos para o Estado de Minas Gerais naquele ano (MONTES CLAROS, 2010). Também em 2009, uma notícia no site da Prefeitura de Arapiraca – AL mostrava que o Projovem Trabalhador havia sido bastante benéfico para o município, com 1500 jovens formados e 35% deles encaminhados para o mercado de trabalho (ARAPIRACA, 2011). No *site* oficial do Projovem Urbano há diversos relatos pessoais de jovens concluintes do programa em todo país, todos bastante satisfeitos ao mostrar como os cursos mudaram suas vidas. Segue abaixo um desses relatos.

“Eu deixei de estudar quando era novinha. Engravidei e tive meu filho, quando descobri que ele era especial. A partir daí não tive mais tempo para nada, minha vida foi em função dele. Então, o Projovem veio dar oportunidade para quem achava que não conseguiria mais, que não teria mais tempo. O Projovem é aquela luzinha no fim do túnel, minha mente se abriu junto com o programa. Agora eu pretendo estudar gastronomia, o programa me deu essa direção, e quero dar um futuro melhor para eles (filhos) também.” – Maria Dejeane – Osasco (SP) (BRASIL, 2012c).

Entretanto, nos últimos anos, há muitos sinais de problemas e dificuldades envolvendo o Projovem, evidenciados por diversas reportagens e notícias divulgadas na mídia. Elevados índices de evasão, irregularidades no repasse de recursos, adulteração na comprovação de frequência dos estudantes, cadastro de estudantes forjados e superfaturamento na compra de material escolar são alguns dos problemas associados às quatro modalidades do programa. Por meio de uma reportagem da versão eletrônica do jornal

---

<sup>7</sup> Importante ressaltar que estas ilustrações de sucesso do Projovem não são fruto de avaliações estruturadas e análises acadêmicas, e sim fruto de notícias divulgadas por uma ou outra prefeitura de algum município brasileiro. Ou seja, há de se ter alguma cautela em relação a estes resultados positivos.

O Globo (3/10/2011) e outra da versão eletrônica da revista ISTOÉ (3/5/2011) serão descritos alguns escândalos e problemas que vêm marcando a trajetória do Projovem<sup>8</sup>.

Segundo a revista ISTOÉ, em uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os repasses ao programa em 2008 e 2009 (pesquisa por amostragem), foram encontradas irregularidades em ao menos 20% dos recursos repassados pelo governo federal às prefeituras. Uma situação frequentemente encontrada pelo TCU foi a adulteração das listas de frequência dos alunos. Em São Gonçalo (RJ) e Olinda (PE), foram encontradas listas com 100% de presença repetidamente, além da ausência de apresentação de parte dos diários de frequência das turmas (ISTOÉ, 2011).

Em Cascavel (PR) foram distribuídas bolsas do Projovem para 1,3 mil alunos, sendo que o TCU descobriu que havia apenas 895 alunos matriculados de fato. Em Maranguape (CE), apostilas que deveriam custar R\$7, de acordo com os auditores do TCU, foram compradas por R\$ 75,50. A prefeitura desembolsou 385 mil reais para a compra de 5,1 mil apostilas, ao invés de ter gastado R\$36 mil, uma diferença de 960%. Além disso, a partir de uma amostragem de 435 mil alunos, foram encontradas diversas falhas nos dados cadastrados. Cerca de 6,8 mil jovens, com RG e nomes idênticos, estavam cadastrados com matrículas diferentes, indicando possíveis pagamentos em duplicidade. Auditores também verificaram a ausência de infraestrutura adequada nas salas de aula do programa em alguns municípios. Segundo o relatório do TCU, nos municípios em que foi possível efetuar a verificação de presença de alunos, constataram-se elevados índices de evasão, principalmente no Projovem Urbano, cujos percentuais variaram de 34% a 72% (ISTOÉ, 2011).

Já a reportagem do Globo mostra que o Projovem Urbano, em seis anos de existência (considerando a versão original do programa), custou R\$ 1,6 bilhão e diplomou apenas 209 mil alunos, menos da metade (38%) dos participantes<sup>9</sup>. Na época da notícia, 87% das prestações de contas do programa ainda não haviam sido analisadas. A auditoria do TCU na modalidade, por meio de uma amostra de 14 cidades fiscalizadas, descobriu que o controle de frequência dos estudantes era precário e a presença dos jovens nas salas de aulas variava de 1% a 10% do total de alunos matriculados. De acordo com o jornal, devido ao mau

---

<sup>8</sup> Mais uma vez é importante ter cautela em relação às críticas ao Projovem, já que são originárias de notícias na mídia e não fruto de avaliações acadêmicas do programa.

<sup>9</sup> Por isso ressaltamos que os dados governamentais divulgados no *site* do Projovem Urbano, muito provavelmente, referem-se aos jovens inscritos nas quatro modalidades do programa, e não àqueles que efetivamente concluíram os cursos e foram diplomados.

desempenho e os escândalos encontrados pela auditoria do TCU, a coordenadora do Projovem Urbano foi demitida em 2011 e o programa congelado. Este ano o programa foi retomado sob responsabilidade do Ministério da Educação, deixando de ser gerido pela Secretaria Geral da Presidência, decisão esta tomada pelo própria presidente Dilma (O GLOBO, 2011).

Sobre o Projovem Campo, a reportagem do Globo afirma que dos 59 mil cadastrados, em quatro anos, apenas 1% (795) dos jovens concluíram o curso, 16% desistiram e 40% aguardam pela formação de turmas para o curso. Contudo, o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) apontava que até 2011 haviam sido gastos R\$138,5 milhões, um valor que cobriria integralmente a formação de quase todos os cadastrados, num total de R\$2,4 mil por aluno (O GLOBO, 2011).

Os números do Projovem Trabalhador, em contraponto, mostravam um aparente caso de sucesso. Até 2011, R\$586 milhões foram gastos no programa, sendo que 344 mil jovens haviam sido diplomados, em um universo de 409 mil vagas oferecidas. 37,6% dos formandos conseguiram uma vaga no mercado de trabalho. Porém, a auditoria do TCU em 14 municípios encontrou no Projovem Trabalhador os mais altos casos de superfaturamento, chegando a 50% das despesas em São Gonçalo, Maranguape e Cascavel. Investigações da Polícia Federal e do Ministério Público mostraram casos de desvios de recursos e direcionamentos para ONGs. A Fundação Bioética localizada no Mato Grosso do Sul teve 1,5 milhão de reais suspensos pelo Ministério Público, em julho de 2011, após suspeita de direcionamento do contrato e falsa prestação de serviços. Em São Paulo, cinco entidades levaram R\$ 20 milhões sem licitação (O GLOBO, 2011).

Portanto, é possível encontrar algumas experiências positivas envolvendo Projovem, como as notícias divulgadas por algumas prefeituras e os relatos de jovens concluintes do programa no *site* oficial do Projovem Urbano. Contudo, há também uma série de críticas e denúncias na mídia sobre o programa, em quantidade muito superior aos casos de sucesso. Seria muito importante que houvesse uma boa avaliação acadêmica sobre o Projovem, mostrando em que medida o programa vem funcionando e impactando na vida dos jovens brasileiros, bem como quais seus principais gargalos e dificuldades. Porém, não foi possível encontrar na bibliografia pesquisada algo nesse sentido, o que explica a forma como apresentamos os pontos positivos e negativos do programa, baseando-se, principalmente, em relatos e notícias divulgadas na mídia.

### **3.3 Análise crítica e direções para as Políticas de Qualificação Social e Profissional avançarem no Brasil**

Diante do atual cenário apresentado sobre o mercado de trabalho brasileiro na primeira seção deste capítulo, principalmente em relação ao grande e emergencial problema da falta de mão de obra qualificada na economia, percebe-se que o governo brasileiro tem conhecimento da gravidade da situação e está procurando agir para mitigar esta questão. As declarações do ex-Ministro do Trabalho e Emprego e do ex-vice-presidente do CODEFAT durante os últimos anos da gestão Lula evidenciam a preocupação do governo federal com a escassez de mão de obra qualificada no país, bem como com a incapacidade do sistema de formação profissional brasileiro de atender a grande demanda de trabalhadores com reduzida escolaridade e baixa qualificação. Dessa forma, logo no primeiro ano de seu mandato, a presidente Dilma Rousseff lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), visando reverter essa preocupante realidade. O novo programa, como destacado, foi apresentado como sendo a maior reforma do sistema de educação profissional já realizada no Brasil, e possui um grande orçamento para atingir suas metas, algo em torno de R\$ 24 bilhões até o final de 2014. Ou seja, a baixa qualificação do trabalhador brasileiro foi colocada como uma das grandes prioridades da agenda governamental.

Entretanto, com a exposição de todos os programas de qualificação profissional atualmente implementados pelo governo federal, nota-se que inúmeros problemas e dificuldades permeiam a execução do sistema de formação profissional do país. Sendo assim, nos próximos parágrafos procuraremos listar alguns desses problemas e gargalos identificados.

Inicialmente percebe-se, a partir da exposição de todas as políticas federais de qualificação profissional, que os diversos programas acabam por sobrepor-se, sendo concebidos para o atendimento de públicos muito semelhantes. Por exemplo, dentro do Proeja há uma modalidade de curso que visa a conclusão do ensino fundamental juntamente com a qualificação profissional de jovens e adultos que não conseguiram completar o ensino básico em idade regular. Porém, ao analisar a proposta do Projovem Urbano, nota-se que o público-alvo é praticamente os mesmo, já que o programa busca a continuidade dos estudos dos não concluintes do ensino fundamental articulada com um curso de qualificação profissional. Da mesma forma, o Projovem Trabalhador oferta cursos de qualificação profissional de curta duração bastante semelhantes aos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador oferecidos pelo

Pronatec, os quais são destinados aos recorrentes demandantes do seguro-desemprego e beneficiários dos programas de transferência de renda. Os jovens (18 a 29 anos) desempregados e de famílias com renda de até um salário mínimo, foco de Projovem Trabalhador, facilmente se encaixam no público da Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec.

Observando a proposta, os recursos e todo o discurso realizado pelo governo federal em torno da criação do Pronatec, é razoável supor que esse seria o sucessor dos programas de qualificação profissional do governo federal, integrando todas as ações anteriores e dando novas diretrizes para as políticas de capacitação profissional. Contudo, o que se verifica é a continuidade desarticulada de programas como o Proeja, o Projovem e o PNQ. Enquanto, Proeja, Projovem Urbano e Projovem Campo são coordenados pelo Ministério da Educação, o Projovem Trabalhador e o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) estão sob a responsabilidade do MTE. As ações do Pronatec, por sua vez, são geridas pelo MEC e pelo MDS.

Ainda sobre esta sobreposição de ações, se já não se notava muitas diferenças entre o Projovem Trabalhador e os cursos de qualificação profissional ofertados pela Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec, é ainda mais difícil de diferenciar este último dos cursos ofertados pelo PNQ. Ou seja, MEC e MTE estão empreendendo esforços em políticas públicas bastante semelhantes. O que emerge desse panorama de duplicidade e sobreposição de programas é um nítido mau aproveitamento de recursos públicos. Juntamente com isso, a coordenação de programas similares em diferentes órgãos pode ocasionar a competição entre esses esforços, ao invés da cooperação. Por exemplo, como não há o pagamento de bolsas em programas como o Pronatec<sup>10</sup>, grande parte do seu público-alvo, que também se enquadra nas ações do Projovem, pode optar por frequentar os cursos deste último, beneficiando-se de uma bolsa mensal de 100 reais (CAMPOS, 2012).

Outro problema evidenciado pela sobreposição e duplicidade de programas é a falta de definição na concepção das políticas. Quando se analisa cada programa federal relacionado à qualificação social e profissional, diversas contradições e divergências são percebidas. Por exemplo, a questão da concessão de uma ajuda financeira direta para os estudantes é uma delas. Outra divergência está relacionada à carga horária dos cursos de qualificação profissional (Formação Inicial e Continuada, geralmente de curta duração) e

---

<sup>10</sup> A Bolsa-Formação Trabalhador e a Bolsa-Formação Estudante ofertadas pelo Pronatec garantem basicamente a gratuidade dos cursos técnicos e de qualificação profissional para seu público-alvo.

cursos técnicos ministrados juntamente com a formação no ensino médio. No Pronatec, os cursos de curta duração possuem 160 horas-aula, enquanto no Projovem Trabalhador a carga horária de cursos semelhantes é de 350 horas. Já no PNQ e Proeja, os mesmos cursos têm duração de 200 horas. Da mesma forma, os cursos técnicos oferecidos pelo Pronatec têm carga horária mínima de 800 horas-aula, enquanto no Proeja a duração mínima dos cursos técnicos é de 1200 horas.

Além das divergências citadas, ora se observam programas de qualificação profissional integrados com ações de elevação de escolaridade (Projovem Urbano, Proeja, Projovem Campo, Bolsa-Formação Estudante do Pronatec), ora os programas oferecem apenas os cursos de qualificação profissional (Projovem Trabalhador, PNQ, Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec). Isso levanta a questão de se, na visão do governo federal, é possível qualificar a população sem elevar sua escolaridade.

Outra questão que não se compreende é o critério de escolha entre os Ministérios no momento da criação de um programa de qualificação profissional. Isto é, uma vez que as políticas estão dispersas entre três Ministérios diferentes (MDS, MEC, MTE), é importante entender a lógica de divisão dos programas entre os Ministérios e qual a responsabilidade (competências) de cada um em relação à temática da qualificação profissional. Acredita-se que essa falta de atribuições e papéis bem definidos para cada Ministério seja o principal fator a explicar esta grande quantidade de programas que não dialogam ente si e que não atuam em parceria, gerando esse quadro de sobreposição e duplicidade de ações.

Dessa forma, é muito difícil encontrar respostas para estas questões e compreender todas estas divergências, tornando-se bastante complicado de se determinar qual é a concepção de ensino profissional que se tem e quais prioridades ocupam destaque na agenda governamental (CAMPOS, 2012).

[...] não há nenhum país que tenha implantado políticas duplicadas de formação ou até mesmo concorrentes entre si, porque, simplesmente, isso é uma incoerência econômica, pedagógica e gerencial. O que se tem registrado é a existência de um esforço sinérgico de vários ministérios em torno de uma única política comum de qualificação, como assim tem ocorrido com o sistema de formação ao longo da vida, na União Europeia (GOMES, 2011, p.231).

Sendo assim, segundo Campos (2012), o governo federal executa diversos programas voltados para a formação de trabalhadores e potenciais trabalhadores, sem, contudo, constituir uma verdadeira política nacional de trabalho e emprego, com arcabouço jurídico definido e um sistema consistente de cooperação e divisão de tarefas entre as esferas de governo, algo que está em estágio mais avançado nas áreas de educação e saúde. As políticas criadas não foram capazes de conceber um sistema claro e dinâmico de atendimento ao fluxo de indivíduos que necessitam de capacitação profissional, integrando um plano bem delineado com metas e avaliação contínua e global, permitindo a comparação da utilização de recursos nos diversos projetos implementados. Ou seja, é necessária a integração dos programas sob um prisma de um projeto definido de atuação.

Mais um problema identificado no sistema de formação profissional brasileiro foi a falta de monitoramento e controle sobre as atividades e ações dos programas, principalmente a partir da exposição dos diversos casos de corrupção envolvendo o Projovem. Como demonstrado anteriormente, quadro semelhante havia ocorrido durante a execução PLANFOR, não sendo suficiente para evitar que o mesmo ocorresse com um programa similar que surgiria alguns anos depois. Falta de transparência na gestão e na distribuição dos recursos, irregularidades na prestação de contas, favorecimento de ONGs e empresas privadas, superfaturamento na compra de material escolar e cadastro de estudantes forjados foram alguns dos fatos noticiados pela mídia em relação ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens. Não bastassem todos esses escândalos e erros de má gestão envolvendo o Projovem, ainda não esclarecidos e corrigidos, o governo federal, no mesmo ano da maioria das notícias citadas (2011), anunciou um novo programa de qualificação profissional de grande escala, o Pronatec.

Diversos estudiosos e especialistas, desde o lançamento do Pronatec, já se mostram preocupados que a mesma má gestão, falta de controle e escândalos de corrupção venham a marcar a trajetória do novo programa. Antônio Almerico Biondi Lima, renomado estudioso das políticas públicas de qualificação profissional, reprova a transferência de recursos federais, mediante convênios, para a rede técnica privada com o intuito de aumentar as vagas oferecidas no âmbito do Pronatec. Ele teme que instituições despreparadas e sem equipamentos adequados sejam beneficiadas. Ex-diretor de qualificação do MTE e atual integrante do Conselho Estadual de Educação da Bahia, Lima afirma que vê escolas técnicas sendo aprovadas que, na verdade, não passam de caça-níqueis. Caso não haja uma adequada

fiscalização por parte do governo, é grande o risco de o dinheiro público ir pelo ralo ao financiar escolas ruins (REDE BRASIL ATUAL, 2011).

### **3.3.1 Novas direções e construindo uma institucionalidade para a Política de Qualificação**

Listados alguns dos problemas que permeiam a execução dos programas federais de qualificação profissional, nos próximos parágrafos serão apresentadas algumas possíveis direções que poderiam ser seguidas pelo poder público a fim de aperfeiçoar suas ações, aproveitar melhor os recursos utilizados e avaliar com mais propriedade o impacto dos programas. Espera-se, com isso, contribuir para que as políticas públicas de qualificação social e profissional possam avançar no Brasil, tornando-as mais eficientes, eficazes e efetivas para o mercado de trabalho nacional e para o trabalhador brasileiro.

Primeiramente, de acordo com Moretto (2007), é fundamental a definição de uma estrutura organizada para o sistema de formação profissional brasileiro. Para ele, a rede de escolas públicas de ensino técnico juntamente com as entidades do Sistema S deveriam ser reunidas sob uma coordenação nacional, formando uma rede pública de ensino profissionalizante que poderia ser o principal sustentáculo de uma política de formação profissional. As entidades privadas entrariam nesse sistema apenas para atender demandas complementares à rede básica e sujeitas a constante fiscalização governamental. Ou seja, é importante que o governo federal assuma a “liderança” do sistema de formação profissional, sendo de grande valia a ação do Pronatec que prevê a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Isso é fundamental para modificar a realidade percebida por Moretto dos cursos de qualificação no país, os quais não atendem plenamente às exigências do mercado de trabalho e os interesses dos trabalhadores. Segundo o autor, os cursos acabam atendendo mais as demandas das instituições que já possuem cursos estruturados e que são contratadas para ministrá-los.

Mais uma possível direção a ser seguida pela qualificação social e profissional é a determinação da unidade, ou unidades, de coordenação destas políticas no governo, visando concentrar os esforços empreendidos sob uma mesma lógica de atuação e concepção. É fundamental definir qual pasta governamental ou instância colegiada é a responsável por formular, executar, monitorar e avaliar os programas de capacitação profissional, bem como

quais serão as responsabilidades e competências de cada Ministério envolvido com estas políticas. Isso irá facilitar a integração dos recursos, evitar a sobreposição de ações para um mesmo público e reduzir o risco de atuações divergentes ou até mesmo antagônicas, permitindo, assim, uma melhor avaliação dos resultados dos programas e seus impactos nos indicadores sociais. Defendendo essa mudança, Campos (2012) afirma que não se pretende limitar a intersetorialidade das ações e o atendimento às diferentes demandas de público heterogêneos, muito menos restringir as fontes de financiamento. Espera-se, com isso, racionalizar as políticas, “atualmente de tal forma pulverizadas que não permitem que haja qualquer entendimento sobre quais ações de fato são bem sucedidas e quais deveriam ser reformuladas ou substituídas” (CAMPOS, 2012, p.13).

Moretto (2007) também tem ponto de vista semelhante, ao afirmar ser fundamental que se tenha uma estratégia única em relação à qualificação e formação profissional. Segundo ele, é necessário articular todos os envolvidos com tais políticas, para que se possa coordenar e agregar os esforços. Reconhece também que a definição de uma política educacional de formação profissional é de responsabilidade do Ministério da Educação, mas ela não pode prescindir das informações e do conhecimento sobre as questões do trabalho que o sistema pode dar. A definição da política de qualificação profissional, de acordo com Moretto, deve ser elaborada por todos os envolvidos, possivelmente num conselho nacional sobre formação profissional que inclua os representantes das várias instituições envolvidas e que leve em consideração os planos de desenvolvimento do país.

Nesse sentido, Campos (2012) diz ser necessária a formalização jurídica de uma política nacional de qualificação profissional, inclusão produtiva e geração de renda, definindo-se, assim, as atribuições e competências de cada ente federativo, o papel a ser desempenhado por cada Ministério envolvido, as formas de participação da sociedade, o público-alvo prioritário, as metas e objetivos de curto, médio e longo prazo, a estrutura e conteúdos dos cursos, entre outros. As experiências da educação e da gestão da área de saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS), poderiam servir como exemplos para nortear essa formalização de uma nova institucionalidade para o sistema de formação profissional brasileiro.

Esse processo requer que haja participação de toda a sociedade e, em especial, que haja uma articulação profunda entre os entes federativos, de maneira a permitir que cada uma das instâncias possa disponibilizar suas capacidades e equipamentos, desempenhando os papéis que lhes cabem, seja

de coordenação, seja de execução, seja de concepção, como ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (CAMPOS, 2012).

Outro avanço necessário para os programas de qualificação profissional está relacionado à necessidade de uma avaliação contínua e consistente das políticas. A partir da sucessão contínua de políticas que se verifica no país há cerca de duas décadas, nota-se que os programas que foram surgindo não aproveitaram as experiências, lições e percepções das políticas de qualificação profissional anteriores. Prova disso são os erros semelhantes cometidos no PLANFOR e PNQ, também repetidos no Projovem e que provavelmente também ocorrerão no Pronatec. As avaliações são feitas de forma pontual, isolada e sem ligação com a formulação da agenda do país na área de qualificação social e profissional. Isso resulta na sobreposição de ações com foco questionável, numa imensa dificuldade de se mensurar a efetividade das políticas frente aos indicadores sociais, e na limitação da verificação da eficiência, já que cada município, cada estado e cada região do país adotam um pacote diferente de programas (CAMPOS, 2012).

Isso também vai contra a articulação eficaz de atribuições e o maior controle social do desempenho que cada ente local tem na execução física e orçamentária, abrindo-se espaço para que haja desperdício, contingenciamento, redirecionamentos e ações concorrentes que não aproveitam potencialidades advindas da cooperação entre os atores (CAMPOS, 2012, p.15).

Outra necessidade dos programas de capacitação profissional do país é a elaboração de um portal eletrônico na *internet* e que esteja disponível para todos os cidadãos, reunindo as informações sobre todas as ações governamentais executadas nessa área. Foi uma dificuldade enorme para elaboração deste trabalho a descoberta de quais as ações e programas federais de qualificação profissional estão atualmente em execução no Brasil, bem como qual a proposta de cada um, a forma de trabalho, as metas pactuadas e resultados já alcançados, os recursos disponíveis e valores já gastos, entre outros. Enfim, não há dados minimamente organizados nos órgãos competentes sobre os programas, o que dificulta enormemente a fiscalização da população sobre o desempenho governamental e a transparência na utilização dos recursos públicos.

Mais um importante avanço para a qualificação social e profissional no Brasil é a padronização dos cursos de capacitação ofertados no país. De acordo com Gomes (2011),

apensar de ainda não se poder falar em um mercado de trabalho internacional de trabalho, aumenta gradativamente a interconexão dos mercados de trabalho nacionais e, com ela, a parametrização dos métodos e dos processos de trabalho. Essa dinâmica acaba produzindo uma acentuada uniformidade das ocupações, profissões e ofícios, demandado das escolas profissionais uma parametrização para a formação. Nesse sentido, o autor mostra que a União Europeia, ao estandardizar a formação profissional dos seus 27 países-membros, evidencia que esta é uma necessidade inadiável do Brasil, que precisa de um sistema e um modelo de aprendizagem profissional padronizado em todo país. Conforme visto anteriormente, cursos de qualificação profissional semelhantes (de curta duração ou cursos técnicos de nível médio) ofertados pelos diferentes programas federais têm cargas horárias distintas, o que certamente implica em conteúdos pedagógicos diferentes e padrões de qualidade que variam muito entre cursos supostamente similares.

Sendo assim, o governo federal deve disciplinar a oferta de cursos de qualificação profissional, adotando um referencial comum às denominações dos cursos, diretrizes pedagógicas únicas, conteúdos padronizados para cada curso, cargas-horárias mínimas, requisitos de infraestrutura para as escolas profissionalizantes, entre outros. Essa padronização e regulamentação têm como objetivo assegurar a qualidade dos diversos cursos de qualificação ofertados pelo país. Trata-se de uma medida de grande relevância para empregadores e trabalhadores, e que muito se relaciona com a importante função de certificação profissional desempenhada pelo Estado. Certificados padronizados e com certa garantia da qualidade dos cursos de capacitação terão uma credibilidade e importância muito maior no mercado de trabalho, reduzindo a assimetria informacional existente no momento da contratação de um trabalhador egresso da qualificação profissional.

Outro avanço necessário para os programas de qualificação profissional está relacionado à inserção produtiva dos egressos dos cursos. Quando se busca uma melhoria nas políticas de qualificação profissional implementadas no país, um conceito que sempre deve nortear a execução de tais políticas é a inserção produtiva do qualificando. Tem que se ter sempre em mente que a qualificação social e profissional de um trabalhador é bem sucedida quando esta é acompanhada de uma conseqüente geração de renda. Ou seja, o governo deve se preocupar a todo o momento se os egressos dos cursos de capacitação estão conseguindo se inserir ou reinserir no mercado de trabalho, assumindo novamente ou pela primeira vez o status de empregados. Em outras palavras, os agentes públicos devem compreender que a qualificação profissional nada mais é do que um meio, dentre tantos outros possíveis, para que

o qualificando possa gerar sua própria renda, e nunca um fim em si mesmo (NEGROMONTE, 2011).

É claro que em um contexto igual ao do Brasil, com tantas dificuldades e problemas, dificilmente será possível inserir no mercado de trabalho todos os egressos dos cursos de qualificação profissional. Por mais que se trabalhe e empreenda esforços visando uma inserção produtiva crescente dos qualificandos, muitos estudantes não conseguirão uma vaga no mercado de trabalho logo após o término do seu curso de formação profissional. Entretanto, ainda sim a qualificação profissional deve continuar, para que possa trazer novas qualificações/formações, aumentando as chances dos trabalhadores se inserirem no mercado de trabalho ao longo do tempo, e melhorando a qualidade da força de trabalho do país como um todo. Ou seja, um programa de capacitação com baixas taxas de inserção produtiva não significa necessariamente que deva ser interrompido.

Dessa forma, visando uma inserção produtiva cada vez maior dos egressos dos cursos de capacitação, a contínua aproximação entre os programas de qualificação social e profissional e as demandas do mercado devem ser buscadas. Isso pode ocorrer por meio da parceria entre as entidades governamentais responsáveis por ministrar os cursos e as empresas privadas demandantes da mão de obra qualificada que será formada. Baseando-se nessa lógica, o Projeto Usina do Trabalho (atual Travessia Renda) implementado no estado de Minas Gerais obteve sucessivos resultados positivos nos últimos anos. Em 2010, por exemplo, os egressos do projeto apresentaram percentual de inserção no mercado de trabalho de aproximadamente 70%, contra cerca de 20% dos egressos dos cursos do Planteq (PNQ). Negromonte (2011) explicita melhor o modo de funcionamento do projeto mineiro.

Assim, o curso é ministrado em parceria com as empresas de mercado, atendendo especificidades de qualificação das vagas que serão ocupadas. Tendo a empresa como aliada, esta se responsabiliza por encaminhar todos os egressos dos cursos para o seu processo seletivo, sendo auxiliada pelo SINE nesse ofício. Não existem instrumentos legais que possam garantir a contratação obrigatória de todos os trabalhadores qualificados pela empresa que requisitou o curso, mas, trabalhando-se dentro da lógica de parcerias, a Secretaria tem a liberdade de cortar os laços com a empresa que não se mostrar comprometida com o Projeto. [...]Caminhando no sentido do que tem sido feito no cenário internacional, uma qualificação voltada para as demandas de mercado, com um intercâmbio constante de ideias e informações entre a Secretaria e as empresas, tem sido a estratégia mais interessante vislumbrada para a qualificação social e profissional no Estado (NEGROMONTE, 2011, p.107).

Ou seja, é necessário que os órgãos e as entidades governamentais responsáveis pelas políticas de qualificação e por ministrar os cursos se aproximem cada vez mais das demandas e necessidades do setor privado, construindo uma rede e induzindo os empresários a cooperarem, mostrando que a proximidade pode trazer muitas vantagens para estes últimos. Há que se pensar também na criação de possíveis mecanismos legais que formalizem essa parceria, garantindo que os egressos dos cursos tenham oportunidades nas empresas que solicitaram a capacitação, bem como a empresa tenha prioridade na contratação deste trabalhador.

Pautada nesta mesma concepção de parceria entre as políticas de qualificação e as necessidades das empresas do mercado, a formação vocacional é outro exemplo que poderia melhorar sobremaneira o sistema de formação profissional brasileiro. Trata-se de um modelo de educação profissional característico de alguns países europeus, que consiste na formação secundarista (ensino médio) direcionada para tipos específicos de profissão. Estado e empresas se responsabilizam pelo ensino e formação dos estudantes. Alemanha, Dinamarca, Áustria e Holanda são alguns países que se destacam nesse tipo de formação dos jovens. A descrição de Moretto (2007) sobre sistema de formação vocacional alemão ajuda a compreender o modo de funcionamento deste sistema particular e sofisticado.

A responsabilidade pelo ensino vocacional é tanto do Estado como das empresas. A legislação normatiza a participação destas últimas no estágio profissional. Dessa forma o sistema alemão é dual: parte do ensino é realizada no estabelecimento de ensino e parte na empresa. O governo federal tem como objetivo dar a oportunidade do ensino vocacional na empresa ao maior número de jovens quanto possível. Por outro lado, as empresas ao oferecerem uma ampla classe de planos de treinamento na empresa visam assegurar a empregabilidade e impulsionar a competitividade da economia como um todo. A formação realizada pelas escolas de ensino profissional e pelas empresas é complementada por estágios por meio de cursos em estabelecimentos de treinamento permanente ao longo de várias semanas. [...] No caso dos aprendizes/estagiários existe uma relação jurídica especial: o contrato de treinamento. Por esse contrato, o jovem tem o status de empregado, especialmente para os casos de doença, acidente e desemprego. Em termos legais, a proteção aos jovens é definida pela Lei de Proteção aos Jovens e pela Lei de Educação Vocacional. [...] Em regra o tempo de duração da educação vocacional no sistema dual alemão é de três anos. Existem cerca de 350 ocupações para as quais o treinamento formal é requerido (MORETTO, 2007, p.94).

Almeida e Guimarães (2012), ao analisar os fatores que influenciam o desemprego entre os jovens na Europa, mostram que a formação vocacional eleva as chances

dos jovens encontrarem um trabalho, tendendo a reduzir o tempo de desemprego após o término da educação básica. Esse impacto da formação vocacional cresce quanto maior é o envolvimento dos empregadores com o sistema de treinamento. Ainda, segundo os autores, logo após a saída da escola, a taxa de desemprego dos indivíduos com educação vocacional tende a ser menor inclusive àquela verificada para os jovens que concluem o ensino universitário.

Portanto, o treinamento vocacional pode ajudar, uma vez que, garantindo uma formação padrão para o trabalhador, tende a reduzir os gastos de treinamento pela empresa e, mais importante, a fornecer informações sobre a formação e as habilidades do trabalhador, contribuindo para reduzir a assimetria de informações (ALEMEIDA e GUIMARÃES, 2012, p.10).

Acredita-se ser de fundamental importância que o governo brasileiro invista em um sistema de educação profissional aos moldes da formação vocacional. Os cursos técnicos oferecidos juntamente com a formação no ensino médio, característico das escolas técnicas federais e previsto nas ações do Proeja e do Pronatec, poderiam ser transformados neste sistema de formação vocacional. Para isso, é necessário que os formuladores das políticas educacionais e de formação profissional estudem detalhadamente todos os pontos positivos e negativos deste sistema, procurando adaptá-lo à realidade brasileira. Deve-se buscar também envolver a iniciativa privada nacional neste novo sistema, evidenciando todos os ganhos que poderão ser obtidos com a formação vocacional.

Além disso, espera-se quem com uma formação vocacional de qualidade e amplamente difundida na sociedade, o preconceito a em relação à qualificação profissional e ao ensino técnico possa ser atenuado. Acredita-se que uma formação vocacional bem estruturada e acessível aos jovens que estejam cursando o ensino médio e tenham interesse neste ensino direcionado possa melhorar a inserção produtiva e social destes jovens e contribuir para a redução de cursos superiores de má qualidade ofertados pela iniciativa privada, que visam apenas o lucro e não apresentam conteúdo mínimo. Nesse sentido, o avanço da formação vocacional contribuiria para modificar a ideia de que somente com um curso superior é possível obter uma vida digna.

Finalmente, é fundamental destacar que a base e a principal forma de se melhorar o sistema de formação profissional brasileiro é uma melhoria do sistema de educação formal do país. Conforme afirma Moretto (2007), e não é difícil de chegar a esta

conclusão, um trabalhador com uma boa formação básica (ensino fundamental e médio) tem melhores condições e facilidades de qualificar-se profissionalmente do que um trabalhador sem uma base educacional de qualidade. A pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias (2011), exposta na primeira seção deste capítulo, mostrou que a maior dificuldade encontrada pelas empresas quando buscam investir na qualificação profissional de seus funcionários é a má qualidade da educação básica dos trabalhadores. Dessa forma, as políticas de capacitação profissional devem, sempre que possível, estar articuladas a ações de elevação de escolaridade, visando sanar este problema estrutural da sociedade brasileira.

No caso brasileiro o complicador adicional é a baixa escolaridade da população, tanto em termos de anos de estudo como em termos da qualidade da educação. Diante disso, não se trata apenas de ampliar alguns conhecimentos gerais e outros específicos para que o trabalhador possa estar preparado para assumir uma ocupação para a qual estava “defasado” profissionalmente, ou dar-lhe as condições para assumir uma outra ocupação. Há um problema que é anterior, e que não pode ser sanado com um curso de qualificação profissional, mesmo que o mesmo tenha um período de duração maior. Há que se considerar o contingente a ser qualificado, que também não é desprezível. Portanto, a questão passa por repensar a própria política educacional e de educação profissional para atingir esse contingente de trabalhadores e dar-lhes as condições necessárias para atuar com maior desenvoltura no mercado de trabalho (MORETTO, 2007, p.229).

Contudo, somente os programas de qualificação profissional, mesmo que atrelados a ações de elevação de escolaridade, não serão suficientes para que o país possa sustentar níveis elevados e duradouros de crescimento e desenvolvimento econômico, reduzindo as imensas desigualdades de distribuição de renda que marcam a realidade brasileira. É necessário repensar toda a política educacional em execução no Brasil, principalmente no tocante à educação de base, de qualidade muito inferior a dos países desenvolvidos. Há que se buscar exemplos de sucesso para nortear uma grande reforma educacional no Brasil, como o caso da Coreia do Sul, um dos países que mais se desenvolveram na segunda metade do século XX. Tal condição foi obtida através do grande investimento realizado pelo Estado no sistema educacional e na consolidação de uma política estratégica de formação profissional, fundamentada no aprendizado tecnológico (GOMES, 2011). Somente assim o Brasil conseguirá reduzir o gigantesco problema da falta de mão de obra qualificada na economia, podendo aspirar ao status de país desenvolvido.

## CONCLUSÃO

Este trabalho buscou aprofundar sobre a temática das políticas de qualificação social e profissional no Brasil. Primeiramente, analisamos o marco teórico, histórico e conceitual destas políticas, visando uma maior compreensão do tema, para no decorrer do estudo analisarmos o caso brasileiro. Descrevemos o surgimento e a evolução das políticas de qualificação no Brasil, dedicando especial atenção às ações implementadas nas últimas décadas. Analisados os erros e acertos de programas recentes de capacitação profissional, buscamos mapear qual a atual situação das políticas de qualificação profissional no país. Notou-se o grave problema da escassez de mão de obra qualificada no mercado de trabalho nacional, assim como a execução de diversos programas federais relacionados à qualificação profissional. Por fim, discutimos alguns problemas e dificuldades de tais programas, tentando apontar algumas direções e sugestões de melhoria para que as políticas públicas de qualificação social e profissional possam avançar no Brasil.

O primeiro capítulo descreveu o surgimento dos Sistemas Públicos de Emprego no mundo, evidenciando os motivos que levaram as políticas de mercado de trabalho a se tornarem, na grande maioria dos países, o principal instrumento de intervenção governamental para combater os crescentes patamares de desemprego registrados nas últimas décadas. Ressaltamos também que a efetividade das políticas de mercado de trabalho depende muito do contexto macroeconômico e do nível de atividade de uma economia de forma que, com a ausência de crescimento econômico e criação de novas vagas de trabalho, a potencialidade de tais políticas em diminuir o desemprego é dramaticamente reduzida.

Mostramos que, com a manutenção das elevadas taxas de desemprego na década de 80 e 90, juntamente com as transformações no paradigma produtivo, as políticas de qualificação profissional assumiram um papel de destaque nos SPTER pelo mundo. No mesmo capítulo apresentamos algumas tendências recentes nos serviços públicos de emprego dos países europeus, destacando as novas práticas de flexigurança. Por fim, discorremos sobre o desenvolvimento do SPTER no Brasil, que foi fruto de ações fragmentadas e pontuais até a década de 80, sendo que somente após a promulgação da CF/88 e a criação do FAT este sistema pode se consolidar.

No princípio do segundo capítulo discutimos a evolução do conceito de qualificação profissional para qualificação social e profissional, mostrando que a ideia de se preparar o trabalhador exclusivamente para exercer tarefas e funções específicas a uma determinada profissão está sendo superada. Dessa forma, a partir deste capítulo, focamos nas políticas públicas de qualificação social e profissional no Brasil. Descrevemos a evolução de tais políticas no país desde o princípio do século XX. Vimos que a intensificação do processo de industrialização, durante o governo Vargas, foi o estímulo principal para o desenvolvimento da educação profissional no país, sendo a criação das primeiras instituições do Sistema S o marco principal deste processo. Esse resgate histórico também permitiu entender as origens do preconceito que, até os dias de hoje, marca a qualificação profissional na sociedade brasileira, associada aos trabalhos manuais e de menor prestígio do que as profissões universitárias. Mesmo com o ensino das escolas técnicas, essa característica ainda não foi superada.

Foram estudados de forma mais detalhada os planos que instrumentalizaram as políticas de qualificação profissional na década de 1990, quais sejam, PLANFOR e PNQ. O PLANFOR foi um programa de grande dimensão, que envolveu a aplicação de vultosos recursos por parte do governo federal, e que pautava-se na ideia de aumentar a empregabilidade do trabalhador brasileiro. O programa apresentou diversos problemas e fragilidades, principalmente em relação transparência na gestão e na distribuição dos recursos, sendo substituído pelo PNQ em 2003. Apesar de ter um marco legal mais completo e ter avançado em alguns aspectos, o PNQ tem muito mais similaridades do que divergências quando comparado com o plano anterior, sustentando-se nas mesmas bases institucionais e operacionais do PLANFOR. Além disso, o PNQ tem recebido muito menos recursos, o que explica o número relativamente pequeno de trabalhadores atendidos por suas ações.

O terceiro capítulo procurou mostrar o atual cenário das políticas de qualificação profissional no país. Inicialmente foi feito um diagnóstico da realidade do mercado de trabalho brasileiro, que mostrou alguns resultados positivos na última década, assim como a continuidade de alguns problemas históricos, como a elevada informalidade, a grande disparidade salarial, trabalhadores com empregos precários e a inserção produtiva precoce dos jovens. Porém, foi ressaltado o aquecimento do mercado de trabalho nacional nos últimos anos, o qual tem evidenciado o preocupante problema da falta de mão de obra qualificada na economia. Apresentamos alguns dados ilustrando esta grave situação, mostrando também que há uma grande quantidade de indivíduos desempregados com baixa

qualificação e escolaridade, que não possuem os requisitos necessários para preencher as milhares de vagas de trabalho disponíveis.

Feito isso, elencamos todos os programas federais de capacitação profissional em execução no Brasil, procurando entender as diretrizes e princípios que estão norteando as ações governamentais em relação à qualificação profissional, bem como a forma que o Estado vem reagindo ao problema da escassez de mão de obra qualificada. Proeja, Projovem (e suas quatro modalidades), Pronatec e o próprio PNQ são os principais programas atualmente implementados. Destacamos a criação do Pronatec no ano passado (2011), mais um programa de grande dimensão e que prevê o aporte de bilhões em recursos. Também foi citada uma importante medida adotada no presente ano, o Decreto nº 7.721/12, que obriga aos frequentes solicitantes do seguro-desemprego a matrícula em um curso de qualificação. Finalizando esta exposição, descrevemos o Projovem e todas as suas dificuldades e problemas.

Por fim, apresentamos alguns dos gargalos e problemas identificados nos programas federais de capacitação e no sistema de formação profissional brasileiro de maneira geral. A sobreposição de ações e duplicidade de políticas, assim como a execução desarticulada de programas, foram identificadas como causadoras de um nítido mau aproveitamento de recursos públicos, contribuindo muitas vezes para a competição entre esses esforços, ao invés da cooperação. Além disso, esse quadro evidencia a falta de definição na concepção das políticas, sendo notadas diversas contradições e divergências em matérias e conceitos que deveriam ser iguais ou seguir diretrizes únicas em todos os programas. Por exemplo, diferentes cargas-horárias entre cursos semelhantes e o pagamento de bolsas aos estudantes foram algumas das divergências percebidas.

Outro problema notado nas políticas foi a falta de definição dos papéis e atribuições de cada Ministério envolvido com os programas de qualificação, acreditando-se que este seja um dos principais fatores a explicar esta grande quantidade de programas que não dialogam ente si e que não atuam em parceria, gerando esse quadro de sobreposição e duplicidade de ações. O reduzido controle e monitoramento dos programas é mais um grave problema identificado, evidente a partir dos escândalos do Projovem, muitos dos quais já haviam ocorrido no PANFOR, e que tem grandes chances de se repetir no Pronatec.

A última seção do trabalho apresentou alguns possíveis caminhos a serem seguidos, principalmente pelo governo federal, para que as políticas públicas de qualificação

social e profissional possam avançar no Brasil. Foram sugeridas uma série de medidas, como a formalização jurídica de uma política nacional de qualificação profissional, que estabeleça uma estratégia única em relação à capacitação e formação profissional, definindo as competências de cada ente federativo, o papel e atribuições de cada Ministério envolvido, as metas e o público-alvo prioritário, entre outros. Espera-se que, com isso, ocorra a integração dos programas sob uma mesma lógica de concepção e atuação, concentrando os esforços governamentais em torno de objetivos comuns.

Além disso, é necessária uma avaliação contínua e consistente dos programas, permitindo a comparação da utilização dos recursos nos diversos projetos implementados, e evitando que os mesmos erros se repitam em novos programas que são criados. A organização e sistematização das informações governamentais sobre os diversos programas de capacitação, possivelmente em um único portal na internet, é igualmente necessária, permitindo uma maior transparência na utilização dos recursos públicos e facilitando a fiscalização e o acompanhamento das ações por parte da população. Uma crescente aproximação entre as políticas de qualificação e a iniciativa privada também é importante, visando a formalização de parcerias que em muito podem ajudar na inserção produtiva dos qualificandos. Concluindo o terceiro capítulo, dentre todas as medidas, foram ressaltadas como as mais promissoras e relevantes o investimento em um sistema de educação profissional aos moldes da formação vocacional e uma melhoria da educação de base do país, ações que podem melhorar sobremaneira e revolucionar profundamente a educação profissional no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA BRASIL. *Ipea diz que Brasil está longe de atingir pleno emprego embora tenha aumento de vagas e do rendimento*. 16/02/2012. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-02-16/ipea-diz-que-brasil-esta-longe-de-atingir-pleno-emprego-embora-tenha-aumento-de-vagas-e-do-rendimento>>. Acesso: set-out, 2012.
- ALMEIDA, Mariana Eugenio; GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. *Jovens e o mercado de trabalho*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2012.
- ANDRADE, Lucas Silva Borges. *As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além de seu caráter compensatório?* Tese (mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010.
- ARAPIRACA. *Projovem Trabalhador ultrapassa meta de empregabilidade*. Dep Imprensa, 02/04/2010. Disponível em: <<http://www.arapiraca.al.gov.br/v3/noticia.php?notid=2276>>. Acesso em: out, 2012.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil (2006)*. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20\\_CAP7.pdf](http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20_CAP7.pdf)>. Acesso: ago-set-out, 2012.
- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12 - jun/dez de 1995.
- BRASIL. *Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 out. 2011. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional/base-legal>>. Acesso: set-out, 2012a.
- BRASIL. *Decreto nº 7.721, de 16 de abril de 2012*. Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 16 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7721.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7721.htm)>. Acesso: set-out, 2012b.
- BRASIL. *Projovem Urbano em Revista*. Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.projovemurbano.gov.br/pjurevista/capa.html>>. Acesso: set-out, 2012c.
- BRASIL. *Sítio do Governo Federal do Brasil*. Portal Brasil. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/mercado-de-trabalho/projovem>>. Acesso: out, 2012d.
- CAMPOS, Luís Henrique de. *Qualificação profissional no Brasil: Considerações para políticas públicas mais efetivas*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: 2012.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. *Falta de trabalhador qualificado afeta mais de dois terços da indústria*. In Sondagem Especial nº2. Brasília: 2011.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: Qualificação Social e Profissional*. São Paulo, 2011.

DEITOS, Maria Lúcia Melo de Souza. *As políticas públicas de qualificação de trabalhadores e suas relações com a inovação tecnológica na indústria brasileira*. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, SP: 2006.

ESTADÃO. *Falta de mão de obra no País supera a média mundial*. São Paulo, 20/05/2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/falta-de-mao-de-obra-no-pais-supera-a-media-mundial/>>. Acesso em: out, 2012.

GOMES, Carlos Antonio. *A qualificação resignada. A má formação da força de trabalho como um problema estrutural do desenvolvimento brasileiro*. Tese (doutorado)- Universidade Estadual de Campinas, SP: 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso: ago-set-out, 2012.

ISTOÉ. *Fraude no Projovem*. 13/05/2011. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/137139\\_FRAUDE+NO+PROJOVEM](http://www.istoe.com.br/reportagens/137139_FRAUDE+NO+PROJOVEM)>. Acesso em: set-out, 2012.

LIMA, Antônio Almerico Biondi. *A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT*. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). *Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais*. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 61-81.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do Planfor*. Tese (mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís: 2004.

MANFREDI, Silvia Maria. *Qualificação e educação: Reconstruindo nexos e inter-relações*. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). *Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais*. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 11-36.

MENDONÇA, Igor Coura. *A política pública de qualificação social e profissional: uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ em MG*. Monografia de conclusão de curso – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.

MEC. Ministério da Educação. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec). Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/>>. Acesso: out, 2012a.

MEC. Ministério da Educação. Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Brasília: 2012. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12288&Itemid=562](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12288&Itemid=562)>. Acesso em: set-out, 2012b.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. Imprensa: “*Pronatec já tem mais de 63 mil matrículas*”. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/mais-de-63-mil-fazem-pre-matricula-no-pronatec.htm>>. Acesso: set-out, 2012.

MONTES CLAROS. *Projovem alcançou 65% de empregabilidade*. 22/02/2010. Disponível em: <<http://pref-montes-claros.jusbrasil.com.br/politica/4579479/projovem-alcancou-65-de-empregabilidade>>. Acesso: out, 2012.

MORETTO, Amilton José. *O sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

NEGROMONTE, Jussara Silva. *A construção do sistema público de trabalho, emprego e renda: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais*. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2011.

O GLOBO. *Projovem acumula em seis anos histórico de fracasso e descontrole financeiro*. São Paulo, 3/10/2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/projovem-acumula-em-seis-anos-historico-de-fracasso-descontrole-financeiro-2744497>>. Acesso em: set-out, 2012.

PEIXOTO, Patricia Ebaní. *Do Planfor ao PNQ: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil*. Tese (mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória: 2008.

POCHMANN, Marcio. *Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil*. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.19, n.1, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. *Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Texto para Discussão nº 277. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2003.

REDE BRASIL ATUAL. *Pronatec é bem visto, mas repasse de recursos para escolas privadas preocupa setor*. São Paulo, 20/07/2011. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/educacao/2011/07/repasse-de-recursos-a-escolas-tecnicas-privadas-e-criticado-pelo>>. Acesso: set-out, 2012.

SOUZA, Bruno Pereira Torrozo. *PlanSeQ Bolsa Família: análise da relação entre a estratégia de implementação e o perfil do público alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2009.

SOUZA, Marcel Cardoso Ferreira de. *As políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a alternativa das redes em Minas Gerais*. Monografia de conclusão de curso - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2011.

UOL. *Dilma lança Pronatec e admite escassez de mão de obra*. São Paulo, 28/04/2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia/2011/04/28/dilma-lanca-pronatec-e-admite-escassez-de-mao-de-obra.jhtm>>. Acesso em: out, 2012.

VALADARES, Lara Farah. *Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional: subsídios para aplicação em Minas Gerais*. Monografia de conclusão de curso – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.