

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**Qualificação, Competência e Autonomia: Uma análise do Plano Nacional de
Qualificação – PNQ.**

PORTO ALEGRE

2015

LIÉGE ADAMSKI DOS SANTOS

Qualificação, Competência e Autonomia: Uma análise do Plano Nacional de Qualificação - PNQ.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Área de concentração: Trabalho e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Mocelin

PORTO ALEGRE

2015

CIP - Catalogação na Publicação

ADAMSKI , LIEGE
Qualificação, Competência e Autonomia: Uma análise
do Plano Nacional de Qualificação - PNQ / LIEGE
ADAMSKI . -- 2015.
128 f.
Orientador: DR. DANIEL GUSTAVO MOCELIN.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Qualificação Profissional. 2. Autonomia. 3.
PNQ. 4. Política Pública de Emprego e Renda. I.
MOCELIN, DR. DANIEL GUSTAVO, orient. II. Título.

LIÉGE ADAMSKI DOS SANTOS

Dissertação de Mestrado intitulada “**Qualificação, Competência e Autonomia: Uma análise do Plano Nacional de Qualificação - PNQ**” apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovada em 27/08/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel Gustavo Mocelin (PPG Sociologia/UFRGS – orientador)

Prof. Dr. Leandro Raizer (PPG em Educação /UFRGS)

Prof. Dr. Guilherme Radomsky (PPG Sociologia/UFRGS)

Prof. Dra. Letícia Schabbach (PPG Políticas Públicas/UFRGS)

Dedico este longo trabalho à Pedro Alcides, meu filho, que me acompanhou a cada minuto na construção deste caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que de uma maneira ou outra se tornaram importantes para a construção deste trabalho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Daniel Gustavo Mocelin pelo imenso apoio, incentivo e toda sua paciência para me fazer chegar ao final deste percurso, longo, mas concretizado. Ao Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa que sempre me incentivou a trilhar este caminho, dando-me apoio em diversos momentos, principalmente nas etapas iniciais deste trabalho. Aos professores que me oportunizaram à docência no ensino superior, Prof. Dra. Letícia Schabbach e Prof. Dr. Ivaldo Gehlen, pelo apoio, incentivo e ensinamentos durante este percurso.

A minha família, ao meu marido e companheiro de todas as horas, Helbert Bello, pelas inúmeras noites que me incentivou e escutou minhas discussões teóricas sobre o mundo do trabalho, dando-me apoio incondicional em diversos momentos. Ao meu filho, Pedro Alcides, companheiro de todas as horas de mestrado, quando ainda em meu ventre, me acompanhou nesta realização e em todos os debates, pensamentos, ansiedades e angústias na construção deste trabalho.

Ao meu pai, sempre incentivador para minha formação acadêmica e à sua maneira, o incentivo à minha autonomia. À minha mãe, grande batalhadora, que a seu modo, demonstrou como a “*autonomia outorgada*” é exercida na sua vida de trabalhadora.

A todos os colegas, amigos e parentes, pelos inúmeros momentos de compreensão das minhas ausências. A Capes por financiar parte deste trajeto, oportunizando a dedicação para este trabalho e para o desenvolvimento científico do país.

A todos os trabalhadores e trabalhadoras do país, que buscam a seu modo, maior autonomia na realização do seu trabalho cotidiano.

Muito Obrigada!

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar as políticas públicas de qualificação profissional no Brasil, tendo como enfoque principal a qualificação profissional implantada no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma política voltada à contenção do desemprego com a proposta de inclusão social dos trabalhadores. Para esta análise foi realizado um estudo sobre o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. A análise do plano se focou em dois eixos. O primeiro no que corresponde a etapa do planejamento da política, analisando as concepções do plano, os objetivos e seus mecanismos de implantação. Num segundo eixo, sua forma de execução, através do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, analisando as discussões sobre a operacionalização da política de qualificação profissional. O desenvolvimento deste estudo foi realizado com base na metodologia de análise documental, a partir de fontes documentais secundárias. Os resultados desta pesquisa demonstram que apesar das diretrizes do plano, sua execução, em alguns momentos, diverge das concepções apresentadas no termo de referência da política, apresentando um distanciamento entre o plano teórico e o plano operacional/prático da política.

Palavras-chave: Qualificação Profissional, Autonomia; PNQ , Política Pública de Emprego e Renda.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze public policy professional qualification in Brazil, having as main focus the qualification implanted under President Luiz Inacio Lula da Silva, as a policy aimed at curbing unemployment with the proposed inclusion of social workers. For this analysis, a study was conducted on the National Qualification - PNQ, funded by the Worker Support - FAT. The analysis plan focused on two axes. The first corresponds to the stage of policy planning, analyzing the concept plan, objectives and their implementation mechanisms. In a second shaft, his way of running through the Advisory Board of the Worker Support Fund - CODEFAT, analyzing discussions on the operationalization of the policy qualification. Development of this study was based on the methodology of documentary analysis from secondary documentary sources. These results demonstrate that despite the guidelines of the plan, its implementation, in some moments, it differs from the concepts presented in the terms of reference of the policy, with a gap between the theoretical and the operational / practical politics.

Keywords: Professional Qualification; Autonomy; PNQ; Public Policy Jobs and Income.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Dimensões do Plano Plurianual de Governo

Figura 02: Receitas, Obrigações e Resultados do FAT

Figura 03: Princípios que regem a Formação Técnica Geral

Figura 04: Estratégias e competências fundamentais aos trabalhadores

Figura 05: Ciclo de aprendizagem

LISTA DE TABELAS e QUADROS

Quadro 01: Relação de documentos fonte de pesquisa

Quadro 02: Operacionalização das variáveis

Quadro 03: Operacionalização das dimensões

Tabela 01: Programas Vinculados ao Sistema Público de Emprego

Tabela 02: Representantes no Conselho (CODEFAT)

Quadro 04: Proposta do Governo para mudanças na execução do PNQ

Tabela 03: Temática abrangentes prioritárias de intervenção

Tabela 04: Recursos do Fat para o PNQ e IMO por ano – 1995/2007

Tabela 05: Proposta orçamentária de governo 2007-2013

Quadro 05: Demandas do mercado de trabalho

Tabela 06: Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os arcos ocupacionais mais representativos nos cursos

Tabela 07: Critérios de seleção de executores

Quadro 06: Análise de tipologia de conceito pelos materiais didáticos – formação básica

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEEs	Conselhos Estaduais de Emprego
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMEs	Comissões Municipais de Emprego
CODEFAT	Conselho Deliberativo do FAT
EP	Educação Profissional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQs	Planos Estaduais de Qualificação
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLANTEQs	Planos Territoriais de Qualificação
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PROESQs	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SPE	Sistema Público de Emprego
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
I. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, AUTONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1. FORMAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE A QUALIFICAÇÃO, COMPETÊNCIA E AUTONOMIA ..25	
1.1. Qualificação e Competência: dimensões do trabalho.....25	
1.2. A Autonomia na Sociologia e sua contribuição ao PNQ	33
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	39
2.1. O modelo para a Política Pública Brasileira.....40	
2.2. Estado de Bem Estar Social e Neoliberalismo: Duas perspectivas sobre a formação profissional	42
2.3. O trabalho como Direito Social.....45	
II. A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ	50
1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE CONTEXTO	50
1.1. A elaboração do PPA como estruturante da Política Pública	51
2. SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	55
2.1. O Fundo de Amparo Ao Trabalhador - FAT	58
2.2. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR	60
2.3. O Plano Nacional de Qualificação - PNQ.....	64
3. O CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – CODEFAT	70
3.1. Histórico do CODEFAT	70
3.2. Composição do CODEFAT	72
4. A ATUAÇÃO DO CODEFAT: QUALIFICAÇÃO, COMPETÊNCIA E AUTONOMIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ	75
4.1. Diretrizes do Plano Nacional de Qualificação e concepções mais teóricas.	75
4.2. Financiamento do PNQ e sua Execução	84
4.3. As demandas setorizadas: Quem apresenta o quê.....	90
III. O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ E A AUTONOMIA DO TRABALHADOR FRENTE A FORMAÇÃO PROFISSIONAL	93
1. A QUALIFICAÇÃO E A COMPETÊNCIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ ..93	
2. A AUTONOMIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ.....	101
CONCLUSÕES.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	120
ANEXO	128

INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho tem sido pauta constante no campo da Sociologia. Em geral, os estudos têm se voltado a analisar as mudanças no trabalho e suas consequências na vida dos trabalhadores. Os novos rumos do mercado e o sentido do trabalho na vida dos sujeitos são as mudanças em constante análise na Sociologia. A qualificação profissional é recheada de discussões teóricas no campo da sociologia do trabalho, o que torna esse conceito no mínimo matéria propensa à polêmica. Nos últimos anos, a qualificação profissional tem sido entendida de diferentes formas entre elas, inclusão social, geração de trabalho, competência profissional e como fator do desenvolvimento econômico do país. O debate teórico tem demonstrado que o conceito é complexo e exige uma multiplicidade de dimensões a serem analisadas.

Para compreender toda a gama de processos que envolvem a qualificação, o mercado de trabalho e o trabalhador, pretende-se neste estudo analisar como a relação entre qualificação profissional e autonomia do trabalhador são construídas em uma política pública de qualificação profissional e o significado desta construção. É importante salientar que o trabalho assalariado, formal e seguro, coexiste com outras formas de relações de trabalho, como o trabalho precário e informal, aumentando a situação do não emprego, chamado desemprego estrutural.

Entende-se que a qualificação é um construto social, que perpassa desde a aquisição de conhecimentos individuais, até as exigências de demanda do próprio mercado de trabalho. Fazendo uma leitura do atual contexto e de alguns autores, chega-se a reflexão (e constatação) de que as relações sociais que são construídas e que envolvem a qualificação e com isso, o trabalhador, estão mudando e novas relações vêm sendo desencadeadas. Diversas são as definições existentes sobre o conceito em pauta, mas um conceito é uma ferramenta de análise ou avaliação e não uma essência.

Uma das respostas que a literatura acadêmica tem dado a estas mudanças são os fatores ligados à tecnologia, que avança a cada momento, mudando as relações de produção. Nesse sentido, é importante lembrar que o mercado de trabalho, é fortemente influenciado por mudanças de ordem tecnológica. É evidente que o adensamento a complexificação da estrutura produtiva e os novos padrões de consumo das sociedades tende a produzir grandes mudanças também em termos de qualificação profissional. Destarte os ajustes próprios do

campo econômico e o conseqüente rearranjo das relações de produção, aspectos de ordem conjuntural e política também são muito importantes para que as populações possam acompanhar o teor e o ritmo das mudanças. Não é incomum constatar que historicamente as sociedades e os governos promovem ações visando facilitar movimentos de transição eminentes às transformações de ordem econômica e tecnológica, a fim de minimizar efeitos mais perversos ou traumáticos que regularmente acompanham tais processos.

Desde o início dos anos 2000, no Brasil, a Política Pública de Qualificação Profissional encontra-se diante de desafios especiais. Persevera um contexto mundial marcado pela alteração no padrão técnico da produção, que passa a exigir maior qualificação profissional dos trabalhadores, especialmente em termos tecnológicos. O país se encontra, em uma mão, sob as pressões da consolidação de uma economia informacional (Castells, 1999), no sentido da necessidade de maior imersão em mercados globais cada vez mais avançados e competitivos. Não por acaso, os países em geral tendem a elaborar agendas de desenvolvimento alinhadas à busca de espaço na nova configuração da economia global, sendo necessário subsidiar o desenvolvimento econômico com diversas políticas, entre as quais é fundamental uma política de qualificação profissional adaptada aos desafios econômicos que se colocam.

Na outra mão, o Brasil em particular vê-se diante das demandas da sociedade, referenciadas nas conquistas expressas na Constituição de 1988, no sentido da construção de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Todos os governos brasileiros desde então, independente da linha ideológica, têm se dedicado a propor políticas de trabalho e renda articuladas a políticas de desenvolvimento econômico e inclusão social, ora com melhores resultados ora de eminente insucesso. Todas essas políticas se assentam, de alguma forma, em visões sobre a realidade e conceitos específicos de qualificação. Sob os compromissos sociais representados desde o Governo Lula, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) vive o desafio de afirmar, o seu caráter público e a sua referência na qualificação profissional enquanto um direito social.

No campo de Políticas Públicas, principalmente aquelas voltadas às políticas de geração de trabalho e renda, o trabalho é apontado como uma das alternativas de ascensão e mobilidade social às populações, especialmente as mais vulneráveis. No entanto, se percebe que ao propor inserção profissional e social pelo trabalho, as políticas de qualificação profissional acabam muito focadas em vincular o acesso do trabalhador a uma sociedade de consumo, aspecto bastante preconizado no Plano de Governo do então Presidente Lula. A

inserção no mundo do trabalho é realizada através da qualificação profissional, avançando no sentido de uma política apenas de qualificação profissional como estratégia de reinserção no mundo de trabalho enquanto agente contencioso do desemprego, para uma inserção voltada à geração de renda, em que o empreendedorismo e o fomento ao trabalho cooperativo entram em vigor. Parece que os planos pouco se preocupam com um tipo de qualificação mais eficiente e condizente ao novo contexto.

As políticas de inclusão social por meio do trabalho vêm sendo historicamente desenvolvidas pelos poderes públicos federal, estadual e municipal no Brasil, sobretudo, a partir da década de 1980. Em geral, são ações governamentais que visam amortecer os impactos da primeira onda de “desenvolvimento” industrial no país. Além destes executores, destacam-se também a Igreja e o recém-constituído Terceiro Setor, que é caracterizado, sobremaneira, pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), abarcando aquelas entidades pertencentes ao setor público não-estatal. Entretanto, o que percebemos, é que ainda que estas premissas estejam em vigor na política pública, enquanto norteadores de suas estratégias de execução, na prática, o que ocorre, é a qualificação enquanto capacitação para o trabalho formal.

O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE anunciou que somente no ano de 2010 foram gerados 2,52 milhões de empregos formais, conforme divulgação de dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego – CAGED, representando um recorde histórico na década. Mas, para além dos empregos no ano de 2010, a renda média da população aumentou o que também gerou para classes econômicas anteriormente excluídas economicamente, acesso ao mercado consumidor.

O poder público, nesta ótica, apresenta a qualificação profissional como um dos condicionantes do desenvolvimento do país. A ampliação da capacidade de oferta para a formação de recursos humanos voltados às demandas do setor produtivo vem sendo focalizada como central na definição de políticas de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, globalização e educação são convergentes, pois, com o maior intercâmbio científico e tecnológico, conforme aponta Balbashevsky (2010), percebe-se a necessidade de rever padrões de certificação e aferição de qualidade, pensados até então apenas pelo viés científico, devendo considerar as demandas e expectativas do mercado.

Frente a isso, vemos na mídia de maneira recorrente (jornais, revistas, telejornais, entre outros) notícias de que existem diversas vagas de emprego formal, que permanecem

desocupadas, pela falta de candidatos qualificados. Vale ressaltar que importantes analistas apontam que o desemprego involuntário tem sido um determinante de graves expressões sociais e econômicas, quando as economias mais desenvolvidas começaram a dar sinais de esgotamento do modelo de produção vigente. A reestruturação produtiva, que modificou processos e modos de trabalho, alterou as formas e condições do trabalho, a inserção no mercado, os regimes e contratos de trabalho, substituindo muitas vezes, o emprego formal pelo temporário, terceirizado, informal ou subcontratado.

O IPEA, em pesquisa realizada no ano de 2007, divulgou que somente 18,3% do total de pessoas que procuram emprego no país possuem a qualificação adequada ao cargo almejado, ou seja, a qualificação exigida pelo empregador. No mesmo estudo, verificou-se que os trabalhadores apresentam 9,3 anos de estudos demonstrando que os trabalhadores possuem em média o ensino médio. Entre as demandas apresentadas pelo mercado de trabalho, de acordo com o levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, a formação requisitada pelo mercado tem sido principalmente de trabalhadores com o ensino superior e formação especializada, como engenheiros de todas as áreas de formação, especialmente nos setores da construção civil, metalurgia, ambiental, minas, automotivo, e naval; profissionais de gestão financeira e para o setor de varejo; profissionais de tecnologia da informação e Especialistas em logística; gestão da saúde e nível técnico para polos industriais, o que aponta que, trabalhadores com apenas o ensino médio não atendem a demanda apontada, conforme o levantamento do IPEA mencionado acima.

Todas estas profissões estão vinculadas a formação técnica, tecnológica, profissional e ou ensino superior, entretanto, nenhuma delas aparece como prioritária nos cursos oferecidos pelo Plano Nacional de Qualificação, fato que poderia sugerir certo descompasso entre as políticas públicas e as necessidades conjunturais.

Como já referido, as diversas mudanças no mundo do trabalho têm colocado novas questões nesta área do conhecimento. As transformações no mercado, nos processos e na organização do trabalho, aliado a reestruturação produtiva apresentam a demanda por um novo perfil de trabalhador e uma necessidade constante de qualificação profissional. O Estado enquanto agente responsável e promotor de qualificação profissional, principalmente a partir dos anos 1990 no Brasil, criou políticas de qualificação para o trabalho buscando atingir os trabalhadores frente à nova estruturação do mercado, propondo desenvolver habilidades básicas e específicas. É ponto reconhecido na bibliografia que a nova estruturação produtiva coloca novas questões ao âmbito do trabalho, resultando aos trabalhadores, novos processos

de construção e valorização de sua empregabilidade. Cabe, entretanto, investigar mais detalhadamente no que se assentam tais decisões políticas, se elas preconizam um pensamento emancipatório dos indivíduos ou restringem-se a promover um mercado consumidor.

A proposta investigativa deste estudo analisa como uma política pública de qualificação profissional atende às necessidades apontadas pelo mercado e pelos trabalhadores, vislumbrando o entendimento dado pela política à emancipação e autonomia dos trabalhadores. Adotamos o Plano Nacional de Qualificação – PNQ como objeto empírico do estudo, a fim de compreender em que medida tal política poderia se apresentar enquanto mecanismo efetivo de inclusão dos trabalhadores em um mercado de trabalho muito dinâmico e competitivo. A partir destas análises, essa dissertação tem como problemática responder:

Quais dimensões compõe o entendimento da formação profissional no Brasil, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ e como ele é debatido no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador? Como é compreendida a autonomia no Plano Nacional de Qualificação - PNQ?

Deste modo, este estudo tem por objetivo investigar, analisar e compreender as concepções de competência e de autonomia pressupostas no Plano Nacional de Qualificação – PNQ, analisando a concepção de qualificação profissional pela inclusão produtiva envolvido na concepção da política pública.

A elaboração deste estudo, sobre uma política pública de trabalho, decorre de uma trajetória ligada à participação em projetos sociais de geração de trabalho e renda, alguns destes com foco na qualificação profissional. Nestas atividades, o desenvolvimento dos projetos estava voltado à inclusão de uma determinada população considerada “excluída” e em “situação de risco social”. Uma experiência que merece destaque foi a atuação na coordenação de um projeto voltado a geração de trabalho e renda no município de Porto Alegre, vinculado ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul¹. No decorrer das experiências, era perceptível a inexistência de diálogo entre as políticas construídas nas

¹ Atuei como coordenadora do Projeto Geração de Trabalho e Renda do Programa Emancipar RS, vinculado à Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social – FGTAS, no ano de 2009, em três municípios do Estado: Porto Alegre, Canoas e Alvorada. As comunidades envolvidas eram as mais vulneráveis do município e viviam sem saneamento básico, água encanada e coleta de lixo, ou seja, sem acesso a serviços públicos mínimos. O acesso ao trabalho, principalmente para mulheres, não se tornava uma alternativa, pois as condições mínimas de sobrevivência não estavam asseguradas pelo Estado. Apesar de realizar cursos de qualificação em padaria, artesanato e marcenaria ainda em precárias condições, tornou-se ineficaz a realização destas atividades, pois somente isso não gerou mudança na vida das pessoas envolvidas.

diferentes esferas de governo e a situação local dos trabalhadores, ou público alvo das políticas, tornando muitas vezes estes projetos ineficazes.

Com isso, o questionamento sobre a formulação destas políticas tornou-se presente no cotidiano, tendo em vista que muitas vezes as demandas apresentadas pelas comunidades que recebem os programas de qualificação são diferentes das apresentadas pelos projetos governamentais. Isso nos mostra a necessidade de refletir sobre a maneira e a definição de políticas e a forma de desenvolvimento em que são construídas. Para tanto, sugerimos investigar como as ideias de competência e de autonomia permeiam a elaboração dos planos de qualificação. Cabe considerar que uma concepção descontextualizada acerca destes aspectos por parte dos formuladores das políticas tenderia a condenar tais ações ao fracasso eminente. Surgem então questões complementares para a investigação aqui proposta, tais como: Quem formulou e está formulando as políticas? Quem aplica os programas? Quais cursos são aplicados e por quem?

A partir da experiência, foi possível perceber que toda a política de qualificação é fortemente ligada à estrutura federativa, quando no âmbito do governo federal há a construção e o debate sobre as ações de fomento às políticas locais de qualificação, suas diretrizes e normas estabelecidas pelo programa nacional de qualificação profissional. Na execução da política, estas diretrizes são seguidas por estados e municípios, ainda, com o apoio de entidades executoras, principalmente sindicatos, associações de classe e organizações não governamentais. Não se sabe, entretanto, se essas entidades são as mais capacitadas a qualificar os trabalhadores ao grau necessário para responder aos desafios do desenvolvimento econômico e às demandas do mercado de trabalho. Tornou-se necessário analisar o processo de formulação da política de qualificação profissional, para compreender as dimensões que compõe esta política, como o processo de formulação ocorre para pensar como estas vêm sendo desenvolvidas.

Nesse sentido, a relevância desta investigação contribui para o debate contemporâneo da sociedade brasileira sobre a empregabilidade, os trabalhadores e as políticas de qualificação profissional fomentadas pelo governo e parcerias público-privado; para a formação de novas políticas de qualificação profissional; e ainda, aos estudos recentes sobre a temática de políticas públicas, através da análise das concepções que compõe os programas, podendo servir de subsídio para análises de diferentes políticas sociais.

A natureza investigativa desta pesquisa é qualitativa, mesmo que em alguns momentos dados quantitativos e inferências sejam realizadas, devendo ser entendidas como apoio às análises realizadas. A opção por esse método se coloca devido à preocupação com a reflexão dos aspectos substantivos que se apontam na análise dos conceitos apresentados, na sua interpretação e análise. De acordo com Haguette (2005), esse método permite captar dados subjetivos e não facilmente articulados como motivos e pressupostos, e ainda, a análise de estruturas complexas de funcionamento ou organizações. Podemos dizer que esta pesquisa tem natureza exploratória, tendo em vista que buscamos entender os princípios que regem as políticas de qualificação para avaliar a sua natureza e resultados, neste caso, desvelar como os conceitos são compreendidos numa determinada conjuntura de ação de gestores públicos. Como apontam Cooper e Schindler (2003, p.131) através da exploração o investigador “desenvolve conceitos de maneira mais clara”.

Para a realização desta investigação, construiu-se um quadro metodológico com a proposta de compreender as dimensões e significados das concepções de competências e de autonomia, preconizadas na Política Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), em âmbito nacional, bem como seu caráter inclusivo. Como a política é orientada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, financiada pelo FAT, sendo suas diretrizes oriundas do âmbito federal, esta pesquisa se foca nesta esfera, pois é a partir das orientações desta que todas as demais são construídas.

O entendimento de algumas categorias fundamentais é imprescindível, permitindo uma análise que tenha fundamento metodológico e que possa avaliar a potencial eficácia do PNQ .

Seguindo este caminho metodológico, procuramos entender a estrutura da política e da instituição da qual ela faz parte, neste caso, o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Este órgão do governo federal está estruturado em quatro grandes secretarias: Relações de Trabalho, Inspeção do Trabalho, Economia Solidária e Políticas Públicas de Emprego. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE está estruturada em três grandes diretorias e sete coordenações. As políticas de qualificação profissional estão inseridas no Departamento de Qualificação- DQ, através da SPPE, e a Comissão Tripartite do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

A política de qualificação profissional, através do PNQ, é um processo em construção, e suas linhas e diretrizes são construídas como políticas governamentais, mas também, na

Comissão Tripartite do FAT – CODEFAT. A Comissão é composta pelo segmento dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Criada em 1990, delibera sobre assuntos relacionados ao emprego dos recursos do FAT. Nesta pesquisa, entende-se que a Comissão possui um papel importante na definição de diretrizes e construção de demandas da política, entretanto, não se atem a analisar a comissão em si, mas sua contribuição na construção da política de qualificação profissional e suas propostas acerca das concepções de competência e de autonomia. Isso se dá através da análise dos documentos oriundos da comissão, como resoluções sobre a área em questão. Isso possibilitou a observação dos principais momentos da construção da política e sua execução.

A análise fundamenta-se em dados secundários, coletados no site do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Realizamos um estudo sobre a bibliografia especializada aprofundando a análise do objeto teórico e ainda sobre os seguintes temas: reestruturação produtiva e seus reflexos no mundo do trabalho; qualificação profissional e a gestão por competências; e papel do Estado e as políticas públicas de qualificação profissional, trabalhados ao longo desta dissertação.

A dissertação fez uso da chamada análise documental, pois o MTE possui um banco de documentos relativos à criação do PNQ, suas diretrizes e mudanças mais recentes. Nesse sentido, são fontes secundárias de pesquisa, uma vez que os documentos já se encontram elaborados e publicados. Como recorte temporal de análise, foram utilizados documentos publicados entre 2003 e 2012.

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

Os documentos relativos ao PNQ encontram-se disponíveis, em sua maioria, como já dito, no site do Ministério de Trabalho e Emprego, o que promove maior facilidade no acesso e à etapa de coleta de dados. Tratam-se de documentos e dados considerados fundamentais.

Com os documentos disponíveis o principal objetivo foi o de construir e compreender as dimensões que aparecem nestes textos relativos à emancipação e à autonomia. Nesse sentido, a análise dos documentos possui dois níveis de interpretação: um que busca os significados que os autores pretendiam produzir; e segundo, os significados internos do texto (MAY, 2004, p. 215).

Dessa forma, utilizamos no estudo, os seguintes documentos:

Quadro 01: Relação de documentos fontes de pesquisa

Descrição	Documentos	Quantidade
Ministério de Trabalho e Emprego - MTE Orientação e implantação da Política – PNQ (2003-2007)	- Bases de uma nova política pública de qualificação - PNQ: Diretrizes para 2003-2007 - Estratégias de Implementação - Termo de Referência - Livro didático para o aluno – FGT - Livro didático para o educador - FGT	6
CODEFAT/ Nacional Diretrizes do PNQ	- Resolução Nº. 333/2003 - Resolução nº.575/08	2
CODEFAT/Nacional	- Atas* no período de 2007 a 2012 *com assuntos relacionados à qualificação profissional	42
Coleção Qualificação Profissional Ministério de Trabalho e Emprego – MTE	- Diálogo Social e Qualificação Profissional	1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

O tratamento dos dados coletados foi realizado com a análise de conteúdo que se constitui num conjunto de instrumentos metodológicos que asseguram a objetividade, sistematização e influência aplicadas a discursos diversos. Segundo Bardin (1997) é um conjunto de técnicas de análise, que através de procedimentos sistemáticos e objetivos busca indicadores que permitem a inferência sobre determinado conteúdo (mensagem). Num primeiro momento, a análise de conteúdo foi muito usada em estudos de mensagem escrita. Posteriormente, foi empregada na análise de comunicações não verbais, a Semiologia e abrangeu trabalhos de análise linguística. Atualmente, a análise de conteúdo tem sido

utilizada para analisar material qualitativo, analisando características e aspectos relevantes apresentados principalmente em entrevistas.

A análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Criada inicialmente como uma técnica de pesquisa com vistas a uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa de comunicações em jornais, revistas, filmes, emissoras de rádio e televisão, hoje é cada vez mais empregada para análise de material qualitativo obtido através de entrevistas de pesquisa. Minayo (2003, p. 74) enfatiza que a análise de conteúdo visa verificar hipóteses e ou descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto. “(...) o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente, desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto”, seja ele explícito e/ou latente.

Deste modo, este tipo de análise é o mais adequado para responder a problemática desta proposta de pesquisa, pois buscamos compreender o sentido, os significados e as concepções pressupostas na política de qualificação. Este método permite maior flexibilidade, pois é possível considerar o significado construído, os que são desenvolvidos e ainda significados novos.

A operacionalização da abordagem das competências é extremamente complexa face a processos que não são diretamente apreensíveis ficando vinculados a características cognitivas, implícitas e informais. Etimologicamente, o termo é originário do latim *compétentia* que significa o que está para vir, o que está para se manifestar (HILLAU, 1994, p. 62).

Compreendendo esta complexidade, durante todo o percurso desta dissertação procuramos analisar, a partir das fontes secundárias de pesquisa, e com o suporte teórico metodológico a dimensão da Política Nacional de Qualificação pelos conceitos que norteiam esta análise operacionalizados no quadro abaixo:

Quadro 02: Operacionalização das variáveis

Conceito	Dimensão	Operacionalização
Qualificação	Educacional	Saber técnico Diplomação/Certificação
Competência	Educacional	Aspectos cognitivos Significados do trabalho Experiência Saber normas sociais de trabalho
Autonomia	Trabalho	Escolha da profissão Prestígio profissional Escolha do emprego Proatividade Resolução de problemas
	Econômica	Renda Acesso a bens de consumo Propriedade privada
	Social	Acesso a lazer Acesso a bens culturais

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Para o debate e busca da análise do nosso problema de pesquisa, analisamos a partir das dimensões mercado de trabalho, desenvolvimento de competências e política a atuação do CODEFAT e o Plano Nacional de Qualificação – PNQ:

Quadro 03: Dimensões de análise

Dimensões	Itens de análise
Mercado de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> - A forma como o PNQ propõe estabelecer um grau de autonomia ao trabalhador; - Orientações do Plano na Oferta de cursos em relação a profissões; - Orientações do Plano na Escolha do Emprego/empreender; - Grau de proposição nos cursos em resolução de problemas.
Desenvolvimento de competências	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de conhecimentos sobre processos de trabalho Desenvolvimento de conhecimentos sobre o trabalho a ser realizado (técnica) Desenvolvimento de conhecimentos sobre fluxos de trabalho Desenvolvimento de conhecimento sobre o serviço/produto Desenvolvimento de atitudes comportamentais
Política	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de articulação entre os representantes do CODEFAT sobre execução de cursos; - Posicionamento dos representantes no CODEFAT sobre a autonomia.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Assim, esta dissertação está estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, discorremos sobre a Qualificação profissional e a autonomia frente a formação das políticas públicas, desde a formação de uma agenda política voltado ao trabalho à formação das instituições políticas voltadas à formação profissional. Ainda, analisamos a qualificação profissional no decorrer do debate teórico nas ciências sociais e o conceito de competência originado na psicologia.

No segundo capítulo, aprofundamos a discussão teórica dos conceitos que envolvem a qualificação profissional, analisando e descrevendo os programas de qualificação profissional, até a formação do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, perpassando desde a formulação do plano, o eixo e linhas de atuação ao debate que ocorre no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT sobre sua execução. Também procuramos analisar as estratégias do plano, a proposta e objetivos, analisando o contexto ao qual o Plano é inserido na política nacional de qualificação profissional.

No terceiro e último capítulo, partindo da categoria formação profissional e dos conceitos de qualificação e competência analisamos como estas estão presentes no Plano e sua trajetória na formação do trabalhador. Analisamos à luz dos conceitos de qualificação e competência a relação estabelecida com a Política nacional de qualificação profissional através do Plano de Qualificação – PNQ, compreendendo na execução das atividades do CODEFAT e nos cursos como estes conceitos são inseridos bem como, a partir da análise dos materiais didáticos, a autonomia dos trabalhadores frente à qualificação e ao trabalho.

I. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, AUTONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

As concepções sobre a qualificação profissional possuem uma longa trajetória de debates nas ciências humanas e sociais, tendo assim, uma farta literatura sobre a temática. Em geral, as diferentes concepções aparecem fortemente marcadas pelo debate sobre o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, vinculadas aos temas de trabalho e suas transformações na contemporaneidade.

Neste capítulo buscamos elucidar os conceitos que norteiam esta pesquisa, da qualificação profissional originária das discussões das ciências sociais; e competência, presente nos debates da psicologia e educação. Estes dois conceitos estão presentes nas discussões sobre formação profissional e no debate de construção da área no CODEFAT, entre empresários, trabalhadores e governo. Compreendendo o trabalho como uma via da política pública de inclusão social, através das políticas de qualificação profissional, o debate sobre a autonomia proveniente do trabalho é necessária, e por isso, discorreremos sobre ela frente a constituição das políticas públicas.

1. FORMAÇÃO PROFISSIONAL: ENTRE A QUALIFICAÇÃO, COMPETÊNCIA E AUTONOMIA

1.1. Qualificação e Competência: dimensões do trabalho

As concepções de qualificação, formação profissional e competência, segundo Manfredi (1998) possuem diferenças que devem ser demarcadas a partir de uma perspectiva histórico-crítica, pois tais conceitos apresentam sentidos e intenções diferentes. Entendemos que qualificação e competência, possuem matrizes distintas. A noção de qualificação é associada ao repertório teórico das ciências sociais, enquanto que o de competência está historicamente ancorado nos conceitos de capacidades e habilidades das ciências humanas - da psicologia, educação e linguística.

Numa perspectiva econômica, da economia da educação, existem duas concepções dominantes. A primeira concepção sobre a qualificação é a teoria do capital humano², ideia vinculada a um desenvolvimento socioeconômico com a racionalização dos investimentos do estado, principalmente em relação a educação escolar. Na obra de Schultz (1973) as diferenças econômicas entre os países do centro e da periferia podem ser explicadas pelas diferenças do nível educacional entre eles. Da mesma forma, trazendo para o âmbito mais individual, as diferenças econômicas e sociais entre os indivíduos poderiam ser creditadas ao investimento que eles fizeram em sua própria educação. Essa teoria nasceu associada a concepção de desenvolvimento socioeconômico dos anos 1950 e 1960. No Brasil, fortaleceu que a capacitação dos trabalhadores está vinculada à produtividade, aliando a qualificação à formação escolar e profissional.

Nesse caso, o modelo de consumo está voltado a uma matriz produtiva industrial, baseada no recurso humano de pessoas com habilidades chave. A modernidade é pautada pelo modelo de consumo, estilo de vida e padrão de desenvolvimento industrial, sendo o próprio trabalhador fabril. Neste contexto, as políticas educacionais de formação profissional estavam voltadas as demandas e necessidades do setor industrial. Portanto, a educação é um tema central e, neste sentido, a busca pela qualificação permanente para a conquista de mais “capital” e de melhor lugar na sociedade é intensamente estimulada e valorizada.

A segunda concepção está voltada aos investimentos pessoais do trabalhador em sua formação, estando ligada às estratégias individuais, através de uma análise de relação custo benefício, calculando se o investimento trará uma melhora na vida do trabalhador no futuro. Nesta visão, o desenvolvimento de habilidades do trabalhador para o desenvolvimento político e econômico do país, passando pelos gastos com educação e o cultivo de atitudes favoráveis à atividade produtiva (MANFREDI, 1999). No Brasil essa abordagem inspirou diversos autores no período do regime militar, fortalecendo o desenvolvimento de políticas educacionais tecnocráticas, dentro da lógica da qualificação como preparação de mão-de-obra especializada ou semi-especializada para atender ao mercado formal, estando vinculada a uma perspectiva macroeconômica de preparação para o trabalho.

Sob a ótica do modelo taylorista-fordista, vinculado a uma perspectiva de organização do trabalho, a qualificação refere-se direta e exclusivamente ao posto de trabalho e não a um conjunto de atributos intrínsecos ao trabalhador. Nesta concepção a qualificação está estabelecida nas normas organizacionais da empresa. Assim, a formação para o trabalho passa

²Shultz ganhou o prêmio Nobel de Economia, em 1979.

a ser reconhecida, tal como assinala Kuenzen (1985), como treinamento básico e conhecimento escolar necessário para desempenhar a função.

(...) desenvolve-se a crença político-ideológica do "poder da educação escolar" como mecanismo de acesso às posições qualificadas, mascarando os demais mecanismos sociais (inerentes a processos sociais mais abrangentes) e organizacionais (mecanismos de credenciamento estabelecidos internamente pelas empresas) que condicionam o acesso e a manutenção dos trabalhadores no mercado formal de trabalho. (MANFREDI, 1999)

A qualificação, então, é vista apenas para a capacidade de o trabalhador exercer uma dada função baseada em sua formação escolar e profissional, estabelecendo-se uma hierarquia dos postos de trabalho.

No campo da Sociologia, a competência demarca-se de conceitos de qualificação do emprego e posto do trabalho e da qualificação do trabalhador. A noção de qualificação pode ser considerada a origem das problemáticas analisadas no campo da Sociologia do Trabalho. Esta especialidade, nascida no pós-guerra, surge do contexto da reestruturação econômica e no modelo produtivo europeu.

Na literatura parece existir um consenso de que o conceito de qualificação se desenvolveu pioneiramente na França na década de 1950 (DUBAR, 1998; VIEIRA; ALVES, 2005), com as contribuições de George Friedmann, Allain Touraine e Pierre Naville. A Sociologia Francesa nos anos 1950, constitui-se com os estudos na Sociologia do Trabalho, com análises da noção de qualificação, de competência e sobre a desqualificação. A partir da constatação de uma mudança na sociedade e as transformações no trabalho – nas relações estabelecidas no setor industrial e na relação do trabalhador com o trabalho - estudiosos apontaram a passagem da sociedade para uma “civilização técnica” (Friedmann), um “sistema social de produção” (Touraine) e ao “trabalho automatizado” (Naville).

A divisão social do trabalho, e a divisão de tarefas a partir de segmentações de partes do processo, para Friedmann era nada menos que a própria desqualificação dos operários. Com isso, há um empobrecimento das atividades exigidas pelos operários, e a qualificação torna-se apenas mais um atributo do trabalho. Já Naville (1956), define que a qualificação é "relação social complexa entre as operações técnicas e a estimativa de seu valor social", ou seja, a formação escolar e o *know how*³ do trabalhador. Os dois autores, apresentam um ponto

³ Know-how é um termo em inglês que significa literalmente "saber como". Know-how é o conjunto de conhecimentos práticos (fórmulas secretas, informações, tecnologias, técnicas, procedimentos, etc.) adquiridos por uma empresa ou um profissional, que traz para si vantagens competitivas.

comum de análise sobre o conceito, em que o melhor indicador de qualificação é o tempo de formação institucionalizada.

Os estudos franceses sobre a qualificação profissional são analisados aqui pois apresentam semelhança com as definições que encontramos no Brasil, em que a qualificação é, “ao mesmo tempo, fortemente determinada pela formação escolar, codificada administrativamente e gerenciada pelas empresas no modo da "descontinuidade estatutária" (forte oposição executivos/executores)”(DUBAR,1999). Na Alemanha por exemplo, a formação do trabalhador, marcada pela continuidade profissional, é ampliada no sentido de competência profissional, e não no cargo e relacionado a uma posição hierárquica. Isso demonstra que essas definições, por serem um constructo, são manifestações específicas cujos conteúdos não são universais.

A noção de competência foi absorvida pelas empresas na França, após uma “ruptura” com o sistema fordista, em outros países da União Europeia e no Brasil, vinculadas aos órgãos governamentais e intelectuais que passaram a legitimar a mudança de paradigma.

Esse "modelo da competência" vai de par com uma concepção que transforma a empresa - que compartilha cada vez mais as mesmas referências que o sistema escolar e mais ainda os mesmos modos de seleção - numa instância de socialização que garante ao mesmo tempo a "mobilização" dos assalariados para seus objetivos e o domínio dos critérios de reconhecimento identitário. A meta crucial aqui é a de garantir a construção, a valorização e o reconhecimento de uma identidade de empresa que permita ao mesmo tempo a mobilização psíquica e o reconhecimento social (Dubar, 1998)

Com a reorganização do trabalho, a produção pautada na integração e flexibilidade tomou forma, sendo a concepção de qualificação tensionada pela de competência. Num cenário de flexibilização do emprego e mudanças no mundo do trabalho, exigiu-se um trabalhador com maior investimento de sua capacidade comunicativa e mobilidade de inteligência. Emerge nesse cenário a produção pautada na produção diferenciada, na inovação em relação a competitividade que agora é global.

As novas exigências do mercado de trabalho e o novo cenário do mundo do trabalho demandam um profissional que invista nele mesmo, pois o mundo globalizado espera que o trabalhador seja cada vez mais polivalente, multifuncional, criativo, flexível, comprometido e pronto para atender às necessidades do mercado. (Silva & Silva, 2003, p.12)

A qualificação exigida pela organização renovada, flexível e integrada atua nas atividades simbólicas e que exigem maior grau de abstração. Face às transformações profundas nos sistemas produtivos, a análise sociológica das qualificações e das suas transformações depara-se com dificuldades para dar conta dos novos fenômenos, apropriando-se a Sociologia de conceitos novos. Analistas como Stroobants (1997) consideram que os teóricos do processo de trabalho que invocam esta tendência não previram a dimensão irreduzível da qualificação associada ao saber tácito dos trabalhadores.

A mobilização destes conhecimentos no trabalho, demonstram a sua habilidade enquanto qualificação existente, mas, os saberes tácitos não são inteiramente absorvidos pelos sistemas automatizados e informatizados no processo de trabalho. Assim, na Sociologia do Trabalho se reforça a utilização do conceito de competência. Este ganha força em detrimento do conceito de qualificação, coexistindo em sua definição. Ressaltamos que o conceito sociológico de qualificação contempla três dimensões fundamentais: a qualificação do trabalhador, a do emprego e a convencional.

A qualificação do trabalhador remete para os conhecimentos e capacidades detidos pelos trabalhadores. Vincula-se a sua formação geral e profissional, assim como da sua experiência ao longo da trajetória educativa e profissional. Nesta dimensão, assumem um papel relevante os processos de formação e de aprendizagem veiculados principalmente pelo sistema educativo (Gambier; Vernières, 1985, p. 165) e à construção da cidadania. Ocorre que o sistema educativo pode deter um papel modelador e antecipador de perfis profissionais, logo condicionador das próprias necessidades das empresas e dos seus ambientes tecnológico, organizacional e gestor, implicando um diálogo entre educação e trabalho, o que nem sempre ocorre, gerando defasagem entre a produção de saberes e a sua utilização. Neste sentido é que surgiram diversas ações de empresas que procuram formar e manter mão de obra interna e externa de acordo com o seu padrão exigido. É no mercado de trabalho que se irão estruturar as relações entre os sistemas educativo e produtivo na formação e gestão das qualificações.

A qualificação do emprego ou do posto de trabalho designa “o conjunto das capacidades teóricas e práticas requeridas ao trabalhador para desempenhar as suas funções” (Lopes, 1989, p. 68). Está vinculado a organização do trabalho e a técnica, decorrente do sistema produtivo.

A qualificação convencional é particularmente importante na determinação das estruturas salariais. Inversamente ao raciocínio neoclássico, em que os salários dependem da

dinâmica do mercado de trabalho, os salários resultam de processos sociais mais conflituosos, de lutas entre sindicatos, trabalhadores e empregadores, concretizando-se numa hierarquização dos trabalhadores em posições de categorias profissionais, a que correspondem determinados níveis salariais. Frente a estas dimensões é importante ressaltar que no novo modelo de qualificação, a negociação do trabalhador coletiva, passou a ser na competência individual:

Ao contrário do modelo de qualificação, que implica a negociação coletiva, o de competência tende a apagar o fato de que o reconhecimento salarial é resultado de uma relação social dinâmica e não de um face a face entre um indivíduo provido de competência e a priori e de uma empresa que as reconhece nele e as transforma em desempenho (...)Diante da ausência de super regras organizando as negociações coletivas, essas competências tornaram-se rapidamente pretextos para a exclusão dos mais frágeis, dos mais velhos e dos menos diplomados (DUBAR, 1998,p.14)

Nesse desenho o *savoir-faire* dos trabalhadores e a subjetividade do sujeito ganham destaque. Aos olhos do mercado, não basta ‘saber fazer’, o trabalhador deve ‘saber ser’. Para além do conhecimento adquirido nos cursos e treinamentos, o trabalhador deve apresentar características comportamentais nas relações sociais de trabalho, vinculados à iniciativa profissional, inovação, criatividade, trabalho em equipe e ser um colaborador da empresa, resolvendo problemas, independentemente de sua formação técnica. Assim, a competência passou a ser processual, ou seja, deve ser contínua:

Um exemplo forte é dado pela necessidade crescente de *qualificar-se melhor e preparar-se* mais para conseguir trabalho. Parte importante do “tempo livre” dos trabalhadores está crescentemente voltada para adquirir “empregabilidade”, palavra-fetice que o capital usa para transferir aos trabalhadores as necessidades de sua qualificação, que anteriormente eram em grande parte realizadas pelo capital (ANTUNES E ALVES, 2004, p.347)

O que ocorre é a necessidade de cada vez mais desenvolvimento de competências compreendidas como mão de obra qualificada, sendo esta tarefa cada vez mais vinculada a um ato individualizado do trabalhador, sendo sua responsabilidade a busca de qualificação e desenvolvimento de suas competências. Afinal, para ampliar a sua capacidade de empregabilidade, frente a inovação nos processos industriais e a competitividade, exigem a ampliação das competências desenvolvidas pelos trabalhadores. Na lógica das competências, a qualificação do sujeito depende do seu perfil de competências e para mudar a qualificação

os sujeitos têm de desenvolver os seus saberes e mobilizá-los em competências, sem que isso implique necessariamente uma mudança de posto de trabalho.

Na lógica dos postos de trabalho, a qualificação do indivíduo depende do posto que ocupa. Para modificar a sua qualificação, os sujeitos deviam mudar de postos de trabalho dado que as progressões de carreira se processavam por antiguidade no seio de um posto de trabalho ou em função dos postos deixados vagos (referência, ano). Naville (1956) salienta que a qualificação constitui uma realidade complexa onde se confrontam duas questões fundamentais. Primeiro a qualificação encontra-se associada ao tempo de aprendizagem: um trabalhador será tanto mais qualificado quanto maior for a duração da sua aprendizagem. Este é um dos critérios que explica a origem das promoções por antiguidade, cada vez mais questionadas no âmbito do modelo de competência. Em segundo lugar, a classificação dos empregos, à qual corresponde uma hierarquia salarial, traduz dinâmicas conflituosas de negociação, não tendo correspondência com a qualificação que o trabalhador mobiliza no seu trabalho. A qualificação corresponde assim a um saber e a um poder (Naville, 1956, p. 130-131).

Esta busca pautada na competência, traça o novo modelo de relações profissionais, caracterizando os postos de trabalho cada vez mais polivalentes, onde o trabalhador deve “saber ser”, sendo empregável, competente, ter disposição para aprender e capacidade de empreender (HIRATA, 1994).

Agora, no modelo "neofordista" ou "pós-fordista", a "nova qualificação recai num sistema de capacitação e treinamento, tanto no início da contratação (ou prévia a ela), como posterior a ela. A mobilidade ocupacional ascendente se alcança, idealmente, através da multiquificação ou da polivalência (domínio de conhecimentos, técnicas e inclusive de áreas específicas no interior de disciplinas) e a rotação de tarefas (destreza em habilidades múltiplas). ...Outro atributo da 'nova qualificação' se insere na dimensão cultural. Requer-se no trabalho uma cultura colaborativa ampla caracterizada por: a) colaboração entre trabalhadores, grupos e equipes de trabalho e entre trabalhadores de produção e dos setores supervisão e comando; b) a co-determinação e participação ativa, e c) as práticas interdepartamentais e interprofissionais colaborativas (CARRILO, 1994, pp. 140-141)

As mudanças tecnológicas enfatizam uma lógica produtiva, na configuração de um novo tipo: o trabalhador do conhecimento. Essa lógica produtiva não está centrada na criação de empregos, mas na empregabilidade, ou seja, na capacidade do indivíduo em ser polivalente e flexível, nas habilidades individuais. É neste ponto que enxergamos que deveria ser o

grande desafio de uma política nacional de qualificação que está centrada na lógica de aquisição de conhecimentos e não na capacidade autônoma dos indivíduos. Isso é importante, pois na configuração do trabalho, a arquitetura organizacional reduz cada vez mais a presença do trabalho vivo e amplia o trabalho abstrato (ALBUQUERQUE, 1995).

Assim, a formação profissional tem como objetivo constituir um novo trabalhador voltado ao mercado, como sujeito empreendedor e sujeito de consumo, constituindo a parcela da população trabalhadora formada para atender os mecanismos sociais do mercado de trabalho (SOUZA, 2002).

O modelo "de gestão" (Bureau e Nivolle), o da "fabricação" (Rivard), fundado na valorização do resultado, remetem ao que chamei de identidade da empresa, a qual pode ser associada ao "modelo da competência" na medida em que é a relação entre o resultado obtido ("desempenho") e as qualidades pessoais supostas à origem do resultado ("competência") que constitui a base de uma avaliação interna própria da organização. Mas esse modelo sempre convive com outros e nada nos permite concluir que ele seja o mais eficiente economicamente, e muito menos o mais satisfatório socialmente. (DUBAR, 1999)

A qualificação foi questionada pela noção de “competência(s)”, que apropriou-se das características subjetivas hoje valorizadas e requeridas pelas empresas e pelo mercado de trabalho em geral. A competência, nesse sentido, baseia-se em resultados. A partir desse “modelo”, observa-se uma perda de importância da qualificação formal e do saber técnico, em favor de uma outra dimensão, o de competência.

Nos documentos do MTE referem-se à competência como sendo processual, exigindo, portanto, um processo de educação contínua, que desenvolveria um conjunto de habilidades (classificadas de básicas, específicas e de gestão). Esta tipologia é assim definida:

1.As habilidades básicas podem ser entendidas em uma ampla escala de atributos, que parte de habilidades mais essenciais, como ler, interpretar, calcular, até chegar ao desenvolvimento de funções cognitivas que propiciem o desenvolvimento de raciocínios mais elaborados.

2.As habilidades específicas estão estreitamente relacionadas ao trabalho e dizem respeito aos saberes, saber-fazer e saber-ser; são exigidas por postos, profissões ou trabalhos em uma ou mais áreas correlatas.

3. As habilidades de gestão estão relacionadas às competências de autogestão, de empreendimento, de trabalhos em equipes.

Independentemente da fluidez com que as noções de qualificação, competência, habilidades, capacidades etc., as diferentes tipologias e os esquemas classificatórios utilizados denotam a polissemia da noção de competência e a fluidez do modelo que leva seu nome.

É seguindo este tipo de raciocínio que se considera a qualificação como pertencendo ao domínio do coletivo e do institucional e a competência ao domínio individual. A qualificação assume um lugar privilegiado nas relações entre sistema educativo, sistema produtivo e sistema de relações profissionais, ao proporcionar estruturas de classificação que, respectivamente, apontam para as três vertentes do conceito: qualificação do trabalhador, qualificação do posto de trabalho (ou do emprego) e qualificação convencional. As competências, por sua vez, mais ligadas à ação dos sujeitos ou dos coletivos numa determinada atividade de trabalho, são reconhecidas e desenvolvem-se na intercepção dos percursos de socialização, formação e experiência profissional (Valente, 1999, p. 8).

Com base nas habilidades propostas pelo Plano para serem desenvolvidas nos cursos de qualificação, percebemos que as mesmas se referem enquanto qualificação, mas ao mesmo tempo, são voltadas ao desenvolvimento de habilidades dos trabalhadores, com a proposta de estimular sua autonomia no mercado de trabalho. Stroobants (1999) analisa que a não ruptura com os princípios de análise do paradigma das qualificações é mantida pela dimensão de competência, sendo que o cerne analítico desloca-se agora dos diplomas/certificações para as competências efetivamente mobilizadas nos processos de aquisição, estimulação e desenvolvimento na sua dupla vertente cognitiva.

1.2. A Autonomia na Sociologia e sua contribuição ao PNQ

Herbert Marcuse teve uma preocupação central em seus estudos, voltada a pensar uma filosofia política sobre a emancipação humana, preocupado com uma teoria da revolução. Para pensar a sociedade contemporânea, o autor esboça uma teoria do sujeito, buscando compreender a construção de um novo sujeito histórico, integrado a sociedade do consumo, diferente daquele sujeito anterior – a classe trabalhadora. Para pensar esse sujeito, Marcuse recorre à teoria psicanalítica de Freud buscando compreender porque os sujeitos se identificam com o novo poder, instaurado no pós-guerra. Para ele, a dominação é interiorizada, com uma nova exigência moral:

Os indivíduos introjetam valores e objetivos, os quais estão incorporados nas instituições sociais, na divisão do trabalho, na estrutura de poder estabelecida, e assim por diante. E, inversamente, as instituições sociais e políticas refletem as necessidades socializadas dos indivíduos, as quais se tornam deste modo suas próprias necessidades. Este é um dos processos mais importantes na sociedade contemporânea (MARCUSE, 1968: 146-147)

Nesse sentido, Marcuse defende que com a automação do trabalho não foi mais necessário reprimir os indivíduos para que trabalhem e abriu espaço para o tempo de lazer e ócio criativo dos sujeitos⁴. Entretanto, o novo princípio de liberdade estabelecido se constitui no consumo, principalmente o supérfluo, trazendo a ideia de falsa necessidade. Apesar da definição de que na sociedade contemporânea o sujeito histórico, responsável por uma possível revolução deixou de existir, o autor ainda apresenta a ideia teórica de revolução, observando que o tempo de trabalho exercido diminuiu e a existência de tempo de lazer e ócio são uma possibilidade para a consciência. Entretanto, na atualidade, o tempo do lazer e do ócio são cultivados para a sua própria formação de trabalhador, a contínua formação para o saber ser no trabalho, tornando-se empregável.

A obra de Marcuse é precursora de toda uma literatura sobre crítica ao trabalho abstrato e ao capitalismo. O autor nos auxilia a compreender as transformações do trabalho e a ideia de interiorização dos valores morais de uma nova sociedade e da nova concepção de trabalho baseado na competência. O princípio de liberdade, intrínseco ao processo de emancipação presente na autonomia, preconizado na política de qualificação profissional, se constitui no consumo enquanto entendimento de caminho à autonomia.

Assim, a emancipação é concebida no sentido de uma autonomia que possibilita novas formas de pensar a realidade e de nela intervir. Ou seja, a autonomia enquanto conceito pressupõe a “capacidade de tomar decisões enquanto ser, ou grupo racional e consciente” (CATTANI, 1996, p.148). Nessa perspectiva, a autonomia dos indivíduos se expressa em vários níveis. Salienta-se a existência de dois principais: um que se refere à possibilidade de escolha ligada as atividades laborais, que possibilita a satisfação pelo trabalho, e outra que se refere à ação política.

Diversos autores demonstram que frente à categoria trabalho, duas noções estão ligadas à autonomia: a de qualificação e a de competência. A primeira é entendida como

⁴ Essa tese é central na obra “Eros e Civilização”, em que defende que é o tempo livre e não mais o tempo do trabalho que passaria a ser o elemento organizador da vida social. Essa temática foi posteriormente estudada por Domenico de Masi, nas obras: “O ócio criativo” (2000), “O futuro do trabalho”(2000), entre outros títulos.

aptidão sobre determinada técnica, manual ou intelectual e a segunda é entendida como pertencente a primeira. Entretanto, assim como demonstramos anteriormente, o autor diferencia qualificação de competência. A competência é entendida como uma nova forma de trabalho, ligada a concepção de educação, em que ao trabalhador não basta *saber fazer*, mas torna-se necessário *saber ser* como apontado por Hirata. Neste sentido o trabalhador qualificado é aquele que domina a técnica sobre a atividade laboral do seu trabalho e a autonomia estaria vinculada a uma possibilidade de ação política pelo direito ao trabalho.

Com as mudanças no modelo de produção e com isso, no modelo de trabalho, a noção de autonomia real e autonomia outorgada do trabalhador tornam-se importantes para compreender a concepção de formação profissional. A partir disso entendemos que a autonomia real do trabalhador é “a iniciativa tomada, é a criação e o poder de decisão ante uma situação imprevista” (ROSENFELD, 2004, p.205). E sua relação com a autonomia outorgada é paradoxal:

Assim, a autonomia outorgada remete ao paradoxo em relação à autonomia real, já que a autonomia pode ser compreendida em dois sentidos: o primeiro, em seu sentido positivo, a autonomia real no trabalho que é a autonomia do “fazer bem”, que é reconhecido pelos seus pares. Essa autonomia permite proteger-se, uma vez que ela preserva o grupo como base identitária e possibilita um retorno sobre si mesmo capaz de conferir um sentido ao trabalho. O segundo, em seu sentido instrumental, a autonomia é outorgada enquanto instrumento de coordenação das relações de trabalho e visa atingir um objetivo econômico de gestão da empresa. (ROSENFELD, 2003, p.).

De acordo com a autora, os sujeitos passam por um dualismo de viver no trabalho sendo ele mesmo (*l'être-soi*) e ao mesmo tempo viver frente às exigências do trabalho que demanda uma maneira de ser ele mesmo (ROSENFELD, 2003), mas seguindo os preceitos do esperado pelo ‘saber ser’. Assim, esta dualidade impede que este trabalhador seja ele mesmo, pois há um comportamento esperado, em uma nova dimensão construída do ser trabalhador, no seu modo de ser moral, pois o novo método de trabalho contempla um modo de viver a vida, de consumo, de pensar, de sentir e agir, ou seja, a constituição de um novo *ethos*.

Assim, compreendemos que estamos diante de um paradoxo em que a formação profissional pensada para a autonomia dos sujeitos é própria do momento histórico. Axel Honneth apresenta grande contribuição para compreender este processo ao esboçar as concepções de um novo capitalismo. Pensar a emancipação e a autonomia no novo capitalismo remete ao que ele denomina “*paradoxos do capitalismo*” (2003,2006). O novo

capitalismo logra o progresso moral, e se apropria do caráter emancipador de valores e normas, como um progresso moral institucionalizado, baseado no capitalismo flexível. Ou seja, o trabalho que para Marx é a extensão dos sujeitos e sua possibilidade de emancipação, é agora, incorporado na vida cotidiana do trabalhador, passando a estruturar sua própria dimensão moral.

Procurando compreender essa dimensão, o quadro teórico que o autor apresenta analisa a dominação social e os processos sociais inerentes a sociedade: as “patologias do social”; a “teoria do reconhecimento” e os “paradoxos do capitalismo”. Neste último eixo é que vislumbramos maior atenção.

Para o autor, a revolução neoliberal, o novo capitalismo mobilizou recursos morais com a herança do pós guerra e do taylorismo e fordismo, instrumentalizando-as. Assim, os sujeitos aparentemente se tornaram responsáveis por seu destino, donos de si e autônomos em relação ao sistema. O que ocorre é que esse é o paradoxo do capitalismo. Esse paradoxo é entendido como “uma explicação de uma estrutura contraditória específica” (HONNETH, 2006, p.286).

Esse capitalismo paradoxal apresenta como principais ideais normativos do período pós-guerra, como progressos morais institucionalizados, quatro aquisições institucionalizadas: a) o individualismo, enquanto representação dominante de si; b) a ideia de igualdade universal, como reguladora das relações jurídicas; c) a ideia de performance como atribuidor de status; e d) a ideia de amor romântico como avanço emocional da vida cotidiana (HONNETH, 2006, p.277).

O individualismo possibilita a busca da realização de si, oportunizando ao sujeito experimentar facetas de sua autonomia. Entretanto, esse individualismo é instrumentalizado, dissipando seu caráter emancipador. No mercado de trabalho, os trabalhadores valorizados são aqueles que se disponibilizam a engajar-se em diferentes atividades, apresentam ter grande flexibilidade, dispendo de grandes competências e recursos para participar de diferentes projetos. Nesse sentido, a busca de qualificação torna-se tarefa do próprio trabalhador, que deve manter-se empregável⁵.

A igualdade universal está ligada ao sistema jurídico, produzindo novos direitos sociais e protegendo direitos subjetivos, como o das minorias étnicas. A performance dos

⁵ Algumas empresas oferecem a formação profissional continuada, estando esta tarefa, vinculada a estrutura de recursos humanos das empresas, e sua contínua formação, torna-se obrigatória.

sujeitos representa “o valor efetivo de suas contribuições à reprodução da sociedade sob a forma de um trabalho a fim de obter maior estima social e a compensação material que a acompanha “(HONNETH, 2006, p.278). Nesse sentido, o sujeito empreendedor de si, dispõe do direito a um trabalho como forma de contribuição social, mas deve ser apto a reagir de maneira flexível a cada novo desafio encontrado. A estima social é valorizada pela capacidade de consumo do trabalhador, baseando assim em um direito subjetivo: o de praticar a sua cidadania enquanto sujeito de consumo.

Portanto, as contribuições de Honneth mostram que o novo capitalismo ao dissipar o caráter emancipador das normas e valores e institucionalizá-las transforma a emancipação e a autonomia como instrumentos de legitimação das relações trabalhistas (HARTMANN & HONNETH, 2006). O individualismo como autonomia pautou a exigência de qualificação e de um saber ser como forma de pertencimento ao sistema econômico, não distinguindo a esfera privada da pública, exigindo competências comunicacionais e emocionais no mundo do trabalho (HONNETH *apud* ROSENFELD, 2007, p.451). Na busca incessante por qualificação, não só técnica, mas também emocional, diversos livros passaram a ser fortemente recomendados por especialistas da área de recursos humanos.

Nesse sentido, pensar a política de qualificação profissional no Brasil nos remete a questionar a que categorias esta política propõe e a que dimensões estão associadas, buscando desvelar conceitos utilizados e compreender o sentido dado a formação profissional.

No domínio do trabalho, o senso emancipador do ideal do individualismo se transforma em um instrumento de legitimação das relações capitalistas (HARTMANN & HONNETH, 2006, p.292), integrando os sujeitos ao processo econômico exigindo maior qualificação e desenvolvimento de suas competências.

Nesse sentido, entendemos o próprio ser trabalhador constituído como um paradoxo no capitalismo, pois ele tem consciência de sua condição assalariada e ao mesmo tempo, constrói suas resistências, os seus mecanismos de defesa e as suas organizações. Não é objetivo deste estudo analisar estes mecanismos de defesa da classe trabalhadora, mas é importante ressaltar que elas existem e constituem-se em um lugar na própria concepção do capitalismo flexível.

O presente estudo consiste em compreender a formação profissional e a autonomia no trabalho frente as políticas de qualificação profissional no Brasil, refletindo sobre as concepções que conformam esta política pública e o debate entorno de sua prática, a partir da

visão apresentada no conselho tripartite do CODEFAT e assim, dos gestores, dos trabalhadores e empresários.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A análise de políticas públicas enquanto área do conhecimento surgiu nos Estados Unidos rompendo com a tradição europeia que pautava a análise na produção dos governos. Entre os pais fundadores da disciplina destaca-se Laswell, que define política pública como um processo de decisões e análises, e que implicam em formulação, resultados e interesses. Isso culmina em diferentes setores que influenciam os resultados das políticas, o que a contribuição de pesquisadores da área, governo e mídias debatem e conformam a *policy analysis* (análise de política pública).

Conforme Souza (2006), o conceito de *policy analysis* compreende o conceito de *policy content* (conteúdo da política), de *politics process* (processos políticos) e *polity* (instituições políticas), *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle*. A concepção de *policy networks* envolve a dinâmica relacional entre as diferentes instituições que compõem a política, a partir do executivo, do legislativo e grupos da sociedade na formulação de uma *policy*. De acordo com Frey (2000), ao analisar políticas públicas em países em desenvolvimento, é necessária uma adaptação destas interpretações, não as entendendo apenas como “*polity*” e “*politics*”.

A análise de Políticas Públicas engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade. HAM e HILL (1993, p. 13) analisam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões que uma decisão”, destacando os aspectos da análise de políticas públicas.

Entendemos que analisar o Plano Nacional de Qualificação – PNQ , trata-se de um estudo do conteúdo da política (*study of policy content*), no qual procuramos descrever e explicar a gênese e o seu desenvolvimento, isto é, descrever o seu surgimento, como foram implementadas e em certo modo, os seus resultados; bem como o estudo do processo da política (*study of policy process*), em que focamos a análise para os estágios pelos quais passam a influência de diferentes fatores, sobretudo do a atores, na formulação das políticas e

sua implementação. Entendemos ainda, como veremos mais adiante, que no debate acerca do PNQ, no CODEFAT, estamos frente a uma “elite governante”, pois o poder de decisão de aplicação do recurso do FAT e suas diretrizes de execução estão nas mãos de um pequeno grupo de indivíduos-chave.

Embora façamos a adoção de análise do Plano sob a ótica da *policy process* e *policy content*; vale ressaltar, que a escolha metodológica se trata de um modelo analítico descritivo; isto é, descrevendo a realidade existente. Assim, embora a análise procure desvelar os conceitos empregados e o embate ideológico que preside na discussão e na execução da política pública, isto deve ser tomado como uma intenção de análise que implica na aderência em relação ao modelo brasileiro. Tal temática é analisada no próprio item deste capítulo.

2.1. O modelo para a Política Pública Brasileira

A abordagem de Hermílio Santos (2005) apresenta uma adaptação destas teorias, ao caso brasileiro. O processo de formulação de políticas públicas é analisado a partir da noção de “redes de políticas públicas” em que a participação de diferentes atores no processo é contemplada “Por rede de políticas públicas entende-se a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência” (SANTOS, 2005, p. 62).

Neste tipo de abordagem, estado e sociedade civil executam de maneira conjunta as políticas sociais. Essa possibilidade de análise auxilia a pensar a formulação das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, em que diferentes agentes estão envolvidos em sua execução (ONGs, sindicatos, sistema S – SENAI, SENAC, SEBRAE, entre outros).

Entretanto, ao pensar uma política pública, no caso de estudo da política de qualificação profissional, é necessário refletir sobre as relações estabelecidas entre Estado e Mercado, conforme apontado por Esping Andersen. Neste caso, as demandas por qualificação profissional são apresentadas pelas empresas, nos locais de sua proposição, que ao proporem aos cursos necessários para a qualificação dos trabalhadores, acabam apontando as necessidades para a empregabilidade. As empresas, principalmente multinacionais tiveram grande influência nas políticas de formação da qualificação, pois implantaram modelos de gerenciamento mais organizados, formalizados, instituindo planos de cargos e salários, funções, carreiras e níveis hierárquicos. Neste contexto, o Estado passa a intervir diretamente na formação profissional da mão-de-obra criando órgãos como o SENAI, o SENAC e as Escolas Técnicas Federais (FLEURY; FISHER, 1992).

Na perspectiva de Abranches (1994), as políticas sociais não devem estar pautadas no mercado, pois na ocorrência desta situação, o foco da política social volta-se ao mercado, excluindo seu aspecto social. Para ele, as políticas sociais visam compensar os efeitos perversos existentes na sociedade que coloca determinados grupos em situação de dependência. É nesse momento que as políticas sociais atuam para compensar esses efeitos, garantindo padrões mínimos de subsistência.

As políticas sociais desenvolvidas pelo Estado agem em duas dimensões: em grupos que já têm suas capacidades reduzidas em obter renda suficiente à sua sobrevivência (invalidez permanente, velhice) e em grupos em situação transitória, como é o caso do desemprego. Nesta segunda dimensão, a perspectiva da inclusão através de acesso à renda é incorporada.

O Estado, na formulação de políticas sociais, assume um papel importante, até mesmo central. Entretanto, a partir de uma série de reformas que foram desenvolvidas, tal papel modificou-se e outras instituições passaram a ocupar também um espaço nessa área. No desenvolvimento de diversas políticas, a institucionalização de conselhos e comissões tripartites, com participação de diversos setores da sociedade, estabeleceu um novo marco nas relações entre Estado e Sociedade civil.

No caso das políticas desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho, diversos atores estão envolvidos no seu processo de formulação e execução. No âmbito da política de qualificação profissional, as diretrizes gerais do PNQ são elaboradas no MTE e sua execução ocorre nos estados e municípios, com diversas organizações da sociedade civil. Além destas, a participação das Comissões de Emprego e Renda ocorre na definição dos cursos que serão oferecidos em cada município ou consórcio de municípios. Nesta relação entre Estado e Mercado, o PNQ apresenta como diretrizes e objetivos a autonomia dos sujeitos através de um pensamento emancipatório, agregando-os a um mercado de consumo.

Um novo processo baseado em cadeias de produção e no fomento de um mercado consumidor de massa foi marcado por Taylor e Ford no final do séc. XIX. Henry Ford, ao criar a linha de produção e tornar o veículo automotor um meio de locomoção massivo e não mais artigo de luxo, contribuiu para a criação e expansão do mercado de consumo de massa. O conceito de sociedade do consumo está ligado à relação de demanda e oferta, com circulação de pessoas, capitais e produtos. A riqueza enquanto símbolo de realização pessoal e social aliado a este mercado tornou-se a grande expectativa da sociedade contemporânea.

Para além, a padronização da produção baseada na rapidez da produção em cadeia, e no já citado mercado consumidor, a necessidade de aceleração já estava colocada. A caricatura apresentada por Chaplin em “Tempos Modernos”, caracteriza este trabalhador que surge focado na rapidez. Desse modo, além da aceleração mecânica dos trabalhadores, estava colocado a aceleração intelectual dos mesmos, intensificando o ritmo de trabalho e assim, a diversidade de tarefas que precisam ser executadas de maneira simultânea.

O modelo de mercado autoregulável, adotado nos países na intensificação da revolução industrial, responde ao modo do sistema de mercado:

Todas as rendas devem derivar da venda de alguma coisa e, qualquer que seja a verdadeira fonte de renda de uma pessoa, ela deve ser vista como resultante de uma venda. É isso que significa o simples termo de “sistema de mercado” da qual designamos o padrão geral descrito. Os lucros não são mais garantidos, e o mercado tem que auferir seus lucros no mercado (POLANYI, 2000, p.60-62)

Esse modelo com um olhar respectivo histórico, atua, segundo o autor, sob a mesma lógica do liberalismo, como um capitalismo financeirizado. Sob este prisma, o sistema de mercado se impõe como regulador de todas as relações sociais e políticas, configurando assim e gerando a necessidade de um novo trabalhador.

2.2. Estado de Bem Estar Social e Neoliberalismo: Duas perspectivas sobre a formação profissional

O debate em torno do Estado de Bem Estar Social, não é recente. Diversos economistas, desde o século XIX, debatem a relação entre capitalismo e Estado de Bem Estar. Essas discussões apontam a existência de duas formas: um o Estado Neoliberal e outro o Estado de Bem Estar Social. Ambos buscam um ponto comum que é o desenvolvimento político e econômico de um determinado país.

As políticas de cunho neoliberal foram preponderantes até a implantação do Estado de Bem Estar Social. Com os estudos de Keynes (1992), sobre o papel do Estado e a relação com o mercado, esse debate ganhou força, principalmente sobre o Estado e sua intervenção na economia. Segundo Keynes (1992) para um crescimento econômico estável, seria necessário

buscar uma maior equidade social, ligando dessa forma, a política econômica e a política social lado a lado.

O Estado assume um papel maior frente às políticas sociais, durante o século XX, em um contexto internacional, sendo constituído em diversos países o modelo de *Welfare State*. De acordo com Esping Andersen (1995) o Estado de Bem Estar Social contribuiu para uma nova compreensão da relação Estado e Mercado, promovendo o debate sobre a provisão social e suas implicações, no âmbito de uma justiça social. O autor apresenta a existência de três tipos de *Welfare State*.

O primeiro é o denominado liberal, com as características: uma reforma social limitada, com planos de previdência mínimos e transferências universais escassas. Nesse modelo, há uma preocupação de que os benefícios sociais concedidos não ocupem o lugar do trabalho. Ou seja, as contribuições são mínimas. Os países que adotam este modelo são os Estados Unidos, a Austrália e o Canadá.

O segundo é exemplificado por países como a França, a Áustria e a Alemanha, em que a condição de classe e status pressupõe a noção de direitos. O Estado enquanto provedor de benefícios sociais, substitutos do mercado, não alcançou uma redistribuição devido a diferenciação de status.

O terceiro é representado pela social democracia, em que o dualismo entre estado e mercado foi superado. Nesse caso, defende-se que os trabalhadores precisam de saúde, acesso à educação e recursos sociais para participar efetivamente como cidadãos da sociedade (ESPING ANDERSEN, 1995, pg. 89).

A social-democracia foi uma marca forte da reforma social e esse formato superou os dualismos entre estado e mercado. Isso se traduz em um Estado de Bem Estar Social desmercadorizante e universalista, como exemplo, os países escandinavos. O autor explica que a desmercadorização da mão de obra acontece a partir do momento em que a prestação de serviço, ou seja, o trabalho é concebido como uma questão de direito ou quando é possível que uma pessoa se mantenha sem depender do mercado. Esping-Andersen (1991) faz a ressalva de que estes modelos não podem ser concebidos como tipos puros, apenas com características predominantes.

Diversos autores analisam essa relação entre estado e mercado, pensando no papel do Estado enquanto provedor de uma justiça social. Segundo Offe (1984), ligado à perspectiva da esquerda, no Estado de Bem Estar Social os indivíduos passam a serem “clientes” do Estado,

dependendo dos serviços e bens coletivos garantidos pelo Estado que proporciona sua subsistência. Já os conservadores liberais defendem que a ação do Estado no âmbito social deveria ser restrita à área de caridade pública, isto é, ao auxílio à pobreza e de forma a complementar os benefícios privados, oferecidos pelo mercado. Isso significa que o Estado deve prover apenas auxílio à pobreza da população, deixando que o acesso a bens e serviços seja provido no mercado, englobando o acesso ao trabalho – numa visão de que aquele que o detém é o melhor preparado.

Entretanto, para alguns autores, o chamado *Welfare State* vem sofrendo diversas crises, desde a década de 80. De acordo com Demo (1996) o problema não se centra tanto em uma crise financeira dos programas sociais, mas na efetivação da redução da desigualdade e da pobreza. Conforme o autor, na medida em que o Estado sob o capitalismo depende do mercado, pensá-lo “como patrono da cidadania popular, é a maior utopia histórica dos defensores do *Welfare State*. Não percebem que essa situação foi apenas a trégua, nunca a redenção do capitalismo” (DEMO, 1996, p.70). A crise do Estado de Bem Estar Social estaria mais ligada a novas formas de organização da própria sociedade, aos efeitos da desindustrialização e à nova estrutura organizacional mais diversificada. Entretanto, alguns teóricos se colocam em posição contrária, argumentando que o Estado de Bem Estar Social teria se mantido, se revelando em uma instituição sólida (THERBORN, 1995).

Para Draibe (1988), alguns estudos sobre o papel do Estado de Bem Estar, pautavam-se no debate sobre a justiça social, redução da pobreza e desigualdade. A corrente progressista apresenta que a crise do Estado estaria ligada à efetiva mudança destas questões e não relacionadas ao modelo em si. Já a corrente mais conservadora pautava que os gastos públicos ocasionaram um desequilíbrio orçamentário, provocando inflação, além de desestímulo ao trabalho.

Na análise de Esping-Andersen (1995) todos estes autores (de convicções liberais, conservadoras, entre outros), apresentaram respostas diferentes a esta problemática, mas chegaram a uma análise comum que se baseia na relação entre Mercado e Estado. O que se torna central nesse debate é saber em que condições as desigualdades sociais produzidas podem ser desfeitas pelo Estado.

Os efeitos do Estado de Bem Estar Social e o debate em torno do papel do estado desencadearam, após a segunda guerra mundial, novas correntes de pensamento, entre elas o

neoliberalismo, tendo como representante a obra de Hayek (2000) ⁶ que apresentava como pressuposto básico a desigualdade como valor positivo e necessário à sociedade, pois dela derivavam a liberdade dos indivíduos e a concorrência. Destaca-se também o pensamento de Mead (2000), apresentando a livre concorrência dos indivíduos como necessários para o desenvolvimento social. Para ele, o mercado deveria ser o responsável pela geração de oportunidades, de trabalho e renda, sendo o Estado responsável por gerar motivação aos trabalhadores e não igualdade e oportunidade.

O neoliberalismo tomou espaço a partir da década de 1970 com a implantação nos Estados Unidos com Ronald Reagan e com Margareth Thatcher na Inglaterra, tendo o ideário de que o Estado deveria prover uma estabilidade monetária, contendo gastos com bem-estar e restaurando as taxas naturais de desemprego.

No Brasil, havia uma situação peculiar, pois, o país saía de um regime autoritário, necessitando uma redefinição do papel do estado, diante da pressão popular e dos altos índices da inflação no período. A partir do início do processo de redemocratização, o Brasil foi marcado pelas reivindicações da sociedade civil e uma nova estrutura do estado. De acordo com Cohn (1995), nessa reestruturação, o Brasil não assumiu um papel totalmente neoliberal, devido ao movimento de vários setores da sociedade o que culminou na Constituição de 1988 marcada por direitos sociais (Constituição Cidadã). Com isso, também se assegurou o fortalecimento do conceito de cidadania e participação social. Nesse sentido, além do próprio Estado, a sociedade civil organizada assumiu um novo papel, institucionalizando-se frente ao Estado.

2.3. O trabalho como Direito Social

A Constituição Brasileira de 1988, denominada Constituição Cidadã, avançou no que se refere aos direitos sociais. O acesso à educação, saúde, lazer, esporte, cultura, entre outros, foram assegurados pela Carta Magna. Nesse sentido, com relação ao trabalho não foi diferente. O acesso ao trabalho é um direito do ser humano, e segundo a Constituição Federal, em seu artigo 1º, esse trabalho exerce uma condição da efetividade da existência digna. Segundo Silva (1995), ter esse direito assegurado pressupõe o direito individual ao livre

⁶ A corrente de pensamento neoliberal tinha como expoente a Sociedade *Mont Pèlerin*, que se baseava na contraposição ao pensamento de Keynes, buscando um novo capitalismo. Pensadores como Milton Friedman e Karl Popper compartilhavam do mesmo ideal, participando da Sociedade.

exercício de qualquer trabalho, à escolha de uma profissão, à orientação e à formação profissional.

O Governo Federal, no estabelecimento de suas prioridades e programas, corrobora com a visão de que o trabalho é a atividade humana que concretiza a dignidade, a cidadania e a própria identidade social dos indivíduos, sendo direito social estabelecido no art. 6º da Constituição Federal. Ao direito ao trabalho também se associam o direito à remuneração justa, a condições igualitárias e satisfatórias de trabalho, ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, à proteção contra o desemprego e à aposentadoria, entre outros prescritos no art. 7º da Constituição. Nesse sentido, compreender o trabalho como direito, oferece a compreensão de que a qualificação profissional é assim compreendida como um direito do trabalhador.

No Brasil, em 2002, cerca de 34,4 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza (renda de menos de um quarto de salário mínimo); e 72,9 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza (renda de meio salário mínimo). A distribuição da riqueza do país mostrava-se assim muito desigual: 1% da parcela mais rica da população possuía renda superior à da metade de toda a população brasileira⁷. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2007) analisou que essa desigualdade de renda no Brasil modificou-se no período de 2001-2005, onde uma relativa estagnação da renda *per capita* foi percebida, tendo aumentado a renda média geral da população. Mesmo assim, o IPEA ressalta que neste momento histórico, diferente de outros, a redução observada foi resultado de uma mudança real na desigualdade, considerado um avanço na perspectiva da inclusão social.

O importante deste levantamento é que, conforme analisa Soares (2007), a renda que contribuiu para a diminuição da desigualdade se constituiu principalmente pela renda derivada do trabalho, correspondendo a três quartos da renda; sendo assim, apenas um quarto a renda não derivada do trabalho. Nesse sentido, a alteração do índice de desigualdade está diretamente ligada ao trabalho, pois a renda oriunda de transferências de renda (governamentais) ou renda privada (aluguéis, pensões, aposentadorias) correspondem a apenas um quarto da renda referida.

O acesso a renda, na perspectiva da inclusão social, tem sido pauta constante na agenda do governo e nas políticas sociais. Souza (2003) demonstra que combater a pobreza no

⁷ Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Ipea, 2003. Dados informados pela Secretaria de Comunicação do Governo Federal – SECOM, 2010. Disponível em: www.secom.gov.br.

Brasil exige compreender o modo como essa se cristaliza, alertando sobre o *ethos* econômico dominante, reduzindo os pobres a uma condição de subcidadão, o que somado à sacralização da qualidade e ao culto das competências, o leva a introjetar a culpa por sua condição de miséria.

Ou seja, estar inserido na categoria empregado ou desempregado contempla uma concepção moral que atribui o desemprego a uma falha de caráter individual (Monnerat *et al*, 2006), e o emprego ao sucesso profissional. Assim, cada indivíduo torna-se responsável pela sua própria sobrevivência, sendo que a responsabilidade individual assume papel central nesse processo. Tornar-se empregável à luz do mercado passou a ser responsabilidade do trabalhador.

No Brasil, as políticas sociais de acesso a renda, possuem a perspectiva da inclusão social. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE alguns programas possuem essa perspectiva, como as que se referem ao Sistema Público de Emprego e os programas específicos como o Programa de Geração de Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Qualificação (PNQ).

Os estudos realizados pelo IPEA (2007) demonstraram que o acesso à renda que promoveu a redução da desigualdade social no Brasil nos últimos anos, gerou, ao mesmo tempo, a necessidade de qualificação do trabalhador, frente a um mercado de trabalho pautado por novas relações profissionais (novo paradigma tecnológico).

Para ter acesso a uma renda, o trabalhador se viu diante de um quadro em que ele é o próprio responsável pelo seu sucesso ou insucesso, em que o emprego é atribuído ao sucesso profissional e o desemprego a uma falha de caráter individual. Estas relações estão incluídas em uma nova concepção moral da categoria trabalho⁸, atribuindo aos indivíduos à necessidade de ser empreendedor de si e do seu destino.

A concepção de qualificação profissional como direito do trabalhador presente no PNQ é relativamente recente através da implantação da política em 2003. Essa concepção é oriunda dos movimentos sociais e do movimento sindical da década de 90. Esta concepção é fortalecida pelo Plano Plurianual (2004-2007) através do Programa de Qualificação Social e

⁸ De acordo com a definição do Dicionário do Pensamento Social do Século XX, a categoria Trabalho é o esforço humano dotado de um propósito e envolve a transformação da natureza através do dispêndio de capacidades físicas e mentais. Já a categoria emprego, recente na história da humanidade, surgiu com a revolução industrial e se refere a um cargo ou ocupação do sujeito em determinada instituição, ou ainda uma relação entre compra e venda de força de trabalho.

Profissional. Este programa é operado com o Plano Nacional de Qualificação –PNQ. Esse caráter estruturante da política de qualificação enquanto direito é singular no âmbito das políticas públicas de emprego e renda. Assim, analisar a estruturação deste Plano e o contexto em que está inserido, é importante para compreender as dimensões da qualificação, da competência e da autonomia dos trabalhadores.

Contudo, a formação profissional enquanto ação do Estado, data do início do século XX. De acordo com Lima e Lopes (2005) experiências de educação profissional fomentadas por sindicatos socialistas e anarquistas forma reprimidas e a construção de uma rede pública de educação profissional foi estabelecida a partir de 1909.

Já na Constituição de 1934, a educação é de competência do Estado, quando nesta década, há uma grande expansão do ensino, inclusive com as primeiras faculdades de ensino superior do Brasil. Mesmo com a duplicação das escolas nos anos 30, na década de 40 há o entendimento de que a educação profissional não é de competência pública e sim de competência privada. Assim nasce o Sistema “S”, primeiramente com o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; após o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; o Serviço Social da Indústria – SESI e o Serviço Social do Comércio – SESC. Assim, os sistemas “S” se ocupam da qualificação profissional, fato observado até os dias de hoje, inclusive no Plano Nacional de Qualificação - PNQ, conforme veremos adiante.

Essa ruptura também ocasionou um distanciamento entre a educação formal escolar e a educação profissional, deixando de modo distante o ensino técnico do ensino superior o que levou a um desprestígio desta modalidade frente as demais.

O domínio das ciências, letras e humanidades (...)como os únicos saberes socialmente reconhecidos como válidos para a formação daqueles que desenvolveriam a função de dirigentes. Essa separação entre as diversas modalidades atenderia á demanda da divisão social e técnica do trabalho do paradigma taylorista-fordista (KUENZER, 1997)

Assim, mesmo com o Sistema ‘S’ responsável pelas ações de formação profissional, as escolas de trabalhadores oriundas de sindicatos assumem o trabalho como princípio

educativo⁹, fazendo parte de uma concepção de educação integral em conhecimento-trabalho-cidadania.

A partir da análise da contribuição de teóricos como Esping-Andersen sobre o papel do Estado na elaboração destas políticas fica evidente que é necessário avaliar se a qualificação pretendida/oferecida pelo Estado através destas políticas é de fato um meio para suprimir as condições de desigualdades sociais dos trabalhadores frente ao mercado.

Por isso, analisar a formação de seu contexto histórico e político do Plano nacional de Qualificação é fundamental para compreender em que medida a qualificação pretendida exerce um papel para a autonomia dos trabalhadores. No próximo capítulo, analisamos a formação do PNQ e o funcionamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador – CODEFAT.

⁹ Uma experiência exitosa neste sentido é o Programa Integrar, mobilizado pela Confederação nacional dos Metalúrgicos, formando aproximadamente 21.000 pessoas desde 1996 atuando em três linhas: 1. Qualificação profissional para trabalhadores desempregados; 2. Qualificação profissional para trabalhadores empregados e, 3. Qualificação para dirigentes sindicais.

II. A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ

Neste capítulo realizamos uma análise descritiva sobre as políticas de qualificação profissional no Brasil, resgatando sua história e formação, até o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, desde a formulação do plano, o eixo e linhas de atuação ao debate que ocorre no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT sobre sua execução. Também procuramos analisar as estratégias do plano, a proposta e objetivos, analisando o contexto ao qual o Plano é inserido na política nacional de qualificação profissional.

1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE CONTEXTO

O modelo de estado brasileiro que vigorou nos anos 1980 obedecia a um modelo de um certo protecionismo aos produtos nacionais com a premissa de assegurar os direitos trabalhistas, como demonstra Pochmann, “até então, a estruturação do mercado de trabalho era evidente e se dava por meio da ampliação dos empregos assalariados, sobretudo dos registrados, e da redução de ocupações por conta própria, sem remuneração e do desemprego” (2002, p. 65).

A base do governo nos anos 1990, foi orientada pela abertura ao mercado internacional, buscando estabelecer um padrão de consumo e colocando a indústria nacional no mercado global de competitividade.

Nesse período, a intensa privatização das empresas públicas e o corte de gastos do governo, através de ajuste fiscal, com o objetivo de redefinir o modelo de privatização do país. Nesse contexto, o governo criou agências federais de regulação e concessão de bens e serviços.

Nas políticas sociais, observou-se uma ampliação da ação das organizações não governamentais - ONGs e de serviços sociais descentralizados para os governos estaduais e municipais. Isto ocorreu como reflexo do pensamento de que o problema das desigualdades sociais seria sanado por meio da resolução dos problemas econômicos através da manutenção da estabilidade (Ferreira, 2006, p.93). Entretanto, o que se observou na vigência dois oito anos

de governo FHC, foi um crescimento econômico estagnado, num quadro de recessão econômica, não alcançando a redução almejada da pobreza.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, em derrota a continuidade do governo FHC, através do sucessor José Serra, iniciou-se um novo ciclo na política do país. Segundo estudiosos, do ponto de vista sociológico, a eleição do chefe de governo – retirante, nordestino- oriundo do movimento sindical dos anos 80/90 foi um marco político, com um programa de governo com elevada ênfase social (Freitas, 2007, p. 66). Algumas ações do governo anterior foram mantidas, como o corte de gastos públicos e o apoio às exportações, mas houve a suspensão das privatizações e a ampliação de ações de origem público-privada.

Entretanto, o destaque das ações do governo foi àquelas destinadas ao segmento mais pobre da população, através de políticas de transferência de renda. De diversos programas do governo FHC¹⁰, criou-se o Programa Bolsa Família, com foco em famílias que viviam abaixo da linha da pobreza. Na gestão do Programa Bolsa Família, foi designado como gestor único o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo que nos programas anteriores, outros ministérios eram designados, na gestão de cada programa. No Governo Lula, a ênfase dada aos programas sociais voltados à população mais empobrecida foi o foco das políticas públicas, fomentados principalmente pelo MDS.

Essas políticas foram claramente definidas nos Planos Plurianuais de governo, os denominados PPAs. Estes documentos são instrumentos (substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos) com a tentativa de instituir um planejamento que tenha natureza de Plano. O Plano é elaborado pelos governos a partir da dimensão estratégica definida pelo mesmo e organizado à luz dos cenários econômico, social, ambiental e regional. A partir deste panorama, são concebidos os Programas, que, no modelo de administração tradicional, respondem pela dimensão tática do PPA.

1.1. A elaboração do PPA como estruturante da Política Pública

Os Programas Plurianuais de Governo têm como objetivo geral dar coerência às ações de governo, articulando dimensões tática-operacional e estratégica. No que se refere à estratégica, a visão é de longo prazo. Já a dimensão tática-operacional é composta por programas e ações do PPA.

¹⁰ Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás.

Figura 1: Dimensões do Plano Plurianual de Governo.



Fonte: Governo Federal, PPA, 2008-2011

A estratégia de desenvolvimento ocorre através da execução dos programas e projetos incorporados no Plano de Governo, com uma visão de longo prazo.

O PPA 2004-2007 do primeiro mandato do governo Lula, foi denominado de Plano Brasil para Todos, possuindo como primeira diretriz a temática de “*Um novo Brasil é possível*”. Com a proposta de eliminação da fome e da miséria, visando a construção de uma sociedade dinâmica e moderna, através da geração de empregos e riquezas, estabeleceu como princípio a justiça social com um crescimento firme e duradouro. Os problemas fundamentais apontados pelo PPA como estratégicos a serem enfrentados são “a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras” (Brasil, PPA, 2004-2007).

O PPA apresentou como objetivo inaugurar as seguintes estratégias de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo *mercado de consumo de massa* (grifo nosso), por investimentos e pela elevação da produtividade; e redução da vulnerabilidade externa por meio da *expansão de atividades*

competitivas (grifo nosso) que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. Nestas dimensões, o acesso ao emprego é apresentado como um elemento central para a inclusão social e a redistribuição de renda, e ainda, entendido como a via básica de inclusão, possibilidade o aumento da arrecadação pública e facilita a implantação de processos de redistribuição de renda.

O fortalecimento da educação e capacitação dos trabalhadores e as atividades nacionais de inovação apareciam como uma diretriz do Plano. A política de ciência e tecnologia promovia o foco na ampla articulação com as demandas de inovação do setor produtivo e com as políticas industriais, buscando-se maior integração entre empresas e universidades e institutos de pesquisa. Replicando ainda, a outros setores como biotecnologia, química fina, microeletrônica e novos materiais. O documento apresenta que a atual revolução tecnológica deve ser acompanhada e fortalecida por um sistema nacional de inovação que expanda e diversifique as atividades de pesquisa e desenvolvimento de processos e produtos.

É interessante observar que a proposta do PPA, no longo prazo, objetiva-se em inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Uma das diretrizes dessa incorporação é através do acesso ao trabalho, pois a estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade e rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda.

Já no PPA 2008-2011 foi focado na aceleração do crescimento econômico do Brasil promovendo a inclusão social e a diminuição das desigualdades regionais. Foi focado em três eixos de trabalho: educação de qualidade, crescimento econômico e agenda social.

No primeiro eixo foi estruturado o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como foco na “primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar” (PPA 2008-2011, p.1). O segundo eixo foi executado com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, focando no desenvolvimento econômico através de investimentos locais e abertura de novos mercados (internacionalização). Já a Agenda social é voltada a várias iniciativas, fortalecendo a cidadania e inclusão social.

A qualificação profissional é entendida como fator de competitividade no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, como garantia de expansão da capacidade de produção

que se traduzirá em aumento da produtividade e da competitividade da economia. Também aparece no plano a qualificação integrada no âmbito da Política Nacional de Juventude, como necessária a inclusão do jovem na economia (mercado consumidor)

Os programas prioritários, no entanto, voltados à qualificação profissional são três:

- Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem);
- Programa de Qualificação Social e Profissional (Trabalhadores): formação inicial e continuada dos trabalhadores, em particular dos segmentos mais vulneráveis (mulheres chefes de família, afro e índio descendentes, desempregados de longa duração, pessoas portadoras de deficiência, etc), e ações integradas de certificação e de orientação do trabalhador, o Programa articula ações voltadas à elevação de escolarização com inserção no mundo do trabalho e desenvolvimento sócio-econômico-ambiental;
- Qualificação como saída para programas como o Bolsa Família (Executados por meio do PNQ, Planteqs e Planseqs);

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 – Plano Mais Brasil estabelece que são prioridades o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual está contido o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e o Plano Brasil Sem Miséria.

A fim de obter êxito ante os desafios decorrentes do crescimento e da maior inserção do país no cenário internacional, é necessário um esforço de organização e interlocução visando ao fortalecimento do pacto federativo entre os governos dos entes federados e, ainda, a ampliação de canais de diálogo entre o setor público e privado, além da sociedade civil, em favor de um modelo de gestão que atribua ao trabalho e ao emprego, em suas mais variadas vertentes e as diversas formas de inserção produtiva, a condição de valor central, por meio do trabalho decente e da erradicação do trabalho escravo e infantil, bem como do incremento nas condições de segurança e qualidade do trabalho, do acesso ao crédito e às fontes de financiamento, da capacitação e desenvolvimento dos trabalhadores nacionais ou estrangeiros e do apoio às formas associativas e cooperativas dos trabalhadores.

Os programas de acesso ao trabalho e renda são implementados através do sistema público de emprego e renda, com o fortalecimento de programas de qualificação profissional. A seguir, analisamos os principais programas voltados à qualificação profissional de trabalhadores.

2. SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O Ministério de Trabalho e Emprego conta com uma estrutura complexa e descentralizada. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é o “carro-chefe” das políticas do MTE e está estruturado em três grandes áreas: 1) as políticas passivas, de caráter compensatório (abono salarial e seguro desemprego); 2) o conjunto de políticas de crédito produtivo; e 3) as políticas ativas de qualificação profissional. Os recursos oriundos do FAT financiam dois programas principais: o Programa de Seguro-Desemprego que corresponde ao pagamento do benefício, a qualificação profissional e intermediação de mão de obra e os Programas de Geração e Emprego e Renda que corresponde ao estímulo à geração de emprego e fortalecimento de micro e pequenas empresas.

O Programa de Seguro Desemprego possui uma rede de atores que o executam: a Caixa Econômica Federal – através do pagamento de benefícios; os Postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE) – que operam a intermediação de mão de obra para o setor formal; e a existência de convênios com secretarias estaduais e trabalho e renda, prefeituras municipais, centrais sindicais, entre outros com a finalidade de colocação de mão de obra, como o Programa Primeiro Emprego (SERRA, 2009).

Na década de 90, a organização de um aparato institucional para a realização de políticas ativas e passivas de emprego e renda para trabalhadores desempregados e a população em situação de risco social, sendo assim criado um sistema público de emprego no Brasil. A instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FAT, foi uma inovação institucional para a construção desse sistema.

O fundo, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE custeia as ações de cunho compensatório aos trabalhadores desempregados, proporcionando uma forma de proteção social a este segmento. Sua instituição ocorreu em 1990, com a aprovação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regulamentando também o Seguro Desemprego, e o Abono Salarial. Os recursos do FAT são oriundos das contribuições do Programa de Integração Social – PIS (LC nº07, 07/09/1970) e do Programa de Formação do Servidor Público – PASEP (LC nº08, 03/12/1970). Na lei de criou o FAT também foi instituído o CODEFAT, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O CODEFAT é um órgão colegiado, tripartite e paritário, com participação do segmento dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. O órgão tem uma função

importante na organização da política nacional, pois elabora as diretrizes de programas e a alocação dos recursos do FAT, acompanha a execução dos projetos financiados e apresenta propostas de aperfeiçoamento das ações existentes na área. Nesse sentido, a constituição do órgão é considerada um avanço na política.

O cenário da década de 1990 foi de ampliação da participação social nas decisões das políticas do país, consequência da Constituição de 1988 que ampliou os direitos sociais e preconizou a participação dos movimentos sociais no processo decisório. As políticas oriundas deste período resultaram em descentralização, da participação social e da parceria público privado, marcada fortemente pela execução das políticas por órgãos conveniados ao governo.

Diversos atores apoiam e desenvolve a qualificação profissional como o Sistema "S", formado por organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas) e tem a finalidade de qualificar e promover o bem-estar social de seus trabalhadores, segundo o Portal Senai.

As organizações do Sistema "S" subordinadas à Confederação Nacional da Indústria são o Senai – a quem cabe a educação profissional e a prestação de serviços de assistência técnica e tecnológica às empresas do setor –, o Sesi – que promove a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e de seus dependentes por meio de ações em educação, saúde e lazer – e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), que promove o desenvolvimento da indústria através da capacitação empresarial e do apoio à pesquisa e à inovação tecnológica (Portal SENAI, <http://www.Senai.br/br/ParaVoce/faq.aspx>, em novembro de 2009).

Outras instituições que também fazem parte do Sistema S são: o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), responsável pela educação profissional para trabalhadores do setor de comércio e serviços); o Serviço Social do Comércio (Sesc), para a promoção da qualidade de vida dos trabalhadores do setor de comércio e serviços); o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), para a educação profissional para trabalhadores rurais); o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat), para a educação profissional para trabalhadores do setor de transporte; o Serviço Social de Transportes (Sest), ligado à promoção da qualidade de vida dos trabalhadores do setor dos transportes; o Sebrae, voltado a programas de apoio ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas; e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), destinado ao aprimoramento e desenvolvimento das cooperativas e capacitação profissional dos cooperados para exercerem funções técnicas e administrativas.

O FAT financia diversos programas e projetos, sendo a base do Sistema Público de Emprego. Destacam-se o Programa de Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra, pesquisas sobre o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e ainda as políticas de qualificação profissional.

As ações de qualificação profissional possuem como objetivo proporcionar ao trabalhador acesso a conhecimentos específicos de atividade laboral, conhecimentos gerais e de gestão para sua permanência e/ou inclusão no mercado de trabalho. São orientadas atualmente pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003-atual) substituindo o plano anterior PLANFOR (1995-2002).

Com a criação do FAT em 1990, o Ministério do Trabalho e Emprego passou a atuar de forma específica no fomento a qualificação, mas ainda em ações isoladas. Apenas em 1993, iniciou-se um processo de qualificação profissional como política pública, através de ações de estímulo a geração de trabalho e renda.

O Sistema Público de Emprego no Brasil foi constituído com foco em cinco áreas: informações sobre mercado de trabalho; Seguro Desemprego, Intermediação de Mão de obra, qualificação profissional e geração de trabalho e renda. Nestas linhas, destacam-se os programas:

Tabela 1: Programas Vinculados ao Sistema Público de Emprego.

Linha	Programas
Informações sobre mercado de trabalho	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
Seguro Desemprego	Existente desde 1967 passou a vigorar apenas com a constituição de 1988
Intermediação de mão-de-obra	Através das Agências SINE
Qualificação profissional	Entre 1995 e 2002, através do PLANFOR, e a partir de 2003 por meio do PNQ.
Geração de emprego e renda	Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)

Fonte: Oliveira, 2007, p. 44.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador possibilitou uma nova perspectiva no campo da qualificação profissional, colocando o Ministério do Trabalho e Emprego ativo no fomento à qualificação.

2.1. O Fundo de Amparo Ao Trabalhador - FAT

A discussão sobre a qualificação profissional no Brasil, a partir da década de 90, perpassa a existência do FAT, financiador das políticas. Assim como outras, sofreu alterações em seu escopo na vigência do Governo Lula. Aqui, procuramos enfatizar pontos importantes desde a sua criação na década de 90.

O FAT é um fundo com o objetivo de custear mecanismos compensatórios à população desempregada, proporcionando proteção financeira. Ligado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, foi criado através da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que também regulamentou o Seguro Desemprego e o Abono Salarial, e criou o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

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

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

O Conselho é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo. Entre as ações do CODEFAT, destaca-se a elaboração de diretrizes para os programas e alocação de recursos do FAT, a análise das contas do fundo e fiscalização dos recursos administrativos do FAT. Esse modelo é adotado nas esferas estadual e municipal, mediante a constituição dos Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que representam as instâncias responsáveis pela aprovação dos planos de qualificação social e profissional, e das demais ações relacionadas à geração de trabalho, emprego e renda.

O cenário da década de 90 foi de ampliação da participação social nas decisões das políticas do país, consequência da Constituição de 1988 que ampliou os direitos sociais e preconizou a participação dos movimentos sociais no processo decisório. As políticas oriundas deste período resultaram em descentralização, da participação social e da parceria público privado, marcada fortemente pela execução das políticas por órgãos conveniados ao governo.

O FAT financia diversos programas e projetos, sendo à base do Sistema Público de Emprego. Destacam-se o Programa de Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra, pesquisas sobre o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e ainda as políticas de qualificação profissional. As principais ações do FAT, são referentes às ações de assistência ao trabalhador – como pagamento de benefícios (Seguro-Desemprego e Abono Salarial), qualificação profissional, e intermediação de mão de obra, bem como às voltadas para a criação de empregos e geração de renda, que englobam os financiamentos dos programas de desenvolvimento econômico, a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e dos programas de geração de emprego e renda, fomentados pelos depósitos especiais do FAT nas instituições financeiras oficiais federais.

Com a criação do FAT em 1990, o Ministério do Trabalho e Emprego¹¹ passou a atuar de forma específica no fomento a qualificação, mas ainda em ações isoladas. Apenas em 1993, iniciou-se um processo de qualificação profissional como política pública, através de ações de estímulo a geração de trabalho e renda.

Os programas e ações implementados com recursos do FAT têm suas diretrizes de gestões estratégicas definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. O Conselho responde justamente ao arranjo institucional da participação, descentralização e parceria, ligados ao novo cenário político do país. A função de Secretaria Executiva do CODEFAT é exercida pelo Departamento de Emprego e Salário – DES, unidade da estrutura da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, do MTE.

A Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CGFAT, unidade administrativa vinculada a Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração – SPOA, da Secretaria-Executiva – SE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, tem como competência a gestão financeira do FAT. A CGFAT desempenha suas funções mediante o desenvolvimento de atividades integrantes do perfil de Unidade Gestora

¹¹ O Ministério do Trabalho e Emprego - MTE possui essa denominação desde 1999. Na época de criação do FAT era denominado de Ministério do Trabalho – MTb.

Executora – UGE, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira Federal – SIAFI, bem como assessora a Secretaria Executiva do CODEFAT, o Grupo de Apoio Técnico ao CODEFAT – GTFAT e o próprio Conselho, nas questões relativas à gestão financeira do Fundo.

As ações de qualificação profissional possuem como objetivo proporcionar ao trabalhador acesso a conhecimentos específicos de atividade laboral, conhecimentos gerais e de gestão para sua permanência e/ou inclusão no mercado de trabalho.

A qualificação profissional como uma política pública passou a vigorar com a implementação do PLANFOR, em 1995, integrando ações de geração de trabalho e renda, sendo orientadas atualmente pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003-atual) substituindo o plano anterior PLANFOR (1995-2002). A seguir analisados os dois planos, com a finalidade de explanar sobre sua formação e consequente análise da política pública.

2.2. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR

Com a criação e regulamentação do FAT e do CODEFAT, inicia-se o desafio de estruturar um Sistema Público de Emprego e desenvolver ações de promoção de geração de trabalho, emprego e renda.

O PLANFOR foi criado em 1993 e sua regulamentação foi em 1995, mas apenas em 1996 passou a vigorar, até o ano de 2002, quando foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação - PNQ. A proposta do PLANFOR era de integrar as diferentes políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, integrando as ações de qualificação profissional, possuindo caráter educativo complementar à educação dos trabalhadores.

Em 1993 quando da sua criação, teve uma implementação modesta e restrita a beneficiários do Seguro Desemprego e funcionários do SINE. Em 1995, o Planfor absorve a qualificação como política pública no âmbito do FAT – Resolução CODEFAT nº 96, de 18/10/1995.

Na resolução do CODEFAT Nº. 194 de setembro de 1998, em seu artigo 5º, são definidos os seguintes conceitos:

a) habilidades básicas – competências e conhecimentos gerais, essenciais para o mercado de trabalho e para a construção da cidadania, como comunicação verbal e escrita,

leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades;

b) habilidades específicas – competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações;

c) habilidades de gestão – competências e conhecimentos relativos a atividades de gestão, autogestão, melhoria da qualidade e da produtividade de micro e pequenos estabelecimentos, do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo.

O principal objetivo do programa era o desenvolvimento de ações de educação profissional, para a redução do desemprego da População Economicamente Ativa – PEA, buscando elevar a produtividade, a qualidade e competitividade do setor produtivo (BRASIL, 2001). Os objetivos específicos do PLANFOR respondiam as diretrizes do programa e ao objetivo geral:

1. Qualificação e requalificação de trabalhadores, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e de gestão, promovendo a inserção e reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, melhora da produtividade e da qualidade de vida dos beneficiários da política;

2. Elevação da escolaridade dos trabalhadores, erradicando o analfabetismo e ampliando os anos e séries de estudo, com pelo menos, o ensino fundamental completo;

3. Combate as formas de desigualdade de gênero, etnia, desigualdades sociais e regionais, buscando o respeito à adversidade; e,

4. Estímulo à ampliação da oferta de empregos, e geração de renda, este através do associativismo, trabalho autogestionado e micro e pequenos empreendimentos.

O PLANFOR foi estruturado com base conceitual no planejamento da qualificação por meio da demanda de mercado, ou seja, a organização das capacitações ocorria de acordo com a demanda do setor produtivo, e de forma complementar a educação básica do cidadão. Desse modo, a participação de diferentes atores neste setor tornou-se importante do ponto de vista da articulação institucional.

Através da consolidação de uma rede nacional de educação profissional, de base participativa e descentralizada, o PLANFOR respondia à qualificação permanente da PEA, de

forma integrada a geração de trabalho e renda, encaminhamento ao mercado de trabalho e desenvolvimento de programas de qualificação profissional.

O programa preconizava a participação da sociedade civil, por meio de desenvolvimento de ações de qualificação dos trabalhadores (com cursos e treinamentos, pesquisas e estudos) tendo como prioridade os grupos vulneráveis da PEA. Neste sentido, a participação das Comissões Municipais de Emprego (CMEs) e dos Conselhos Estaduais de Emprego (CEEs), na implementação das ações de qualificação tornaram este eixo um marco na execução do programa.

Entretanto, para Fausto (2001) a existência de uma rede descentralizada, não era novidade no país. Para o autor,

a inovação buscada pelo PLANFOR, porém, era explorar e consolidar as potencialidades desses atores no campo da educação profissional, promovendo sua gradativa reorientação para um novo modelo e um novo conceito de educação profissional, conforme explicitado na proposta de avanço conceitual e apoio à sociedade civil (FAUSTO, 2011:42)

Nessa linha, o PLANFOR apresentou-se como complementar a educação básica, estando num nível básico da educação profissional. Além disso, cabe ressaltar que o PLANFOR foi estruturado com base em três eixos de atuação: o avanço conceitual, o apoio à sociedade civil e a articulação institucional.

No último eixo, o programa buscou integrar atores sociais em prol de uma política de qualificação nacional, através de uma rede nacional de educação profissional, com bases participativas e descentralizadas. O PLANFOR foi inserido como uma política pública, com a integração às políticas de geração de trabalho e renda e encaminhamento ao mercado de trabalho. No avanço conceitual, podemos dizer que o foco na qualificação de acordo com a demanda de mercado, foi à inovação do programa, como já referido. Entretanto, o setor foco da qualificação era o setor produtivo.

No eixo de apoio a sociedade civil alinhado à articulação institucional, tem foco na realização das ações de qualificação – através de cursos e treinamentos – e ainda, assessoria, estudos e pesquisas, integrando o desenvolvimento dos trabalhadores. Na participação da sociedade civil, destacamos as Comissões Municipais de Emprego, e os Conselhos Estaduais de Emprego que programam os cursos de qualificação.

Com a articulação e participação da rede, o PLANFOR buscava consolidar o campo da educação profissional no Brasil, seguindo as premissas do avanço conceitual e de apoio à sociedade civil.

A meta do programa, quando de sua criação, era explicitada na resolução do CODEFAT nº194/1998:

Art. 2º - O PLANFOR tem o objetivo de construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou e qualificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da PEA – População Economicamente Ativa, maior de 14 anos de idade.

Esse foco na qualificação em relação à oferta a inserção no mercado, estavam orientadas pela demanda de mercado e a articulação com as políticas de geração de trabalho e renda, considerando também, o foco na demanda social – perfil dos trabalhadores.

As ações de qualificação seguindo as demandas eram realizadas considerando o PLANFOR como uma diretriz nacional, ou planejamento global das ações de qualificação, sendo definidas assim, em cada unidade – Estado e /ou municípios. Para isso, foram criados os Planos Estaduais de Qualificação – PEQs e as Parcerias Nacionais e Regionais – PARCs.

Os planos estaduais contemplavam projetos e ações em nível estadual, geridos pela Secretaria Estadual do Trabalho, com o apoio e aprovação das Comissões municipais de emprego e os Conselhos estaduais. A execução dos cursos e treinamentos (cursos, extensão e pesquisa) eram realizados com as parcerias locais (PARCs) através de convênios com as Secretarias Estaduais de Trabalho.

O maior número de parcerias locais era de sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e outras entidades, com a finalidade de promover a qualificação profissional em maior escala na federação.

O Plano surgiu com o propósito explícito de propiciar uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa – PEA, algo em torno de 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos. Sua vigência ocorreu no período de 1996 a 2002. Após uma série de pesquisas de análise de sua eficiência e com novas diretrizes do setor produtivo, foi elaborado outro plano, em substituição ao PLANFOR. O PLANFOR teve sua vigência até 2002, quando foi lançado o Plano Nacional de Qualificação - PNQ, descrito a seguir.

2.3. O Plano Nacional de Qualificação - PNQ

O Plano Nacional de Qualificação - PNQ teve início em 2003, com previsão de duração até 2007. Atualmente permanece em andamento, sem recentes modificações em seu conteúdo. Tanto o PLANFOR como o PNQ são financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O PNQ manteve algumas diretrizes já existentes no PLANFOR consideradas bem sucedidas: uma população alvo prioritária, composta por trabalhadores mais vulneráveis da população (desempregados, trabalhadores domésticos, agricultores, em forma associativa ou cooperativada entre outros); participação de atores governamentais e não governamentais nas definições das ações e a participação das comissões estaduais e municipais de emprego (BULHÕES, 2004, p.47).

Estando dentro do Programa de Seguro Desemprego, as bases do PNQ, desde sua criação, têm como proposta o reforço à política de emprego como um fator de inclusão social e de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, norteando-se por uma concepção de qualificação entendida como uma construção social, em contraponto àquela que se fundamenta apenas na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho.

Assim como o PLANFOR, a política de qualificação, através do PNQ, é elaborada no Ministério do Trabalho, com a colaboração do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT¹². Em dimensão institucional, busca-se o fortalecimento do papel do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, como forma de garantir a participação e o controle social. Para demarcar um novo momento histórico na política de qualificação, o PNQ apresenta em sua dimensão política o reconhecimento da qualificação como direito, priorizando os indivíduos em situação de vulnerabilidade.

No campo conceitual, a qualificação é apresentada como uma relação social com a centralidade na categoria trabalho. Isso significa que a qualificação se tornou uma premissa para atender as demandas de desenvolvimento econômico e social, promovendo uma ação de

¹² A primeira reunião do Conselho foi realizada na cidade de Brasília, em março de 1990.

formação do trabalhador mais perene, com uma visão integral do ser trabalhador visando sua integração ao mundo do trabalho, na perspectiva da inclusão social pelo trabalho.

O PNQ é operado por meio das Secretarias Estaduais de Trabalho, pelos municípios de grande porte e por consórcios intermunicipais (PLANTEQs) e ainda por Entidades Nacionais (PROESQs). Dessa forma, o PNQ possui subcategorias, executadas por meio de convênios. Isso ocorre através dos Planos Setoriais de Qualificação Profissional – PLANSEQs, que são planos orientados para determinado setor, em que são realizados os cursos de qualificação.

- Plano Territorial de Comunicação – PlanTeq: ações de qualificação voltadas à um território, articulado às necessidades e demandas levantadas pelo poder público e sociedade.
- Projetos Especiais de Qualificação – ProesQs: desenvolvimento de estudo e pesquisa, desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação.

Conforme é destacado na resolução do CODEFAT N°. 333 de julho de 2003, apesar da operacionalização do PNQ se dar de forma nacionalmente articulada sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns, sua implementação ocorre de forma descentralizada. As Secretarias Estaduais de Trabalho em convênio com o MTE operacionalizam os cursos de qualificação, a partir de demandas levantadas pelas comissões de emprego, no âmbito dos municípios. Além dos convênios estabelecidos com o ministério, as secretarias estaduais operacionalizam cursos com recursos próprios, para demandas específicas e políticas de governo pontuais.

A diretriz do PNQ em âmbito federal apresenta que a qualificação dos trabalhadores é uma construção social que possui três dimensões: a) *epistemológica* - trabalho enquanto construção do conhecimento; b) *pedagógica* – processo de construção do conhecimento técnico e social; e c) *social* – relações entre os trabalhadores e empregadores, muitas vezes marcada pelos processos e mecanismos de relações conflituosas na história.

Nesta última dimensão enfatizamos que o reconhecimento dos conflitos de interesses na construção da política – dimensões propostas pelo PNQ –, só poderão ser consolidadas em uma outra sociedade movida por outra lógica. Com isso, não queremos negar que esse anseio é equivocado, mas na forma como se estrutura no Plano ele possui um caráter extremamente idealizador, uma vez que concebe que as relações sociais em que se movimenta já alcançaram o patamar mais elevado.

A qualificação é entendida como um direito de cidadania, por imprimir um caráter social de desenvolvimento.

Define-se Qualificação Social e Profissional como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a vida e o trabalho das pessoas. Portanto, as Políticas Públicas de Qualificação devem contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação (BRASIL, MTE, 2002)

O estudo, análise e definição da política social a partir do paradigma da cidadania implicam em vincular a qualificação como indispensável para a garantia de um trabalho decente, permitindo inserção e atuação no mundo do trabalho. Além disso, preconiza como objetivo de crescimento a incorporação das famílias trabalhadoras ao mercado de trabalho e ao mercado de consumo de massa.

Apesar da dimensão pedagógica ser apontada, e a qualificação de trabalhadores estarem vinculadas a uma prática educativa, a própria diretriz do plano apresenta a qualificação enquanto uma complexa construção social que vai além do viés educativo. As diversas mudanças no mundo do trabalho têm colocado novas questões nesta área do conhecimento.

No contexto do País das últimas décadas, a qualificação profissional ganhou novos significados e importância. Isso se deve, por um lado, à introdução de novas tecnologias e novas técnicas gerenciais, inerentes aos processos de reestruturação produtiva, e, de outro, ao crescimento do desemprego e da heterogeneização das formas de trabalho, decorrentes do modelo econômico adotado no País, a partir do início dos anos 90. Além disso, a mudança decorre também dos processos político-sociais que tiveram como marco decisivo a promulgação da Constituição de 1988. Foi sob tais influências contraditórias que se instituiu uma nova Lei de Diretrizes Bases – LDB, operou-se uma reforma do ensino técnico-profissional constituiu-se uma política pública de trabalho e renda e de qualificação (BRASIL, MTE, 2002).

As transformações no mercado, nos processos e na organização do trabalho, aliado a reestruturação produtiva apresentam uma nova configuração que merece ser estudada. No âmago destas transformações, aparece um novo trabalhador, com um novo perfil exigido pela era da informação. Nesse sentido, a qualificação profissional aparece como uma necessidade e

uma exigência do próprio mercado, inserindo a qualificação a um caráter atribuído ao indivíduo e não ao mercado.

O Termo de Referência do PNQ define a qualificação entendida como Qualificação Social e Profissional – QSP como ação de educação profissional (formação inicial e continuada) “de caráter includente e não compensatório e com o objetivo na inserção e atuação cidadã dos trabalhadores no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução dos objetivos descritos no PNQ” (MTE, 2012). E ainda: “Art. 9º [...] cursos, seminários, oficinas, assessorias, extensão, pesquisas, estudos [...]” (CODEFAT, 2007d, p. 16).

Além disso, o Termo insere o PNQ no Sistema Nacional de Emprego – SINE, como integrador de políticas e pertencente ao Programa Seguro Desemprego, e ainda, em sintonia com o Plano Plurianual (PPA) do governo.

Como princípios, o PNQ é norteado:

- I. Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
- II. Qualificação como Direito e Política Pública;
- III. Diálogo e Controle Social, Tripartismo e Negociação Coletiva;
- IV. Respeito ao pacto federativo, com a não superposição de ações entre estados, Distrito Federal, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;
- V. Adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;
- VI. Trabalho como Princípio Educativo;
- VII. Reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;
- VIII. Efetividade Social e na Qualidade Pedagógica das ações.

Assim as ações empreendidas por meio do PNQ são compreendidas como universalização do direito a qualificação, devendo estes estar articulado às políticas vinculadas ao emprego, trabalho, renda, educação, ciência e tecnologia, juventude, inclusão social e desenvolvimento, entre outras.

Com o PPA 2004-2007, configura-se nova oportunidade de se colocar em novas bases a Política Pública de Qualificação do País. Esta, na condição de política social, ganha maior centralidade (...) Ganha novas potencialidades

com a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento de caráter sustentável, centrado em objetivos sociais, voltados para a geração de trabalho, para a distribuição de renda e para a diminuição das disparidades regionais, orientadas para uma estratégia de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e de incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Ganha realce sua indispensável dimensão cidadã, que se sustenta na qualificação profissional como direito e como um bem de acesso universal e da Política Pública de Qualificação como uma responsabilidade do Estado e da sociedade.

Entendemos que o Plano busca assim, através da qualificação, o aumento e potencialidade da formação do trabalhador, em sua intelectualidade, técnica e cultura¹³ ; possuindo foco na inclusão social dos trabalhadores através da renda, com obtenção de emprego e emprego decente, ainda, a permanência no mercado de trabalho.

Um dos objetivos apresentados é a efetividade social do plano. São elencados instrumentos e diretrizes que devem ser seguidos pelos executores dos cursos de qualificação. Dentre estes, destacamos os seguintes:

- Estabelecimento de protocolo de intenções e outros instrumentos que garantam a inserção dos/as trabalhadores/as qualificados/as;
- O encaminhamento ao sistema público de educação regular ou de jovens e adultos, a partir de articulação com a secretaria de educação do município e/ou estado e a articulação com o sistema de educação do território,
- Previsão de co-financiamento, sendo atendidos, prioritariamente aqueles projetos que apresentarem contrapartida real cujo percentual será definido segundo o porte e a capacidade econômica do empreendimento ou projeto, sem prejuízo da contrapartida legal prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.
- O estabelecimento de metas compatíveis para cada população, aprovadas pela comissão/conselho de trabalho/emprego do território, devidamente justificadas de acordo com a realidade de cada território ou setor, segundo diagnóstico de demanda elaborado (dados do CAGED, PNAD, entre outros);

Estando assim, o PNQ voltado às populações mais vulneráveis econômica e socialmente, tem-se como premissa a inclusão social dessa população através do trabalho.

¹³ O Termo CULTURA é utilizado no documento termo de referência, não sendo aqui apresentado no sentido antropológico de seu conceito.

Este, podemos assim dizer, é o objetivo do plano assentado na dimensão da política de qualificação profissional como direito do cidadão, prevalecendo os conceitos de educação integral, participação social e gestão pública.

Em relação ao PLANFOR, o Plano buscou uma garantia de melhoria da qualidade pedagógica das ações de qualificação, aumentando a carga horária média dos cursos, da formação dos educadores e dos projetos pedagógicos. É ponto reconhecido na bibliografia que a nova estruturação produtiva – baseada no capitalismo flexível, coloca novas questões ao âmbito do trabalho, resultando aos trabalhadores, novos processos de construção e valorização de sua empregabilidade. Assim, os cursos buscavam atender a uma nova demanda produtiva, enquanto Estado agente de fomento da política de geração de trabalho e renda.

O Estado enquanto agente de fomento buscava através do novo Plano atingir os trabalhadores frente à nova estruturação do mercado, com a proposta de desenvolver habilidades básicas e específicas para cada área, através de cursos de qualificação profissional propostos no PNQ.

Entretanto, nesse contexto, o PNQ, até o momento, não tem operado mudanças significativas em todas as dimensões da qualificação como é a proposta do MTE. Na realidade, o Plano basicamente reedita o PLANFOR, em que utiliza quase que integralmente o texto da Resolução nº 258 que normatizou o extinto Plano. Logo, as inovações propostas pelo **PNQ enfrentam diversas ordens de dificuldades.**

Nesse sentido, conforme já elucidamos, analisar o papel do Estado no desenvolvimento de políticas públicas e sua atuação voltada às políticas de geração de trabalho e renda é fundamental quando tratamos de políticas de qualificação profissional.

3. O CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – CODEFAT.

Procuramos realizar uma análise de caráter descritivo com o objetivo de caracterizar o problema proposto, observando a composição do conselho e a relação destes atores no processo de debate da política pública. Dessa forma, analisar as relações estabelecidas no campo das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, com enfoque no Plano Nacional de Qualificação, proporcionou maior familiaridade com o problema.

3.1. Histórico do CODEFAT

O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT.

Dentre as funções mais importantes do órgão, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas - no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (incorporando, entre outros, o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF).

Os Programas de Geração de Emprego e Renda - voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia - associam crédito e capacitação para que se gere emprego e renda. Os recursos extra-orçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A - BB, Banco do Nordeste S/A - BNB, Caixa Econômica

Federal - CAIXA, Banco da Amazônia - BASA, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP).

Além dos programas para micro e pequenos empresários, o FAT financia programas voltados para setores estratégicos (como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país), fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

O Programa do Seguro-Desemprego é responsável pelo tripé básico das políticas de emprego:

- I. Benefício do seguro-desemprego - promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;
- II. Intermediação de mão-de-obra - busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;
- III. **Qualificação social e profissional (por meio do Plano Nacional de Qualificação - PNQ)** - visa a qualificação social e profissional de trabalhadores/as, certificação e orientação do/a trabalhador/a brasileiro/a, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade.

Estas ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas, via de regra, descentralizadamente, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação das Comissões de Emprego locais.

As Comissões de Emprego, que possuem a mesma estrutura do CODEFAT (caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário), também têm papel importante no Programa de Geração de Emprego e Renda, uma vez que cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

Essa estrutura, em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador, trata-se de um arranjo institucional que realiza a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada.

A primeira regulamentação do CODEFAT visando à qualificação profissional a partir dos cursos com recursos do FAT foi dada a partir da Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, e estabeleceu critérios para transferência dos recursos do FAT ao Plano Nacional de

Educação Profissional (PLANFOR) e a gestão das ações de formação profissional por parte da então SEFOR, do Ministério do Trabalho.

Na Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996, foram estabelecidas as metas de qualificar e requalificar 20% da População Economicamente Ativa (PEA) até o ano de 1999; a concepção do programa a ser implementado pelos estados por meio de convênios chamados de Planos Estaduais; o custo do programa; o público-alvo; e a padronização na abordagem dos conteúdos dos cursos definidas como habilidades básicas, específicas e de gestão.

3.2. Composição do CODEFAT

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT é um órgão colegiado composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

A partir da composição, é possível perceber as diferentes instituições que participam do Conselho. Trata-se de diferentes atores que pensam e atuam sobre a mesma política pública, mas com temáticas distintas. Assim, a análise de como cada um destes atores atua frente à qualificação profissional torna-se necessária, principalmente quando analisamos a autonomia através do acesso ao trabalho.

Tabela 2: Representantes do Conselho (CODEFAT)

Posição/Segmento	Órgão / Entidade
Presidente do Conselho	Representante do Ministério de Trabalho e Emprego – MTE
Vice-Presidente	Representante do Ministério de Trabalho e Emprego – MTE
Secretário Executivo	Representante do Ministério de Trabalho e Emprego – MTE
REPRESENTANTES DO GOVERNO	<p>Representante do Ministério de Trabalho e Emprego – MTE;</p> <p>Representante do Ministério da Fazenda – MF ;</p> <p>Representante do Ministério da Previdência Social - MPS;</p> <p>Representante do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento ;</p> <p>Representante do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA;</p> <p>Representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;</p>
REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES	<p>Representante da Central única dos Trabalhadores – CUT;</p> <p>Representante da Força Sindical ;</p> <p>Representante da União Geral dos Trabalhadores – UGT-;</p> <p>Representante da Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST -;</p> <p>Representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB;</p> <p>Representante da Central Geral dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CGTB ;</p>

REPRESENTANTES DOS EMPREGADORES	<p>Representante da Confederação Nacional de Serviços – CNS ;</p> <p>Representante da Confederação Nacional de Turismo – CNTur;</p> <p>Representante da Confederação Nacional do Transporte – CNT;</p> <p>Representante da Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços – CNS;</p> <p>Representante da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - FENASEG (Sem representante atual);</p> <p>Representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil – CBIC (Sem representante atual).</p>

4. A ATUAÇÃO DO CODEFAT: QUALIFICAÇÃO, COMPETÊNCIA E AUTONOMIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ

As diretrizes e objetivos elencados no Termo de referência serviram como base para análise das discussões apresentadas no CODEFAT, no que se refere a execução do plano e a sua relação com a autonomia através do acesso ao trabalho enquanto política pública.

As ações desenvolvidas com recursos do FAT nos exercícios analisados e documentos das reuniões (atas) demonstram uma preocupação e orientação para viabilizar a construção e o alcance das estratégias elencadas no PPA, visando desenvolvimento de longo prazo, com o objetivo de impactar na melhoria da distribuição de renda e da redução da pobreza através do trabalho.

Analizamos aqui os debates e os principais assuntos debatidos pelos conselheiros, analisando os segmentos vinculados a seus posicionamentos e estratégias de atuação.

4.1. Diretrizes do Plano Nacional de Qualificação e concepções mais teóricas.

Uma das discussões presentes no CODEFAT, no ano de 2007, foi a diminuição dos recursos para a área da qualificação profissional, mas havendo crescimento econômico e um aumento do emprego.

A proposta do CODEFAT de acompanhamento a proposta de governo se foca na realização de apoio ao PAC, salientando que se fosse feito o trabalho de acompanhamento que o Presidente Lula vinha dando ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, de investimento público, fazendo o Estado ser a locomotiva desse processo, isso geraria, uma demanda muito grande para o emprego qualificado. Os conselheiros entenderam que se o CODEFAT não preparar o trabalhador para esse emprego qualificado aconteceria o que já vinha acontecendo em muitas cidades: ter um excesso de empregos qualificados e a falta de trabalhadores. Assim, percebemos que o papel do CODEFAT muitas vezes, é apontado como um apoiador na preparação do trabalhador para o emprego qualificado, conforme o relato de um conselheiro:

O Secretário de Salvador entregou-lhe um documento informando o *déficit* de mais de 30 mil empregos qualificados em Salvador e a qualificando a cidade como capital do desemprego no Brasil, computando essa situação à falta de qualificação. (CODEFAT, 2007, Segmento trabalhadores)

Nestes casos, o Ministro do Trabalho e Emprego acaba intervindo dando apoio a aproximação do Ministério as Comissões e Conselhos Municipais de Emprego, e aponta a necessidade da aproximação estratégica com o Sistema “S”. A aproximação com o PAC é amplamente discutida no CODEFAT, devido à intensa necessidade, segundo o conselho, da qualificação profissional.

Para o Conselho, o papel do FAT:

(...)o FAT seja excepcionalizado da incidência dessa desvinculação em sua arrecadação. Com tal excepcionalização, o FAT poderá cumprir melhor com suas obrigações legais, que são, além de pagar o seguro desemprego e o abono salarial, amparar o trabalhador desempregado e carente com ações de qualificação educacional e orientação profissional, além de gerar emprego e renda, com o investimento de suas disponibilidades financeiras e empréstimos para o setor produtivo. (CODEFAT, 2007, Segmento Governo)

Em diversas discussões, o Conselho aponta a importância da preservação da política de qualificação e a necessidade de dotá-la de capacidade de expansão, mas mantendo os princípios incluídos na Resolução nº 333/2003.

A resolução nº 333/2003, institui o Plano Nacional de Qualificação:

Art. 1º Instituir o Plano Nacional de Qualificação - PNQ no âmbito do Programa do Seguro Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP), cujas transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, serão efetuadas pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), com base em convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente, obedecendo ao disposto nesta Resolução e a orientações emanadas deste Conselho.

Na avaliação do Plano realizada pela Unitrabalho entre 2003-2006, foi identificada a situação dos trabalhadores antes e após a realização do curso, constatando que sete por cento dos trabalhadores conseguiram o primeiro emprego após o curso e onze por cento voltaram ao mercado de trabalho.

A partir da apresentação dos resultados da avaliação, uma série de levantamentos apontados pelos diferentes conselheiros fora realizada, entretanto, salientamos uma análise do segmento dos trabalhadores, com a análise do conselheiro titular representante da CGT, Sr. Francisco Canindé Pegado do Nascimento. Este destacou que o mercado estava exigindo do

trabalhador cada vez mais qualificação e experiência, por conta da reestruturação produtiva. Observou que pela primeira vez se via dados fundamentais para o trabalho do CODEFAT e que ao analisar a apresentação, ficou ciente que apenas 7,4% dos trabalhadores que se desempregavam sem justa causa conseguiam, no primeiro mês, voltar ao mercado de trabalho, enquanto 48% só retornariam a esse mercado depois de oito meses.

Dentre os apontamentos nos causou, em certa medida, o discurso legitimador da qualificação enquanto realização individual, pois o mesmo conselheiro observou que essa medida respondia a Recomendação 195, da OIT, do qual o Brasil era signatário, que afirmava ser função do Estado trabalhar com as pessoas desempregadas e vulneráveis, cabendo aos empresários fazerem a qualificação de seus próprios trabalhadores.

O debate sobre a atualização da Resolução nº333/2003 passou a ser realizada no ano de 2008 pelos membros do CODEFAT. Destacamos o debate sobre a qualidade pedagógica dos cursos oferecidos (que já era pauta - uma preocupação- pós PLANFOR). Os conselheiros representantes do segmento dos trabalhadores, defendiam que a preocupação com a carga horária dos cursos não garantiria a qualidade pedagógica, sendo necessário, ainda, educadores qualificados e materiais didáticos de entidades capacitadas e com competência técnica.

Dois conselheiros (segmento trabalhadores e segmento governo) destacaram que uma das linhas do PNQ era tentar trabalhar com desenvolvimento de metodologias de qualificação profissional, acrescentando que muitas vezes um Estado não tinha condições de atender uma população por falta de uma metodologia adequada. Destacaram que a essência do trabalho de qualificação era produzir uma metodologia e disponibilizar, gratuitamente, para os Estados poderem replicar.

A discussão sobre a reestruturação da Resolução nº 333/200 foi realizada em diversas reuniões. O segmento do governo, na figura do Diretor do DEQ, apresentou Proposta de Resolução, chamando atenção dos conselheiros, em alguns pontos. O diretor destacou que a Resolução nº 333/2003 mudou de forma muito positiva a questão do repasse dos recursos e a questão da implantação do Plano Nacional de Qualificação – PNQ; observando que ao longo do tempo, os princípios e diretrizes operacionais da Resolução nº 333/2003 e da Resolução nº 408/2004 foram incorporadas e tornaram base das políticas de qualificação do Governo Federal como um todo, tendo sido, posteriormente, expressos em vários programas, citando o Pro-Jovem, Proeja, o Programa Saberes da Terra, Trabalho Doméstico Cidadão e o Plano Nacional de Turismo, além do próprio Juventude Cidadã do MTE.

No debate sobre a resolução, ocorreu um dos poucos momentos de tensão analisados nas reuniões dos conselhos. A bancada dos empregadores realizou pedido de análise mais aprofundada da nova resolução proposta. A bancada dos Trabalhadores mostrou preocupação com novos convênios – somente poderiam ser realizados após a aprovação da resolução – onde constavam os valores de aplicação de recursos para o ano de 2008. Essa preocupação também se devia ao fato de que os sindicatos dos metalúrgicos serem espaços de execução dos cursos.

O segmento do governo solicitou a votação da resolução, pois caso esta não fosse realizada, os convênios a serem executados em 2008 sofreriam com a falta de recursos. O momento de tensão ocorreu no momento em que a bancada dos empregadores se recusou a votar os demais itens da pauta. O segmento do governo solicitou, então, que os Conselheiros pelo menos ouvissem a consequência de não aprovarem os próximos itens, ao que o Conselheiro da CNA comunicou que estava se retirando da reunião.

Com isto o Presidente anunciou que na proposta de resolução as diretrizes e parâmetros não foram alterados e apresentou os que foram propostos para alteração, a saber:

Quadro 4 : Proposta do governo para mudança na execução do PNQ

Itens que permanecem	Itens que sofrem alteração
<p>i) qualificação social e profissional como direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão no mundo do trabalho;</p> <p>ii) carga horária média;</p> <p>iii) adequações do custo aluno/hora, quando necessárias;</p> <p>iv) convênios com municípios,</p> <p>v) preferência de acesso às pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente;</p> <p>vi) implementação do PNQ por meio dos Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs, Projetos Especiais de Qualificação - ProEsQs e Planos Setoriais de Qualificação - PlanSeQs;</p> <p>vii) vínculo da qualificação com elevação de escolaridade;</p> <p>viii) integração com a intermediação de mão-de-obra e demais políticas públicas de emprego e renda;</p> <p>ix) somente as entidades sem fins lucrativos podem participar como executoras do PNQ;</p> <p>x) previsão de desenvolvimento de estudos prospectivos;</p> <p>xi) referência ao Sistema Integrado de Gestão de Ações de Emprego – SIGAE, ou seu sucedâneo; e,</p> <p>xii) participação das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE nas ações de supervisão.</p>	<p>i) integração da qualificação com a intermediação, seguro-desemprego e demais políticas públicas de emprego e renda;</p> <p>ii) inclusão de novos públicos prioritários;</p> <p>iii) manutenção da carga horária média, podendo a distribuição entre conteúdos básicos e específicos sofrer alteração, desde que justificada;</p> <p>iv) ensino à distância e laboratórios como curso;</p> <p>v) exclusão da possibilidade de convênios com consórcios de municípios, porém ampliando a capacidade de convênios municipais, com a inclusão dos municípios com população superior a 200 mil habitantes;</p> <p>vi) possibilidade de convênios com entidades sem fins lucrativos também para a execução dos PlanTeQs;</p> <p>vii) recurso para as ações de supervisão das entidades convenientes;</p> <p>viii) ação de certificação e ação de gestão como mecanismos de atuação do PNQ;</p> <p>ix) critérios mais objetivos para a distribuição de recursos e seleção de projetos/entidades;</p> <p>x) Termo de Referência esclarecendo os pontos constantes na Resolução;</p> <p>xi) Custo aluno/hora deverá ser submetido à aprovação do CODEFAT;</p> <p>xii) ênfase no vínculo da qualificação com ações de elevação de escolaridade;</p> <p>xiii) mobilização das SRTE's para as ações de monitoramento e supervisão; e,</p> <p>xiv) educando colocado no mercado de trabalho não contabilizado para desconto como evasão, o qual constaria do Termo de Referência.</p>

Na sequência da reunião que foi tensa, o presidente apresentou as diretrizes e parâmetros que foram aprimorados no sistema público de emprego e em relação aos cursos oferecidos em qualificação profissional.

Ocorreu nesta reunião o apontamento por parte do CODEFAT de necessidade de alteração da resolução, com foco de atuação da qualificação para: “Obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e de renda”. As mudanças da proposta de resolução foram aprovadas na 51ª reunião extraordinária do conselho, ainda no ano de 2007.

No ano de 2009 entra em pauta, pelo representante da CUT, a qualificação profissional para o trabalhador rural. O conselheiro apontou que esta qualificação, voltada ao trabalhador rural, estava avançando “graças à intervenção do Ministro, no sentido de construir políticas públicas voltadas para os indivíduos que trabalhavam no campo” (2009, Segmento trabalhadores). No ano de 2010 entrou em discussão a obrigatoriedade da qualificação profissional para os beneficiários do Seguro Desemprego.

Percebemos que o discurso de que o desenvolvimento do país perpassa a qualificação de seus trabalhadores está fortemente presente no debate no CODEFAT, sendo frequentemente mencionado pelos conselheiros:

(...)o CODEFAT precisava se debruçar objetivamente sobre a questão da qualificação profissional, enfatizando que o trabalhador qualificado é uma garantia de empregabilidade, competitividade e de combate à rotatividade da mão-de-obra. (2010, segmento trabalhadores).

O Conselheiro concordou com o Vice-Presidente de que seria necessário rediscutir a política pública de qualificação e requalificação, até em função das demandas por mão-de-obra exigidas atualmente pela economia. (2010, segmento governo)

Parte desta preocupação dos conselheiros estava voltada à Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil (2014 e 2016 respectivamente), com o questionamento da existência de cursos para que os trabalhadores pudessem realizar a fim de gerar renda e trabalho com estes eventos.

A partir da análise dos documentos selecionados, as diretrizes do Plano Nacional de Qualificação – PNQ são entendidas com construção social, contrapondo-se a uma ideia das teorias fundamentadas na aquisição de conhecimentos individuais e como uma derivação de

exigências dos postos de trabalho. No conselho essa visão não aparece no discurso de nenhuma das representações.

O entendimento do papel do trabalho como uma construção social, ultrapassando o entendimento do papel técnico em dimensão epistemológica, apenas foi citado uma vez pelo representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT.

O PNQ apresenta como diretriz os processos de aprendizado como produção e apropriação do conhecimento (político e social); com a construção, transmissão e acesso de conhecimentos, quer estes se efetivem por procedimentos formais ou informais numa dimensão pedagógica. A qualificação como um meio para a ação política de desenvolvimento não é pauta discutida no âmbito do CODEFAT. A qualificação como direito de cidadania é uma constante nos documentos publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

(...) as Políticas Públicas de Qualificação devem contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação.

Um conselheiro do segmento dos trabalhadores apontou que o Ministério do Planejamento precisaria alterar a forma como classificava a qualificação profissional, ressaltando que não se tratava de despesa, mas sim de investimento. Afirmou em sua defesa que o debate sobre a qualificação e a requalificação profissional deveria ser eixo estrutural do CODEFAT. Outro conselheiro do segmento trabalhador, observou que nos últimos anos o CODEFAT discutiu bastante a qualificação profissional, que se encontrava inteiramente ligada à questão da inovação tecnológica, defendendo uma ampliação da parceria entre o MTE e o MCT também no que se referia à qualificação.

O segmento do governo defendeu em 2010 mudanças no termo de referência e na organização da política atuando com três novas modalidades de qualificação profissional: Próximo Passo, Qualificação à Distância e Passaporte da Qualificação. Essas linhas tinham como propósito, o redesenho do PNQ, com foco na dimensão pedagógica do curso. A média de 200 horas visava garantir um mínimo de qualidade pedagógica, sendo que à medida que as instituições fossem se apropriando dos parâmetros pedagógicos mínimos exigíveis para preparar um trabalhador em determinada ocupação, poderiam dispensar a carga horária mínima. A carga horária mínima para a conclusão do curso era manter a proposta de 80 horas, excluindo-se o conveniamento com entidades privadas com fins lucrativos.

Representando o segmento governo, a Titular do Departamento de Qualificação – DEQ/SPPE/MTE, destacou o compromisso do DEQ no sentido de construir uma política de qualificação profissional sólida, capaz de propiciar aos trabalhadores melhores condições de aderência ao mercado de trabalho, e com um nível maior de integração ao SINE. O trabalho do PNQ foi reestruturado, mediante alterações na Resolução nº 575/2008, as quais contribuiriam para dinamizar o processo de qualificação profissional.

Durante todo o debate que cercou estas mudanças na legislação, o conselho destacou em diversos momentos a importância da qualificação profissional como um direito do trabalhador e o SINE como mediador do processo desemprego/emprego. Neste sentido, a promoção e articulação entre todas as iniciativas e programas públicos do QSP são entendidas como necessárias no desenvolvimento da política pública.

Neste desenho, o fortalecimento dos Estados e Municípios, através das comissões de emprego e da execução da política, se torna fundamental no processo. O SINE se torna um agente importante neste processo, sendo entendido no CODEFAT como um espaço que deve dispor de estrutura física e organizacional mínima, contemplando os setores de atendimento, convocação, captação e administração de vagas, a orientação profissional, bem como a melhoria do perfil técnico do pessoal, por meio de seminários, treinamentos e cursos, visando à integração operacional das ações de QSP e de Habilitação ao Seguro-Desemprego.

Na reestruturação do desenho da política pública em sua execução, destacamos:

I) Definição e enquadramento das ações de qualificação com base nos arcos ocupacionais e padronização nacional;

II) Mecanismos para possibilitar a oferta contínua de qualificação por meio do credenciamento de instituições e o uso de voucher, além dos atuais convênios;

III) Definir a obrigatoriedade da confirmação de inscrição para os cursos de qualificação nas unidades de atendimento, ou através de técnicos do governo na esfera estadual ou municipal nas localidades que não contarem com unidades;

IV) Estabelecimento de novas formas de repasse dos recursos no âmbito do SINE, com procedimentos menos burocráticos e tempestivos, de modo a evitar discontinuidades como, por exemplo, a sistemática de “transferência automática”;

V) Foco no monitoramento e supervisão da execução da QSP;

VI) Ampliação da rede de atendimento, levando em conta o potencial econômico e o mercado de trabalho;

VII) Aumento da capilaridade das informações por meio das empresas, em parceria com as Confederações e o sistema sindical, para informar o trabalhador sobre o SINE, especialmente quanto à capacitação profissional, ao encaminhamento do seguro-desemprego e a recondução ao mercado de trabalho;

VIII) Fomento ao uso de sistema, on-line e integrado, por meio de investimento e padronização da infraestrutura tecnológica, facilitando a inserção e o acompanhamento do trabalhador no SINE, bem como a captação de vagas juntos aos empregadores;

Na linha da mudança, o MTE propôs três novas modalidades de qualificação: I) Próximo Passo, executada desde 2008, cujo acesso estava restrito aos beneficiários do Programa Bolsa-Família – com foco no aumento da abrangência a todos os inscritos no CAD Único e fortalecimento da participação direta dos municípios, já que são eles os responsáveis pela acolhida desse público através do cadastro; II) Qualificação à Distância – QAD, permitindo ao PNQ otimizar seus recursos, alcançando um número maior de trabalhadores com um custo mais baixo do que as ações presenciais; e, III) Passaporte da Qualificação realização de parcerias com a rede de educação profissional já existente no Brasil, contando com entidades de notória especialização em qualificação profissional e, ainda, com outros centros de ensino, desde que adequados para o atendimento da demanda surgida no balcão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Um dos representantes do segmento dos trabalhadores defendeu que não concorda com o argumento de que a qualificação profissional deveria formar para a empregabilidade, enfatizando que no Governo anterior ao do Presidente Lula foram efetuados grandes investimentos em qualificação e, no entanto, não houve retorno ao emprego. Outro conselheiro do mesmo segmento enfatizou que já havia escutado muitas vezes que a qualificação profissional poderia reduzir a taxa de desemprego no país, acrescentando que discordava dessa afirmação. Declarou que de nada adiantaria o trabalhador buscar a qualificação se não houvesse criação de postos de trabalho, o que ocorreria, entre outros fatores, pela redução significativa das taxas de juros e o fortalecimento da demanda interna.

Já outro conselheiro, informou que a Confederação compartilhava do desejo de tornar a qualificação profissional um direito do trabalhador, acrescentando que não detectava no Sistema

“S” essa preocupação. Ressaltou a importância de se efetuar a integração entre as ações de seguro-desemprego, intermediação de mão -de - obra e qualificação profissional.

Em relação às diretrizes do Plano de Qualificação Profissional e o debate no CODEFAT sobre as suas concepções e diretrizes, foi possível estabelecer algumas relações conforme destacamos no quadro abaixo.

Tabela 3: Temáticas abrangentes prioritárias de intervenção

Diretriz	Recorrência nas atas (n°)	Segmento de atuação do conselheiro
Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento	12	Trabalhadores Governo
Articulação entre trabalho e autonomia	2	Governo
Qualificação como Direito e Política Pública	35	Trabalhadores Governo Empregadores
Diálogo e Controle Social, Tripartismo	2	Governo
Respeito ao pacto federativo, com a não superposição de ações entre estados, Distrito Federal, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;	0	-
Adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo	6	Trabalhadores Governo Empregadores
Trabalho como Princípio Educativo	1	Trabalhadores
Reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional	1	Trabalhadores
Efetividade Social e na Qualidade Pedagógica das ações	5	Trabalhadores Governo

Fonte: Elaboração Própria, 2012.

4.2. Financiamento do PNQ e sua Execução

As aplicações dos recursos do FAT são voltados a assistência financeira temporária aos trabalhadores; inclusão social; distribuição de renda; crescimento do produto e do emprego; redução das disparidades regionais; e redução da vulnerabilidade externa, por meio da expansão das atividades competitivas que contribuem para o crescimento sustentado e o fortalecimento da cidadania e da democracia. As pautas constantes no conselho, referente à aprovação e análise do

orçamento do Fundo, os convênios e contratos realizados para a execução dos cursos de qualificação.

É importante salientar que a qualificação é entendida dentro do planejamento financeiro de recursos governamentais como uma despesa discricionária¹⁴. Os conselheiros do CODEFAT, em inúmeras vezes defenderam que a qualificação deve ser vista como investimento e não como despesa, já que este investimento possibilita ganhos econômicos ao país. O que ocorre é que essa discriminação como despesa não garante o investimento aprovado, conforme elencamos abaixo.

Abaixo elencamos o total de recursos empregados na qualificação, no período de análise:

Tabela 4: Recursos do FAT para o PNQ e IMO por ano, Brasil, 1995 – 2007

Ano	Qualificação profissional	Intermediação de mão de obra
1995	46,8	225,8
1996	648,5	67,1
1997	824,9	78,9
1998	894,4	125,6
1999	720,9	104,5
2000	773,5	144,5
2001	805,1	172,1
2002	225,4	135
2003	52,2	109,2
2004	75,3	82,1
2005	84,7	84,4
2006	81,8	89,4
2007	86,1	92,6

Fonte: MTE, 2012. (em milhões de R\$)

Tabela 5: Proposta orçamentária de governo entre 2007-2012

Ano	Número de convênios	Valor deliberado pelo CODEFAT para a demanda	Valor liberado pela SOF/MP
2007	78	Não divulgado	R\$86,1 milhões
2008	148	Não divulgado	R\$ 278, 00 milhões
2009	178	R\$ 958,0 milhões	R\$ 951,00 milhões
2010	-	R\$1 bilhão	R\$161,2 milhões.
2011	-	R\$1,18 bilhão	R\$170,0 milhões
2012	-	R\$1 bilhão	Não divulgado
2013	-	R\$1,16 bilhão	Não divulgado

¹⁴ Aquela despesa cuja previsão consta somente na lei orçamentária, não há outro diploma legal que a estabeleça. (Portal do Senado Federal)

Fonte: Dados do Ministério do Trabalho, elaboração própria.

No ano de 2010, houve um grande corte nos recursos para qualificação social e profissional, sendo ressaltado por todos conselheiros, a necessidade de busca na solução do problema.

Como mencionado, o segmento do governo, na discussão sobre o orçamento do FAT, atua com mais intervenções no conselho quando se trata desta temática. No ano de 2011, a leitura do representante do Ministério da Fazenda, pautou a importância de se promover uma discussão sobre o futuro do FAT, haja vista que a partir do presente exercício o Fundo já apresentaria déficit operacional. Entretanto, dentro do próprio segmento do governo, havia rupturas de entendimento sobre a temática.

O representante do MTE, na defesa da qualificação profissional, apontou que a situação chegava a ser “vergonhosa, haja vista que os valores estabelecidos pelo Ministério do Planejamento encontravam-se muito aquém do necessário para atendimento das demandas que ora se apresentavam em todo o território nacional” (2011, Segmento Governo). Em defesa, o representante do Ministério do Planejamento apontou que o MTE deveria observar com cuidado o planejamento dos cursos de qualificação profissional no intuito de atender as demandas locais.

Dentre o segmento governo, os representantes do MTE possuem maior frequência nas intervenções e nas apresentações sobre a análise do FAT. Dentro dos trabalhos realizados pelo CODEFAT, havia um trabalho voltado para a expansão do orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego tendo em vista que o limite estabelecido pelo Ministério da Fazenda, não permitiria honrar os compromissos em relação aos contratos existentes e que a situação vinha sendo favorável ao aumento no ano de 2009. O representante do MTE lembrou que o Ministro iria enfatizar todos os investimentos e destacou que o aumento de investimentos para a qualificação era a meta de expansão orçamentária, a qual deveria estar inserida no PPA 2008/2011, que seria a questão da PAC SOCIAL, da qualificação e da redução das desigualdades.

O esforço realizado nesta linha de trabalho, de aumentos dos recursos, pode ser visto na última reunião do ano de 2012, realizada em agosto, sendo aprovada a proposta orçamentária 2013, apresentada pelo Ministro do Trabalho, sendo pontuado pelo presidente do conselho, os

avanços que o CODEFAT trouxe à qualificação profissional, como o aumento do valor do custo aluno/hora¹⁵, que possibilitou uma maior procura de instituições executoras dos cursos.

Além da questão voltada ao orçamento, é interessante trazer que a relação capital x trabalho foi salientada pelo Ministro, tendo a pauta da qualificação como necessária para a relação na produção e o desenvolvimento econômico do país. Entretanto, a discussão sobre esta relação não foi seguida, não havendo assim, maiores discussões sobre a relação da qualificação com as demais esferas do mundo do trabalho.

Houve uma proposta de mudanças nos critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o que mudaria a forma de execução da política. Foi proposto pelo Ministério a construção e implantação de Centros de Orientação e Qualificação para o Trabalho, como equipamentos públicos estruturados para integrar atividades e serviços de orientação profissional, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sociolaborais e políticas de inclusão social e digital. Além desta, a possibilidade de entrada de entidades privadas com fins lucrativos para a execução dos projetos de qualificação do PNQ.

O eixo dos trabalhadores foi desfavorável à entrada entidades privadas com fins lucrativos na execução da política, mas foi favorável à implantação dos centros. As entidades representadas foram: UGT, a CUT e o CTB. O representante da CUT apresentou crítica forte ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC no que dizia respeito à transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Registrou que considerava necessário debater com maior profundidade a proposta de construção dos Centros, pois à primeira vista dava impressão que acabaria por promover a centralização das ações, ressaltando que dada à dimensão do País seria mais interessante aumentar os investimentos na rede do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Salientou ainda, favorável a alteração da modalidade de convênio para contrato, mas preocupada com a inclusão de entidades privadas com fins lucrativos.

O posicionamento desta entidade foi importante para o rumo da reunião, pois as demais representações do eixo dos trabalhadores seguiram a mesma defesa do argumento. É interessante observar que um único representante do eixo dos empregadores se manifestou, sendo o Conselheiro do BNDES. Este declarou que concordaria com a abertura para entidades

¹⁵ O custo aluno/hora passou de R\$9,00 (nove reais), para R\$10,00 (dez reais), a ser observado na execução do PNQ para instrumentos firmados em 2012, igualando-se assim ao valor de referência do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; sendo permitido o custo aluno/hora em dobro para atendimento das pessoas com deficiência e outros cursos que demandavam custo mais elevado, como era o caso da área de tecnologia.

privadas com fins lucrativos, caso isso fosse uma condição para aprovação do instrumento de contrato, ou seja, a mudança de convênio entre o MTE para a modalidade contrato para a execução do PNQ tornaria o processo menos burocrático e mais rápido em sua execução.

Todavia, é evidente que o exercício do poder tende a beneficiar os grupos que o detêm. As ações pontuais de um determinado grupo podem não ser tentadas devido à postura fatalista de que suas reclamações nunca serão atendidas. O fato é que os representantes dos trabalhadores fazem-se presentes nas reuniões, garantindo em grande parte a sua própria execução dos cursos do PNQ. Já os representantes dos Empregadores, como constatado, pouco se fazem presentes nas reuniões, o que determina a defesa dos interesses das pessoas ali presentes.

Nesta reunião foram aprovadas a criação dos Centros de Orientação e Qualificação para o Trabalho, condicionada à apresentação, em reunião específica, de estudo detalhado sobre o tema e excluída a possibilidade de contratação de entidades com fins lucrativos em sua execução.

Para o ano de 2013, foram alocados em recursos para a Qualificação Social e Profissional – R\$1,16 bilhão, o maior volume de aplicação de recursos do FAT. Vale ressaltar entretanto, que o Conselheiro do BNDES destacou que os valores constantes da proposta orçamentária se achavam muito acima do que havia sido executado no ano de 2012, sugerindo que na próxima apresentação fosse incluída uma coluna contendo a variação entre os valores da execução e o da proposta. Propôs a redução dos valores indicados para a qualificação profissional, haja vista a sua baixa execução, ressaltando que seria preferível executar todo o recurso aprovado e, assim, ter condições de justificar uma solicitação de volume maior de recursos para o exercício seguinte. Mesmo com essa manifestação o volume do recurso já havia sido aprovado, pois já se encontrava destinada para tal fim.

Na execução no ano de 2012, o MTE não aplicou a totalidade dos recursos aprovados para a qualificação profissional, o que dificultava requerer mais recursos para essa ação, ressaltando a necessidade de se buscar maior agilidade na liberação de recursos visando executar os valores aprovados na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Em relação à sobra de recursos, o representante do Ministério do Trabalho, declarou que a distribuição de recursos entre os PlanTeQs e os PlanSeQs se encontrava rigorosamente de acordo com os normativos estabelecidos pelo CODEFAT, ponderando que não importava para quem seriam destinados os recursos, mas sim que fossem devidamente aplicados pelos estados e municípios no atendimento às demandas da população por qualificação profissional. O Conselheiro do MPS declarou voto a favor do aumento global do orçamento, observando que PlanTeQ deveria ter maior volume de recursos do que PlanSeQ.

Entretanto, nos números revelados na planilha evidenciam que nos últimos quatro anos (2009-2012) o Fundo apresentou crescimento de 41,31% em suas receitas, com incremento de 13,17% entre 2011 e 2012, especialmente quanto ao crescimento da receita proveniente de repasses do Tesouro Nacional, que destinou ao FAT R\$ 5,3 bilhões, com incremento de 5.456,66% em relação a, mas reduzindo a aplicação de recursos na qualificação profissional em 26,89%.

Figura 02: Receitas, Obrigações e Resultados do FAT

EXERCÍCIOS	R\$ milhões (*)				
	2009	2010	2011	2012	Var. % 2012/2011
RECEITAS					
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	29.583,2	33.263,7	39.710,2	38.954,7	-1,90%
2. Receitas Financeiras	12.290,7	11.878,5	12.441,2	14.952,6	20,19%
3. Repasses do Tesouro Nacional	30,1	1.251,9	95,9	5.330,2	5456,66%
4. Outras Receitas	671,1	991,4	914,2	927,4	1,44%
TOTAL DAS RECEITAS (A)	42.575,1	47.385,4	53.161,5	60.165,0	13,17%
OBRIGAÇÕES					
1. Seguro-Desemprego - Benefício	23.776,6	23.647,5	25.814,0	28.425,0	10,11%
2. Abono Salarial - Benefício	9.134,1	10.088,5	11.185,2	12.617,0	12,80%
3. Qualificação Profissional	184,1	164,3	80,0	58,5	-26,89%
4. Outras Despesas	541,8	455,5	519,1	478,1	-7,90%
TOTAL DAS DESPESAS (B)	33.636,6	34.355,6	37.598,3	41.578,6	10,59%
RESULTADO ECONÔMICO (A - B)	8.938,5	13.029,8	15.563,3	18.586,4	19,42%
5. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF (C)	11.684,5	13.395,7	14.737,6	15.549,9	5,51%
TOTAL DAS OBRIGAÇÕES (D = B + C)	45.321,1	47.751,3	52.335,8	57.128,5	9,16%
RESULTADO NOMINAL(A - D)	(2.745,9)	(365,9)	825,7	3.036,5	267,75%

(*) A Preços de dezembro de 2012 – Atualizados mensalmente pelo IPCA

Obs.: Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência (despesas liquidadas)

No exercício de 2012, o Departamento de Qualificação Social e Profissional – DEQ trabalhou no sentido de alinhar a política pública às diretrizes do estabelecido na Lei nº 12.513, de 26/10/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC). Assim, por proposta do DEQ, o CODEFAT aprovou a Resolução nº 679, de 28/06/2011, que estabeleceu o Termo de Referência do Plano Nacional de Qualificação, o qual garante às entidades parceiras o mesmo custo/aluno/hora, além da continuidade de parceria com estados e municípios, no sentido de manutenção dos convênios para a qualificação de trabalhadores.

Em 2012, 124 convênios de qualificação encontravam-se vigentes (52 PlanSeQs e 72 PlanTeQs) e em execução de recurso de exercícios anteriores e 4 Convênios Plurianuais Únicos (IMO/QSP/HSD) foram finalizados. Nesse exercício, não houve celebração de novos convênios

para execução da ação de qualificação. Apenas utilizou recursos orçamentários de exercícios anteriores, para capacitar 27.255 trabalhadores no PlanTeQ e 6.755 no PlanSeQ. No exercício de 2012 inscreveram-se nos postos do SINE 6.457.263 trabalhadores e nos cursos de qualificação 30.010, no âmbito do PNQ (PlanSeQ e PlanTeQ), que resultou na taxa 0,53%, apresentando baixa cobertura da política de qualificação.

4.3. As demandas setorizadas: Quem apresenta o quê

A proposta desta análise é verificar a intervenção dos conselheiros em relação a outros assuntos que envolvem diretamente a qualificação profissional. Buscamos analisar e explicar aqui a correlação e as inter-relações existentes entre o assunto do campo outros assuntos e a qualificação profissional.

Os representantes do segmento de trabalhadores, pautaram em três reuniões no ano de 2011, alguns setores representativos e a importância da qualificação profissional. Entre eles, destaca-se o setor da pesca artesanal, através da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA que participou de uma reunião no conselho e apresentou a demanda de qualificação para o setor. Entretanto, os representantes do segmento trabalhadores, mostraram-se mais preocupados com a entidade representativa do setor, e a quem, sindicalmente, iriam representados, além do questionamento se as colônias de pescadores seriam consideradas como entidades representativas. A discussão sobre a qualificação do setor perdeu força, frente a dificuldade de representação dos pescadores nas entidades do segmento trabalhadores ali representados.

Outro assunto recorrente, já apontado anteriormente, trata-se da alta rotatividade da mão de obra no Brasil. Um estudo efetuado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE havia apontado a carência de qualificação profissional e a falta de homologação da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, como causas importantes para a elevada taxa de rotatividade da mão de obra no País. Nesta linha, os conselheiros apontam a importância da qualificação profissional para a manutenção do emprego e também para a colocação do jovem no mercado de trabalho.

Os representantes dos trabalhadores apresentaram a defesa das entidades de trabalhadores na execução dos projetos. Ressaltaram que a baixa execução dos Planos Setoriais de Qualificação - PlanSeQs e dos Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs, foram decorrentes a mudanças operacionais e de sistema informatizado exigidos pelo DEQ, implicando em

dificuldades para os executores, bem como que em função do Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, em que foi suspenso o convênio com entidades privadas até que se promovesse o saneamento do estoque de prestações de contas em andamento. Em relação a outras políticas públicas financiadas com os recursos do FAT, apontam a premissa de que os mesmos devem ser utilizados para o trabalhador.

No ano de 2011, há a presença do Ministro Mercadante citado em uma ata quando foi ao conselho para esclarecer que os recursos do FAT destinados à FINEP praticamente não permitiam financiamento à micro e pequena empresa, dado que o investimento em inovação era considerado como sendo de risco, observando que os recursos para essa finalidade destinados a esse porte de empresa tinham caráter não reembolsável.

Ou seja, além dos recursos serem destinados à qualificação dos trabalhadores, os mesmos são vinculados a outras políticas, como a explicitada pelo Ministro. Os representantes do governo apresentaram informações sobre a execução do programa, com vistas a “prestar contas” com a sociedade em relação às definições realizadas pelo programa. Relataram que a execução percentual dos principais programas foi: I) Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – 99,65%; II) Qualificação Social e Profissional – 63,84%; III) Recursos Pesqueiros Sustentáveis – 98,18%; IV) Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda – 84,66%; e, V) Operações Especiais: Financiamentos com Retorno – 96,55%.

Com a análise da ação dos representantes do Governo na política pública, vimos que os mesmos defendem que a Qualificação é Direito e uma nova Política Pública enquanto universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, mesmo que o PNQ priorize setores historicamente excluídos no mercado de trabalho e mais vulneráveis às mudanças do mundo do trabalho. Os empregadores apresentam e defendem a qualificação profissional como necessidade devido a novas tecnologias e novas técnicas gerenciais. Os trabalhadores defendem a inserção do trabalhador no mercado de trabalho formal e ao emprego e a não-substituição (homem-máquina).

A partir destas abordagens, verificamos que o CODEFAT configura-se em um mecanismo institucional essencial para o desempenho e financiamento das políticas governamentais direcionadas para a área do emprego e renda. Esse Conselho também representa uma arena de discussão acerca das ações do Estado, tornando-se um importante espaço decisório no que se refere ao direcionamento das políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho, à

medida que as deliberações tomadas nesse Conselho compõem o núcleo básico da ação governamental para essa área.

III. O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO – PNQ E A AUTONOMIA DO TRABALHADOR FRENTE À FORMAÇÃO PROFISSIONAL

O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE anunciou que somente no ano de 2010 foram gerados 2,52 milhões de empregos formais, conforme divulgação de dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego – CAGED, representando um recorde histórico. Mas, para além dos empregos no ano de 2010, a renda média da população aumentou o que também gerou acesso ao mercado consumidor para segmentos sociais até então economicamente marginais ou informais.

O poder público no Brasil, nesta ótica, apresenta a qualificação profissional como um dos condicionantes do desenvolvimento do país. A ampliação da capacidade de oferta para a formação de recursos humanos voltados às demandas do setor produtivo vem sendo focalizada como central na definição de políticas de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, globalização e educação são convergentes, pois, com o maior intercâmbio científico e tecnológico, conforme aponta Balbashevsky (2009), percebe-se a necessidade de rever padrões de certificação e aferição de qualidade, pensados até então apenas pelo viés científico, devendo considerar as demandas e expectativas do mercado.

Neste capítulo analisamos a luz dos conceitos de qualificação e competência a relação estabelecida com a Política nacional de qualificação profissional através do Plano de Qualificação – PNQ, compreendendo na execução das atividades do CODEFAT e nos cursos como estes conceitos são inseridos bem como, a partir da análise dos materiais didáticos, a autonomia dos trabalhadores frente à qualificação e ao trabalho.

1. A QUALIFICAÇÃO E A COMPETÊNCIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ

A qualificação e competência estão diretamente relacionadas às noções de empregabilidade (DELUIZ, 2001), ou seja, à capacidade de o indivíduo se manter ativo no mercado de trabalho, mesmo diante de mudanças na forma de organização do trabalho ou

alterações na demanda por perfis profissionais. Ainda, os termos permitem a compreensão das novas relações de poder que estariam se instaurando entre empregados e empregadores (BARBOSA, 2007).

Para Stroobants (1993), o indivíduo apto ao trabalho é aquele que esteja voltado a mobilizar suas qualificações para dentro da empresa, sendo este o indicador da competência e eficiência. Sendo assim, uma vez que a valorização da polivalência e da flexibilização funcional favorece uma dissociação entre posto de trabalho e tarefa, a descrição dos cargos aparece mais calcada nas qualificações, sendo que com os avanços tecnológico a capacidade humana complementar a máquina é que diferencia o trabalhador.

Nessa linha, o trabalho abstrato exige o desenvolvimento de tarefas mais complexas, com trabalhadores mais qualificados vinculados a funções que exigem maior complexidade. Neste padrão produtivo que valoriza os atributos individuais emerge o modelo de competências, analisado por Hirata (1996), estando à origem do termo em estudos econômicos sobre emprego e desemprego.

É importante assinalar no campo da educação em relação à competência, a valorização de uma educação que valorize o aprendizado autônomo e a mobilização de conhecimentos individuais, a tendência à valorização dos conhecimentos tácitos e a desvalorização da certificação escolar. Nesse contexto a competência é entendida como a capacidade de resolver uma situação problema, sendo mensurada em relação aos resultados alcançados (DESAULNIERS, 1998). A avaliação do trabalhador se coloca não em relação ao cargo e sim, em relação à sua performance individual, a partir das atitudes comportamentais.

Alguns autores apontam que, na lógica das competências, a subjetividade acaba evidenciando um caráter desigual da concepção. Um comportamento homogêneo nas situações de trabalho desconsidera as trajetórias formativas dos indivíduos e as exigências por mobilidade funcional levariam a valorização dos saberes não-funcionais.

Assim, ao mesmo tempo em que se valoriza a competência dos trabalhadores, a certificação ainda é exigida, no sentido amplo da qualificação profissional. Segundo o IPEA, em pesquisa realizada no ano de 2007, demonstrou que somente 18,3% do total de pessoas que procuraram emprego no Brasil possuíam a qualificação adequada para a vaga pretendida, ou seja, a qualificação exigida pelo empregador. No mesmo estudo, verificou-se que os trabalhadores apresentavam 9,3 anos de estudos o que resulta em anos de estudo até o ensino médio. Isto

demonstra que apenas o ensino médio não é requisito suficiente para ingresso nas vagas mais produtivas e que melhor remuneram no mercado de trabalho.

Como demandas apresentadas pelo mercado, de acordo com o levantamento realizado pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, a formação requisitada pelo mercado compreende duas dimensões: atividades de formação educacional e atividades de formação profissional, vinculada ao *know how* dos trabalhadores.

Quadro 5: Demandas do mercado de trabalho, 2012.

Atividade / Área de atuação	Formação	Know How
Engenheiros *especialmente nos setores da construção civil, metalurgia, ambiental, minas, automotivo, e naval;	Ensino superior em engenharia	Não obrigatório, formação continuada nas empresas
Executivos	Ensinos superior em qualquer área	Em financeiros e varejo
Profissionais de tecnologia da informação	Técnico ou superior	Não necessário
Especialistas em logística	Técnico ou superior	Não necessário
Gestão da saúde	Técnico ou superior	Exigido experiência de 6 meses
Polos industriais	Técnico de nível médio	Não necessário
Profissionais de agronegócios	Não informado	Não informado
Geólogos	Superior	Não necessário
Soldadores	Formação na área	Não necessário
Indústria de Transformação	Profissionais em geral	Não informado

Fonte: Confederação Nacional das Indústrias, 2012 (elaboração própria).

Todas estas profissões estão vinculadas à formação tecnológica e/ou ensino superior. Os resultados da pesquisa do IPEA demonstram que há no mercado, trabalhadores com maior formação e outros com menor, tendo em vista que a média de anos de estudos se resume ao ensino médio. Nestes casos, vemos que a qualificação dos trabalhadores é ligada a educação básica e formal do trabalhador e não apenas a sua competência para o mercado de trabalho.

A certificação ainda é um padrão exigido pelas empresas no Brasil, vinculado à competência do “saber ser” e do “saber fazer”. Verificamos analisando os dados dos egressos dos cursos do PNQ que o maior número de trabalhadores que realizaram os cursos de educação profissional tinha escolaridade elevada – 40,82% tinham o ensino médio. Embora a Resolução Nº 333/2003 condicionasse como prioridade o encaminhamento ao mercado de trabalho dos alunos e ao sistema de educação pública de jovens e adultos, para os de baixa escolaridade (grupos vulneráveis) os dados revelam que de fato esta condição está pouco presente nas ações de educação profissional.

Neste sentido, a qualificação e a competência coexistem na política de qualificação profissional. A competência passa a complementar o conceito de qualificação, na medida em que as formas flexíveis e participativas de organização de trabalho da atualidade exigindo conhecimentos específicos e direcionados (qualificação), bem como capacidade de lidar com as rápidas mudanças no decorrer do processo do trabalho, que necessitariam de elementos subjetivos e personalíssimos como iniciativa, criatividade ou capacidade de assumir riscos (competência).

Neste novo modelo produtivo, ganha destaque o trabalho em equipe, o espírito cooperativo, a polivalência e a rotação de tarefas, exigindo além de uma qualificação em relação a atividade uma atitude baseada em atributos individuais. Passa a ocupar um lugar central no trabalho a experiência e a capacidade emocional do trabalhador, sendo a capacidade de agregar conhecimento a instituição empregadora parâmetro de seleção.

Deste modo, as empresas se apropriaram do conceito de competência como forma de seleção de seus trabalhadores. A valorização do fator humano, os novos princípios organizacionais (autonomia, criatividade, descentralização, participação, cooperação etc.), assim como as novas exigências de qualificação objetivaram uma visão unitária da empresa, uma aparente congruência de interesses que, na realidade, “têm o efeito muito concreto de enfraquecer a força de trabalho nas suas disputas com o empregador” (FERRETTI, 1997, p.260).

Assim, compreendemos que a noção de competência surge na contemporaneidade para atender ao novo contexto de produção e organização do trabalho. A maior diferença entre a noção de competência e qualificação não se dá no contexto técnico. O modelo de competência subverte a lógica da qualificação no campo profissional, inserindo a dimensão individual e os resultados do trabalhador, vinculados aos objetivos das organizações, como centrais no campo do trabalho.

Em avaliação externa do programa Seguro Desemprego, em que o PNQ está inserido, realizada em 2007, foram avaliados um universo de 123.609 educandos que realizaram ações em 1.731 tipos diferentes de cursos. Segundo esta avaliação, somente com a formatação de nomes duplicados de cursos, foi possível reduzir esse número para 1.311 cursos e em seguida um melhor refinamento reduziu o número de cursos em 54%, totalizando uma lista final de 604 títulos.

Tendo em consideração que a Política preconiza a participação nos cursos a partir do agrupamento da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, esses cursos foram agrupados em 32 áreas equivalendo a uma aproximação com os arcos ocupacionais propostos pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM, Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Atualmente, o PROJOVEM¹⁶ trabalha com 23 arcos ocupacionais. A adoção dos arcos ocupacionais é aceita para fins de certificação estando de acordo com a legislação da área de educação técnico-profissional, com o advento do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos de Nível Médio, Parecer CNE/CEB nº 11/2008 (Diário Oficial da União de 07/07/2008).

Conforme as próprias orientações do Ministério do Trabalho, a CBO é referência obrigatória dos registros administrativos que informam os diversos programas da política de trabalho do País. É ferramenta fundamental para as estatísticas de emprego-desemprego, para o estudo das taxas de natalidade e mortalidade das ocupações, para o planejamento das reconversões e requalificações ocupacionais, na elaboração de currículos, no planejamento da educação profissional, no rastreamento de vagas, dos serviços de intermediação de mão de obra. O próprio Ministério reforça que a área ocupacional permite aos trabalhadores perseguirem um itinerário formativo que lhes dê condições de serem reconhecidos (MTE, 2012).

¹⁶ A proposta pedagógica do PROJOVEM incorpora o conceito de interdisciplinaridade, ou seja, o processo educativo dá-se em torno de eixos temáticos que articulam conhecimentos de várias áreas ao mesmo tempo, o que representa expressivo avanço em relação ao modelo tradicional, que trata cada disciplina isoladamente. A metodologia permite ainda que se levem em conta as experiências de vida e os conhecimentos que aluno adquiriu fora da escola. (Documento nº 367 editado pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2005).

Na avaliação externa, se verificou que no período de 2003 a 2007, os diversos cursos mobilizados pelo PNQ foram realizados por pelo menos 100 mil trabalhadores de várias formas. na condição de empregados, autônomos ou candidatos ao primeiro emprego, a realização dos Os cursos seguiram as formas de contratação previstas pela Resolução nº 333, de julho de 2003.

Tabela 6: Quantidade e percentual de educandos e trabalhadores segundo os Arcos Ocupacionais mais representativos nos cursos, Brasil, 2007

ARCOS	EDUCANDOS	%	TRABALHADORES	%
TELEMÁTICA	14.192	11,48%	590.611	2,90
ALIMENTAÇÃO	13.311	10,77	1.575.035	7,74
ADMINISTRAÇÃO	12.318	9,97	1.434.071	7,04
VESTUÁRIO	12.055	9,75	486.821	2,39
CONSTRUÇÃO E REPAROS II (INSTALAÇÕES)	7.241	5,86	402.222	1,98
ATIVIDADES DO COMÉRCIO E SERVIÇOS	6.559	5,31	7.120.567	34,98
TURISMO E HOSPITALIDADE	5.282	4,27	88.568	0,44
SERVIÇOS PESSOAIS	5.091	4,12	50.525	0,25
TOTAL	76.049	61,52	11.748.420	57,71
TOTAL GERAL	123.609	100,0	20.358.612	100,00

Fonte: SIGAE-PNQ e RAIS, 2007.

Quando analisamos que os tipos de cursos mais frequentes realizados pelos trabalhadores foram objeto de convênios com entidades ligadas ao Sistema S, seguido pelas entidades enquadradas como ONGs. Esses dois grupos representam mais de 54% das entidades ofertantes de cursos. Estamos falando de cursos de curta duração - em torno de 40h, voltados especialmente para ocupações no setor de serviços, atividades administrativas simples, informática básica, cozinha, reparos domésticos (campos de destaque na aprendizagem profissional, segundo a PNAD (2007)). Falamos também de cursos que objetivam preparar (e

naturalizar) o trabalho informal, oferecendo fundamentos para o trabalhador “empreender”¹⁷, ou seja, para organizar um pequeno negócio, em geral relacionado ao comércio e pequenos serviços. O PNQ afirma-se, assim, como uma das estratégias de transferência do fundo público para execução de políticas também públicas, viabilizadas pelos setores privados.

O processo de contratação de Convenientes é público sendo realizado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio dos Editais de Chamada Pública no qual podem-se inscrever instituições sem fins lucrativos que trabalhem comprovadamente com qualificação social e profissional, centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional, entre outras.

Observamos que na prática há a seleção de dois tipos de convênios e de instituições que se conveniam ao Ministério para diretamente executar sem intermediários os cursos propostos no âmbito do PNQ, destacando-se entre as observadas em diferentes estados as instituições do sistema “S”. E ainda, conveniadas que entram na concorrência, mas assumem o projeto para subcontratar uma executora, como é o caso dos convênios com secretarias estaduais do trabalho, prefeituras, etc; muitas vezes executadas também pelo sistema “S”. Fica perceptível que o próprio debate sobre a execução dos cursos no CODEFAT é “uma forma de negociação por parte dos diferentes atores sociais envolvidos direta e indiretamente no processo do trabalho: trabalhadores, empresários, governantes, educadores” (Manfredi, 1999). Afinal são os próprios sindicatos e afiliados e o “sistema S” que integram a rede de execução desta política pública.

A seleção das entidades, segundo o MTE deve ocorrer com base nos seguintes critérios:

¹⁷ Política Pública de apoio à formalização através do MEI – Microempreendedor Individual

Tabela 07: Critérios de seleção de executores

Análise das propostas	Critérios
Qualidade e consistência da proposta	Justificativa, objetivos, resultados e metas pretendidos, referências metodológicas, forma de operacionalização, estrutura detalhada de custos e Comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores
Experiência da instituição	Comprovada de realização de atividades de qualificação profissional;
Consistência da proposta	Planos de trabalho das demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido
Continuidade	Garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias
Eficiência e eficácia	Capacidade de execução, cumprimento de metas físico-financeiras em ano (s) anterior (es) e oferta de contrapartida pela entidade
Capacidade	Índices do mercado de trabalho para o setor e público

Fonte: MTE, 2007.

Resumindo o quadro aqui brevemente traçado, mesmo que os critérios exigidos para contratualização seja os esboçados o que se verificou nas análises da Unitrabalho (2006) sobre os egressos dos cursos, afirmamos que o PNQ tem chegado aos trabalhadores dos grandes centros urbanos, dotados de escolaridade média, atuantes nas áreas produtivas mais simples e desprotegidas, desempregados ou informais, que acessam as qualificações por meio do Sine, na busca por uma (re)inserção no mercado de trabalho formal. Assim, analisamos que o PNQ, tal qual está estruturado, deixa de fora os trabalhadores com perfis mais precarizados, de baixa escolaridade, que jamais tiveram um emprego formal, ou que o fizeram há muito tempo e deixaram de buscá-lo, ou seja, deixa de fora o público alvo prioritário da política.

A resolução nº 575/2008 estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Este financiamento por meio do FAT deve ter como objetivo:

§2º O PNQ tem como objetivo estabelecer uma articulação entre o Trabalho, a Educação e o Desenvolvimento, considerando a qualificação social e profissional um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e aumento de sua permanência no mundo do trabalho. (CODEFAT, 2008, p.1)

Isso mostra que o PNQ para a Comissão Tripartite apresenta o trabalho como direito do trabalhador, e a qualificação como direito e a necessidade de acesso as políticas públicas e permanência no mercado de trabalho, mas não demonstra preocupação no desenvolvimento de competências para as novas demandas do mercado de trabalho.

A articulação entre trabalho, educação e desenvolvimento se faz presente, como primeiro princípio a ser atendido. A qualificação social e profissional é definida como ações de educação profissional e que colaborem para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho. Entretanto, esta inserção pode ocorrer como uma inclusão produtiva pelo emprego ou pelo trabalho, em Cooperativas de Trabalho e a formalização como Empreendedor Individual. O texto normativo do CODEFAT vincula a qualificação à elevação da produtividade, da competitividade e da renda do trabalhador, mas não remete ao desenvolvimento de competências para sua manutenção no mercado de trabalho. Ou seja, estamos diante de um trabalhador tutelado pelo Estado e não a busca de um trabalhador autônomo.

2. A AUTONOMIA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ

Há um conjunto amplo de fatores que envolvem a autonomia, para que de certo modo, o trabalhador possa de fato, conceber-se como um indivíduo autônomo. Nesse contexto, a proposta do treinamento existente no PNQ é para que os trabalhadores possam se apropriar crítica e construtivamente do conteúdo e do contexto de realização do próprio trabalho. Desse modo, estariam também se aperfeiçoando e se qualificando a partir do trabalho, apesar das condições alienantes ocasionadas por ele. Apesar do ambiente de trabalho estar em permanente conflito, o trabalhador também pode conseguir complementar sua formação com as experiências vividas nesse espaço. Portanto, não há dúvidas de que a qualificação é essencial para que o indivíduo encontre possibilidade de entrada no mercado de trabalho.

Entendemos que a formação de uma competência para o mercado de trabalho não ocorre apenas por meio de um currículo que privilegie a transmissão de conhecimento, mas sim situações em que esse conhecimento seja mobilizado (COSTA, 2005). De nada adianta a transmissão do conhecimento acumulado, se não houver a virtualização de uma ação, ou seja, a capacidade de recorrer ao que se sabe para realizar o que se deseja, o que se projeta. Atrelar o conhecimento formal (qualificação) às mais diversas formas de ação proativas desenvolvidas no pensamento abstrato (competência) acarretaria benefícios visíveis para empresas, instituições de ensino e, em certa medida, para o próprio indivíduo.

Neste sentido, compreender como os cursos são propostos e o conteúdo destes nos auxilia a analisar como as dimensões de qualificação e competência são desenvolvidos e principalmente como a autonomia preconizada na política pública de qualificação é inserida deste contexto.

De fato, sabemos que a oferta de uma carga horária em maior grau não garante efetivamente maior aprendizado. Deluiz (2001) e Barbosa (2007) reconhecem a relevância do uso do termo competências na atualidade, mas propõem extensões à conotação e à operacionalização do mesmo nas relações de trabalho. Deluiz chama a atenção para a importância de dar novo significado à noção de competências nas políticas de educação profissional brasileiras. Além de aumentar a empregabilidade, as competências deveriam estimular a ação autônoma e a emancipação de relações de trabalho alienadas. O currículo dos programas de profissionalização deveria desenvolver princípios universais sobre igualdade de direitos, justiça social, solidariedade e ética, qualificando o trabalhador para uma ação mais consciente no mercado de trabalho e no exercício da cidadania.

Entretanto, o trabalhador que aumenta a sua condição de empregabilidade, ou seja, fortalece e desenvolve a sua competência, torna-se protagonista de sua história. Assim, o que se torna importante é analisar os conteúdos destes cursos, principalmente para análise da autonomia preconizada no Plano Nacional de Qualificação.

Em relação a carga horária dos cursos ofertados, durante o PLANFOR a oferta era de cursos eram de apenas 40h, provendo uma certificação de curto prazo aos trabalhadores. No PNQ, verificamos que nos cursos ofertados, como debatido no âmbito do CODEFAT, os cursos ofertavam de 120h a 200h; com formação básica e específica. Entretanto, não podemos afirmar, que essa mudança de fato tenha gerado benefícios diretos aos trabalhadores, que têm agora que além da qualificação formal (ter o conhecimento), mas também com seu modo de lidar com o acúmulo de informações recebidas e codificá-las de acordo com o interesse de cada empresa.

De fato, os conteúdos dos cursos apresentam formações voltadas ao desenvolvimento de suas competências, mas que na verdade se refere à qualificação. Nos cursos,

Na organização dos cursos, preferencialmente, serão tomados como base eixos tecnológicos, tendo como referência as atividades humanas e o desenvolvimento científico e tecnológico; ou itinerários formativos, entendidos como possibilidades de percurso que compõem a formação em educação profissional e tecnológica, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos; ou arcos ocupacionais, entendidos como conjuntos de ocupações relacionadas, dotadas de base sócio técnica comum, garantindo uma formação mais ampla e aumentando as possibilidades de inserção ocupacional. (MTE, 2012)

Os cursos no âmbito do PNQ são executados por meio de programas, planos e projetos, firmados a partir de análise setorial local de demandas e disponibilidade financeiro-orçamentária por parte do Ministério. Esses instrumentos poderão ser firmados com as seguintes entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos conforme já elucidamos. Quanto ao conteúdo dos cursos, o manual de orientações do MTE aponta temáticas que devem ser seguidas, entretanto, incluindo a realidade local e perfil dos trabalhadores, do mercado de trabalho e desenvolvimento local.

São apontados dois eixos: um de conteúdos básicos e outro de conteúdos específicos. Como conteúdo básico obrigatório destaca-se saúde, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional. Nos conteúdos específicos, destacam-se como obrigatórios: processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais e equipamentos. Há a orientação que os conteúdos dos cursos tenham eixos tecnológicos, com base no desenvolvimento científico e tecnológico, compondo eixos tecnológicos como conjunto de ações ocupacionais.

Quanto à qualidade do curso, o mesmo é medido pela quantidade de horas que o curso oferece. Segundo o art. 5º “para assegurar a qualidade pedagógica das ações de qualificação, oferecidas no âmbito do PNQ, os projetos de qualificação social e profissional deverão obrigatoriamente, quanto à carga horária (...)carga horária média de 200 h (duzentas horas) quando considerado o conjunto das ações formativas, salvo quando, justificativa fundamentada do proponente for aceita pela equipe técnica da SPPE-MTE”.

Analisando o livro didático da formação básica nos cursos ministrados no PNQ, verificamos que os conteúdos são genéricos e remetem a uma discussão teórica sobre sua formação e não sobre o mercado de trabalho. Já os conteúdos de formação específica são oferecidos pelos convenientes da execução, ou seja, não há uma padronização, mesmo que esta

respeite diferenças regionais, sobre o conteúdo a ser ministrado. No caráter formativo geral é que as dimensões de qualificação e competência surgem, e reforçam a possibilidade da autonomia do trabalhador.

Quadro 6: Análise de tipologia de conceito pelos materiais didáticos – formação básica

	Tipo	Livro Didático	Nº de ocorrências
Conceitos	Autonomia	Professor	31
		Aluno	24
	Emancipação	Professor	1
		Aluno	0
	Cidadania	Professor	12
		Aluno	5
Dimensões	Qualificação	Professor	1
		Aluno	1
	Competência	Professor	1
		Aluno	4

Fonte: Elaboração Própria, 2015.

Pensar a autonomia no Plano Nacional de Qualificação para além do que é estruturado na política no debate do CODEFAT, foi relevante analisar os materiais didáticos orientativos dos cursos de qualificação profissional. Os materiais analisados foram o Livro Didático do Professor e o Livro do aluno, na formação geral básica do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. Os materiais possuem 178 páginas de conteúdo, elaborados pelo Laboratório & Trabalho, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com publicação no ano de 2011.

No livro do educador da formação geral, verificamos que a palavra autonomia, de forma contextualizada, ocorre em 31 vezes no material. Já no livro do aluno, ocorre em 24 citações.

Deste modo, compreendemos que é importante desvelar os pontos em que estas ocorrências ocorrem e os conceitos envolvidos nestas citações, bem como, a relação com a formação profissional dos trabalhadores.

Os materiais apresentam que nas estratégias dos trabalhadores para a inserção no mundo do trabalho a formação educacional e profissional, continuada e permanente, a partir dos princípios de organização e tecnologia, e, autonomia e solidariedade. O material voltado ao aluno, apresenta que a busca de novos conhecimentos e aperfeiçoamento da prática profissional demonstram que o trabalhador está consciente de seu direito ao trabalho.

O material voltado a primeira etapa – Formação Geral - tem como finalidade apresentar um conjunto de conhecimentos, chamados básicos, de grande importância para que o trabalhador se situe como cidadão, conheça seus direitos, aperfeiçoe habilidades e incorpore instrumentos que facilitem seu acesso a um saber cada vez mais ampliado. Ou seja, a maior informação do trabalhador, para o MTE, permite que ele acesse seus direitos enquanto cidadão.

Os conteúdos apresentados permeiam a Formação Técnica Geral – FTG buscam introduzir a reflexão sobre temas e conceitos que se relacionam com a opção profissional e se aplicam também a qualquer outro campo de trabalho. A forma como os assuntos são tratados certamente vai aprimorar a sua visão crítica e, por isso, o desenvolvimento de uma postura mais segura e autônoma frente ao mundo do trabalho. (MTE, 2011)

Além da Formação Técnica Geral - FTG, insere-se um Projeto de Orientação Profissional – POP, estruturado numa sequência de questões e reflexões que se referem a momentos da vida do trabalhador para que ele analise suas memórias de trabalho e projete seus planos de desenvolvimento profissional e pessoal.

A proposta de atividades nesta qualificação inicial está intimamente relacionada às práticas de trabalho e estudo, pois conhecimentos e práticas de trabalho não se separam, estão sempre juntas nas vivências coletivas e individuais. O conhecimento informa a prática que por sua vez gera conhecimento. (MTE, 2011)

O objetivo apresentado é que, com as aprendizagens propostas, ao final do curso os trabalhadores tenham adquirido novos conhecimentos e refletido sobre o mundo do trabalho na atualidade. Deste modo, a proposta de formação profissional tem como principais componentes: - os Conteúdos Básicos e Obrigatórios; - a Formação Técnica Geral (FTG) - o Projeto de Orientação Profissional – POP. Segundo o texto, o percurso formativo dos alunos será

desenvolvido sob a ótica de um projeto que se fundamenta na articulação entre os saberes já apropriados pelos alunos e novos conhecimentos, a sistematização de conteúdos formais, o desenvolvimento das habilidades e percepção de suas necessidades, sempre buscando uma posição crítica e autônoma na relação com o mundo do trabalho.

No livro do aluno, a formação profissional é apresentada como direito que deve, sobretudo, promover a valorização do trabalhador enquanto cidadão, firmar sua autonomia, ampliar sua visão crítica, possibilitar o exercício de sua criatividade, favorecer sua atuação participativa e responsável no trabalho e na sociedade e, assim, criar condições para que ele possa ter um compromisso com a construção de uma sociedade democrática, justa e igualitária.

A expectativa da formação profissional, para se realizar, deve estar atrelada ao direito básico de todo cidadão: a educação pública, gratuita e de qualidade, promovendo a continuidade dos estudos na Educação Básica, Superior e/ou na Educação Profissional e Tecnológica. Aqui se fortalece a necessidade da integração com as políticas públicas de educação, principalmente aos programas como Projovem e Educação de Jovens e Adultos, visando a elevação da escolaridade.

Figura 3: Princípios que regem a Formação Técnica Geral:



Fonte: Material didático, MTE.

A formação técnica geral, de acordo com o material didático, tem como objetivo desenvolver um processo educativo na perspectiva da formação integral, tomando por base o domínio mais geral das vivências e práticas educativas e laborais pelos trabalhadores, com uma proposta de ressignificá-las para revelar os saberes técnicos comuns, orientados por concepções teóricas presentes em toda atividade humana produtiva.

A proposta é que tal construção ocorre por meio de um percurso formativo em que o mundo do trabalho é apresentado em sua lógica estruturante - o processo produtivo – combinado

com os elementos básicos do conhecimento humano – linguagem e raciocínio lógico e as demandas sociais como respeito ao meio ambiente, promoção da saúde, e cidadania, entre outros.

A atividade de orientação profissional no material didático, busca a percepção dos alunos em relação a seu desenvolvimento pessoal e profissional, vinculando com maior clareza a perspectiva de trabalhos futuros.

A construção da identidade do trabalhador no material didático apresenta que ela se realiza na dinâmica das relações sociais nas quais o indivíduo está inserido, enquanto o educador tem o papel de impulsionar os processos de aprendizagem e de relações grupais no desenvolvimento do curso. É interessante analisar que quanto à identidade de trabalhador o material se constrói com foco na construção da identidade de si enquanto trabalhador indivíduo e seus projetos futuros. No material orientativo ao educador:

Toda identidade é pessoal porque está contida no indivíduo que a revela, mas que não a explicita inteiramente, é através do conhecimento, do trabalho e da comunicação que a identidade de cada um se manifesta e se concretiza como contribuição social única. Ou seja, quem define com quem se identifica e como se identifica é o aluno. A construção ou não de elos de identidade dependerá da história pessoal de cada um e da dinâmica das relações que irão ocorrer entre todos no decorrer do curso. (MTE, 2011)

Assim, percebe-se que se parte da visão crítica da própria identidade, como sujeitos únicos, para que eles entendam seu papel enquanto trabalhador no contexto do mundo do trabalho. Dessa forma, o documento apresenta que isso auxilia os trabalhadores a se posicionarem com mais autonomia e segurança na busca, individual e conjunta, de desenvolvimento profissional.

Desse modo, a construção do trabalhador está baseada em sua identidade enquanto indivíduo, única, não relacionada a um grupo social ou a uma classe, como a dos trabalhadores. Para Antunes (1997) a falta de identidade coletiva do trabalhador traz “a mais aguda crise no mundo do trabalho, com repercussões fortes no movimento dos trabalhadores”. O autor vê com maus olhos o desmantelamento das instâncias sindicais e entende tal processo como uma “acomodação social-democrática” (p. 148), que não levaria a uma melhoria efetiva nas condições

de trabalho. Retomando Marcuse, trata-se do novo sujeito histórico e não mais uma classe trabalhadora, com uma identidade conjunta. A autonomia a que se refere a política pública, está integrada as necessidades que são socializadas no conjunto de outros grupos sociais.

Neste contexto, Linhart (1996) retoma o conceito de identidade coletiva no trabalho e conclui que a identidade coletiva se constrói quando há mobilização social em prol de um denominador comum. A identidade de grupos não seria única, mas sim variável de acordo com os interesses em jogo em determinada situação. Para o autor, não se trata da perda da identidade coletiva na fase moderna do capitalismo. Trata-se de uma mudança nos processos identitários, determinados pela diversidade de interesses. Dubar (1998) também retoma o discurso da coletividade do trabalhador, ao expor que ações coletivas ocorreriam para negociar as “qualificações garantidas”, como forma de resistência ao discurso da competência. Ou seja, a identidade enquanto trabalhador existe, e é utilizada quando existe uma busca comum, como melhores condições salariais e defesa de direitos. Entretanto, a identidade individual é característica deste novo momento e é permeada pelos diversos papéis que o trabalhador assume na atualidade, não existindo uma única identidade.

Na temática da formação profissional o material didático propõe uma breve reflexão sobre a postura e as conquistas dos modernistas na intenção de demonstrar que as possibilidades de transformar uma realidade dependem, entre outros fatores, da capacidade de entendê-la na sua amplitude e complexidade (contexto social, econômico e cultural no qual estamos inseridos) e, assim, termos clareza do que queremos mudar e o que podemos fazer para alcançarmos o que desejamos. Aqui, entendemos que o material orienta de certo modo, o protagonismo do trabalhador frente a sua história.

Entretanto, neste mesmo tópico, o debate da formação profissional é salientado como direito, pois, embora os alunos possam entender a necessidade dessa formação, muitas vezes não abarcam o contexto no qual o direito se insere e a dimensão qualitativa desse direito, o que dificulta suas projeções de formação profissional futura. A proposta de compreender o seu lugar no mundo, enquanto sujeito trabalhador e as ações que estes alunos podem tomar a partir de um desenvolvimento pessoal, ampliando, conseqüentemente, a sua própria visão de autonomia e cidadania. Este é portanto, um dos objetivos explicitados para que o educador realize com sua turma as reflexões para a ampliação do entendimento individual como sujeitos de suas histórias.

Um trecho de um texto auxiliar ao educador é reproduzido abaixo:

(...) A consciência humana tem origem na realização da atividade humana, entretanto, o homem pode desenvolver uma atividade consciente, mas determinada pelas condições alienadas. O processo de trabalho como atividade lucrativa deixou de ser um fator de manifestação do “ser do homem” para ser um fator de alienação, na medida em que o homem não mais reconhece no objeto que ele produziu a manifestação de sua essência. Daí a necessidade de romper com a alienação da classe hegemônica e construir uma ideologia autônoma, ou seja, estar sempre buscando autonomia. (MTE, 2011, p. 46)

Assim, o material apresenta que refletir sobre seu lugar no mundo do trabalho e seu protagonismo enquanto trabalhador são essenciais para o processo de tomada de consciência da sua condição de sujeito de sua própria história. Mas ao mesmo tempo, não estabelece com clareza, como que este educador poderá realizar tal feito. Estabelece conexões ideológicas a uma classe de trabalhadores que se torna dependente do Estado e do próprio mercado de trabalho.

Entendemos que o elo que se estabelece entre as habilidades de valorar e analisar criticamente, compreender, apreender, sistematizar conhecimentos e praticar os saberes adquiridos deve se tornar evidente, e a capacidade de acionar essas habilidades torna-se fundamental para a autonomia (protagonismo) e a inserção consciente no mundo do trabalho, mas como realizar esta ação de forma plausível é ainda abstrata ao educador. Não há clareza no PNQ sobre como a autonomia do trabalhador é possível, nem como o educador pode fortalece-la.

Uma das atividades propostas é uma atividade prática em que cada aluno escreve “O que penso, o que sinto”, simulando posteriormente uma produção artesanal. O debate proposto ocorre com base na reflexão: “Quais as diferenças entre as duas formas de gestão e organização da produção e qual a autonomia do trabalhador na produção em série? Agora, cabe a nós pensarmos como falar com os alunos sobre a autonomia e processo de trabalho, pensamentos abstratos, com dinâmicas de sala de aula que não refletem escolhas autônomas.”

Outra atividade a ser realizada com os alunos pelo educador é uma atividade reflexiva: *O que a turma entende por autonomia?* A partir desta reflexão os alunos devem pensar sobre o futuro do seu trabalho, criando um breve debate na turma sobre as relações de trabalho em diferentes contextos históricos e os limites de autonomia vivenciados no período. Essa reflexão se propõe analisar as possibilidades de aperfeiçoamento profissional e de inserção no mundo do trabalho.

Assim, não há uma definição precisa sobre o que é de fato autonomia no contexto do Plano Nacional de Qualificação. O material didático apenas reforça o caráter do trabalho

enquanto direito, não estabelecendo uma qualificação de fato voltada a autonomia do trabalhador.

Ainda, de acordo com o material “muitas vezes, o trabalhador se culpa pelo fato de não estar empregado e deixa de refletir sobre o que a sociedade lhe proporcionou para tornar sua inserção viável, ou seja, deixa de questionar e avaliar de que forma seus direitos à qualidade formativa foram atendidos, entre outras causas econômicas e sociais” (MTE, p. 52, grifos nossos). E continua “ ao tomar, exclusivamente, para si as causas da exclusão, o trabalhador tem uma visão limitada do problema, o que pode afetar o seu autoconceito, a confiança no seu potencial e, por consequência, restringir sua autonomia”.

O papel do educador é apontado como fundamental para que o aluno entenda que as dificuldades de inclusão com as quais se deparam ou se depararam são, sobretudo, resultantes de fatores sociais mais amplos e que ao conhecer estes fatores, torna-se viável o seu enfrentamento. Assim, ao avaliar essa realidade de uma forma mais crítica e autônoma, os trabalhadores estarão mais preparados para “exigir os seus direitos e a realização do que desejam para suas vidas”. Novamente, o trabalho torna-se algo a ser oferecido ao trabalhador, visto que ele tem o direito ao trabalho.

Já quando se refere ao mundo do trabalho, a autonomia está atrelada às condições de gestão e organização. O trabalhador pode estar submetido a hierarquias rígidas, ou mesmo flexíveis, o que definirá a dimensão do limite, é em função de suas responsabilidades. No material, os autores definem que diversas organizações tornaram a hierarquia mais flexível, com isto, em algumas funções, os trabalhadores podem participar parcialmente do processo de concepção do trabalho, ou seja, na sua definição e decisões na empresa.

Com base nas seguintes afirmações do material didático, entendemos que a autonomia apresentada em todo o percurso formativo trata-se da dimensão da autonomia outorgada, pois o trabalhador está sendo preparado para *saber ser* e *saber fazer* determinada função, dentro dos padrões exigidos, entretanto, não é estabelecida de fato, uma dimensão formativa sobre a autonomia.

1.Compreensão ampla do lugar que o sujeito trabalhador ocupa no mundo do trabalho (p.138);

2. Capacidade de receber por delegação autoridade e responsabilidade: delegar significa transferir uma atividade inteira para um trabalhador e proporcionar meios para completá-la e autoridade para desempenhar o trabalho da maneira que julgar melhor (*saber fazer*).

3. A delegação bem-sucedida deve incluir informação sobre o que, quando, por que, quem e como. Deve-se ter clareza dos resultados esperados, recursos necessários e quando e como os resultados deverão ser relatados.

De fato, os avanços técnicos e tecnológicos inseridos no sistema de produção de bens e serviços exigem dos trabalhadores, cada vez mais, uma expansão de seus conhecimentos. Há uma tendência à ampliação, parcial, da autonomia dos trabalhadores. Isso ocorre quando o trabalho se torna multifuncional e as responsabilidades aumentam, implicando num quadro mais abrangente de tomada de decisão. Nesse contexto a competência é entendida como a capacidade de resolver uma situação problema, sendo mensurada em relação aos resultados alcançados (DESAULNIERS, 1998). Essa capacidade de pensar de forma abstrata e no trabalho coletivo é que tem tomado força e sendo buscada pelas empresas em seus trabalhadores.

No livro do aluno, a autonomia está definida como “ter capacidade de definir seu próprio caminho, de construir sua história pessoal sem perda de identidade, de ser autor da sua história de vida, e ser protagonista na trajetória de seu desenvolvimento profissional”. Ainda, entendido como a possibilidade de contribuir para a construção de uma sociedade igualitária (em contraposição à competição), na qual a ampliação e aprimoramento do conhecimento e do saber técnico é direito de todos, vinculado a uma dimensão de solidariedade.

Então, o que em muitos momentos o percurso formativo apresenta como autônomo é na verdade, a formação das competências destes trabalhadores, demonstrando que ocorreram mudanças no mundo do trabalho e que com novas tecnologias e formas de organização há uma tendência ao desemprego crescente, contrariando os princípios universais de direito ao trabalho.

Deste modo, o trabalhador deve estar preparado para desempenhar diversas funções e se tornar polivalente. Assim estar qualificado não é mais suficiente para atender as exigências do empregador. Atualmente, espera-se que o trabalhador apresente uma gama de competências pessoais genéricas – saber fazer (conhecimento e experiência), saber ser (relacionar-se bem no trabalho, ter iniciativa, boa assimilação das mudanças etc.) e saber agir (ser capaz de resolver problemas, trabalhar bem em equipe, ser criativo). E ainda, a de que existe um acirramento da competitividade no ambiente do trabalho, o que exige ainda mais essa capacidade cognitiva desenvolvida.

Fleury e Fleury (2001) analisa as estratégias organizacionais e a interação operacional, entre as competências organizacionais definidas como estratégicas e as competências de grupos e pessoas nas atividades operacionais da empresa a fim de mantê-las.

Figura 4: Estratégias e Competências Fundamentais aos Trabalhadores



Fonte: Fleury e Fleury, 2001.

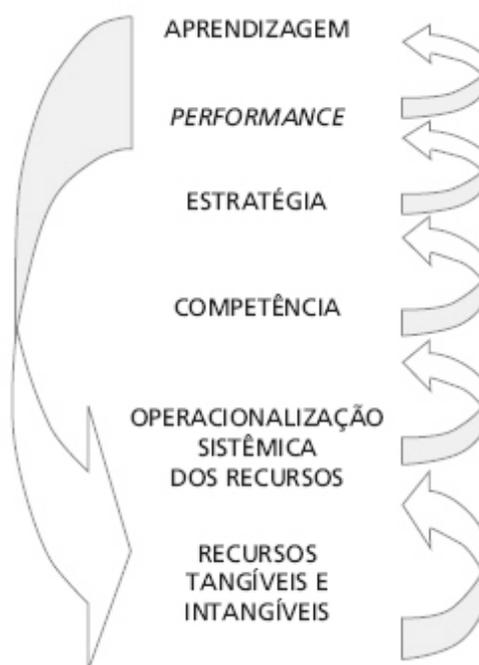
Um estudo recente e ainda pouco explorado, foi proposto por Paiva, Potengy e Guaraná (1998) que deslocaram a discussão da qualificação da categoria trabalho, para o consumo. Para as autoras, o trabalho tem sido cada vez menos um elemento de identificação para os indivíduos, assim como demonstramos na formação da identidade do trabalhador, tendo em vista o distanciamento da identidade profissional e a diferenciação dos modos de engajamento no trabalho.

Sendo assim, a definição de *status* não seria mais unicamente por causa da carreira, mas também pelo tipo de consumo. Ou seja, ser um cidadão de direitos, é estar inserido a partir da possibilidade do consumo de determinados bens e serviços. A partir desse cenário, o consumo requer níveis de qualificação cada vez mais elevados e diversificados, pois os indivíduos necessitam estar capacitados para se adaptarem às novas exigências que o novo modo de desenvolvimento impõe. Ou seja, a pessoa trabalhadora como consumidora, deve se manter atualizada com relação às novas tecnologias e, assim, se integrar à sociedade e se sentir pertencente a determinado grupo social que no capitalismo moderno é plural.

O que percebemos é que mesmo que haja na política pública a dimensão do trabalho como direito social, no percurso formativo o trabalhador se depara com a representação de sua esfera individual e responsável pela sua inserção no mercado de trabalho e na criação de suas formas de inserção, inclusive de enfrentamento dos desafios que se apresentam para esta inserção.

Fica evidente que na formação profissional preconizada no PNQ a ênfase ocorre na disseminação de formação básica, não avançando no desenvolvimento de competências dos trabalhadores, importantes para a busca de sua autonomia. Entretanto, o modo de formação e os objetivos do Plano apenas propõe inserir trabalhadores no mercado de trabalho visando sua integração ao mercado de consumo, e não a uma formação de fato autônoma e baseado na competência destes profissionais. O ciclo de formação proposto por Fleury e Fleury (2001), orienta sua articulação ante as necessidades estratégicas de desenvolvimento.

Figura 05: Ciclo de aprendizagem



Fonte: Fleury e Fleury, 2001.

A articulação de trabalhadores que compreendam estas dimensões é a chave do processo, sendo totalmente dependente da competência individual em realizá-la. Portanto, a articulação e a rearticulação de recursos perante as demandas, passando por um processo de aprendizado, tendem a conduzir para uma facilitação da aquisição, da legitimação e do reconhecimento da

competência. O trabalhador, portanto, é medido por resultados: o enunciado das suas atribuições define aquilo que deve ser feito para o cumprimento de sua atividade laboral. A performance permite avaliar, por meio de indicadores predeterminados em cada empresa, em que percentual o objetivo foi atingido. Um gestor ou profissional terá seu nível de competência definido pelo confronto entre o alcançado e o esperado para sua atividade. .

Analisando os materiais didáticos, em que a formação inicial deve estabelecer estas dimensões, e não na formação técnica, o PNQ acaba apenas buscando proporcionar acesso ao trabalho ao emprego formal, tal como se o movimento mais importante estivesse atrelado a formação de consumidores, quando poderia formar trabalhadores competentes e autônomos, ou seja, profissionais qualificados.

Parece que a política não fortalece a qualificação para o mundo presente e futuro, pois não apresenta uma fundamentação efetiva sobre a ideia de empregabilidade. Ou seja, está desvinculada da dimensão das transformações recentes do mercado de trabalho. A ideia de empregabilidade está distorcida no PNQ. Parece que a fundamentação de qualificação do plano não objetiva em última instância formar trabalhadores como profissionais competentes e autônomos, mas fundamentalmente trabalhadores dependentes do Estado, suficientemente capazes de obter um emprego formal simples, mas que os permita consumir, mas não necessariamente habilidades que promovam efetivos movimentos de ascensão e de mobilidade social.

CONCLUSÕES

O presente estudo teve como intenção apresentar a discussão sobre os conceitos de autonomia e competência desenvolvidas a partir do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, através de percursos formativos para a qualificação para o trabalho. Não se objetiva chegar a uma conclusão definitiva sobre o debate aqui apresentado, mas sim a presente necessidade de se analisar as políticas públicas de qualificação profissional, que neste caso, poderiam apresentar como possibilidade uma maior autonomia do trabalhador frente ao mercado de trabalho.

O contexto econômico dos anos 1990, marcado pelos altos índices de desemprego e aumento de ocupações precárias, ainda a informalidade, mantido ainda nos anos 2000, foi agravado pelo recuo das políticas sociais fragilizando as relações de trabalho. As políticas públicas do período, caracterizadas pela descentralização e pela execução em rede público-privada orientaram a formação dos Planos de Qualificação, demonstrando os desafios que se colocam frente à formação profissional. Já entre os anos 2002 e 2010 o forte crescimento das vagas de emprego e o aquecimento do mercado de trabalho no Brasil é que contextualizam a política do PNQ. Porém, tal política parece restringir-se a preparar trabalhadores aptos apenas a postos de trabalho muito simples e de baixa remuneração.

A análise realizada na dimensão da estrutura da política de qualificação profissional, através do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, foi vista como uma dimensão do processo de execução da política pública. Buscamos analisar os atores que operam a política e os espaços de tomadas de decisão, tomando o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, como espaço de implementação. Entendemos que a política oferece efetiva participação de diferentes atores sociais, com poder de decisão acerca das ações formativas a serem desenvolvidas no âmbito do PNQ, situação existente no próprio CODEFAT. Mas ao mesmo tempo, oferece um “poder a pessoas chaves” na política pública, neste caso, os próprios executores, que acabam defendendo um interesse próprio na definição de sua execução. Por exemplo, que oferece os cursos são entidades que de alguma forma participam das decisões, e que acabam recebendo grandes fundos para executar os programas.

O PNQ demonstrou ao longo das análises realizadas que a sua implantação se encontra intimamente vinculada à política de inclusão social no governo de Luís Inácio Lula da Silva centrada na noção de acesso ao mercado consumidor através do trabalho e com isso maior

qualificação de mão de obra. Através da descentralização das ações com a transferência de recursos, na parceria público-privado forma fortalecidos sindicatos de trabalhadores, o sistema “S” e àqueles atores representados no CODEFAT. Apesar de haver uma certa disputa entre o sistema S e os sindicatos, em relação a execução de determinadas políticas, ambos atuam em rede com o governo federal, e mais recente, o SENAC com os cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

Entretanto, verificamos que a estrutura de uma busca de desenvolvimento de competências técnicas e de habilidades, com foco nas noções de empregabilidade e empreendedorismo estão vinculados a uma concepção produtivista. O déficit educacional aparece como elemento de estrangulamento do crescimento econômico e por isso, o fortalecimento da qualificação profissional com direito do trabalhador ganha destaque nas políticas do governo, como constatamos na análise da estruturação dos Planos Plurianuais. No entanto, demonstramos que a educação profissional não pode ser considerada como uma solução para todos os problemas de desenvolvimento do Brasil, já que os investimentos nesse âmbito só terão resultado se a isso estiver atrelado o enfrentamento de outros problemas, tais como acesso à educação e compreensão dos gestores públicos sobre as novas exigências do mercado de trabalho.

Apesar de ter em seu âmago a potencialização das competências e da autonomia dos trabalhadores, temáticas fortemente inseridas nos materiais didáticos, os currículos dos planos de qualificação desenvolvem princípios universais sobre igualdade de direitos, justiça social, solidariedade e ética na tentativa de gerar uma vinculação ao dia a dia dos trabalhadores. No entanto, esta proposta voltada a uma qualificação para uma ação “mais consciente” no mercado de trabalho, busca preconizar o exercício de sua autonomia, no entanto, a dimensão da contribuição social – os seus deveres no trabalho – devem também ser inseridas na formação do trabalhador, suas obrigações perante o emprego e perante ao próprio empreendedorismo. Torna-se assim, uma visão ideológica e idealista sobre uma ação consciente no mercado. Não adianta pensar autonomia apenas enquanto direito, mas fundamentalmente deve ser considerada enquanto profissionalização e desenvolvimento de competências e habilidades.

O que se observamos ainda no Brasil, no mercado de trabalho formal é a definição de uma estrutura hierárquica de postos de trabalho que se organiza a partir dos níveis hierárquicos de escolaridade e da certificação escolar oficial, legitimando dessa forma, a certificação como principal forma de qualificação e atestado de competência aos trabalhadores. Entretanto, o

trabalho informacional nos mostra que estamos diante de uma mudança no mercado de trabalho e na própria “qualificação” alicerçada pelos parâmetros de certificação. Entretanto, constatamos que a dicotomia entre qualificação profissional e competências é inexistente, pois na realidade brasileira, estes coexistem, a qual denominamos de modelo híbrido.

Percebemos que no âmbito da qualificação, existem três concepções principais em que se compreende como rotina de trabalho e por consequência a que adquire no trabalho; a que se relaciona com o grau de autonomia do trabalhador adquirida por treinamentos, e a que percebe a qualificação como construção social. No PNQ, a concepção prevalente é a segunda, onde o trabalhador deve adquirir autonomia no treinamento para o trabalho, ou seja, na sua qualificação no curso. No entanto, só poderia ser atingida a partir da apropriação do conhecimento social na busca de sua própria autonomia enquanto trabalhador, o que não é debatida ou abstraída nos cursos de formação propostos no PNQ. A análise dos materiais didáticos referenciados aos alunos e professores na formação básica/geral, aquela “não técnica”, não explicam como promover esta autonomia, apenas se tornam ideológicas e poucos operacionais.

Assim, afirmamos que a partir das análises realizadas, entendemos que o PNQ ainda define-se de forma ideológica e descolado de uma realidade de fato mercadológica. Os trabalhadores são qualificados para permanecerem tutelados pelo Estado e por suas representações sindicais. Aliado a isso, são estes mesmos que muitas vezes, executam os cursos de formação.

Por intermédio do PNQ os trabalhadores têm sido preparados enquanto força de trabalho periférica, que realiza atividades simples e desprotegidas, nada muito além da formalização de um vínculo antes informal. Mesmo que haja um fomento ao empreendedorismo e a formas autogestionárias de geração de renda, os trabalhadores informais e aqueles ocupados em postos de baixa qualidade representam mais da metade da PEA. Essa força de trabalho representa um público que precisa se integrar aos processos produtivos, de circulação e de consumo, ainda que periféricamente. É inegável que esses programas buscam valorizar a condição de consumidor conferindo às mesmas uma cidadania limitada ao consumo.

Embora o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE tenha realizado um grande esforço na criação dos programas de qualificação profissional não obteve êxito nas suas ações, uma vez que esses programas são desenvolvidos de maneira pouco articulada com as demais políticas governamentais, bem como não são capazes de atender a realidade dos segmentos produtivos demandados e tão pouco ao atendimento da parcela da população público alvo das ações.

Desse modo, o Plano de Qualificação Profissional instituídos no governo Lula foi marcado por uma estratégia de qualificação profissional que não é capaz de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho, tampouco pode ser considerados como elemento capaz de amenizar por si só os efeitos do desemprego e do aumento da precarização das condições de trabalho.

Compreendemos a importância de políticas públicas que fundamentem ações como o PNQ. No entanto, a potencialidade do PNQ hoje é muito restrita, essencialmente ideológica e pouco concreta. Mesmo considerando que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes estão intimamente articulados, é difícil imaginar como o PNQ possa sustentar-se, já que em uma das bases “pressupõe o amadurecimento social e político, nos termos de um novo contrato social, dos segmentos mais diretamente relacionados com o trabalho e a qualificação profissional [...]” (MTE, 2007, p.27). Por isso, entendemos que o amadurecimento – um simples condicionante do Plano – não é capaz de conciliar os interesses que na realidade são inconciliáveis. Ou seja, o plano é deslocado da realidade social. De todo modo, não significa dizer, conforme Pochman (1998), que as políticas compensatórias não são importantes e necessárias, pelo contrário, como o próprio autor afirma, essas políticas se transformam em simples assistencialismo se não forem articuladas a políticas macroeconômicas direcionadas ao incremento do nível geral de atividade econômica.

A empregabilidade – princípio orientativo – mostra-se como uma falsa probabilidade ou até mesmo uma falsa “esperança” – maior ou menor – de que a pessoa treinada em sua busca por emprego possa encontrar efetivamente. Este quadro analítico evidencia os limites destes cursos e sua relação inexistente com o mercado de trabalho, revelando o quanto estas ações sofisticam a aprendizagem simples realmente existente.

Apesar do MTE ter realizado um grande esforço na criação dos programas de qualificação profissional, esse não obteve êxito nas suas ações, uma vez que os programas são desenvolvidos de maneira pouco articulada com outras políticas governamentais e que por isso não são capazes de atender a realidade de alguns segmentos produtivos e/ou de parcelas da população. Além disso, o PNQ parece coordenado por pessoas desconectadas da realidade do mercado de trabalho e das necessidades atuais de desenvolvimento econômico do país.

Compreendemos que a construção de uma proposta via trabalho que concorra para sociabilidade de sujeitos autônomos e conscientes só é possível mediante articulação entre as políticas de educação e toda a gama de políticas sociais. É evidente que não acreditamos que a

educação sozinha é responsável pela construção de uma nova sociedade. Mas, trata-se de um elemento fundamental para despertar, na sua consciência de sujeito social maior autonomia nas suas escolhas profissionais.

Diante deste cenário verificamos que uma política eficaz de qualificação profissional não se trata de um problema que se resolve em si mesmo, fundado em pressupostos ultrapassados e restritos sobre o que é qualificação, mas que precisa estar sintonizado com as mudanças mais amplas que ocorrem no mundo do trabalho, na atualidade. A eficiência das políticas públicas depende de novos conceitos e fundamentações sólidas, baseadas em diagnóstico e prognósticos atrelados à realidade em geral, à conjuntura econômica e às aspirações sócio profissionais em particular.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Laís e Montero, Cecília. **A sociologia do trabalho na América Latina: paradigmas teóricos e paradigmas produtivos**. BIB 40, 1995.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Política social e combate à pobreza: a teoria da prática**. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio (Orgs.). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

ADAMS, Telmo. **Educação e Economia (popular) Solidária: mediações pedagógicas do trabalho associado**. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2010.

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

AGUIAR, Neuma. **Mulheres na força de trabalho na América Latina: um ensaio bibliográfico**. BIB 16, 1983.

AGUIAR, Neuma. **Um Guia Exploratório para a Compreensão do Trabalho Feminino**. Anuário Ciências Sociais Hoje, São Paulo: Anpocs, v. 1, p. 3-15, 1981.

ALMEIDA, MARILIS. 2003. **Da formulação a implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil**. Tese de doutorado, Unicamp, São Paulo, 2003.

ALVES, A. E. S. **Qualificação e trabalho bancário no contexto da reestruturação produtiva**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2005.

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Gladys Rodrigues de. **Políticas Sociais e Educação Profissional: Cominho Para A Autonomia, Condição Para a Cidadania**. Dissertação de Mestrado. Unicamp. 2003.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. In: *Educação e Sociedade*. Vol. 25, n.87, Campinas: 2004.

ARRUDA, Marcos. **Humanizar o infra-humano: a formação do ser humano integral: homo evolutivo, práxis e economia solidária**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

BALBASHEVSKY, E. **Recursos Humanos em Áreas Estratégicas para Inovação: a experiência internacional**. 2010, CGEE.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. **A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto**. BIB 36, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.

BAUMGARTNER, Frank R , JONES, Bryan D. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking**. in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Oxford, Westview Press. 1993.

BONELLI, Maria da Glória e Donatoni, Silvana. **Os estudos sobre profissões nas ciências sociais brasileiras**. BIB 41, 1996.

BONELLI, Maria da Glória. **As ciências sociais no sistema profissional brasileiro**. BIB 36, 1993.

Bottomore & Outhwaite. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Zahar, 1996.

BRASIL. Decreto nº 19.433, de 26 de novembro. **Cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio**. 1930.

_____. Decreto nº 5.063. **Dá nova estrutura regimental ao Ministério de Trabalho e Emprego**. 2004.

_____. Dieese. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**, 2007.

_____. Ipea. Mapa do Emprego. In: CAMPOS, André; AMORIM, Ricardo. **Demanda e perfil dos trabalhadores formais no Brasil em 2007**.

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

CARRILO, J. Flexibilidad y calificación en la encrucijada industrial. *Lecturas de Educación y Trabajo*, n. 3, 1994.

CATTANI, Antonio David. **Trabalho e Autonomia**. Editora Vozes, RJ. 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTILLO, Noela I. Alguns Questionamentos Sobre a Hipótese da Requalificação do Trabalho. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XVIII, nº 58, p.54-83, julho/1997.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n. 12, p. 1-18, jun.-dez. 1995.

_____. **Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

COOPER, D. R. e SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 7 ed., 2003.

CORTES, Soraya M. **Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados**. In: BAETA NEVES, Clarissa; CORRÊA, Maíra. *Pesquisa Social e Empírica: Métodos e Técnicas*. Cadernos de Sociologia, v. 9, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1998.

DELUIZ, Neise. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. In: I CONED. *Anais...* Belo Horizonte: CONED, 1996.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papius, 1996.

DESAULNIERS, Julieta. Formação, competência e cidadania. *Educação e Sociedade*. Campinas, n.60,1997.

DRAIBE, Sonia. **Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 4., p. 3-15, 1997.

DUBAR, C. A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. Revista Educação e Sociedade, v. 19, n. 64, set. 1998.

ESPING-ANDERSEN G. **As três economias políticas do welfare state.** Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

_____. **O futuro do welfare state na nova ordem mundial.** Lua Nova, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. C. C. Alinhando Estratégia e Competências. Revista Administração de Empresas, v. 44, n.1, jan.-mar. 2004.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 21, p. 211- 259, jun. 2000.

FRIEDMANN, G. **Où va le travail humain?** 11. éd. Paris: Gallimard, 1950.

GAMBIER, Dominique; VERNIÈRES, Michel. **Le marché du travail.** Economica, 1985

HAGUETTE, Tereza. M. F. Metodologias qualitativas na sociologia (10 ed.). 2005. Petrópolis: Vozes.

HAYEK, Friedrich von. The meaning of welfare state. In **The welfare state reader.** Edited by Francis G. Castles and Christopher Pierson. Cambridge: Polity Press. 2000.

HEGEL, Georg. W. F. **A razão na história: uma introdução geral à história da filosofia.** 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. Fenomenologia do Espírito. Editora Vozes, 2008.

HILLAU, Bernard. De l'intelligence opératoire a l'historicité du sujet. Paros. Ed. L'Harmattan. 1994.

HOLZMANN, Lorena. **Mulheres trabalhadoras: problemas e conquistas**. Cadernos de Estudos, Porto Alegre / PPG Sociologia - U, n. 15, p. 1-45, 1985.

_____. Notas sobre as condições da mão-de-obra feminina frente às inovações tecnológicas. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 258-272, 2000.

HONNET, Axel. *La Societé du mépris: vers une nouvelle Théorie critique*. Editions la Découverte, Paris, 2006, 2008.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In *Concepção e gestão da Proteção social no Brasil – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO*, 2009.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3º ed. Nova York, Harper Collins. 2003.

KUENZEN, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justificada a inclusão excludente. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Edição Especial, p.1153-1178, out. 2007.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, Whwn, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEITE, Márcia. **Qualificação, desemprego e empregabilidade**. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 11, n. 1, 1997.

LEITE, Márcia; RIZEK, C. Cadeias, complexos e qualificações. In: NEVES, M.; LEITE, M. **Trabalho, qualificação e formação profissional**. São Paulo: ALAST, 1998.

MACHADO, L.R. de S. **O "modelo de competências" e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio**. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, n. 4, p. 79-95, ago./dez. 1998.

MANFREDI, Silvia Maria .Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*. Campinas, set 1998, vol 19, nº64, p.13-49

MARCUSE, Herbert. **Ideologia da Sociedade Industrial**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1968.

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

MAY, TIM. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3ªed, Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEAD, Lawrence. The new politics of the new poverty. In **The welfare state reader**. Edited by Francis G. Castles and Christopher Pierson. Cambridge: Polity Press. 2000.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1996.

NAVILLE, P. **Essai sur la qualification du travail**. Paris: Rivière, 1956.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social como garantia de direitos – crítica aos equívocos conceituais e políticos**. SP,1986.

PAIVA, V.; POTENGY, G.; GUARANÁ, E. Qualificação, consumo e estilos de vida. In: LEITE, M. P.; NEVES, M. A. (Orgs.) Trabalho, qualificação e formação profissional. São Paulo, Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

RAMOS, Marise N. A Pedagogia das Competências. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

RAMOS, Marise N. Educação Profissional pela Pedagogia das Competências e a Superfície Dos Documentos Oficiais, Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 401-422

ROSENFELD, Cinara L. **Paradoxos do capitalismo e trabalho em Call centers: Brasil, Portugal e Cabo Verde**. Caderno CRH, Salvador, v. 20, n. 51, p. 447-462, set.-dez. 2007.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas**. Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan.-jun. 2005.

SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 10ª ed. rev. 1995.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SCHULTZ, T. **Capital Humano.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

STROOBANTS, M. A visibilidade das competências. In: ROPÉ, F.; TANGUY, L. (orgs.)

Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas: Papirus, 1997

THERBORN, G. European modernity and beyond. **The trajectory of European societies, 1945-2000.** Londres: Sage, 1995.

TIRIBA, Lia. **Economia Popular e Cultura do trabalho: pedagogia da produção associada.** Editora Ijuí, RS, 2001.

VIEIRA, A.; GARCIA, F. C. Sobre o conceito de qualificação: teoria e prática. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2002, Salvador. Anais do XXVI Enanpad. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

ZARIFIAN, P. **A gestão da e pela competência.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TRABALHO E COMPETÊNCIAS, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Senai, 1998.

DOCUMENTOS CONSULTADOS NO MTE

Atas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, no período 2007-2012.

RESOLUÇÃO nº 126 do CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - outubro de 1996.

[Resolução Nº 560, de 28/11/2007](#) - Estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

[Resolução Nº 575, de 28/04/2008](#) - Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego - SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.

SITES CONSULTADOS E REFERIDOS

www.mte.gov.br - Site oficial do Ministério do Trabalho e Emprego.

www.fgtas.rs.gov.br - Site da Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social (FGTAS).

ANEXO

Fonte De Pesquisa: Atas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT

2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 91ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 92ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 93ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 94ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 46ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 6. ATA DA 47ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 7. ATA DA 48ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 8. ATA DA 49ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 9. ATA DA 50ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 95ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 96ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 97ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 98ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 51ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 6. ATA DA 52ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 7. ATA DA 53ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 99ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 100ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 101ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 102ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 54ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 6. ATA DA 55ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 7. ATA DA 56ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT
2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 103ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 104ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 105ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 106ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 107ª REUNIÃO ORDINÁRIA 6. ATA DA 57ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 7. ATA DA 58ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT
2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 108ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 109ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 110ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 111ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 112ª REUNIÃO ORDINÁRIA 6. ATA DA 59ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT 7. ATA DA 60ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT
2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. ATA DA 113ª REUNIÃO ORDINÁRIA 2. ATA DA 114ª REUNIÃO ORDINÁRIA 3. ATA DA 115ª REUNIÃO ORDINÁRIA 4. ATA DA 116ª REUNIÃO ORDINÁRIA 5. ATA DA 61ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CODEFAT

Fonte: Elaboração Própria, 2012.