

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE

POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:
OS DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL
EM ITAGUAÍ-RJ

MARCIA CRISTINA RODRIGUES COVA

2013



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:
OS DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL
EM ITAGUAÍ-RJ

MARCIA CRISTINA RODRIGUES COVA

Sob a orientação da Professora

Elisa Guaraná de Castro

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ.
Outubro, 2013

370.19346098153 Cova, Marcia Cristina Rodrigues.
C873p Política Nacional de Qualificação Profissional: os
T desafios da Qualificação Profissional Rural em Itaguaí-RJ /
Marcia Cristina Rodrigues Cova, 2013.
199 f.

Orientador: Elisa Guaraná de Castro.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 169-183.

1. Políticas públicas - Teses. 2. Qualificação
profissional – Teses. 3. Trabalhador rural – Teses. Itaguaí,
RJ – Teses. I. Castro, Elisa Guaraná de. II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

MARCIA CRISTINA RODRIGUES COVA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências.

Tese aprovada em 22/10/2013.

Elisa Guaraná de Castro. (Dr^a). UFRRJ.
(Orientadora)

Aparecida de Fátima Tiradentes dos Santos (Dr^a). Fiocruz.

Henrique José Domiciano Amorim (Dr.). UNIFESP.

José dos Santos Souza (Dr.). UFRRJ.

Jussara Marques de Macedo (Dr^a). UFRJ.

*Esta Tese é dedicada ao meu pai, Manuel,
à minha mãe, Maria,
e à minha filha, Júlia,
que são os amores da minha vida.*

AGRADECIMENTOS

À minha amada filha Júlia, pelo carinho e pela compreensão por minhas ausências em função do longo caminho percorrido para a construção desta Tese.

Aos meus pais, Manuel e Maria, que souberam fortalecer as estruturas familiares para que o meu trabalho, os meus estudos e a nossa família fossem conciliados com amor e dedicação.

À tia Isaura, à prima Andreza e ao primo Adriano que estiveram por perto a cada dificuldade surgida.

Ao amigo Paulo Roberto da Silva que me mostrou que, no mundo rural, é possível ser feliz e fazer os outros felizes.

À minha querida orientadora Elisa Guaraná de Castro que, com palavras sábias e doces, soube me conduzir pelo caminho correto, me incentivando e apoiando durante a elaboração desta Tese.

Aos meus amigos que estiveram sempre presentes durante meu afastamento do trabalho e que manifestaram solidariedade e carinho, em especial à Denise C. Takenaka, à Selma V. Fontes, ao Nilson S. dos Santos, ao Carlos Henrique B. da Cunha e ao Evandro C. da Silva.

Ao meu amigo José dos Santos Souza que, como líder do meu grupo de pesquisa, despertou em mim a paixão pela investigação científica e me fez seguir além das possibilidades.

Aos meus amigos de turma Dione Melo da Silva, Marcelo Duncan A. Guimarães e Francisco Clesson D. Monte, pelo convívio especial durante as aulas.

Aos professores do CPDA que me fizeram acreditar que a educação pública, gratuita e de qualidade existe.

Ao querido professor Raimundo Santos que me mostrou que a leitura e o diálogo transformam o homem.

Aos meus amigos do Departamento de Administração e Turismo, da UFRRJ, pelo incentivo e pela aprovação do meu afastamento.

Aos meus queridos alunos que sempre me enriqueceram de energia enquanto as demandas diversas me debilitavam.

Aos trabalhadores e produtores rurais de Itaguaí que foram o foco das minhas investigações e que alegremente me mostraram que merecem um olhar especial.

A todos os entrevistados que apresentaram disponibilidade para a execução das minhas entrevistas.

À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro que, desde a graduação, contribuiu enormemente para que eu me forjasse e viesse a ser o que hoje sou.

RESUMO

COVA, Marcia Cristina Rodrigues. **Política Nacional de Qualificação Profissional: os desafios da qualificação profissional rural em Itaguaí-RJ.** 2013. 199f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

A qualificação profissional foi praticada, nos últimos anos do século XX e na primeira década do século XXI, como uma política pública capaz de minimizar os níveis de desemprego em vários países do mundo. Especificamente no caso brasileiro, ela ganhou destaque, como política pública, a partir de 1996, quando foi executado o Plano Nacional de Qualificação (PLANFOR) e, posteriormente, o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ), a partir de 2003. A proposta do PNQ era minimizar as distorções evidenciadas no PLANFOR. Nesse caso, o estabelecimento do público prioritário se concentrava na criação de dez segmentos vitimados por processos de exclusão e discriminação social e que direcionariam a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Dentre os dez segmentos relacionados, foi escolhido para a análise o segmento dos trabalhadores rurais em razão de sua vulnerabilidade social e econômica. Visando contextualizar as ações da Política Pública de Qualificação Profissional na área rural, foi tomado como base o município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro. Este município, a partir do século XXI, adquiriu novas características econômicas e sociais em função da expansão de seu porto que direcionaram as atenções do poder público para a área urbana. Nesse mesmo período, ocorreu a diminuição do número de estabelecimentos agrícolas. Em função destas constatações, o objetivo da pesquisa geradora desta Tese foi analisar como as políticas públicas de qualificação profissional, sob a égide do PNQ, foram executadas no município de forma a possibilitar que os trabalhadores rurais encontrassem oportunidades para trabalhar na área rural, mesmo diante do forte apelo para trabalhar na área urbana de Itaguaí.

Palavras-chave: Políticas públicas. Qualificação profissional. Trabalhador rural. Itaguaí-RJ.

ABSTRACT

COVA, Marcia Cristina Rodrigues. **The National Policy for Professional Qualification: challenges of professional qualification in rural Itaguaí-RJ.** 2013. 199p. Doctoral Dissertation (Doctorate in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

The qualification has been practiced in recent years of the twentieth century and the first decade of this century as a public policy able to reduce the levels of unemployment in many countries worldwide. Specifically in the case of Brazil, it gained prominence as a public policy since 1996 when it was running the National Qualification (PLANFOR) and later the National Social and Professional Qualification (PNQ) from 2003. The proposal PNQ was to minimize distortion evidenced in PLANFOR. In this case, the establishment of priority public focused on the creation of ten segments victimized by processes of social exclusion and discrimination and the application of resources directed the Worker Support Fund (FAT). Among the ten related segments was chosen for the analysis segment of rural workers due to their social and economic vulnerability. Seeking to contextualize the actions of the Public Policy Professional Qualification in rural areas was taken as the base city of Itaguaí the State of Rio de Janeiro. This municipality from the XXI century acquired new economic and social characteristics due to the expansion of its port directed to the attention of government to the urban area. In the same period there was a decrease in the number of farms. In light of these findings the aim of this thesis was to examine how public policies of professional qualification, under the aegis of the PNQ, were executed in the city in order to enable rural workers could find opportunities to work in rural areas, despite the strong call to work in urban Itaguaí.

Keywords: Public policies. Professional qualification. Rural workers. Itaguaí-RJ.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	As nove dimensões básicas de avaliação do PLANFOR.....	62
Tabela 2.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2004.....	91
Tabela 3.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional no ano de 2004.....	92
Tabela 4.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2005.....	95
Tabela 5.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2005.....	96
Tabela 6.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2006.....	100
Tabela 7.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2006.....	101
Tabela 8.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2007.....	104
Tabela 9.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2007.....	105
Tabela 10.	Indicadores do PPA.....	106
Tabela 11.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2008.....	108
Tabela 12.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2008.....	109
Tabela 13.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2009.....	114
Tabela 14.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2009.....	115
Tabela 15.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2010.....	116
Tabela 16.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2010.....	117
Tabela 17.	Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2011.....	119
Tabela 18.	Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2011.....	120
Tabela 19.	Evolução da distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por público prioritário – Brasil 2003-2007 (em %)......	125
Tabela 20.	Evolução do PIB de Itaguaí entre 2003-2009 (Unidade R\$1.000)......	133
Tabela 21.	Desempenho da economia do município de Itaguaí – 2002-2007 – comparado com o desempenho de outros municípios do Estado do Rio de Janeiro.....	133

Tabela 22.	Dinâmica do trabalho em Itaguaí – 2003 a 2010 – e sua posição de desempenho em relação aos demais 91 municípios.....	134
Tabela 23.	População residente em Itaguaí, segundo a situação do domicílio, nos anos de 2000, 2007 e 2010.....	135
Tabela 24.	Principais produtos cultivados, em Itaguaí, entre 2002 e 2006.....	136
Tabela 25.	Efetivo dos rebanhos (cabeças) em Itaguaí, no período entre 2002 e 2006.....	136
Tabela 26.	Notas médias do IDEB - RJ – 2005 a 2009.....	137
Tabela 27.	Metas estimadas para o IDEB Rio de Janeiro e Brasil – 2005 a 2009.....	138
Tabela 28.	Ranking da rede do Ensino Fundamental – municipal e estadual, em Itaguaí, em relação aos outros municípios do Estado do Rio de Janeiro.	138
Tabela 29.	Evolução no número de creches, professores e matrículas, em Itaguaí, entre 2003 e 2007.....	139
Tabela 30.	Evolução do número de pré-escolas, professores e matrículas, em Itaguaí, entre 2003 e 2007.....	139
Tabela 31.	Panorama do ensino fundamental total, em Itaguaí, entre 2003 e 2010.....	140
Tabela 32.	Panorama do ensino fundamental – rede Estadual – em Itaguaí, entre 2005 e 2010.....	140
Tabela 33.	Panorama do ensino fundamental – rede Municipal – em Itaguaí, entre 2005 e 2010.....	141
Tabela 34.	Panorama do ensino médio total, em Itaguaí, entre 2003 e 2010.....	141
Tabela 35.	Panorama do ensino médio estadual, em Itaguaí, entre 2003 e 2010.....	142

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.....	130
Figura 2.	Localização do Município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	População por distrito (Censo 2010).....	131
-------------------	--	------------

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
1 INTRODUÇÃO.....	15
2 AS MUTAÇÕES SOCIORREPRODUTIVAS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PROVOCADAS PELAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO CAPITAL.....	21
2.1 A especialização (qualificação) como principal instrumento de reprodução do trabalho no taylorismo.....	22
2.2 A qualificação profissional como instrumento de controle profissional e social do operário pelo fordismo.....	26
2.3 A qualificação profissional, no toyotismo, como instrumento de construção de um perfil multifuncional do operário.....	34
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.....	42
3.1 A ampliação dos investimentos em qualificação profissional.....	42
3.2 O discurso pela qualificação e os interesses subentendidos.....	45
3.3 A qualificação profissional para o trabalhador rural.....	50
3.4 A criação de políticas de qualificação para atender aos apelos de diversos segmentos....	54
3.5 Concepção, desenvolvimento e implantação do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR.....	56
3.6 Principais avaliações, pontos fortes e deficiências do PLANFOR.....	60
3.7 Concepção, desenvolvimento e implantação do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional - PNQ.....	68
3.8 Principais avaliações, deficiências e pontos fortes do PNQ.....	87
4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL NO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ.....	126
4.1 Caracterização do município.....	126
4.2 Desempenho econômico de Itaguaí.....	132
4.3 Investimentos em Educação.....	136
4.4 Organização, e implantação das políticas públicas de qualificação profissional em Itaguaí – PNQ.....	144
4.5 Ações de qualificação profissional na área rural.....	148
4.6 A qualificação dos trabalhadores rurais de Itaguaí sob a perspectiva dos produtores.....	155
4.7 Qualificação profissional: oportunidades para a mudança de vida.....	159
5 CONCLUSÃO.....	163
REFERÊNCIAS.....	169
APÊNDICES.....	184

APRESENTAÇÃO

A origem da motivação para o desenvolvimento desta Tese surgiu, nos anos 1990, quando gerei, por um período de oito anos, uma propriedade rural no município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro. A atividade rural era baseada na agropecuária e produzia em média 600 kg de leite/dia com um total de 32 funcionários. A produção leiteira era desenvolvida com a utilização de uma ordenhadeira mecânica¹ e com o armazenamento do leite em tanques de resfriamento². Além disso, os animais eram melhorados geneticamente através da inseminação artificial de raças pardo suíça e holandesa³. Essas raças exigiam uma atenção mais apurada em razão da sua dificuldade de adaptação ao clima da região. Também eram produzidos, como suporte para a alimentação dos animais, a cana-de-açúcar, o milho e o capim.

As grandes extensões de terras férteis e a boa capacidade de abastecimento de água estimulavam a agropecuária da região. Entretanto, alguns problemas dificultavam a sua manutenção. O primeiro problema estava relacionado com o acesso. Apesar de pertencer ao município de Itaguaí, para se chegar à propriedade era necessário seguir pela Rodovia Presidente Dutra (BR 116), que liga os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e entrar, na altura do Município de Piraí, em uma estrada de terra e percorrê-la por 5 km. A distância do centro do município fazia com que as ações públicas fossem quase inexistentes.

O segundo problema estava relacionado com a falta de transporte público. Existia uma linha de ônibus que circulava pela região duas vezes por dia, de manhã e de tarde, e que levava os moradores ao centro de Itaguaí. Entretanto, essa linha não funcionava nos dias de chuva porque as condições de acesso e tráfego eram precárias. A dificuldade de transporte público inviabilizava a contratação de trabalhadores que morassem em outras regiões.

A desvalorização do leite, no mercado do Rio de Janeiro, era outro problema que influenciava fortemente a atividade. A permanência na atividade teria que ser viabilizada por formas alternativas de produção. Os investimentos para a manutenção da produção eram altos e tinham que ser compensados com atividades paralelas como a produção de banana, o

¹ De acordo com Ribeiro e Carvalho, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a ordenhadeira mecânica permite que a ordenha seja realizada com a utilização de uma máquina que entra em contato direto com a vaca de leite pelo menos duas vezes ao dia. O uso inadequado deste equipamento pode acarretar a perda da produtividade, doenças nos animais, aumento no custo de produção e prejudicar a qualidade do leite. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia8/AG01/arvore/AG01_63_21720039_2359.html>. Acessado em: 06 ago. 2013.

² Segundo a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), o tanque de resfriamento é conhecido também pelo nome de tanque de expansão direta e se destina ao armazenamento do leite a granel, mantendo sua temperatura em torno de 10°C, na primeira hora após a ordenha, e até 4°C, na segunda hora após a ordenha. A utilização correta deste equipamento evita a multiplicação do número de bactérias e a contaminação do leite. Disponível em: <http://www.emater.mg.gov.br/doc%5Csite%5Cservico%5Cprodutos%5Clivraria%5CPecu%C3%A1ria%5CResfriamento%20do%20Leite%20e%20Coleta%20a%20Granel.pdf>. Acessado em: 06 ago. 2013.

³ Segundo Hein (2004, p.1), a técnica mais difundida para o melhoramento animal em bovinos é a inseminação artificial. Ela permite o surgimento, a cada geração, de animais mais produtivos e com padrões zootécnicos fundamentais para a produção leiteira.

turismo rural e outras atividades na área urbana visando à captação de recursos. Em função disso, objetivando ampliar a área de atuação do negócio para garantir a sua sobrevivência, foi construído um pequeno laticínio para o beneficiamento do leite em queijo e em bebida láctea.

Apesar de todos os investimentos visando alternativas que pudessem incrementar a produção, no decorrer dos oito anos em que participei da gestão me deparei com um problema de fundamental importância: onde encontrar trabalhadores qualificados para trabalhar nas atividades desenvolvidas na fazenda. Ao procurar trabalhadores, na área rural de Itaguaí, que estivessem aptos a trabalhar no laticínio como queijeiro, ou como ajudante de queijeiro, e na produção do leite, ou que estivessem capacitados para utilizar a ordenhadeira mecânica, ou para fazer a inseminação artificial, ou para operar o trator, etc. encontrávamos somente pessoas dispostas a aprender, mas nenhuma com o domínio suficiente para trabalhar nessas atividades.

Dos trabalhadores que eram contratados, a maior parte possuía baixa escolaridade ou era composta por analfabetos. Essa situação dificultava o aprendizado de atividades que necessitavam de cálculos ou de leitura de manuais ou receitas. Só existia uma escola na região que oferecia, em condições precárias, o ensino fundamental. Para cursar os demais níveis de escolaridade, era necessário que os interessados mudassem para outras localidades fora da região.

Os trabalhadores que ocupavam níveis gerenciais possuíam no máximo o quinto ano do ensino fundamental. Foram realizadas inúmeras alternativas para solucionar o problema. Foram realizadas contratações de profissionais qualificados em regiões tradicionais da agropecuária do Rio de Janeiro, como Resende e Barra Mansa, e em cidades de Minas Gerais, como Conceição de Ibitipoca, São João Del Rey e Juiz de Fora, dentre outras tradicionais na produção de queijo. Professores da Escola de Laticínios Cândido Tostes, em Juiz de Fora (MG) ofereciam o suporte para efetivar a contratação de trabalhadores qualificados e para qualificar aqueles que ainda não dominavam a profissão. Entretanto, tínhamos que nos responsabilizar por todos os custos dessas qualificações. A contratação de profissionais qualificados de outras regiões se mostrou totalmente inviável devido ao isolamento da propriedade em função da distância e da precariedade de transporte público na região. Além disso, quando vinham trabalhar no Rio de Janeiro, o cenário esperado era o apresentado nas novelas. Mesmo sendo avisados sobre a localização da fazenda, tinham a expectativa de morar próximo aos principais pontos turísticos do Rio de Janeiro e, ao se deparar com a zona rural do município de Itaguaí, se decepcionavam com a distância do grande centro urbano e das praias. A dificuldade de transporte da fazenda para outras regiões do próprio município ou de municípios vizinhos deixava-os quase sem opções de acesso ao lazer, à educação e ao sistema público de saúde. Diante dessa situação, os trabalhadores de outras regiões não conseguiam permanecer por muito tempo na propriedade e voltavam para suas regiões de origem.

A única solução viável encontrada foi qualificar os trabalhadores da região. Mesmo assim, surgiram outras dificuldades. Como não existia uma tradição, em Itaguaí, na produção de leite ou na produção de queijos, os investimentos realizados para a qualificação do trabalhador, visando torna-lo apto a manusear a ordenhadeira mecânica, a realizar a inseminação artificial, a utilizar o trator e seus implementos, a produzir queijos e bebidas

lácteas, algumas vezes não eram compensados na produção, porque, tão logo o trabalhador se tornava qualificado, alguns produtores vizinhos ofereciam propostas salariais acima do que a propriedade poderia manter, levando-nos a ter que, novamente, iniciar os procedimentos de qualificação de outro trabalhador.

Em função disso, interessei-me por estudar os fatores que influenciavam a contratação da mão de obra qualificada, na área rural do município de Itaguaí, porque acreditava que, neste, não existiam profissionais qualificados. Como Administradora de formação, direcionei meus estudos para a área rural e me inscrevi no Programa de Pós-Graduação em Administração Rural da Universidade Federal de Lavras (MG). Ao concluir minha dissertação de mestrado, identifiquei que o município de Itaguaí possuía políticas públicas que qualificavam o profissional para atuar na área rural. Entretanto, as conclusões do estudo evidenciaram que ocorria uma grande dificuldade de contratação destes profissionais qualificados por falhas na comunicação entre o produtor e o profissional qualificado. Os produtores não sabiam onde encontrar os trabalhadores e os trabalhadores enfrentavam dificuldades para encontrar os produtores.

Posteriormente, mais especificamente no ano de 2006, ingressei como docente na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no campus de Nova Iguaçu, para trabalhar com os cursos de graduação em Administração e em Turismo. No mesmo ano, participei, junto com outros professores, da formação de um grupo de pesquisa intitulado Grupo de Pesquisa sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). Nossas discussões proporcionaram várias reflexões e debates sobre temas relacionados com as políticas públicas para qualificação profissional. Nesse momento, minha preocupação em direcionar meus estudos para o trabalho na área rural se fez premente. Visando construir um referencial teórico sólido sobre o tema da qualificação profissional na área rural, iniciei minhas pesquisas, que foram contempladas, por três anos consecutivos, com bolsas de iniciação científica para os discentes que me auxiliavam no estudo. Em função dos resultados neste obtidos e pelo despertar de meu interesse sobre o tema, decidi concorrer ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da UFRRJ, para obtenção do grau de Doutor. Para desenvolver meu projeto de pesquisa, resolvi resgatar meus estudos iniciados no Mestrado e ampliar meu raio de investigação para analisar se a qualificação profissional praticada, no já citado município de Itaguaí estava atendendo efetivamente às demandas da área rural. Esses motivos foram os pilares que estimularam e que estruturaram a pesquisa pertinente e a construção desta Tese.

1 INTRODUÇÃO

A proposta apresentada para esta Tese foi analisar a estruturação da qualificação profissional rural, no município de Itaguaí (RJ) e contrapô-la às diretrizes apresentadas pelo Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ), executado a partir de 2003, considerando as possibilidades e potencialidades de inserção do trabalhador nas atividades qualificadas da área rural.

O tema proposto envolve uma série de debates estabelecidos em torno da qualificação profissional enquanto Política Pública, enquanto metodologia de trabalho e enquanto ideologia de combate ao desemprego. Podemos observar que a qualificação profissional foi praticada, ao longo do tempo, de acordo com as diferentes configurações apresentadas pelos processos produtivos e, posteriormente, adquiriu destaque em função de sua execução como Política Pública. Entretanto, para facilitar a contextualização, a pesquisa para esta Tese se concentrou na análise das demandas de qualificação profissional dos processos produtivos estabelecidos a partir do século XX. A análise da evolução desses processos contribuiu para a compreensão dos debates relacionados com os processos de trabalho flexibilizados e das políticas públicas de qualificação profissional que visavam atender a essas demandas. O amadurecimento conceitual em torno do tema permitiu que as análises estabelecidas na área rural de Itaguaí fossem aprofundadas e comparadas aos debates relacionados com a qualificação profissional.

Ao estudar a qualificação adotada nos processos produtivos, a partir do século XX, pudemos observar que Frederick Winslow Taylor desenvolveu uma metodologia que foi intitulada “Estudos de Tempos e Movimentos” e que consistia na fragmentação do processo produtivo em diferentes partes, no detalhamento de cada procedimento a ser executado e na cronometragem do tempo de trabalho ao longo do dia. A partir da implantação dessa metodologia, a especialização (qualificação) do trabalhador passou a ser concebida como a peça fundamental do processo produtivo. Essa qualificação seria adquirida a partir da repetição e do desenvolvimento das atividades relacionadas apenas com uma das partes do processo produtivo e não mais no desenvolvimento do processo como um todo (SENNETT, 2009; HARVEY, 2007; LARANJEIRA, 2002; TAYLOR, 1990).

Outro estudo desenvolveu e aperfeiçoou, posteriormente, as técnicas utilizadas por Taylor e inseriu a linha de montagem móvel no processo produtivo. Esse processo foi idealizado por Henry Ford e demandou uma nova configuração social e política, com a presença atuante do Estado e a ampliação do consumo em massa. Tornou-se conhecido como fordismo e, mais uma vez, a qualificação do trabalhador passou a ser essencial para o aumento do ritmo de trabalho. As ações públicas e empresariais garantiriam o direcionamento da qualificação para aumentar a produtividade no processo de trabalho e para influenciar o comportamento do operário em sua vida privada, visando preservar seu desgaste físico durante os momentos de lazer para não comprometer sua disposição para o trabalho. Em função dessa configuração, o trabalhador passou a ser condicionado pelo tempo da máquina, desenvolvendo tarefas fragmentadas, que proporcionavam a sua especialização e que,

consequentemente, lhe suprimiriam a capacidade de interferir no processo de trabalho. A qualificação surge, para Taylor, como um treinamento realizado para o desenvolvimento da tarefa no interior da fábrica; já para Ford, ela surge como um instrumento de controle social, além da função de treinamento utilizada por Taylor (FORD, 2012).

As técnicas fordistas avançaram, ao longo do tempo, para além das estruturas fabris e adquiriram adeptos em várias partes do mundo. Elas começaram a ganhar notoriedade, nos anos de 1920, e foram se fortalecendo e se expandindo para outros países, até meados dos anos de 1960, quando o fordismo começou a entrar em crise (HARVEY, 2007; ANTUNES, 2006; BRENNER, 1999; RODRIGUES, 1998; LIPIETZ, 1989). As técnicas desenvolvidas anteriormente pela fábrica de automóveis da Toyota, no Japão, logo após a Segunda Guerra Mundial, foram resgatadas como alternativa para a superação da crise do fordismo (HARVEY, 2007; ANTUNES, 2006; ALVES, 1999; HOLLOWAY, 1998; OHNO, 1997; DELUIZ, 1995). Nesse caso, a incorporação de processos flexibilizados baseados nos ideais do toyotismo possibilitou a reorganização do ciclo produtivo e permitiu o atendimento de demandas diferenciadas, em quantidades menores, que se distinguíam da produção em massa e atribuíam maior dinamismo ao processo produtivo.

Nesse novo cenário, mais especificamente, a partir dos anos de 1970, a presença intensiva do Estado começa a ser repensada, e as ideologias neoliberais de privatização, através da transferência para a iniciativa privada de inúmeros serviços que estimulavam a sociedade a assumir responsabilidades que anteriormente eram exclusivas do Estado, adquirem destaque como norteadoras das políticas públicas das principais economias do planeta (ALMEIDA, 2003; ANTONIAZZI, 2005). Mais uma vez, uma nova configuração social e política se fez necessária diante das características e das exigências impostas por esse novo contexto. Entretanto, o novo perfil exigido do trabalhador excedia a todas as exigências de qualificação apresentadas pelos processos produtivos anteriores. O trabalhador deveria desenvolver múltiplas tarefas, e sua qualificação seria fomentada não só pela empresa, mas, principalmente, por ele mesmo que, a partir de então, deveria qualificar-se para adquirir o perfil demandado. No processo flexibilizado, o trabalhador passou a interferir com maior ênfase para solucionar os problemas do processo de trabalho, a desenvolver atividades diversificadas, de forma que, ao desenvolvê-las, retomasse o conhecimento e o domínio da totalidade do processo produtivo, expropriado pelo fordismo e pelo taylorismo em anos anteriores. Essa nova configuração exigiu trabalhadores mais qualificados, com níveis mais elevados de escolaridade e polivalentes (capazes de dominar vários processos ao mesmo tempo) (HARVEY, 2007; CORSI, 2006; BATISTA; ARAÚJO 2006; ALVES, 2000; 1999; DELUIZ 1995).

A adoção da forma neoliberal do Estado mínimo, dentre outras razões, foi uma tendência iniciada em outros países para atender às demandas causadas pela crise do fordismo e pela adoção das metodologias de flexibilização promovidas pelo toyotismo que também foram compartilhadas pelo Brasil. No início da década de 1990, o Brasil apresentava elevados índices de desemprego, taxas de inflação elevadas e ampliação da precarização das relações de trabalho (ALMEIDA, 2003; ANTONIAZZI, 2005). Como consequência, surgiram inúmeras reivindicações por parte de diversos segmentos da sociedade que se mostravam insatisfeitos diante da instabilidade econômica e social do país. As ideologias neoliberais

viam nas reivindicações constantes, por aumentos salariais, dos sindicatos e dos movimentos operários, os fatores propulsores dos gastos empresariais e dos gastos sociais do governo. Tais aumentos fragilizariam as bases da acumulação capitalista que já estavam comprometidas com atender as necessidades de adoção de novas tecnologias para garantir a competitividade (ANTUNES, 2006; ANTONIAZZI, 2005; RODRIGUES, 1998).

Contudo, os maiores impactos do processo de flexibilização produtiva foram sentidos pelos trabalhadores. Seus movimentos sociais e sindicais foram enfraquecidos, se viram diante do aumento significativo dos níveis de desemprego e da precarização das relações de trabalho. As demandas por qualificação surgiram dos diferentes setores corporativos e das lideranças sindicais, baseadas aquelas na concepção de que o desemprego era motivado pela falta de qualificação do trabalhador. A qualificação profissional surgiu, nesse cenário, como um instrumento capaz de minimizar os níveis de desemprego e de garantir a estabilidade econômica e social ao trabalhador. Como a principal ideia difundida nesse período era a de que o desemprego estava relacionado diretamente com a falta de qualificação do trabalhador, e com o oferecimento de qualificação pelo Governo e por algumas organizações da iniciativa privada, a responsabilidade pelo desemprego passaria a ser do trabalhador e não mais do Estado (SOUZA, 2008; FRIGOTTO, 2000).

As transformações econômicas e sociais ocorridas na década de 1990 também influenciaram a área rural. O direcionamento das Políticas Públicas, nesse período, era para que o grande capital agroindustrial conseguisse cumprir seu papel como gerador de saldos no comércio exterior e suprisse o déficit da balança comercial brasileira (MOREIRA, 2009; DELGADO, 2005). A partir de então, surgiram demandas por políticas setoriais que incorporassem, também, a agricultura familiar para a geração do desenvolvimento econômico. Entretanto, essa concentração dos investimentos para o grande capital agroindustrial contribuiu para aumentar o desemprego e a exclusão social no campo. Contudo, nesse mesmo período, começa a ganhar destaque o pensamento ecológico, que valorizava o lazer, o turismo ou a moradia no campo (MOREIRA, 2009; GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2000). Apesar da nova possibilidade de inserção dos agricultores tradicionais, a abertura de novos mercados poderia se constituir em barreiras para os que não possuíssem o conhecimento adequado para a incorporação de novas tecnologias e práticas agrícolas (WILKINSON, 2008; HOFFMANN; NEY, 2004).

Em virtude das demandas de qualificação crescentes no país, o processo de qualificação adquire destaque como Política Pública, a partir do ano de 1996. Para enfrentar os altos índices de desemprego, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) implantou o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) para qualificar os trabalhadores desempregados. O PLANFOR foi desenvolvido, no período de 1996 a 2002, e, a partir de 2003, foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ) que foi idealizado e implantado durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para corrigir as distorções do PLANFOR (BATISTA, 2009; JORGE, 2009; OLIVEIRA, 2007; CÊA, 2006; CARVALHAL, 2004; SOUZA, 2004).

Ao PNQ caberia desenvolver ações que possibilitassem a qualificação profissional de trabalhadores desprestigiados economicamente e socialmente e que estariam demandando qualificação profissional para serem inseridos ou mantidos no mercado de trabalho. Para

direcionar a aplicação dos recursos do FAT, foram estabelecidos no PNQ dez segmentos. Os trabalhadores rurais despontavam como integrantes de um desses segmentos e foram relacionados como os assentados e todos aqueles que viviam em áreas rurais e que estariam em condições de vulnerabilidade econômica e social. Nesse caso, o trabalhador rural se configuraria como um dos públicos prioritários para o alcance das ações de qualificação, dentre outros também vulneráveis.

Para confrontar a estrutura ideológica da qualificação profissional com a realidade local, foi escolhido, para a pesquisa desta Tese, o município de Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, em função das especificidades apresentadas durante o período de 2003 a 2011 e que possibilitariam a inserção do trabalhador rural dentre os públicos estabelecidos pelo PNQ.

Para fundamentar essa argumentação, pode-se destacar que Itaguaí deixou rapidamente de ser predominantemente rural e passou a ser um município de domínio urbano, fato este que provavelmente deixaria vulneráveis os trabalhadores que permaneceram na área rural e que se enquadrariam no perfil da qualificação delimitado pelo PNQ. Durante os primeiros anos do século XXI, Itaguaí passou a demonstrar um forte apelo para investimentos na área urbana em detrimento da área rural. Essa prioridade se evidenciou porque os esforços públicos estavam sendo direcionados para a expansão do Porto de Itaguaí, destinado a ser o maior porto de águas profundas do Atlântico Sul. A ampliação do porto atraiu a instalação de várias empresas na região, provocou um aumento na geração de empregos e aqueceu a economia local. Paralelamente, a construção de um Arco Rodoviário para conectar grandes eixos rodoviários – como a BR-101/Norte (Rio–Vitória) com a BR-116/Norte (Rio–Bahia), com a BR-040 (Rio–Belo Horizonte), com a BR-116/Sul (Rio–São Paulo) e com a BR-101/Sul (Rio–Santos) – visava facilitar o acesso ao Porto de Itaguaí e organizar toda a malha rodoviária da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Em função do oferecimento de oportunidades de trabalho nas obras de construção desses empreendimentos, as ofertas de emprego apresentadas na área urbana do município se tornaram muito atrativas para os trabalhadores da área rural de Itaguaí.

Essa nova realidade atraiu inúmeros profissionais do Brasil e do mundo para a região em busca de oportunidades de emprego. Entretanto, a área rural também demandava atenções públicas e o direcionamento de políticas que facilitassem o desenvolvimento de suas atividades. A análise da área rural do município de Itaguaí permitiu identificar a diminuição do número de estabelecimentos rurais que, em 1996, contabilizavam 838 (oitocentos e trinta e oito) estabelecimentos e que, em 2006, chegaram a 382 (trezentos e oitenta e dois) estabelecimentos (TCE-RJ, 1996; 2006). Outra informação que merece atenção é que, em 2003, existiam 209 (duzentos e nove) trabalhadores com carteira assinada na agropecuária de Itaguaí e, em 2010, havia apenas 113 (cento e treze). Mesmo com a essas diminuições significativas, o Produto Interno Bruto (PIB) agrícola de Itaguaí evoluiu, conforme os apurados para os demais setores econômicos do município, no período de 2003 a 2009 (TCE-RJ, 2003; 2010). Esses resultados mostravam que as reduções de estabelecimentos rurais e de trabalhadores com carteira assinada não afetaram a produtividade da área rural. Entretanto, a partir do debate sobre a qualificação profissional, foi possível evidenciar que a utilização de novas tecnologias ou a implantação de uma nova atividade demandavam a ampliação dos níveis de qualificação dos trabalhadores, fato este que nos fez chegar a seguinte questão:

Quais as ações que estavam sendo executadas para qualificar aqueles que estariam dispostos a trabalhar com os processos rurais?

Para responder a essas questões, o objetivo de nossa investigação foi estruturado para analisar como as políticas públicas de qualificação profissional, sob a égide do PNQ, foram executadas, no município, de forma a possibilitar que os trabalhadores rurais encontrassem oportunidades para trabalhar na área rural, mesmo diante do forte apelo para buscar emprego na área urbana de Itaguaí.

A hipótese formulada foi a de que um direcionamento mais efetivo das ações de qualificação profissional para as demandas da área rural aumentaria as oportunidades de emprego para o trabalhador e possibilitaria sua estabilidade econômica e social na área rural.

A metodologia utilizada se compôs de uma pesquisa de natureza qualitativa de caráter explicativo, tendo como objeto de estudo a Política Pública de qualificação dos trabalhadores rurais de Itaguaí. Para a caracterização do município e a confrontação do PNQ com a realidade local, foram levantadas fontes primárias, como documentos, relatórios e anuários relacionados com o universo pesquisado.

O universo estudado abrangeu as principais instituições que promoviam a qualificação profissional, as principais instituições relacionadas com a qualificação do trabalhador rural, os produtores rurais do município e os trabalhadores rurais egressos de cursos de qualificação profissional direcionados para a área rural de Itaguaí. Foram realizadas entrevistas baseadas em amostras aleatórias a partir de redes de trabalhadores que receberam formação no município. Nesse caso, foram entrevistados representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, do Centro de Oportunidades Municipal, do Sistema Nacional de Emprego (SINE), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Sindicato Rural (Patronal), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Itaguaí-RJ (EMATER). Para a identificação da amostra dos produtores rurais, foram entrevistados oito dos principais produtores que empregavam trabalhadores qualificados segundo as indicações do Sindicato Rural de Itaguaí. A amostra estabelecida para os trabalhadores rurais qualificados baseou-se na indicação destes pelos produtores e, posteriormente, na indicação, pelos próprios trabalhadores entrevistados, de outros trabalhadores que já haviam realizado algum curso de qualificação, perfazendo um total de 35 trabalhadores. Os distritos de Itaguaí e de Ibitupoanga foram delimitados como área de estudo por apresentarem maior concentração de trabalhadores rurais, de acordo com informações coletadas na Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Pesca. Foram utilizados questionários semiestruturados para todos os entrevistados.

O desenvolvimento da pesquisa geradora desta tese foi fundamentado no quadro teórico e na metodologia da pesquisa já apresentados. O texto se estrutura em quatro capítulos substantivos, sendo assim distribuídos:

Na próxima seção, capítulo 2, estão apresentadas e discutidas as principais reflexões conceituais que permearam o debate sobre a dinâmica da qualificação profissional, ao longo do tempo, com suas principais abordagens e contribuições. Foram destacadas as técnicas desenvolvidas por Taylor e Ford, no início do século XX, os principais fatores que

influenciaram a crise do fordismo, no final da década de 1960 e início dos anos de 1970, e que proporcionaram novos significados à questão do trabalho. Em seguida, destacou-se como o fordismo foi substituído por metodologias mais flexíveis de produção, principalmente aquelas implantadas pelo toyotismo, oriundo das técnicas implantadas na fábrica de automóveis da Toyota.

No capítulo 3, buscou-se evidenciar a evolução da Política Pública de Qualificação Profissional, ao longo do tempo, tendo-se abordado os principais debates que envolveram a questão de sua utilização como um instrumento de combate ao desemprego. A apresentação dos Planos Nacionais de Qualificação executados a partir da década de 1990 permitiu destacar os principais pontos norteadores de sua elaboração e as principais avaliações realizadas sobre cada um.

A contextualização do município de Itaguaí e os dados coletados durante a pesquisa de campo são apresentados na quarta seção. Foram utilizadas, nesse momento, informações secundárias baseadas em relatórios e documentos que permitiram descrever a situação econômica e social do município, no período de 2003 até o ano de 2011, durante a vigência do Plano de Qualificação Social e Profissional. As entrevistas realizadas com os responsáveis pela implantação das políticas públicas de qualificação profissional no município permitiram configurar a distribuição das ações de qualificação profissional fundamentas pelo PNQ para os trabalhadores urbanos e rurais. Por sua vez, as entrevistas realizadas com os produtores e trabalhadores rurais permitiram que fossem aprofundadas e discutidas as principais questões que envolvem a sua qualificação em Itaguaí.

A Conclusão foi estabelecida em função das informações coletadas nas entrevistas e confrontadas e analisadas de acordo com a proposta explicitada no referencial teórico, de que a qualificação profissional deveria ser utilizada para o combate ao desemprego e para prestigiar aqueles profissionais que fossem alvos de processos de exclusão e de discriminação social.

2 AS MUTAÇÕES SOCIORREPRODUTIVAS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PROVOCADAS PELAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO CAPITAL

A intenção deste capítulo ao recorrer aos autores que, ao longo do tempo, abordaram o tema da qualificação profissional, foi evidenciar que esta não é uma temática estabelecida nos últimos anos, quando passou a ganhar maior destaque nos debates. Ela há muito tempo já vinha sendo o cerne das discussões que envolviam as práticas que visavam qualificar o trabalhador, desde os primórdios da humanidade, em função das estruturas produtivas apresentadas em cada momento da história. Nesse sentido, objetivando facilitar a contextualização da qualificação no processo de trabalho, foram desenvolvidas análises, a partir do século XX, e foram destacadas as principais metodologias que marcaram o debate.

Ao observar os cenários político, econômico e social vivenciados pelas organizações, ao longo do século XX e início do século XXI, podemos destacar que a constante busca pelo aumento de produtividade originava-se em modificações no sistema produtivo, de incorporação de novas tecnologias e de constantes intervenções no modo de ensino/aprendizagem do trabalhador. Os efeitos dessa conjuntura culminaram no desenvolvimento de novas estruturas de trabalho e na configuração de um novo perfil para o trabalhador. Com a evolução das metodologias organizacionais, as exigências que, a princípio, se direcionavam apenas para a adaptação do trabalhador à rotina de trabalho começaram a extrapolar os limites físicos das organizações e passaram a se direcionar também para a sociedade, visando à construção de um novo perfil social para o trabalho. As presenças do Estado e do poder corporativo se tornaram fundamentais para a construção desse novo perfil, por meio do desenvolvimento de ações de qualificação profissional e, mais adiante, mediante implantação de políticas públicas de qualificação profissional. Apesar das peculiaridades de cada sistema produtivo, há de se observar, no entanto, que o eixo articulador entre todas as metodologias estava centrado no aprimoramento do controle do trabalho visando alcançar um aumento da produtividade.

Nesse caso, sem adentrar o debate sobre seus diversos significados, o sentido atribuído à qualificação, nesta tese, será aquele estabelecido por Lima e Lopes (2005, p. 10) onde a qualificação é definida como uma “relação social construída pela interação dos agentes sociais do trabalho em torno da propriedade, significado e uso do conhecimento construído no e pelo trabalho”. Esta opção se fundamenta na escolha de se estudar o desenvolvimento do processo em função da aprendizagem no trabalho e para o trabalho.

Além disso, a apresentação da dinâmica da qualificação profissional, ao longo dos diferentes regimes de acumulação capitalista, até os dias de hoje, nos mostra como o trabalhador foi forjado para atender as demandas dessa acumulação. Entretanto, não se objetiva apresentar, aqui, os diferentes processos produtivos sob uma visão etapista, que os projetem como contínuos e complementares. A intenção é analisar a essência da qualificação

profissional, a maneira como ela foi desenvolvida em cada sistema, suas transformações e sua articulação dialética.

2.1 A Especialização (qualificação) como principal instrumento de reprodução do trabalho no taylorismo

A qualificação profissional ganha destaque nos estudos de Frederick Winslow Taylor como sinônimo de especialização. Ela se assimila a um treinamento baseado na repetição das técnicas até que proporcione agilidade ao operário em seu desempenho. Taylor foi um dos pioneiros no desenvolvimento de metodologias que visavam um aumento na produtividade do trabalhador. Em 1911, Taylor escreveu um livro intitulado “Princípios de Administração Científica” que adquiriu notoriedade em várias partes do mundo. Esse livro apresentava técnicas que permitiam controlar tempos e movimentos, obtendo uma forma de produção que instituiu rupturas com as técnicas manufatureiras, industriais e com a dinâmica do trabalho até então praticadas no interior das fábricas. Entretanto, apesar da grande popularidade dos estudos de Taylor, as técnicas apresentadas por ele já eram bastante utilizadas em algumas empresas e foram desenvolvidos com base nos trabalhos apresentados, em anos anteriores, na metade do século XIX, por outros autores como Gilbreth, Ure e Babbage (HARVEY, 2007, p. 121).

Os princípios apresentados por Taylor consistiam na fragmentação do processo produtivo em partes cada vez menores, específicas e simplificadas, que se tornaram um grande diferencial e atribuíram um novo ritmo ao processo de trabalho. A racionalização científica por meio da utilização do estudo sobre tempos e movimentos tinha como objetivo a eliminação dos “movimentos inúteis através da utilização de instrumentos de trabalho mais adaptados à tarefa” (LARANJEIRA, 2002, p. 125). Os movimentos inúteis estavam relacionados com a busca do instrumento em pontos distantes do posto de trabalho e foram eliminados à medida que cada funcionário passou a ter seu próprio instrumento ao alcance de suas mãos. Assim, todos os esforços do operário foram concentrados na execução de seu trabalho. A repetição da parte que lhe cabia no processo produtivo fez com que o operário passasse a dominá-lo e a reproduzi-lo sem maiores esforços de concentração e de compreensão, permitindo, assim, com o passar do tempo, que ele obtivesse maior agilidade. Para Taylor, os operários não precisariam entender a complicada estruturação da maquinaria e do projeto industrial; na verdade, “quanto menos fossem ‘distraídos’ pela compreensão do projeto do todo, mais eficientemente se atermiam a seus próprios serviços.” (SENNETT, 2009, p. 45). Nesse ponto, podemos observar que, para Taylor, o operário não precisaria se envolver com o trabalho, não precisaria compreender o trabalho como um todo. Dessa maneira, a possibilidade de o trabalhador interferir no desenvolvimento de outra atividade que não fosse a sua estaria completamente descartada. A qualificação do trabalhador para apenas uma parte do produto garantiria a sua alienação em relação ao todo, evitaria a dispersão de seus pensamentos e o evocaria para o direcionamento de suas ações.

A eliminação dos movimentos desnecessários fez com que o tempo de trabalho gasto para a realização de uma tarefa pudesse ser cronometrado e o dia de trabalho dividido por esse tempo. A partir de então, pôde-se estabelecer quantas tarefas um operário poderia executar por dia, balizando seus limites produtivos em cada atividade.

O controle dos movimentos do operário e o controle do tempo necessário para a produção de um produto passavam a ser procedimentos constantes, no interior das fábricas, e transformavam o operário em um sujeito condicionado às necessidades da máquina e do processo produtivo. A eliminação da capacidade de intervenção do operário no processo produtivo garantiria a inserção de metodologias previamente planejadas pelos níveis gerenciais. Essa oportunidade de ganhos de produtividade foi favorecida diante do cenário estabelecido pela Primeira Guerra Mundial. A possibilidade de organização do trabalho fez com que os Estados Unidos adotassem amplamente esse novo regime de acumulação. O taylorismo também foi adotado nessa época por alguns países europeus. Segundo Lipietz (1989, p. 306),

Posteriormente à Primeira Guerra Mundial, nos anos 20, havia se generalizado um modo revolucionário de organização do trabalho nos Estados Unidos e, de forma parcial, na Europa: o taylorismo. Tratava-se, no processo de trabalho, de expropriar os operários de seu **savoir-faire**, dali em diante sistematizado por engenheiros e técnicos através dos métodos de ‘Organização Científica do Trabalho’.

Ao descrever, no prefácio do livro de Taylor, as técnicas da Administração Científica, Gerencer (1990, p. 16) destaca que, a partir desta obra, “a produção econômica recebe uma base nova.” Para ele, Taylor “tentou reduzir cada arte manual, ou ofício, a movimentos elementares que pudessem ser exatamente cronometrados, descritos e ensinados a qualquer pessoa.” O autor ainda observa que, no início, Taylor se preocupava com os processos de trabalho e que, mais tarde, com a experiência adquirida por meio da observação e da aplicação de seus métodos, instituiu três princípios fundamentais da administração científica. Eles consistiam em estabelecer a tarefa mais complexa que cada operário poderia desenvolver de acordo com suas aptidões, em requerer o máximo de produtividade que cada operário hábil pudesse proporcionar e em remunerar cada trabalhador de acordo com a sua produtividade, em torno de 30% a 50% superior à média da remuneração que os trabalhadores de sua classe recebiam (GERENCER, 1990, p. 16).

Corroborando o estabelecimento de uma visão econômica para o incentivo ao aumento da produtividade operária, Taylor (1990, p. 26) defendia a ideia de que um resultado produtivo mais elevado, em função do melhor aproveitamento da capacidade produtiva do operário, possibilitava o pagamento de salários maiores e atendia aos interesses de prosperidade de empregadores e de aumento salarial para os empregados. Para o autor, esses interesses não eram antagônicos, como muitos destacavam, mas sim complementares. Nesse caso, Taylor (1990, p. 26) via “a formação e o aperfeiçoamento” de seus funcionários essenciais para o alcance de um ritmo acelerado e mais eficiente, desde que suas aptidões

naturais fossem respeitadas. A qualificação profissional dos operários preparava-os para trabalhar com as novas técnicas da administração científica na própria fábrica e era promovida pelos seus superiores. Dessa maneira, o operário seria selecionado de acordo com as aptidões necessárias para trabalhar em cada cargo e para reproduzir exatamente aquilo que lhe era repassado. A ideologia compartilhada era a de que o domínio das técnicas aumentaria o ritmo de trabalho e lhe garantiria melhores salários. Isso estimulava operários a se aprimorarem e empregadores a promoverem a qualificação em suas empresas. Todo esse esforço, segundo Taylor (1990, p. 30), era porque o único fator motivacional que direcionava o comportamento humano estava relacionado com a obtenção de melhores salários. Ou seja, não existiria outra motivação que não fosse a econômica para o homem se dedicar ao trabalho e, por isso mesmo, não haveria outro prazer em trabalhar.

As preocupações de Taylor com o controle de seus operários extrapolaram as barreiras físicas da fábrica. Para ele, nos dias após os descansos, a diminuição do ritmo de trabalho era consequência do desgaste dos momentos de lazer. Em seu livro, Taylor (1990) dedicou um capítulo ao tema da vadiagem no trabalho, descrevendo os motivos que levavam o operário a trabalhar menos e como afastá-lo desse hábito. Ele acreditava que seria necessária a criação de um processo que explicitasse os níveis possíveis de produção e, assim, que pudessem ser utilizados como parâmetros para a produtividade de cada operário. Para Taylor (1990, p. 30), “a ignorância do patrão a respeito dos tempos para realizar os trabalhos auxilia o operário no propósito de diminuir suas possibilidades de produção.” Os métodos empíricos deveriam ser substituídos por métodos científicos, deveria ocorrer a divisão de trabalho entre a gerência e os trabalhadores, e a fadiga nos serviços pesados deveria ser regulada. Um aumento da produtividade operária seria motivado por adicionais de produtividade. Taylor (1990; p. 61) constatou que as retribuições aos esforços excedentes não deveriam ultrapassar o limite de um adicional de até 60% em seus salários. Preferencialmente, deveriam ficar em torno de 50% a 60%. Para o autor, se os operários consumissem bebidas alcoólicas ou exagerassem no final de semana, não teriam disposição para trabalhar no outro dia. Sua produtividade seria comprometida e, conseqüentemente, não conseguiriam alcançar o adicional salarial máximo que era oferecido aos mais produtivos.

O controle do operário, para além dos espaços físicos da fábrica, era estabelecido por meio do aumento da carga de trabalho e, conseqüentemente, da retribuição oferecida por seu desempenho. Em função disso, os operários que pretendiam obter melhores salários mediante os adicionais de produtividade evitavam cometer excessos nos períodos de lazer para garantir melhores desempenhos e melhores salários. Nessa condição, segundo Taylor (1990, p. 61), os trabalhadores se tornavam mais vigorosos e melhoravam sob vários aspectos: viviam um pouco melhor, economizavam dinheiro, se tornavam mais sóbrios e trabalhavam com mais constância.

Entretanto, o autor acrescenta que o pagamento de adicionais salariais além do limite de 60% poderia deixá-los “negligentes, extravagantes e dissipados. Por outras palavras, nossas experiências demonstraram que para a maioria dos homens não convém enriquecer depressa.” (TAYLOR, 1990, p. 61). Na visão econômica de Taylor, a melhoria excessiva no

padrão de consumo de seus operários lhes garantiria consumir além das suas necessidades básicas, não estando muitos deles preparados para serem disciplinados, podendo se exceder nos vícios e nas diversões. Consequentemente, esses excessos afetariam diretamente a sua produtividade no processo de trabalho.

Essas conclusões apresentadas por Taylor (1990, p. 91) nos mostram que ele não observava o aumento de produtividade pelo ponto de vista do operário, mas sim pelo ponto de vista do empregador, mesmo tendo iniciado sua carreira como mecânico e tendo passado por vários postos de trabalho até chegar ao nível gerencial. Para ele, a implantação das técnicas da administração científica gerava comodidade ao trabalhador que, a partir de então, não necessitaria mais de se preocupar com o planejamento das ações de trabalho; deveria apenas executar o que seus superiores lhe ordenassem. A incorporação das técnicas tayloristas marca o início das necessidades de qualificação profissional baseada em questões metodológicas e não apenas na arte do ofício, como era praticada anteriormente.

Entretanto, nem todos compartilhavam de seu ponto de vista, e várias críticas foram feitas em relação ao automatismo do operário diante das técnicas da Administração Científica (TAYLOR, 1990, p. 91). Taylor não atentou, em seus estudos, que a rotina intensa e a monotonia do processo produtivo poderiam fazer com que o operário se tornasse cansado, desatento, alienado, desinteressado e que, ao perder a capacidade de produzir um produto por inteiro, teria suas opções de empregabilidade diminuídas por se tornar um especialista em uma parte do produto e não no produto completo. Além disso, a capacidade de intervir e a capacidade de corrigir o processo, nos níveis operacionais, foram repassadas para as instâncias superiores, aumentando o distanciamento entre o surgimento do problema e a tomada de decisão.

O esgotamento do modelo exportador primário fez com que as primeiras influências do taylorismo no Brasil fossem sentidas, nos anos de 1920, com o surgimento da indústria de transformação. A realidade da época se modifica, e surge uma burguesia industrial, que adquire uma nova postura reivindicatória diante das propostas do Estado para regulamentar as relações trabalhistas (FARIA, 1995, p. 51).

A crise de 1929 compromete fortemente as influências da burguesia cafeeira sobre a sociedade brasileira. Novas demandas de investimentos na área urbana surgem como alternativa de superação da crise. Em 1931, as lideranças empresariais paulistas fundam o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) como forma de qualificar os trabalhadores das indústrias paulistas e de implantar e difundir as técnicas da racionalização do trabalho defendidas pelo taylorismo. As primeiras instituições a implantar as práticas tayloristas foram a administração pública de São Paulo e suas companhias ferroviárias. Posteriormente, foi fundado, durante o Estado Novo, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que se tornou um dos principais disseminadores das práticas tayloristas. Nesse período, o ensino industrial foi defendido pelo empresariado como uma alternativa para qualificar os trabalhadores brasileiros de forma a substituir os operários estrangeiros (mais esclarecidos e atuantes em relação aos seus direitos trabalhistas e políticos). Ulteriormente, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

(SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI) para “educar e disciplinar os homens na sua vida produtiva, no trabalho e fora dele, como forma de adequar seu comportamento social às novas exigências do processo de industrialização marcado essencialmente pela ideologia da racionalização” (FARIA, 1995, p. 51). Nesse sentido, o modelo de qualificação dos trabalhadores brasileiros serviria para limitá-los ao processo de trabalho e inibi-los diante das possibilidades de reivindicações.

2.2 A qualificação profissional como instrumento de controle profissional e social do operário pelo fordismo

No processo produtivo desenvolvido por Henry Ford, a qualificação profissional adquire proporções inimagináveis para o trabalhador. Ela passa de um simples treinamento para a estruturação de uma ampla rede de escolas e metodologias educacionais que formariam o operário não só para o processo produtivo, mas para a sua vida em sociedade. A seguir, veremos como Ford desenvolve o processo de trabalho no interior de suas fábricas, sua expansão pelo mundo e como a qualificação se torna o principal instrumento de controle profissional e social do operário.

Por volta de 1914, Ford adquire notoriedade ao aprimorar, no interior de sua fábrica automotiva, os princípios desenvolvidos por Taylor para aumentar a produtividade do trabalho. Ele inseriu, no processo produtivo, uma linha de montagem móvel, que levava o trabalho ao operário, invertendo o fluxo que era estabelecido com o deslocamento do operário em direção ao trabalho. As diferentes funções eram articuladas por uma linha rígida de produção, interligada e que ditava “o ritmo e o tempo necessários para a realização das tarefas” (ANTUNES, 2006, p. 37). A partir de então, o controle do tempo passava a ser estabelecido pela máquina (DELUIZ, 1995, p. 93). Em função da linha de montagem móvel, segundo Ford (2012, p. 75-76),

[...] tudo se move em nossas oficinas. Isso, suspenso por correntes, indo ter ao ponto de montagem na ordem que lhe é designada. Aquilo deslizando em planos movediços ou arrastados pela lei da gravidade. O princípio geral é que nada deve ser carregado, mas tudo vir por si... Nenhum operário necessita carregar ou levantar qualquer coisa.

Tal qual Taylor, a ideia principal de Ford era a de que os esforços dos operários deveriam ser direcionados para o processo de trabalho. Entretanto, Ford incentivava a participação dos operários na solução dos problemas produtivos. Os supervisores eram orientados a incentivar e permitir a participação operária de forma a solucionar os problemas apresentados pela produção. Se algum supervisor, insatisfeito com a participação operária, resolvesse inibir essa iniciativa, este deveria ser responsabilizado e punido. Ford (2012)

acreditava que a hierarquização dos cargos e o excesso de formalismo dificultavam a comunicação e que, ao permitir que o operário participasse da solução do problema, tal trabalhador se sentiria responsável pelo resultado. Além disso, responsabilização individual pelas suas atribuições facilitaria o controle e o ritmo de trabalho. Para o autor, cada operário deveria se concentrar em um único objetivo: “[...] entregar o trabalho feito e receber a paga. Eis a razão pela qual as fábricas Ford não possuem nem organização, nem atribuições específicas adstritas a cargos, nem ordem de sucessão ou hierarquia determinada.” (FORD, 2012, p. 82).

Na verdade, Ford (2012) já havia constatado que os títulos adquiridos em função do cargo criavam, em muitas ocasiões, efeitos nocivos ao seu possuidor e a quem viesse a se relacionar com ele. Para o autor, essa era uma das maiores causas de descontentamento entre os operários. Entretanto, existiam objetivos subentendidos diante dessa flexibilização de autoridade. Na verdade, as subdivisões hierárquicas dificultavam a responsabilização. Ao implantar a flexibilização de autoridade, Ford aumentava o individualismo e o nível de responsabilidade de cada pessoa dentro da organização. Ao analisar a fragmentação da responsabilidade Ford (2012, p. 85) destaca que,

[...] onde a responsabilidade se acha fragmentada e dispersa por uma série de serviços, cada um com o seu chefe titulado, rodeado por sua vez de um grupo de subtulares, é realmente difícil encontrar alguém que seja realmente responsável.

Nesse caso, a voz de comando deveria ser ditada pelo processo de trabalho, e cada um deveria ser responsabilizado pelos resultados da parte que estivesse sob sua responsabilidade. Apesar da relativa flexibilidade das comunicações para favorecer as inovações e sugestões, Ford manteve as bases dos princípios tayloristas que eram caracterizadas pelo ritmo de trabalho intenso, tarefas simples, rotineiras e especificadas previamente. A divisão do trabalho entre níveis gerenciais e operacionais ocorreria naturalmente, de acordo com as predisposições humanas. Segundo Ford (2012, p. 92),

Para certa classe de homens, o trabalho repetido, ou a reprodução contínua de uma operação que não varia nunca, constitui uma perspectiva horrível. A mim me causa horror. Ser-me-ia impossível fazer todos os dias a mesma coisa; entretanto para outros – posso dizer para a maioria, esse gênero de trabalho nada tem de desagradável. Com efeito, para certos temperamentos a obrigação de pensar é que é apavorante. O ideal para eles corresponde ao serviço onde o cérebro não trabalhe. O tipo médio de operário, com tristeza o digo, evita o trabalho que requer os dois esforços conjuntos. Não querem pensar.

Podemos observar que, em sua afirmação, Ford divide a classe trabalhadora entre aqueles que buscam trabalhos desafiadores, que lhes proporcionem responsabilidades, e aqueles que buscam trabalhos que não envolvam um raciocínio aprofundado, apenas sua execução mecânica. Essa aparente naturalidade encobria aspectos muito mais profundos do

que a mera divisão pela pré-disposição. Tal como na administração científica, segundo Antunes (2006, p. 37), o *savoir-faire* do trabalho, a dimensão intelectual do trabalho do operário, era apropriada pelo capital e transferida “para as esferas da gerência científica”. Já a rotina de trabalho, para Sennett (2009, p. 49), parecia “pessoalmente degradante, uma fonte de ignorância mental – e ignorância de um determinado tipo.” Para este último autor, o operário não conseguiria visualizar um futuro diferente ou a possibilidades de mudanças. Sua permanência na função de operário seria mantida infinitamente, enquanto tivesse forças para trabalhar. Nesse sentido, a flexibilidade da comunicação serviria para garantir a presença do operário na solução de problemas e na indicação de possibilidades que aperfeiçoassem o processo de trabalho, proporcionando-lhe, ao mesmo tempo, a falsa sensação de que poderia interferir no processo produtivo. Como esclarece Antunes (2006, p. 41),

[...] o taylorismo/fordismo realizava uma expropriação intensificada do operário-massa, destituindo-o de qualquer participação na organização do processo de trabalho, que se resumia a uma atividade repetitiva e desprovida de sentido. Ao mesmo tempo, o operário-massa era freqüentemente chamado a corrigir as deformações e enganos cometidos pela “gerência científica” e pelos quadros administrativos.

Podemos observar, nesse caso, uma nítida contradição da gerência científica ao flexibilizar a comunicação do operário e ao estabelecer o controle sobre ele, que culminavam ambos no mesmo objetivo de controlar as ações dos trabalhadores. A liberdade na comunicação atenuava as características do controle intensivo; entretanto, não foi suficiente para garantir a plena satisfação do operário. A segunda geração de trabalhadores sob a égide do fordismo mostrou-se menos submissa à ideologia deste sistema de trabalho. A insatisfação dos operários manifestou-se por meio de boicotes, da resistência ao trabalho despótico, do aumento dos níveis tanto de absentéismo quanto do *turnover*⁴, pela diminuição do ritmo de trabalho em função do zelo com a maquinaria, pela busca por outros postos de trabalho que não estivessem relacionados com funções operárias e, por fim, com a apresentação de propostas que reestruturassem as bases do controle mediante formas autogestionadas dentro das fábricas (ANTUNES, 2006, p. 42).

As empresas Ford desenvolviam a qualificação de seus operários objetivando prepará-los para o ofício e para educa-los para a vida. Ford (2012, p. 361) assim se posiciona:

Somos partidários do que se pode chamar educação utilitária, mas não do que existe com esse nome. Cremos que antes de mais nada um homem deve habilitar-se para ganhar a vida, e que toda a educação que não atenda a isso é inútil. Também cremos que a verdadeira educação levará o homem ao trabalho, em vez de o afastar dele – e lhe facilitará os meios de conquistar uma vida melhor para si e mais útil aos outros.

⁴ Na Administração de Recursos Humanos, o termo *turnover* é utilizado para indicar a rotatividade de pessoal dentro de uma organização. Está relacionado com o índice apurado entre as contratações e as demissões em um período de tempo. (Nota da autora)

A estrutura educacional desenvolvida por Ford teve início em 1916, quando foi criada a Escola Industrial Henry Ford. Segundo Ford (2012, p.363), ela foi criada com o intuito de “ajudar aos rapazes que não tinham possibilidades de ajudar-se a si próprios.” Com base nessa ideologia, eram selecionados rapazes órfãos, filhos de viúvas que precisavam sustentar suas famílias, filhos dos empregados e rapazes que fossem classificados em outras categorias. Sem essa oportunidade, afirma o autor, esses rapazes “nafragariam na vida” (p.363). Cada rapaz recebia uma bolsa que possibilitasse o sustento de sua família, enquanto estudasse. O processo educacional era estruturado em duas etapas: uma, industrial (nas oficinas), e outra, acadêmica (nas salas de aula). Posteriormente, todo o trabalho produzido na escola era adquirido pela empresa para gerar o senso de responsabilidade nos rapazes.

Geralmente, os alunos terminavam o curso ao completar 18 anos e estavam aptos a exercer uma profissão ou a dar continuidade aos seus estudos. Em seguida, o operário que optasse por continuar os estudos poderia cursar a escola de aprendizagem que preparava homens de 18 a 30 anos para a manutenção e a construção de máquinas, com a duração de três anos. Ford ainda criou uma escola de serviços que priorizava o direcionamento dos cursos para operários de outros países, a fim de difundir para outras partes do mundo os princípios desenvolvidos em suas fábricas.

Uma das diferenças mais marcantes estabelecida pelas técnicas fordistas em relação às técnicas tayloristas era que a produção em massa influenciaria a configuração global das instâncias. Ao analisar as técnicas fordistas desenvolvidas ao longo do processo produtivo, Harvey (2007, p. 121) destaca que Ford acreditava que uma produção em massa implicaria um consumo de massa, em “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.” Segundo Harvey (2007), a construção de uma nova sociedade, de acordo com os ideais apresentados por Ford, dependia da adequada utilização do poder corporativo. Ao remunerar adequadamente seu operário, Ford acreditava que ele também se tornaria um consumidor da produção em massa que chegava à sociedade em números cada vez maiores.

Em 1916, Ford enviou assistentes sociais às residências de seus funcionários a fim de orientá-los a adquirir o novo perfil consumista de modo a garantir que eles gastassem seus salários adequadamente e não com vícios como o alcoolismo ou com qualquer outra conduta que não estivesse de acordo com os preceitos morais compartilhados por ele. Durante a depressão de 1930, Ford orientou seus funcionários a construir hortas familiares nos espaços antes destinados aos jardins para suprir as necessidades de suas famílias (HARVEY, 2007, p. 122).

Entretanto, seus esforços individuais não foram suficientes para garantir uma nova configuração social que permitisse inicialmente a plena implantação do fordismo. O período que se estendeu da Primeira Guerra Mundial até o fim da Segunda Guerra Mundial não se apresentou favorável para a sua ampla disseminação. Os fatores que dificultaram a sua disseminação estavam relacionados com os esforços de guerra, com as dificuldades de

adaptação do povo americano às técnicas rotinizadas, com a ampla utilização de mão de obra imigrante, com a falta de demanda efetiva para produtos produzidos em grande escala, com a necessidade de intervenção estatal que estimulasse a absorção da produção excedente e com “a crônica incapacidade do capitalismo de regulamentar as condições essenciais de sua própria reprodução.” (HARVEY, 2007, p. 124).

Posteriormente, no período que se estende de 1945 até 1973, caracterizado pela retomada do crescimento no pós-guerra, o fordismo se expandiu e se tornou o principal sistema de acumulação para o capital. Nesse período, “os padrões de vida se elevaram, as tendências de crise foram contidas, a democracia de massa, preservada e a ameaça de guerras intercapitalistas, tornada remota.” (HARVEY, 2007, p. 125). Esse crescimento foi viável em função dos compromissos assumidos pelo Estado, pelo capital corporativo e pelo trabalho organizado. O Estado implantava políticas fiscais e monetárias para controlar os ciclos econômicos no pós-guerra. Além disso, estabelecia políticas que complementavam o salário por meio de investimentos em seguridade social, assistência médica, educação, habitação e de investimentos significativos no aprimoramento dos transportes, sendo reconhecido como o Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). O Estado também exercia sua mediação, de forma direta ou indireta, nas negociações de trabalho e no estabelecimento dos direitos trabalhistas. Os países capitalistas avançados apresentavam formas diferenciadas de intervenção e de favorecimento do fortalecimento do capital. O poder corporativo realizava investimentos que garantiam a produtividade, a apuração do lucro e a elevação do padrão de vida.

Isso implicava um compromisso corporativo com processos estáveis, mas vigorosos de mudanças tecnológicas, com grande investimento de capital fixo, melhoria da capacidade administrativa na produção e no marketing e mobilização de economias de escala mediante a padronização do produto (HARVEY, 2007, p. 129).

O poder corporativo se tornou hegemônico no direcionamento dos rumos do consumo em massa; contudo, a participação do Estado e dos trabalhadores era primordial para a manutenção da demanda efetiva que absorvesse os investimentos do produto capitalista. O trabalhador era um dos pilares para a adequada expansão do fordismo. Entretanto, sua condição era passiva e submissa devido ao enfraquecimento das representações sindicais em função da repressão estatal. Seus ganhos reais em salários eram trocados por disciplina e submissão. Contudo, a grande quantidade de trabalhadores nas fábricas se tornava uma ameaça ao poder corporativo e, para inibi-los, foram realizados ataques políticos aos líderes radicais do movimento operário, depois de 1945. Segundo Harvey (2007, p. 129),

Mesmo assim, as corporações aceitaram a contragosto o poder sindical, particularmente quando os sindicatos procuravam controlar seus membros e colaborar com a administração em planos de aumento de produtividade em troca de ganhos de salário que estimulassem a demanda efetiva da maneira originalmente concebida por Ford.

Nesse período, o processo idealizado inicialmente para a indústria automobilística ganha dimensões que extrapolam as dimensões das empresas de Ford em função da produção de grandes escalas de produtos (produção em massa), da acumulação rápida de capital e do aumento significativo da taxa de extração de mais-valia. As modificações realizadas no processo produtivo em função da implantação das técnicas fordistas expandiram-se para os principais países capitalistas. Não só na indústria, mas também no setor de serviços, foram adotados os princípios das técnicas implantadas por Ford (ANTUNES, 2006, p.37). Segundo Harvey (2007, p.134), “os padrões materiais de vida para a massa da população nos países capitalistas avançados se elevaram e um ambiente relativamente estável para os lucros corporativos prevalecia.” A disseminação das técnicas fordistas para o mundo proporcionou um longo período de acumulação de capitais em função das altíssimas taxas de lucros.

O apogeu do fordismo merece um lugar de destaque como o principal impulsionador das transformações produtivas. Ao analisar a expansão do fordismo para outros países, Lipietz (1989, p. 304) destaca que ela poderia ser classificada em duas etapas: a primeira estava relacionada com o fordismo central e a segunda, com o fordismo periférico. O fordismo central foi praticado pelos países desenvolvidos tal qual efetuado nos Estados Unidos, resguardando as características próprias de cada país. Já o fordismo periférico correspondeu à expansão desse modo de produção para os países subdesenvolvidos, principalmente os da América Latina e Ásia. Nem todos os requisitos necessários para a implantação do fordismo foram encontrados nesses países; as estratégias utilizadas para a sua disseminação pelos países subdesenvolvidos, como México, Brasil, Chile, Ásia e Coreia do Sul, estavam baseadas na implantação de políticas de substituição das importações. Essas políticas visavam à aquisição de bens de capital e ao endurecimento das políticas alfandegárias mediante programas protecionistas de mercado, a fim de acumular as divisas adquiridas com a exportação de produtos primários. Entretanto, segundo Lipietz (1989, p. 309),

Após alguns sucessos iniciais, essa estratégia enfrentou grandes dificuldades nos anos 60. Esse modelo de industrialização da periferia, pela adoção parcial e freqüentemente ilusória do modelo central de produção e consumo, ainda que sem a adoção das correspondentes relações sociais, mostrou-se, com efeito, incapaz de inserir-se no “circulo virtuoso” do fordismo central.

Nesse caso, alguns problemas dificultaram a implantação plena do fordismo, como a que ocorreu nos países centrais. Ao importar bens de capital a fim de incorporar novas tecnologias que substituíssem a importação de produtos acabados, esses países enfrentaram dificuldades relacionadas com a força de trabalho. Nos países centrais, o fordismo foi implantado expropriando o *savoir-faire* do operário, mas nos países periférico não existia uma tradição, uma cultura industrial operária que desse suporte ao desenvolvimento do novo processo produtivo; nem mesmo existiam operários preparados para tal desafio. A preparação do trabalhador foi concomitante com o processo de substituição das importações. Para Lipietz (1989, p. 309), “não basta importar as máquinas. É preciso construir as correspondentes

relações sociais do trabalho. Ora, tais países não possuíam, então, a classe operária com a experiência e o pessoal de apoio necessários para aplicar os modos de produção fordista.”

No Brasil, essa situação foi propícia em um primeiro momento para a dinâmica do padrão de acumulação industrial. Segundo Antunes (2006, p. 16),

O país estruturava-se, então, com base em um desenho produtivo bifonte: de um lado, voltado para a produção de bens de consumo duráveis, como automóveis, eletrodomésticos etc., visando um mercado interno restrito e seletivo; de outro, prisioneiro que era de uma dependência estrutural ontogenética, o Brasil continuava também a desenvolver sua produção voltada para a exportação, tanto de produtos primários quanto de produtos industrializados.

No que concerne à dinâmica interna do padrão de acumulação industrial, estruturava-se pela vigência de um processo de super exploração da força de trabalho, dado pela articulação entre baixos salários, jornada de trabalho prolongada e fortíssima intensidade de seus ritmos, em um patamar industrial significativo para um país que, apesar de sua inserção subordinada, chegou a alinhar-se, em dado momento, entre as oito grandes potências industriais.

Posteriormente, os custos de produção se elevaram vertiginosamente, resultando em baixa rentabilidade para o capital. Além disso, nos países centrais, o fordismo ampliou o poder de compra dos operários por meio da elevação dos salários e das políticas sociais implantadas pelos governos intervencionistas. Já nos países periféricos, havia uma carência de políticas sociais por parte de seus governos, sendo raros os casos em que o operário teve seu poder de compra elevado. Por fim, sendo esses países exportadores de matéria-prima, era difícil manter a balança comercial equilibrada por causa dos valores elevados das importações de bens de capital. Consequentemente, houve um aumento significativo do endividamento desses países para conter o déficit do comércio exterior e para controlar a inflação. Como esclarece Rodrigues (1998, p. 93),

[...] somente na década de 1980, o Brasil completou definitivamente sua industrialização sob o padrão de acumulação fordista, praticamente quando esse já estava superado nos países centrais.

Mas o padrão fordista não se completou plenamente nessas plagas. O Estado de bem-estar social não foi implantado integralmente; o mercado consumidor, até hoje, não se constituiu plenamente como mercado de massas, excluindo dezenas de milhões de brasileiros.

Em relação ao Brasil, podemos dizer que, além do padrão tecnológico fordista ter sido tardiamente implantado, as políticas sociais, o pleno emprego, os padrões de consumo, ficaram muito aquém do que poderia ser considerado como razoável. Enfim, no Brasil foi implantado um fordismo periférico.

O modelo fordista de produção não atendia mais às necessidades do capital. As pressões dos sindicatos e da concorrência fizeram com que, ao final dos anos de 1960, os salários estivessem acima dos ganhos com a produtividade influenciando significativamente as taxas de acumulação do capital, isso porque as lutas sociais realizadas após 1945 e nos anos

de 1960 aumentaram os custos da “força de trabalho”, diminuíram os níveis de produtividade do capital e acentuaram “a tendência decrescente da taxa de lucro” (ANTUNES, 2006, p. 29). Além disso, as crises econômicas do final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970 contribuíram para agravar a crise do fordismo; um dos principais motivos que a desencadearam iniciou-se ainda no período de disseminação desse padrão de produção. Os produtores japoneses e alemães expandiram-se rapidamente, após a segunda metade da década de 1960, por possuírem custos menores de produção. Os produtores americanos possuíam custos mais elevados se comparados com os da concorrência internacional, razão pela qual não foi possível manter sua posição: suas taxas de lucros tiveram que ser reduzidas diante dos preços menores oferecidos pelos japoneses e pelos alemães nos mercados internacionais de manufaturas. Como resultado, ocorreu um “excesso de capacidade de produção fabril, expresso na menor lucratividade agregada no setor manufatureiro das economias do grupo dos 7 (G-7) como um todo” (BRENNER, 1999, p. 13).

Posteriormente, todos esses países sofreram com a retração da demanda, segundo Brenner (1999, p.13):

Foi grande a queda da lucratividade dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e do mundo capitalista adiantado como um todo – a responsável pela redução secular das taxas de acumulação de capital, que são a raiz da estagnação econômica de longa duração ao longo do último quartel do século. As baixas taxas de acumulação do capital acarretaram índices baixos de crescimento da produção e da produtividade; níveis reduzidos de crescimento da produtividade redundaram em percentuais baixos de aumento salarial. O crescente desemprego resultou do baixo aumento da produção e do investimento.

O padrão taylorista/fordista de produção não conseguiu reagir diante da retração do consumo provocada pelo aumento do desemprego estrutural. Para Antunes (2006, p. 29) o sistema financeiro “ganhou relativa autonomia frente aos capitais produtivos, o que também já era expressão da própria crise do capital e seu sistema de produção.” Segundo o autor, a especulação passa a ser realizada prioritariamente pelo capital financeiro “na nova fase do processo de internacionalização”. O capital passa a ser concentrado em função de fusões de empresas monopolistas e oligopolistas. O Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) se deparou com uma crise fiscal que inviabilizava sua continuidade, provocando a retração dos gastos públicos e a transferências de algumas responsabilidades para o setor privado. Essa desregulamentação das responsabilidades pública foi incrementada pelo aumento das privatizações (ANTUNES, 2006, p. 29).

Inicia-se um período de implantação de políticas neoliberais as quais, segundo Brenner (1999, p. 11), apresentavam a lógica

[...] de garantir, proteger e expandir o campo de obtenção de lucro para o capital financeiro e as multinacionais. Porém, as políticas necessárias para garantir os interesses do capital financeiro foram implementadas às expensas das bases da economia, em geral, e da classe trabalhadora, em particular.

Entretanto, o autor adverte que uma análise mais aprofundada pode evidenciar que “a ascensão do capital financeiro e do neoliberalismo deve ser vista muito mais como consequência do que causa da crise econômica internacional — mesmo que eles a tenham exacerbado significativamente” (BRENNER, 1999, p. 12). Nesse caso, o excesso de capacidade e de produção em diversos países comprometeu a lucratividade do setor manufatureiro internacional. A incapacidade do setor de proporcionar taxas de juros adequadas aos industriais provocou a migração dos investimentos para o setor financeiro. As políticas neoliberais adotadas no final dos anos de 1970 surgiram, de acordo com Brenner (1999, p. 12), “depois de as políticas keynesianas de controle da demanda (*demand management*) terem demonstrado incapacidade de restaurar a lucratividade e reacender a acumulação de capital.” O autor ainda destaca que, apesar de as “políticas de restrição de crédito e de equilíbrio orçamentário” terem sido motivadas para preservar os lucros do capital financeiro, elas foram praticadas, em um primeiro momento, para reduzir o crescimento da demanda mediante aumento do desemprego, o que enfraqueceria as reivindicações por aumentos salariais e recuperaria a lucratividade do sistema. Outro objetivo era o de reordenar o mercado de forma que apenas as empresas com baixos custos e alta lucratividade permanecessem no controle do mercado para elevar “a taxa média de lucro” (BRENNER, 1999, p. 12).

O que se pode observar é que, nos períodos de crise, surgiram as rupturas com os modelos que já não atendiam mais às necessidades do capital. O atendimento de pequenas demandas de produção se tornava inviável diante da produção baseada em grandes escalas. Uma reorganização se fazia necessária, diante do contexto que se apresentava.

2.3 A qualificação profissional, no toyotismo, como instrumento de construção de um perfil multifuncional do operário

A qualificação profissional, no toyotismo, adquire uma nova configuração ao exigir do operário um perfil multifuncional, baseado no conhecimento do todo e não mais em partes das tarefas, conforme havia sido a prática do taylorismo e do fordismo. Nesse caso, a responsabilidade de aquisição desse novo perfil passa a ser compartilhada com o operário, que se torna o principal responsável pela sua qualificação. A seguir, podemos observar o desenvolvimento desse novo sistema produtivo, e como a qualificação passa a ser um instrumento essencial para a construção do novo perfil do operário.

Os esforços de reconstrução do Japão, no pós-guerra, fizeram com que a Fábrica de Automóveis Toyota implantasse um sistema de produção flexível, baseado em produções diferenciadas e em quantidades menores para atender às encomendas diversificadas. O sistema Toyota apresentava uma produção flexível, que não estava sujeita aos grandes processos contínuos e repetitivos taylorista-fordistas desenvolvidos pelas grandes empresas.

Para desenvolver o Sistema Toyota de Produção, Taiichi Ohno, engenheiro da fábrica, visitou as unidades automotivas da General Motors e da Ford, nos Estados Unidos. Por meio de suas observações, constatou-se a necessidade de adequar o fordismo às características japonesas e aos esforços de reconstrução do país, no pós-guerra. Essa adequação levaria à criação de um novo sistema que se tornou conhecido como toyotismo.

A utilização do processo produtivo de Ford era dispendioso para o Japão, em razão da escassez de recursos, e isso levou a Toyota a buscar formas alternativas de fabricação diante de uma demanda reduzida e diversificada. Segundo Ohno (1997, p. 9):

O Sistema Toyota de Produção evoluiu da necessidade. Certas restrições no mercado exigiram a produção de pequenas quantidades de muitas variedades sob condições de baixa demanda, um destino que a indústria japonesa enfrentou no período do pós-guerra. Estas restrições serviram como um critério para testar se os fabricantes de carros japoneses poderiam se estabelecer e sobreviver competindo com os sistemas de produção e de vendas em massa já estabelecidos na Europa e nos Estados Unidos.

Para adequar o novo sistema a essas características, houve uma inversão nos processos, trazendo para o início do processo produtivo o final da linha de montagem. Segundo Ohno (1997, p. 27-28), o novo sistema seria estruturado da seguinte maneira:

O fim da linha de montagem é tornado como o ponto inicial. Baseado nisto, o plano de produção, indicando os tipos de carros desejados com sua quantidade e data em que deverão estar prontos vai para o final da linha de montagem. Então, o método de transferência de materiais é invertido. Para fornecer os componentes usados na montagem, um processo final vai para um processo inicial para retirar apenas os números de peças necessárias, quando elas são necessárias. Nesta forma reversa, o processo de fabricação vai do produto acabado de volta para o departamento onde teve início a montagem dos materiais.

O objetivo dessa inversão era identificar a quantidade de matéria-prima necessária à produção e em que momento ela seria utilizada. Os estudos de Ohno também se basearam nos processos de comercialização e de estoques dos grandes supermercados americanos. Ele observou que o cliente já tinha em mente os produtos a serem adquiridos e poderia, durante a compra, adquirir produtos que não havia planejado comprar. Essa condição poderia ser adaptada às frentes de venda da Toyota. Outra constatação de Ohno foi que existia uma variedade de itens expostos nas prateleiras, com estoques reduzidos, e que a reposição se realizava em função da saída de cada item. Essa foi a principal inspiração para que Ohno desenvolvesse o *just-in-time*. Sob esse processo, a matéria-prima utilizada para a produção dos carros na Toyota era disponibilizada, em estoque, pelo fornecedor, no momento em que fossem utilizadas, tornando-se um dos principais componentes do toyotismo. Ohno (1997, p. 28) esclarece que

Cada elo na corrente just-in-time está conectado e sincronizado. Por essa razão, os níveis gerenciais são também drasticamente reduzidos. O kanban é o meio usado para transmitir informação sobre apanhar ou receber a ordem de produção [...]. A outra base do Sistema Toyota de Produção é denominado de autonomia, que não deve ser confundido com simples automação. Ela é conhecida também como automação com um toque humano.

A autonomia consistia na utilização, no sistema produtivo, de máquinas que fossem capazes de identificar produtos defeituosos e imediatamente interromper a produção para que o defeito fosse corrigido. Nesse caso, a presença do operador de máquinas só se tornaria necessária em situações onde pudessem existir máquinas paradas, reduzindo drasticamente o número de operários necessário durante o processo produtivo. Para Ohno (1997, p. 29), o principal resultado da autonomia é que “um trabalhador pode atender diversas máquinas tornando possível reduzir o número de operadores e aumentar a eficiência da produção”. Nesse caso, os gerentes, os supervisores e cada área da produção seriam os responsáveis pela implantação da autonomia. Segundo o autor, a chave do sucesso dessa inovação estaria “em dar inteligência humana à máquina e, ao mesmo tempo, adaptar o movimento simples do operador humano às máquinas autônomas.” Para Ohno (1997, p. 29), a autonomia teria a utilidade de eliminar a superprodução, o desperdício e a produção defeituosa. Os trabalhadores, tal qual no fordismo, deveriam desenvolver atividades padronizadas e ocupar os cargos de acordo com suas habilidades; e caso apresentassem alguma dificuldade, deveriam ser orientados de forma que conseguissem fazer com que a rotina voltasse ao normal. Cabia ao treinador capacitar o trabalhador para que o bom andamento da empresa fosse alcançado. Ohno (1997, p. 30) ainda esclarece que,

Na Toyota, como em todas as indústrias manufatureiras, o lucro só pode ser obtido com a redução dos custos. [...] Não existe método mágico, ao invés disso, é necessário um sistema de gestão total que desenvolva a habilidade humana até sua mais plena capacidade, a fim de melhor realçar a criatividade e a operosidade, para utilizar bem instalações e máquinas, e eliminar todo o desperdício.

Os moldes de produção eram trocados de acordo com as encomendas, exigindo do trabalhador uma adaptação rápida a cada modificação do sistema de trabalho, elevando as exigências de conhecimentos diversificados. Ao desenvolver o sistema Toyota de produção, Ohno (1997, p. 34) visava eliminar o desperdício na produção de automóveis e alcançar os Estados Unidos em três anos. Segundo o autor a implantação desse sistema no Japão foi possível porque os sindicatos não eram estabelecidos por tipo de tarefas, como nos Estados Unidos e na Europa. Essa fragilidade na organização dos trabalhadores japoneses facilitou a transição do operário que desempenhava uma atividade para o desempenho de várias atividades, tornando-o multifuncional. Segundo Ohno (1997, p. 34),

[...] a transição do operador unifuncional para o multifuncional ocorreu relativamente sem problemas, embora tenha havido uma resistência inicial por

parte dos artífices. Isso não significa, entretanto, que os sindicatos japoneses sejam mais fracos que os seus equivalentes e europeus. Muito da diferença entre eles está na história e na cultura.

Apesar de ter sido implantado no pós-guerra, o toyotismo não foi difundido para outros países durante o período em que foi desenvolvido no Japão. Ele foi resgatado em décadas posteriores, e seus conceitos foram ampliados para atender às demandas que se faziam presentes em função do esgotamento dos padrões de acumulação no início dos anos de 1970. Esse sistema apresentava um significado maior do que o significado adquirido originalmente e passou a caracterizar a ideologia predominante nas organizações capitalistas do final do século XX e as do início do século XXI. Alves (1999, p. 90) argumenta que

[...] o toyotismo não pode mais ser reduzido às condições históricas de sua gênese, tornando-se adequado, sob a mundialização do capital, não apenas à nova base técnica do capitalismo, com a presença de novas tecnologias microeletrônicas na produção – o que exige um novo tipo de envolvimento operário, e, portanto, uma nova subordinação formal-intelectual do trabalho ao capital – mas à nova estrutura da concorrência capitalista no cenário de crise de superprodução, onde está colocada a perspectiva de “mercados restritos”.

O toyotismo foi resgatado como suporte para um novo padrão de acumulação, apoiado na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo, e surgia para superar os entraves causados pela rigidez do fordismo. Enquanto o fordismo se orientava para a produção máxima, o toyotismo se orientava para a produção flexível. Esse novo contexto eliminou, progressivamente, aqueles que não conseguiram se adaptar às características do novo padrão de acumulação e serviu para alimentar o próprio sistema capitalista. Segundo Harvey (2007, p. 135), o grande problema do fordismo estava relacionado com a rigidez que o envolvia. Para o autor,

[...] havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”).

Nesse sentido, a classe trabalhadora resistia às tentativas de superação da rigidez com greves e processos trabalhistas que marcaram o período de 1968 a 1972. A rigidez da produção fez com que muitas empresas americanas se deparassem com excessos produtivos que inviabilizaram sua permanência no mercado e, conseqüentemente, provocaram uma retração da base fiscal. Em função dessa retração o governo dos Estados Unidos se viu forçado a reduzir os gastos com os programas de assistência social que davam suporte à implantação do fordismo. O desmantelamento do Estado, mediante a incorporação de políticas neoliberais caracterizadas pelas políticas de Estado Mínimo, foi a medida adotada

para superar a crise que se instalava. Segundo Harvey (2007, p. 136), “o único instrumento de resposta flexível estava na política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante que parecesse necessário para manter a economia estável.” Tais procedimentos culminaram em ondas inflacionárias que comprometeram a expansão iniciada no pós-guerra.

O conseqüente enfraquecimento da demanda efetiva foi compensado nos Estados Unidos pela guerra à pobreza e pela guerra do Vietnã. Mas a queda da produtividade e da lucratividade corporativas depois de 1966 marcou o começo de um problema fiscal nos Estados Unidos que só seria sanado às custas de uma aceleração da inflação, o que começou a solapar o papel do dólar como moeda-reserva internacional estável. A formação do mercado do eurodólar e a contratação do crédito no período 1966-1967 foram, na verdade, sinais prescientes da redução do poder norte-americano de regulamentação do sistema financeiro internacional. Foi também perto dessa época que as políticas de substituição de importações em muitos países do terceiro mundo (da América Latina em particular), associadas ao primeiro grande movimento das multinacionais na direção da manufatura no estrangeiro (no Sudeste Asiático em especial), geraram uma onda de industrialização fordista competitiva em ambientes inteiramente novos, nos quais o contrato social com o trabalho era fracamente respeitado ou inexistente (HARVEY, 2007, p. 135).

As lutas entre capital e trabalho, durante a década de 1960, para manter a hegemonia não alcançaram os efeitos desejados. Coube ao capital, ao derrotar as diversas reivindicações trabalhistas, reorganizar o ciclo produtivo, mantendo seus fundamentos essenciais.

Foi exatamente nesse contexto que se iniciou uma mutação no interior do padrão de acumulação (e não no modo de produção), visando alternativas que conferissem maior dinamismo ao processo produtivo, que então dava claros sinais de esgotamento. Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para as novas formas de acumulação flexibilizada. (ANTUNES, 2006; p. 36).

A utilização do processo flexível permitia a criação de um sistema produtivo capaz de atender a demandas diferenciadas e em quantidades menores do que aquelas vivenciadas pela economia de escala. Para Deluiz (1995, p. 100), através da produção flexível as ofertas das empresas passaram a ser ajustadas para atender cada vez mais às demandas de mercados “segmentados e menores”, que se encontravam em um estágio cada vez mais instável e volátil. Conforme Holloway e Peláez (1998, p. 21), o que ocorreu foi um processo de transição de uma velha ordem, que seria o fordismo, para uma nova ordem chamada de pós-fordismo. O autor considera que, geralmente,

[...] a nova ordem, chamada de pós-fordista reside, de maneira mais evidente, no fato de que ela é concebida como tendo as seguintes características: novos métodos de produção baseados na microeletrônica; práticas flexíveis de trabalho; posição muito reduzida dos sindicatos na sociedade; uma nova e acentuada divisão da classe trabalhadora em trabalhadores centrais e periféricos;

maior grau de individualismo e diversidade social; e dominância do consumo sobre a produção.

Para Harvey (2007, p. 140), a acumulação flexível encurta o “espaço-tempo” da tomada de decisão, tanto pública como privada, em função da evolução dos meios de comunicação e de transporte que fizeram com que localizações distantes pudessem ser acessadas em um tempo menor. Ao definir a acumulação flexível, Harvey (2007, p. 140) destaca que ela

Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas.

Essa reestruturação foi uma resposta à crise de superprodução desencadeada no sistema capitalista, nos anos de 1970, e que, segundo Corsi (2006, p. 17), seguiu duas linhas mestras para ser implantada. A primeira buscava a recuperação da rentabilidade do Capital através da reestruturação do processo produtivo. Nesse caso, eram incorporadas novas tecnologias capazes de restringir o trabalho humano. Além disso, ocorreram processos de desregulamentação dos mercados e de precarização das condições de trabalho. A segunda linha estava relacionada com a abertura comercial e financeira através da “desregulamentação das economias nacionais”. Corsi (2006, p.17) ainda destaca que o “incremento da concorrência, a reestruturação produtiva e as novas tecnologias têm condicionado profundas alterações na posição das classes sociais e dos países no capitalismo.”

O que se observa é que, apesar de não romper com a lógica produtiva do taylorismo-fordismo, o toyotismo percorre o caminho inverso para atender às novas condições do capitalismo mundial. Os sistemas taylorista e fordista parcelavam o trabalho e tinham, na repetição da atividade, os passos básicos para a especialização do trabalhador, tornando-o apenas um agente à disposição do mecanicismo. Segundo Alves (1999), o toyotismo buscava um operário polivalente que pudesse operar máquinas diversificadas.

É a introdução da nova maquinaria, vinculada à III Revolução Tecnológica e Científica, o novo salto da subsunção real do trabalho ao capital, que exige, como pressuposto formal ineliminável, os princípios do Toyotismo, onde a captura da subjetividade do trabalho é uma das pré-condições do próprio desenvolvimento da nova materialidade do capital. As novas tecnologias microeletrônicas na produção, capazes de promover um novo salto na produtividade do trabalho, exigiram, portanto, como pressuposto formal, o novo envolvimento do trabalho vivo na produção capitalista. (ALVES, 2004, p.3).

Nesse sentido, existia uma aproximação entre ciência e os processos produtivos e, conseqüentemente, entre educação e trabalho. Segundo Souza (2011, p. 21), “os limites da dicotomia entre trabalho manual e intelectual, entre a concepção e a execução de atividades produtivas, têm sofrido mudanças significativas.” O toyotismo seria um estágio superior, onde a subjetividade do trabalho é capturada pelo capital. As novas qualificações exigidas pelo toyotismo articulavam habilidades cognitivas e comportamentais. Como argumenta Alves (2000, p. 248),

Tais novas qualificações são imprescindíveis para a operação de novos dispositivos organizacionais do toyotismo e sua nova base técnica (a automação flexível). São elas que compõem a nova subsunção real do trabalho ao capital (subsunção formal-intelectual ou espiritual).

Em função dessas novas exigências, as habilidades cognitivas e comportamentais passaram a ganhar destaque no novo cenário. Segundo Alves (2000, p. 248), as habilidades cognitivas seriam aquelas relacionadas com a “leitura e interpretação dos dados formalizados; lógica funcional e sistêmica; abstração; dedução; estatística; expressão oral; escrita e visual”, e as relacionadas com as habilidades comportamentais estariam relacionadas com a “responsabilidade, lealdade e comprometimento; capacidade de argumentação; capacidade para o trabalho em equipe; capacidade para iniciativa e autonomia; autoridade para negociação”. O autor ainda destaca que essas habilidades “poderiam ser organizadas em três grandes grupos: novos conhecimentos práticos e teóricos; capacidade de abstração, decisão e comunicação; e qualidades relativas à responsabilidade, atenção e interesse pelo trabalho”. O toyotismo consegue articular aspectos dos processos de trabalho desenvolvidos sob metodologias relacionadas com o taylorismo-fordismo com as demandas oriundas da nova configuração flexibilizada, superando os problemas relacionados com a rigidez dos primeiros processos. Também de acordo com Souza (2011, p. 27), “ainda que signifique uma ruptura com a lógica taylorista-fordista, o toyotismo corresponde a uma continuidade no aperfeiçoamento da forma de acumulação do capital”. Nesse sentido, ao manter as condições de racionalização do processo produtivo, a reestruturação produtiva acarreta um processo de modernização contraditório. As modificações tornaram o processo menos repetitivo e mais complexo, demandando uma atuação maior do trabalhador. Para Deluiz (1995, p. 102), a necessidade de reprogramar o equipamento para um processo produtivo diversificado exige que os operários conheçam e participem de todas as atividades do sistema produtivo, “ao contrário do trabalhador qualificado e ‘parcelizado’ criado pelo fordismo.” Batista e Araújo (2006, p. 164) argumentam que essas modificações fazem com que o trabalhador tenha maior interesse “na realização do trabalho com menos monotonia e repetição, assim como com menor risco de acidente de trabalho.” A demanda por trabalhadores participativos que pudessem atuar em um rodízio de funções estimulou a busca das organizações por trabalhadores mais qualificados no mercado de trabalho.

A participação do trabalhador se restringia aos interesses da organização, sua autonomia era relativa, sua participação era controlada e manipulada. Esse contexto interfere

diretamente nas estruturas dos processos de qualificação realizados pelas empresas e pelas instituições de formação profissional que, até então, eram concebidas para atender às demandas imediatas dos processos produtivos.

Em função das mudanças ocorridas a partir do século XX, foi estabelecida uma nova ordem mundial, e as demandas da sociedade capitalista direcionaram os países centrais e periféricos para a busca de uma configuração política e social que possibilitasse o desenvolvimento de políticas públicas que apresentassem por objetivo a inserção do trabalhador no novo contexto do mundo do trabalho. A seguir, veremos como essa nova configuração influenciou os debates para a implantação de políticas públicas de qualificação profissional.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

O novo perfil do trabalhador, mais qualificado e com características mais complexas, além das exigências do desenvolvimento de conhecimentos específicos, também demandava o desenvolvimento do raciocínio cognitivo e o aprimoramento da capacidade de abstração. Tais características visavam a um aumento de sua interação com o processo produtivo, diferentemente de anos anteriores quando essa postura foi expropriada do ambiente organizacional, conforme apresentado no capítulo anterior. Na ótica dos defensores da reestruturação produtiva, a não adaptação do trabalhador às demandas organizacionais lhe proporcionaria inúmeras dificuldades para ultrapassar as barreiras do desemprego. Em função dessa premissa, os discursos evocando uma ampliação da qualificação para diminuir os índices de desemprego se tornaram constantes no mundo corporativo e nas esferas governamentais.

Entretanto, sem a contrapartida do Estado, essa proposta se tornaria um grande obstáculo para a implantação da qualificação como instrumento de combate ao desemprego. Nesse caso, cabia ao Estado estabelecer políticas públicas de qualificação profissional que favorecessem tanto aos empresários como aos trabalhadores no novo mundo do trabalho. Politicamente, na segunda metade da década de 1980, com o fim do regime militar, o Brasil dava seus passos iniciais no regime democrático, fundamentado em uma nova Constituição e na eleição de seus governantes pelo voto direto. Entretanto, a conquista da democracia não garantiria a solução para os problemas econômicos e sociais vivenciados pelo país.

3.1 A ampliação dos investimentos em qualificação profissional

Os elevados índices de desemprego apresentados nos últimos anos da década de 1980 e início da década de 1990 passaram a configurar um cenário desanimador para o povo brasileiro. O país apresentava, também, elevados índices de inflação que o condicionava às indicações do Banco Mundial para conseguir equalizar a economia e cumprir os compromissos relacionados com a dívida pública. Na questão econômica, a implantação do Plano Real⁵, nos anos de 1990, se sustentou nos fundamentos de uma política monetária que objetivava o equilíbrio fiscal e o controle da inflação. Esse equilíbrio seria alcançado mediante a desregulamentação do mercado financeiro e comercial, com a substituição das

⁵ Segundo Pereira (1994, p. 129) o Plano Real foi um plano de estabilização econômica que foi concebido com o objetivo de enfrentar as causas fundamentais da inflação motivadas pela crise fiscal e pela inércia inflacionária. Sua implantação ocorreu em três fases. A primeira iniciada em dezembro de 1993 até março de 1994 compreendeu a fase de ajuste fiscal. A segunda fase iniciou em março de 1994 extinguiu o cruzeiro real e foi introduzida a Unidade Real de Valor (URV) como instrumento de conversão dos preços e a terceira fase ocorreu no dia 1º de julho de 1994 que substituiu a URV pelo Real.

intermediações do Estado, em grande parte das transações, pela livre concorrência. Paralelamente a isso, ocorreu uma diminuição dos gastos sociais e dos índices norteadores das cobranças do imposto de renda, além de proporcionar aos investidores rendimentos mais elevados para atrair novos investimentos. Existiam, também, outras políticas que não ganhavam tanto destaque ou garantiam tanta notoriedade aos discursos, mas que surgiam como instrumentos conjunturais para a implantação de um regime neoliberal. Essas políticas estariam relacionadas com um intenso programa de privatização, iniciado nos anos de 1990, e com a transferência, para a iniciativa privada, de inúmeros serviços e instituições que, até então, atuavam unicamente sob a responsabilidade do Estado. Também as relações de parceria entre o Estado e a iniciativa privada foram fundamentadas no ideário neoliberal do Estado mínimo. Segundo Almeida (2003, p. 4),

A perspectiva de orientar a ação governamental a partir da idéia-força de um Estado mínimo, com atuação, sobretudo no campo da regulação, abriu espaço para uma maior descentralização na área das políticas públicas, tanto através da transferência da gestão para estados e municípios quanto através do estímulo para que a sociedade e o mercado assumissem tarefas que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Nos anos 90 é crescente o número de políticas públicas, voltadas para diferentes áreas, formuladas dentro desse novo marco, no qual despontam características como maior descentralização, repasse de recursos e tarefas para estados e municípios e constituição de parcerias com a sociedade para o desenvolvimento das ações.

O aumento dos níveis de desemprego e da precarização do trabalho foi fomentado, nessa época, pelo aumento significativo de demissões provocadas, principalmente, pelo processo de privatização. Além disso, outra forma de relação de trabalho, baseada na terceirização, surgiu como alternativa para as privatizações. Nesse caso, alguns serviços que estariam relacionados com as atividades de apoio à atividade principal passariam a ser prestados pela iniciativa privada. O estabelecimento de inúmeros contratos de terceirização retirou do governo a responsabilidade por uma pesada folha de pagamento e pela manutenção do servidor estável. As ações do governo consistiam, também, em reprimir e enfrentar as questões levantadas pelas diversas categorias de trabalhadores e seus sindicatos, visando enfraquecê-las, desqualificá-las, fazendo com que suas reivindicações trabalhistas se limitassem à construção de pautas relacionadas minimamente com as questões salariais. A precarização do trabalho proporcionada pela intensificação das atividades de trabalho, pelo aumento das horas extras e dos índices de estresse, pela corrosão da remuneração e pela utilização de formas de trabalho até então inconcebíveis no trabalho fabril foram promovidas tanto pelas esferas governamentais como pela iniciativa privada. Para Antoniazzi (2005, p. 3),

O governo Cardoso, por assumir gratuita e passivamente a doutrina neoliberal, implantando uma desorganizada abertura comercial, financeira, produtiva e tecnológica, colheu durante os últimos anos do seu segundo mandato o que andou semeando. Assim a ausência de crescimento econômico sustentado, a menor participação no comércio mundial, a expansão do desemprego aberto, a redução do emprego formal e da proliferação da ocupação informal e precária

não são meras coincidência, mas conseqüências diretas da opção neoliberal que o governo brasileiro escolheu para o país na década de noventa.

Como resultado, o país se deparou com um quadro de elevadas taxas de desemprego e ampliação da precarização do trabalho, com a criação de “uma massa de indivíduos dispensáveis, não exploráveis pelo capital” (ANTONIAZZI, 2005, p. 3). Em consonância com as demandas, o discurso neoliberal desse período também apresentava a concepção de enfrentamento do desemprego por intermédio da implantação de políticas de qualificação profissional. Esse era um dos argumentos utilizados pelo programa de qualificação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1990, e que garantiria às suas ações a legitimidade social necessária para que essas políticas fossem implantadas.

Ao se observar a dinâmica estabelecida nesse período para a qualificação do trabalhador, é possível evidenciar que, até os anos de 1990, as orientações do Banco Mundial para o Brasil consistiam em priorizar os investimentos no ensino fundamental para que as metas estabelecidas para o ajuste fiscal fossem alcançadas. Em função disso, os investimentos na educação profissional foram reduzidos, sob argumentos de que elevariam os gastos do Governo e dificultariam a racionalização financeira.

Entretanto, as políticas neoliberais que ganharam destaque, a partir de 1990, por causa, principalmente, das necessidades impostas pelo processo de reestruturação, foram os elementos impulsionadores dos esforços para a construção de instrumentos que possibilitassem a diminuição do desemprego e permitissem a adequação do trabalhador às novas demandas. Segundo Almeida (2003, p. 4), “A nova configuração do ensino profissionalizante no Brasil expressa, portanto, também essas mudanças a partir das quais se estabelece um novo marco e uma nova institucionalidade para a realização de políticas públicas.” O desenvolvimento das políticas voltadas para a qualificação do trabalhador brasileiro se pautou pelas orientações de organizações internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que compartilhavam a concepção de que a educação deveria cumprir um papel estratégico para a redução da pobreza e promover o crescimento econômico. Oliveira (2004, p. 5) argumenta que

A preocupação do Banco Mundial com a educação – da mesma forma que ocorre com a CEPAL –, está intimamente vinculada à modificação radical no quadro de pobreza presente nos países da América Latina. Ao pautar as análises da problemática social a partir de fenômenos isolados, sem contemplar a totalidade dos fatores que determinam as relações sociais, o Banco Mundial credita à educação o poder de redefinição do quadro social existente.

Para tanto, segundo Peixoto (2008, p. 58-59), os investimentos em educação e em qualificação profissional deveriam ser ampliados. Para Oliveira (2004), os documentos da CEPAL, durante a década de 1990, deixavam claro suas indicações para uma composição ampliada para a promoção de ações de qualificação profissional.

O reconhecimento das grandes modificações do setor produtivo e a dificuldade de ficar por conta de apenas algumas instituições a responsabilidade pela formação desta mão-de-obra [sic] considerando os recursos materiais e os conhecimentos disponíveis, leva a CEPAL a justificar que, para a melhoria da disponibilidade de recursos humanos, faz-se necessário o envolvimento e o intercâmbio de todos os agentes que possam de uma forma ou de outra, contribuir para a qualificação deste novo trabalhador. [...] Uma das melhores soluções, se não a única, para resolver os problemas acima apontados seria deixar sob o direcionamento da iniciativa privada a determinação das necessidades de qualificação profissional. Por conseguinte, ainda que não se retire do poder público a possibilidade de oferecer atividades de capacitação, o mesmo deve manter uma ligação com a iniciativa privada e estabelecer um processo de cooperação entre ambos. Deve haver também um conjunto de ações que estimulem o empresariado a assumir, cada vez mais, o seu papel como principal avaliador e implementador de ações mais coerentes com as reais necessidades do setor produtivo. (OLIVEIRA, 2004, p. 7).

Já as recomendações do Banco Mundial eram direcionadas para a formação de profissionais de acordo com as demandas de mercado, advertindo para que não fosse formado um número elevado de trabalhadores em qualquer área. Para o Banco Mundial, ainda segundo Oliveira (2004, p.8), a intervenção estatal na formação profissionalizante seria obsoleta “em virtude de direcionar seu processo de formação alheio às necessidades reais do mercado.” Segundo o autor, seriam os empresários os verdadeiros interessados em controlar e que realmente deveriam deter o controle da formação de novos trabalhadores.

3.2 O discurso pela qualificação e os interesses subentendidos

Qualificar trabalhadores tem sido uma concepção adotada, nos últimos anos, como parte do ideário corporativo que visava atribuir maior produtividade aos processos reestruturados. Nesse caso, os processos flexibilizados envolviam maiores capacidades de abstração e/ou competência do trabalhador e maiores conhecimentos sobre a máquina do que o que era requerido e praticado anteriormente. Dessa forma, a elevação dos níveis de escolaridade e a ampliação da qualificação seriam instrumentos para garantir maior desempenho ao trabalhador, diante das exigências sempre crescentes de domínio de procedimentos diversificados e complexos. Entretanto, outro significado para a inserção da qualificação como diferencial na atuação do trabalhador poderia envolver interesses subentendidos.

Esses interesses estariam relacionados com a intenção de ampliar a área de atuação do trabalhador no processo produtivo, demandando um número menor de empregados para o desenvolvimento de processos que anteriormente demandavam mais operários. Nesse caso, o mesmo trabalhador poderia executar diversas atividades, ampliando a área de atuação de seu cargo e conseqüentemente diminuindo as necessidades de contratação. Portanto, a qualificação profissional seria necessária porque os processos estariam sendo simplificados,

ou até mesmo eliminados, com a incorporação de novas tecnologias, permitindo, assim, uma atuação mais ampla do trabalhador, que se tornaria multifuncional. A qualificação permitiria aumentar o domínio e a compreensão desses processos. Supostamente, essa eliminação/simplificação proporcionaria uma liberdade maior para o trabalho humano. Entretanto, nem sempre os trabalhadores se tornam mais autônomos e criativos, apesar de vários argumentos direcionados nesse sentido. Em alguns casos, os eles têm suas iniciativas reduzidas em razão de existirem “esquemas de controle de tempo e de métodos muito mais rígidos, introduzidos mediante procedimentos informatizados, em substituição aos velhos esquemas de supervisão, mais facilmente burláveis” (MANFREDI, 2002, p. 46).

Desenvolvendo outra vertente de análise, Carvalho (2008, p. 128) apresenta argumentos diferentes sobre essa nova situação produtiva. Para o autor, a flexibilização estaria eliminando o conteúdo cognitivo do trabalho e simplificando o “processo de formação e de capacitação do trabalhador e não aumentando a necessidade de novos conhecimentos.” Dessa forma, Carvalho (2008, p. 128) destaca alguns pontos que levaram os empresários na década de 1990 a disseminar um discurso pelo aumento da escolaridade ou por uma melhor qualificação profissional.

O primeiro ponto estaria relacionado com as vantagens que uma empresa poderia desfrutar ao ter trabalhadores com níveis de escolaridade mais elevados. Esses requisitos fariam com que aqueles que possuíssem escolarização mais baixa fossem excluídos naturalmente, criando um contingente de trabalhadores semiqualeificados. O discurso que defendia o aumento dos níveis de escolaridade seria concebido apenas para uma parcela da população, a que possuísse condições para estudar. Mas essa concepção não seria facilmente identificada. Segundo Carvalho (2008, p. 129),

[...] o discurso da burguesia por melhores índices de escolarização dos trabalhadores é verdadeiro, mas não necessariamente para todos. Ele somente se constitui em um discurso para todos, porque é insustentável politicamente um discurso que defenda o acesso à educação somente para uma parcela da sociedade.

Nesse caso, a parcela da população que precisava entrar no mercado de trabalho mais cedo para sobreviver não teria condições para elevar seus níveis de escolaridade e consequentemente ocupariam cargos semiqualeificados ou de menor importância dentro da organização. A importância de se ter uma parcela da população ocupando cargos semiqualeificados estaria relacionada, historicamente, com a evolução dos processos produtivos. González e Salles (2008, p. 224) destacam que essa evolução ocorreu de maneiras diferentes no interior das organizações e entre as organizações. Isso fez com que uma mesma empresa tivesse processos pautados pelo taylorismo-fordismo e outros pautados pelo toyotismo convivendo concomitantemente. Essa multiplicidade de processos produtivos fez com que o mercado de trabalho acompanhasse a tendência iniciada pela flexibilização dos procedimentos técnicos, apresentando indivíduos qualificados e semiqualeificados. Portanto, se todos os trabalhadores atendessem às necessidades de qualificação, poucos aceitariam os cargos semiqualeificados. Somente aqueles que estivessem realmente passando por

necessidades de sobrevivência os aceitariam e, tão logo encontrassem outra oportunidade que valorizasse a sua qualificação, trocariam imediatamente de emprego.

O segundo ponto apresentado por Carvalho (2008) está norteado pelo discurso que defendia um aumento dos níveis de escolaridade dos trabalhadores em função do adiamento do ingresso de milhares de jovens no mercado de trabalho. Dessa forma, esses jovens estariam aumentando seus níveis de escolaridade para conquistar um emprego melhor. Tal situação diminuiria os níveis de desemprego. Nesse caso, Carvalho (2008) destaca que a escola é utilizada mais como instrumento para políticas assistencialistas do que como parte do instrumento de qualificação do trabalhador. Outra hipótese levantada pelo autor, para o mesmo discurso, estaria relacionada ao fato de que “trabalhadores mais escolarizados são capazes de executar mais tarefas e, portanto, mais passíveis de serem explorados de duas formas, pelo aumento da mais-valia relativa e absoluta.” (CARVALHO, 2008, p.129). Assim, além de aumentar a produtividade do trabalhador mediante o incremento de horas adicionais de trabalho, sua produtividade também estaria sendo aumentada por meio da incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo, sem que essa produtividade elevada se refletisse em uma elevação proporcional dos salários.

Paralelamente aos discursos pelo aumento dos níveis de escolaridade existiam também os discursos pelo aumento da qualificação profissional. González e Salles (2008, p. 224) destacam que os empresários só começaram a se interessar pela qualificação dos trabalhadores quando, a partir da metade década de 1980, com a incorporação de novas tecnologias, a “desqualificação da mão de obra passa a se constituir em obstáculo para a modernização da estrutura produtiva de suas indústrias”.

A educação básica passou a ser considerada, a partir da década de 1980, como uma prioridade para a execução das políticas públicas, no Brasil. Entretanto, ainda segundo González e Salles (2008, p. 224), esse direcionamento de ação provocou duras críticas em função da fraca atuação do governo. Dessa forma, a educação básica brasileira deveria ser estruturada para suprir sua deficiência, seu atraso e, ao mesmo tempo, deveria criar condições para formar trabalhadores aptos para atender as novas exigências do mercado de trabalho. Para os autores, essas exigências levavam o governo a ter que oferecer um ensino que formasse trabalhadores versáteis, que possuíssem equilíbrio físico-emocional, que soubessem trabalhar em equipe, que apresentassem perfis para a liderança, enfim, exigências de um modelo de produção flexível. Segundo Rodrigues (1998, p. 138), o trabalhador brasileiro

[...] precisaria combinar velhas e novas habilidades, isto é, as características do padrão fordista de organização do processo de trabalho industrial e as da emergente especialização flexível: habilidades manipulativas, para operar a maquinaria; e, simultaneamente, capacidade de abstração, a fim de prever os erros do complexo produtivo integrado e automatizado, cuja vulnerabilidade tecnológica é consideravelmente maior do que aquela presente na linha de produção fordista.

Essa capacidade de abstração, no sentido apresentado, não pode ser adquirida rapidamente no treinamento em serviço característico do fordismo; nem tampouco em dois ou quatro anos de escolaridade.

Nesse caso, a qualificação demandada ao trabalhador superaria o treinamento desenvolvido no interior das fábricas e passaria a direcionar a implantação das estratégias econômicas e das políticas públicas educacionais para atender às exigências do capital. Segundo Souza (2009, p. 147), essa seria uma opção que não apresentaria os verdadeiros objetivos das demandas por qualificação. Para o autor,

A demanda por qualificação permanente criada pela nova cultura fabril acaba por propagar uma ideia falsa de que os investimentos em capital humano por parte da empresa, do Estado ou do próprio trabalhador (empregado ou desempregado) são, em si, geradores de emprego e renda. A crise do capital corrobora esta ideia na medida em que justifica o desemprego pelo baixo nível de qualificação da força de trabalho e aponta a necessidade de investimento em capital humano como condição *sine qua non* para o aumento da produtividade e da competitividade das empresas.

Nesse caso, as demandas por qualificação estariam diretamente relacionadas com o desemprego. Entretanto, a partir de uma análise mais aprofundada do padrão de acumulação capitalista baseado nos princípios da flexibilização das necessidades de qualificação, podemos observar que nem sempre os investimentos em qualificação resultaram na diminuição do desemprego. Na verdade, esses investimentos aumentavam a condição de empregabilidade do trabalhador, mas este só teria oportunidades diante da existência da oferta de vagas no mercado de trabalho. Uma política de qualificação profissional deveria vir acompanhada por políticas de geração de emprego e renda. Segundo Souza (2008, p. 320), ao atender às exigências da classe dominante, o governo cria, por meio das políticas de qualificação, uma nova conjuntura em que a qualificação é oferecida, mas não garante o emprego. Sobre o mesmo problema, Frigotto (2000, p. 122) destaca que

Não há mais responsabilidade coletiva, pois tudo se resume ao universo do indivíduo e da relação que ele consiga estabelecer com o mercado. Cada um deve construir seu destino e procurar ser bem-sucedido por conta própria. Um exemplo: não se trabalha mais com o conceito de emprego, que remete ao universo social, mas de empregabilidade, que remete ao indivíduo. Assumimos abertamente uma perspectiva desintegradora.

Sob essa nova ideologia, a responsabilidade pelo desemprego deixa de ser atribuída aos empresários ou ao governo (que, a partir de então, passa a desenvolver políticas de qualificação para o trabalhador) e se torna uma responsabilidade do próprio cidadão. Essa situação proporciona uma situação de conformação por parte daqueles que, mesmo qualificados, não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Nesse caso, as demandas surgiriam em forma de questões relacionadas com as oportunidades de qualificações, quando, na verdade, deveriam se estabelecer em torno da ampliação dos postos de trabalho. Ao analisar as políticas que são utilizadas para mediar o conflito das classes em relação à qualificação, Souza (2008, p. 320) esclarece que,

[...] mesmo que vivenciemos uma ampliação considerável da oferta de serviços educacionais voltados para a formação e qualificação do trabalhador, de modo geral, esta oferta significa muito mais um mecanismo de mediação do conflito de classe no campo da luta pelo acesso ao conhecimento científico e tecnológico do que uma oportunidade de acesso a este conhecimento.

Nesse caso, a qualificação do trabalhador proporcionada pelo Estado estaria sujeita a um nível de desenvolvimento das forças produtivas e ao grau de participação das camadas sociais mais desprestigiadas nas decisões do governo.

Ao atender às demandas por qualificação, o governo e os empresários oferecem cursos de qualificação e não oportunidades de emprego após essa qualificação. O resultado desse processo é que ambos se isentam da responsabilidade pelo desemprego e a repassam para o trabalhador. Entretanto, não podemos nos esquecer das responsabilidades de governos e empresários sobre a ampliação das oportunidades de empregos. Atribuir à qualificação ou à educação a responsabilidade pela falta de oportunidade para o trabalhador limitaria as responsabilidades de outros atores nesse processo. Para Manfredi (2002, p. 49),

[...] a educação enquanto processo social, não gera trabalho nem emprego. Novos postos de trabalho e o aumento do número de empregos dependem, por um lado, de processos estruturais de organização da produção, da estrutura do mercado de trabalho, da estrutura ocupacional e dos mecanismos macroeconômicos e políticos que regulam o funcionamento das economias capitalistas nos âmbitos nacional e internacional. Portanto, mecanismos de crescimento econômico, como políticas de desenvolvimento, de criação de novos empregos, de distribuição de renda (entre outras), é que são responsáveis pela criação de novos postos de trabalho e até de novas ocupações.

Nessa perspectiva, a qualificação profissional seria um instrumento para o alcance do emprego desde que postos de trabalho fossem oferecidos em números suficientes. Ao analisar os problemas fundamentais do ensino, no Brasil, no início do século XXI, Frigotto (2000, p. 125) critica a educação voltada para o imediatismo, para atender às necessidades de emprego e reconhece a importância de que ela incorpore uma dimensão técnica; entretanto, o autor alerta sobre a dimensão mais geral que deve servir de suporte e não ser eliminada.

Ao apresentar propostas de como a educação deve ser oferecida, Souza (2008, p. 324) destaca que a educação do “mundo contemporâneo deve ser concebida a partir de dois aspectos fundamentais: a preparação para o trabalho, no seu sentido lato e a preparação para o trabalho em seu sentido estrito.” A formação para o trabalho, em seu sentido lato, estaria relacionada com ações educativas que visassem à adequação do trabalhador às demandas técnicas, políticas e culturais que condicionassem a sociedade urbano-industrial e que estivessem relacionadas com a “educação básica”. Já a formação para o trabalho, em seu sentido estrito, estaria relacionada com a permanente qualificação e atualização direcionadas para o trabalhador escolarizado e já engajado ao mundo do trabalho e relacionadas com o ensino técnico-profissionalizante ou com a educação profissional (SOUZA, 2008, p. 325). Enquanto a primeira prepara o trabalhador para ingressar no mundo do trabalho, a segunda o

mantém pela qualificação constante.

3.3 A qualificação profissional para o trabalhador rural

As demandas por qualificação profissional também surgiram da área rural como solução para o combate ao desemprego e o enfrentamento às necessidades provocadas pela reestruturação produtiva. Entender a dinâmica da área rural permite destacar a importância do direcionamento das políticas públicas de qualificação profissional para este setor.

A crise ocorrida nos anos de 1980, que provocou a reestruturação produtiva urbano-industrial, influenciou significativamente também as estruturas do trabalho no campo. A conjuntura da época provocou o que Moreira (2009, p. 59) convencionou chamar de “grande mutação” na agricultura familiar brasileira. O autor ainda destaca que, desde o período escravocrata, ocorreram cinco grandes mutações na agricultura familiar brasileira que modificaram seu espaço social (econômico, cultural e político). Segundo Moreira (2009, p. 58), essas grandes mutações teriam origem “nas dimensões históricas da agricultura de subsistência da Colônia e do Império”, onde surge a figura do trabalhador livre, que vive de favor diante das pressões do regime escravocrata. A segunda mutação seria aquela relacionada com a transição do escravo para o trabalhador livre, da morada de favor, seria aquele que se torna parceiro do processo produtivo, na primeira metade do século XX. A terceira grande mutação estaria relacionada com a destituição da morada e a introdução do trabalho assalariado, levando-o à submissão ao capital, com o processo de mercantilização da agricultura familiar que “são desdobramentos dos processos de democratização do pós-Segunda Grande Guerra, verificados na República de 1946, com as instituições do Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra, respectivamente em 1963 e 1964.” Ao descrever a quarta grande mutação, Moreira (2009, p.59) destaca que,

Na ruptura política promovida pelo Golpe de 1964, e com seu endurecimento no pós-1968, podemos ver a quarta grande mutação, denominada na literatura de modernização conservadora, ou ainda, de Revolução Verde. Daí a construção das ligas camponesas, dos sindicatos rurais, a pequena produção autônoma das fazendas, a constituição dos complexos agroindustriais, a transformação das fazendas em empresas rurais, a hegemonia do assalariamento temporário, a maquinização e a quimificação da agricultura e a modernização das pequenas produções, em especial das agriculturas familiares integradas ao complexo agroindustrial e às cooperativas capitalistas e dos hortifrutigranjeiros em torno dos grandes mercados metropolitanos.

A grande mutação ocorrida nas décadas de 1980 e 1990 foi considerada a quinta grande mutação da agricultura familiar brasileira. Ela ocorreu, principalmente, a partir da transição da ditadura militar e o início da Nova República. Com a promulgação da Constituição de 1988, o processo democrático se consolida e as manifestações populares ganham destaque no cenário. Na agricultura, o governo reconhece as demandas por reforma

agrária, apresentadas principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), e cria o Ministério da Reforma Agrária.

A abertura dos mercados, a partir da década de 1990, modificou as relações comerciais e levou muitos agricultores a apresentarem novas demandas para adquirir competitividade. Para atender às necessidades da agricultura, foi criado, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) que, posteriormente, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esse Ministério “aglutinou as tensões políticas representadas pelos interesses dos agricultores familiares tradicionais, dos agricultores assentados e dos movimentos dos sem-terra.” (MOREIRA, 2009, p. 60). Atualmente, o MDA é o responsável por atender aos problemas agrários, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Alimentação (MAPA) é o responsável por tratar dos assuntos agrícolas, das demandas por recursos, e por estabelecer políticas setoriais, inclusive para o agronegócio (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010, p. 165).

Para atender às demandas dos setores hegemônicos dos complexos agroindustriais exportadores, os governos neoliberais dos anos 1990 os privilegiaram e, segundo Moreira (2009, p. 76),

[...] sedimentaram as possibilidades da construção social e política da identidade do “agronegócio”, por meio da expansão das empresas multinacionais, facilitada pelo programa de privatizações e por um sistema recorrente de perdão e renegociação das dívidas. O “agronegócio” tornou-se um sujeito efetivo hegemônico no campo, com forte bancada no Congresso Nacional e nas receitas de exportação.

Podemos dizer que o agronegócio vem cumprindo o seu papel no desenvolvimento do país, ao se considerar apenas as suas ações como gerador de renda. Delgado (2005, p. 51) esclarece que o agronegócio foi relançado, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, como uma tentativa de gerar saldos de comércio exterior que pudessem suprir o déficit de conta corrente, tornando-se prioridade da agenda macroeconômica externa e da política agrícola interna. Ainda segundo Delgado (2005, p. 51), a adoção dessa política vem

[...] implicando relançamento de uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via campestre.

O papel desenvolvimentista conferido ao agronegócio é marcado pela associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária sob o patrocínio de políticas de Estado. Entretanto, quando atribuímos ao desenvolvimento um sentido qualitativo, proposto por Maluf (2000), como uma busca pela melhoria da qualidade de vida, podemos perceber que a agricultura familiar não se integra às cadeias do agronegócio, nem tem condições de se adequar às estratégias desenvolvidas pelo governo para a geração do

desenvolvimento econômico. A construção de um projeto de desenvolvimento econômico viável deveria possuir estratégias que incorporassem as forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária, excluídos do processo de desenvolvimento vigente (DELGADO, 2005, p.52).

Ao mesmo tempo em que a reestruturação produtiva cria uma situação mais favorável para as organizações, surge uma série de exigências para as pessoas que buscam emprego no campo. É necessário que elas se tornem cada vez mais preparadas para trabalhar com essas novas tecnologias.

A qualificação profissional é de fundamental importância para que os trabalhadores se tornem mais capacitados e, conseqüentemente, mais preparados para o mercado de trabalho cada vez mais competitivo. O nível de escolaridade é fundamental para que o trabalhador se torne apto a desempenhar determinadas funções, mas entende-se que ele, bem como a qualificação profissional, não garante a conquista do emprego. A geração de trabalho e renda está vinculada a questões complexas, político-econômicas e sociais.

A concentração de capitais, na agricultura, contribuiu para aumentar o desemprego e a exclusão social no campo, provocando o aumento da marginalização dos agricultores familiares. O trabalho rural, no Brasil, sempre foi visto como um trabalho desqualificado, rudimentar, se comparado ao trabalho urbano-industrial. Para Moreira (2009, p. 63), essa visão inferior e desqualificada da agricultura brasileira seria fruto de construções de valores e éticas falsos e inferiores, que simbolicamente representam os agricultores como sendo "incultos, conservadores, iletrados, enfim, a seres sociais inferiores, sem aspirações de progresso e de inovação, que só objetivam sua subsistência". Na verdade, essa situação reflete o "analfabetismo e a falta de acesso ao ensino fundamental, médio e superior, ou, quando muito, a baixa permanência nesses níveis de ensino" (MOREIRA, 2009, p. 63).

Como alternativa, a agricultura começa a assumir novas configurações. Surge, nesse contexto, a preocupação com a questão ambiental estimulada pela Eco-92, que foi realizada no Estado do Rio de Janeiro. Na Eco-92, as principais economias do planeta discutiram e se comprometeram com questões relacionadas ao meio ambiente. As noções e as identidades da agricultura familiar foram fortemente influenciadas pelo pensamento ecológico contemporâneo, deixando de lado a visão dualista da oposição urbano-rural para ganhar contornos que valorizaram os aspectos ambientais e culturais, "construindo uma representação 'agricultura familiar socioambiental', com dimensões econômicas e psíquicas associadas à vida saudável, à saúde e à cidadania" (MOREIRA, 2009, p. 78). Para Graziano da Silva e Dell Grossi (2000, 166),

A procura pelas áreas rurais não é exclusividade das indústrias. Há também uma nova onda de valorização do espaço rural, capitaneados por questões ecológicas, preservação da cultura "country", lazer, turismo ou para moradia. Observa-se em todo o mundo uma preocupação crescente com a preservação ambiental que estimulou novo filão do turismo: o ecológico. A nova forma de valorização do espaço vem a remodelar as atividades ali existentes, em função da preservação ambiental e do atendimento aos turistas.

Ao analisar as influências da abertura de novos mercados sobre a agricultura familiar brasileira, durante a década de 1990, Wilkinson (2008, p. 2) destaca que eles, a princípio, poderiam ser vistos como uma oportunidade, mas que suas exigências tecnológicas e mercadológicas constituem-se em barreiras aos agricultores tradicionais. Para o autor, a falta de políticas para promover os conhecimentos adequados faz com que esse mercado seja ocupado por outros profissionais liberais e outros empreendedores. Ainda segundo o autor,

[...] para que a agricultura familiar se mantenha nas grandes cadeias de commodities ela precisa alcançar novos níveis de qualidade e novas escalas de produção. Isso exige inovações organizacionais de ação coletiva, bem como a incorporação de novas tecnologias e práticas agrícolas (WILKINSON, 2008, p. 2).

Grande parte da qualificação profissional praticada na sociedade rural não passa de um treinamento repassado entre as gerações, onde os filhos aprendem com seus pais o que eles aprenderam também com seus pais, e assim sucessivamente, reproduzindo processos produtivos arcaicos e ultrapassados. Em função disso, a modernização do processo de produção fica restrita a uma parcela de agricultores familiares, que possuem uma percepção de mercado diferente e que já perceberam que precisam se modernizar para adquirir competitividade.

Além disso, é frequente observarmos a existência de trabalhadores semianalfabetos ou analfabetos atuando nos processos produtivos rurais. O baixo nível de escolaridade e de aprendizado, por gerações, dos processos produtivos faz com que muitos produtores familiares tenham dificuldades para trabalhar com a inserção de novas tecnologias no campo.

Esse baixo nível de escolaridade da grande maioria das pessoas ocupadas nas atividades agrícolas é, sem dúvida, um enorme obstáculo para o aumento da produtividade do trabalho, do crescimento dos salários e da renda no campo, contribuindo para a permanência dos graves e persistentes problemas da pobreza rural e da disparidade de renda entre o setor primário e os setores secundário e terciário.

Pode-se argumentar que a atividade agrícola, por ser menos sofisticada e dinâmica, demanda mão-de-obra [*sic*] menos qualificada. Mas boa parte da diferença de escolaridade entre os ocupados no setor primário e os ocupados nos setores secundário e terciário resulta de uma grande desigualdade de oportunidade educacional desfavorável aos agricultores. (HOFFMANN; NEY, 2004, p. 57).

As demandas por qualificação mudam de acordo com a região, com a atividade agrícola, com a tecnologia empregada e com o perfil do trabalhador. Segundo Hoffmann e Ney (2004, p. 60), “a demanda por mão-de-obra [*sic*] qualificada tende a aumentar quando passamos de economias mais tradicionais, como a agrícola e a nordestina, para economias mais modernas.” Os autores ainda alertam que um aumento no nível de escolaridade de trabalhadores de uma determinada região pode provocar a migração para outras regiões que

possuam mais oportunidades de emprego e que ofereçam uma remuneração melhor para o seu adicional na qualificação.

Nesse caso, cabe ao governo direcionar as políticas de qualificação profissional também para a área rural, de forma a garantir que o público menos prestigiado tenha acesso aos programas de qualificação e, conseqüentemente, a maiores oportunidades de emprego.

3.4 A criação de políticas de qualificação para atender aos apelos de diversos segmentos

Como forma de articular as políticas públicas com as demandas da sociedade civil, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi instituído, em 11 de janeiro de 1990, por meio da Lei nº 7.998, pelo governo do então presidente José Sarney. O FAT era vinculado ao Ministério do Trabalho e possuía a atribuição de promover o custeio do Programa de Seguro-Desemprego, de executar o pagamento do abono salarial e financiar os programas de desenvolvimento econômico. A mesma Lei instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) para promover a gestão do FAT. Seus recursos eram provenientes da arrecadação das contribuições devidas ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além dos encargos provenientes das dívidas contraídas pelos contribuintes pela inobservância de suas obrigações. O produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade também seriam direcionados para compor os recursos do FAT, os quais seriam corrigidos monetariamente e acrescidos de juros pelo agente aplicador dos recursos do fundo (BRASIL, 1990, p.1).

O CODEFAT era composto de forma tripartite e paritária por três representantes dos trabalhadores, três representantes dos empregadores e três representantes do governo (um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Previdência Social e um representante do BNDES). A indicação dos representantes dos trabalhadores era realizada pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores. A indicação dos representantes dos empregadores era realizada pelas suas respectivas confederações. Por fim, no caso dos representantes do Governo, cada Ministério envolvido faria uma indicação e o BNDES também faria uma indicação. Caberia ao Ministério do Trabalho nomear os membros de CODEFAT (BRASIL, 1990, p. 3). Nesse caso, o governo possibilitava que a responsabilidade de gestão do fundo fosse praticada de forma compartilhada.

Para atender a essas demandas, o governo dividiu a responsabilidade pela formação e qualificação do trabalhador entre os Ministérios da Educação e do Trabalho. Ao Ministério da Educação caberia a responsabilidade de reformar o ensino médio e profissional e ao Ministério do Trabalho, a responsabilidade de estruturar um plano para a qualificação do trabalhador (ALMEIDA, 2003, p. 6).

Para reformular o sistema formal de educação, o Ministério da Educação estabeleceu, em 1996, por meio da Lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que a educação profissional passaria a ser uma modalidade de educação. Em 1997, através do Decreto nº 2.208, ocorreu a separação entre ensino médio e ensino profissionalizante, devendo o ensino profissionalizante ~~deveria~~ complementar o ensino médio e não substituí-lo. Segundo Almeida (2003, p. 6-7),

A educação profissional passou a ser dividida em três níveis: (a) básico, destinado à qualificação, à requalificação e à reprofissionalização dos trabalhadores, independentemente de sua escolaridade; (b) técnico, destinado à habilitação profissional de alunos matriculados e ou egressos do ensino médio; e (c) tecnológico, que abrange os cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

Nesse caso, a educação profissional de nível básico não estaria sujeita a regulamentação curricular, deveria ser compatível com as demandas e com a complexidade tecnológica do mundo do trabalho, deveria ser adequada ao aluno, de acordo com o seu nível de escolaridade e de conhecimento técnico. Quanto ao seu oferecimento, ficou instituído pelo citado Decreto:

Art. 4 [...].

§1º As instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, que ministram educação profissional deverão, obrigatoriamente, oferecer cursos profissionais de nível básico em sua programação, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim como a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade.

§2º Aos que concluírem os cursos de educação profissional de nível básico será conferido certificado de qualificação profissional. (BRASIL, 1997).

Para a implantação da reforma, o Ministério da Educação criou o Programa de Expansão do Ensino Profissionalizante (PROEP). A estratégia de atuação da educação profissional era “pautada em três dimensões: na reformulação conceitual, na articulação institucional e na construção de um novo tipo de relação entre Estado e sociedade civil” (SOUZA, 2006, p. 304-305). Segundo o autor, a partir do momento em que ocorreu a orientação da política educacional para a empregabilidade surgiram lacunas entre a política de formação básica e a de desenvolvimento científico e tecnológico. Ainda sobre essa questão, Peixoto (2008, p. 59) enfatiza que

[...] não foi por acaso que o PLANFOR se fortaleceu no vazio provocado pelo desmonte das políticas públicas de Educação Profissional, principalmente dos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs e das Escolas Técnicas, que almejavam consolidar uma formação profissional com integração entre educação geral e educação profissional. Logo, o plano destaca que a educação e

a qualificação profissional configuram-se como um aspecto essencial para ajustamento às rápidas e constantes transformações do trabalho/emprego.

Coube ao Ministério do Trabalho instituir políticas públicas de qualificação profissional para atender às demandas impostas pelo combate ao desemprego. As práticas de reciclagem profissional já haviam sido instituídas, em 1990, pela Lei nº 7.998, que instituiu o FAT. Entretanto, em 1994, no governo do presidente Itamar Franco, as políticas públicas de qualificação profissional passaram a integrar efetivamente as políticas de combate ao desemprego, por meio da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, que passou a apresentar o termo “qualificação profissional”, no inciso II, do artigo 2º, em substituição ao termo “reciclagem profissional”, apresentado pelo 2º artigo, da Lei nº 7998/1990. Essa substituição visava estabelecer a qualificação profissional como parte de um conjunto de ações do programa do seguro-desemprego (BRASIL, 1994, p.1).

Posteriormente, as ações de qualificação profissional passaram a ser estruturadas pela Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, do CODEFAT, que “atribuiu a execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR.” (MTE. CODEFAT, 1995) e pela Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996, do CODEFAT, que

Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período e 1997/1999. (MTE. CODEFAT, 1996).

O objetivo do CODEFAT era elaborar as diretrizes que fariam parte dos programas financiados pelo FAT, estabelecer a alocação dos recursos, controlar e fiscalizar a execução das políticas e o próprio FAT (ALMEIDA, 2003, p. 138). A partir de então, o FAT passa a financiar programas para obter informações sobre o mercado de trabalho; para financiar o seguro desemprego; estabelecer a intermediação de mão de obra; promover a qualificação profissional e a geração de emprego e renda.

3.5 Concepção, desenvolvimento e implantação do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR

As demandas históricas do capital por um trabalhador que apresentasse um perfil multifuncional, polivalente e a existência, na sociedade, de grupos vulneráveis e socialmente excluídos motivaram o surgimento do PLANFOR como uma resposta do governo federal à sociedade, visando ampliar as potencialidades de empregabilidade (BATISTA, 2009, p.3).

O PLANFOR foi concebido para ofertar Educação Profissional (EP) permanente, de acordo com as demandas do mercado, para qualificar e requalificar anualmente pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), com idade superior a 14 anos. Seu propósito estava baseado nas premissas de que os níveis de desemprego e subemprego seriam reduzidos em função da elevação das possibilidades de obtenção de emprego, elevação da renda ou a sua geração. Outra premissa considerada era a de que, com a qualificação ou requalificação, haveria a probabilidade de se reduzir os riscos de demissões e das taxas de rotatividade em função do aumento da permanência no mercado de trabalho. Por fim, também foi considerada a premissa de que o PLANFOR possibilitaria um aumento da produtividade, da competitividade e da renda (CODEFAT, 1998).

O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) foi estabelecido como um conjunto de ações que visava melhorar a qualidade do emprego, a qualidade de vida do trabalhador e objetivava proporcionar a melhoria do desempenho do setor produtivo. O PLANFOR passou a compor as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTR), do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), implantado, em 1996, por meio da Resolução nº 126/96, do CODEFAT. A partir de então, o governo passou a articular a educação profissional com o sistema público de trabalho e geração de emprego e renda (CODEFAT, 1996). Com base nessas premissas, a Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) construiu o PLANFOR. De acordo com Cêa (2006, p. 230), o PLANFOR

[...] foi uma estratégia de qualificação em massa da força de trabalho, visando o desenvolvimento de competências e habilidades para a ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores. Ao mesmo tempo o Plano se propôs a colaborar com a modernização das relações de trabalho e com a implementação de uma política pública nos marcos da nova configuração do Estado brasileiro. Essa dupla dimensão constitutiva do Plano na verdade se processou como uma só e apenas teoricamente pode ser dissociada.

A tarefa da SEFOR seria estabelecer propostas para a educação profissional e implantá-las, visando à modernização das relações de trabalho que superassem os resquícios do populismo e do autoritarismo dos governos anteriores. Dessa forma, segundo Souza (2006, p. 482), coube à SEFOR o estabelecimento de linhas de ação que extrapolavam

[...] o plano de ação imediato deste órgão, aferindo-lhe tarefas muito mais amplas do que a atividade operacional. Além da operacionalização da educação profissional do país, coube à Sefor também, a consolidação institucional do MTb como órgão responsável pela articulação da política de trabalho e de educação profissional do país, bem como a promoção de uma nova metodologia de gestão de políticas sociais no bojo da estratégia do governo. Portanto, além de gerir a Rede de Educação Profissional (REP), a Sefor assume também a tarefa *[sic]* de conformação política e ideológica, funcionando como mecanismo de mediação do conflito de classe e de construção do consenso em torno da política pública de formação profissional implementada pelo governo federal, ou

seja: assume o papel de aparelho de manutenção da hegemonia por excelência. (SOUZA, 2006, p. 482).

Ao analisar o PLANFOR, Batista (2009, p. 11) destaca que ele foi estruturado objetivando desenvolver competências que garantissem empregabilidade ao trabalhador. Entretanto, o autor adverte que a empregabilidade deve ser

[...] entendida como a capacidade do indivíduo responder às necessidades de manter-se no emprego ou, se estiver desempregado conseguir emprego ou ser criativo (sic) para obter renda de forma empreendedora. Nesta perspectiva, a busca das referidas competências, através da incorporação das atitudes, atributos e habilidades deve ser permanente, pois só assim o trabalhador poderá se manter em condições de *empregabilidade*, ou seja, apto para conseguir manter-se no emprego/empregar-se ou então viver de forma criativa sem emprego, buscando outras formas de trabalho e renda.

Nesse sentido, para Batista (2009, p. 12), o PLANFOR foi formulado para atender às exigências de “formar para além da competência técnica, ou seja, ele tem a missão de qualificar trabalhadores capazes de mobilizar os conhecimentos tácitos ou formais demandados pelas empresas.” Na verdade, buscava-se formar um profissional que fosse competente e polivalente em atendimento às necessidades apresentadas pelo empresariado brasileiro. Além disso, as políticas de geração de emprego e renda incentivavam a criação de linhas de crédito para os setores que apresentavam dificuldades de acesso ao sistema financeiro, como “pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção etc.” (OLIVEIRA, 2007, p. 54). Os dois principais pontos norteadores da qualificação profissional eram a adequação à reestruturação produtiva e o treinamento para o autonegócio. Nesse caso, uma alternativa para a geração de renda seria o autonegócio desenvolvido por meio do serviço autônomo ou de serviços terceirizados (CARVALHAL, 2004, p. 68). As ações de Educação Profissional foram definidas segundo o artigo 5º, da Resolução nº 194/1998, do CODEFAT.

Art. 5º Definem-se como ações de EP, no âmbito do PLANFOR, cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos, concebidos como foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, contemplando o desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e ou gestão, compreendendo principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízos de outros que se definam em função do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida:

- a) Habilidades básicas – competência 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 (MTE. CODEFAT, 1998).

O diferencial do PLANFOR em relação às ações de qualificação estabelecidas anteriormente era que ele foi concebido, pelo Ministério do Trabalho, com o objetivo de promover sua articulação com a política macroeconômica do governo federal, caracterizada por diretrizes neoliberais que defendiam a qualificação profissional como instrumento de combate ao desemprego, geração de renda, como já visto. Entretanto, o grande fator que o diferencia das ações de qualificações estabelecidas anteriormente foi a criação do FAT para definir diretrizes, consolidar e financiar as ações de qualificação com o propósito de transformá-las em um plano que pudesse perpassar diferentes governos e se tornar efetivamente uma Política Pública de Emprego (PPE).

Sua implantação foi realizada de forma descentralizada, por meio das Parcerias/Regionais (PARCs) e dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). A responsabilidade pela elaboração dos PEQs era das Secretarias Estaduais de Trabalho. Absorvendo quase 70% dos recursos do PLANFOR, os PEQs se transformaram no principal instrumento de qualificação. (LEMOS, 2003, p.6). Ao descrever a execução do PLANFOR, Oliveira (2007, p. 55) evidencia que

Os programas que o compuseram, ao longo de sua vigência, entre 1995/96 e 2002, tanto no âmbito nacional como estadual, foram executados através de parcerias com terceiros, incluindo o “Sistema S”, as centrais sindicais, ONGs, entre outros.

As políticas de qualificação profissional promovidas pelo Ministério do Trabalho foram implantadas, no país, a partir de 1996, sob o comando da SEFOR, que apresentava como eixo fundamental a articulação entre emprego, trabalho e educação. Com base nessas premissas, a Secretaria construiu o PLANFOR. Batista (2009, p.12) destaca que

O MTE/SPPE parte do pressuposto que as inovações tecnológicas e as novas formas de gestão e organização do trabalho colocam em crise o saber técnico, de tipo tayloristafordista, pois, no contexto da reestruturação produtiva o foco deixa de ser o posto de trabalho, passa a se exigir uma qualificação profissional centrada na competência. Aposta-se na necessidade de desenvolvimento das habilidades voltadas para a qualificação, mas expandindo-se para as que formam a competência do trabalhador.

Para Carvalho (2004, 68), a construção do PLANFOR foi condicionada e idealizada pela noção de que o problema do desemprego era causado pela inadequação da qualificação do trabalhador às novas exigências tecnológicas.

3.6 Principais avaliações, pontos fortes e deficiências do PLANFOR

O PLANFOR foi avaliado pelo MTE, em 2002, em âmbitos nacional e local, por meio de mecanismos de acompanhamento/supervisão gerencial e avaliação externa. Os mecanismos de acompanhamento, supervisão ou monitoramento foram desenvolvidos pelas próprias equipes envolvidas e delimitadas no PLANFOR e em abrangência nacional, estadual e municipal. A análise externa foi realizada por entidades independentes de sua execução e teve abrangência estadual e nacional (MTE, 2002, p. 13). Segundo o MTE, o processo foi orientado de maneira a se conseguir indicadores nas seguintes dimensões:

Eficiência: entendida como cumprimento das metas relativas a treinandos, carga horária, abrangência espacial e setorial, público-alvo, conteúdos, investimentos, etc., nos prazos hábeis, a custos otimizados, de acordo com as diretrizes do FAT/PLANFOR e legislação aplicável à matéria;

Eficácia: expressa pelo benefício das ações de EP para os treinandos, traduzido em melhoria de chances de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento de renda, elevação da produtividade e melhoria da qualidade de produtos e serviços, integração ou reintegração social, rompimento do círculo vicioso da pobreza e exclusão – entre outros aspectos;

Efetividade social: processo e impactos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção democrática e do desenvolvimento sustentado; ou seja, efeitos mais amplos e duradouros que os benefícios individuais obtidos pelos treinandos (MTE, 2002, p. 13).

O processo de obtenção dos dados para avaliação se estendeu por todo o período de desenvolvimento do PLANFOR e foi dividido pelo MTE (2002, p. 14-20) em três etapas, a saber:

Na primeira etapa, que corresponde o período de 1995 a 1999, a avaliação foi implantada junto com o processo de execução dos cursos e dos projetos. Nessa fase, surgiram alguns problemas em função da pouca experiência na análise de políticas públicas relacionadas com a identificação do custo-benefício. A existência de uma diversidade de programas que foram implantados de forma descentralizadas nas 27 Unidades Federativas, cada uma com suas especificidades e a incorporação, nas análises, das sucessivas revisões do Plano foram alguns dos problemas enfrentados. A falta de clareza para os resultados de médio e longo prazos dificultavam as análises realizadas desde o início de sua implantação.

Para contornar tais problemas, as próprias equipes envolvidas na execução dos PEQs e as equipes de avaliação das Universidades enfrentaram essas dificuldades em nível local. Foram realizados aportes de projetos pela Unitrabalho⁶

⁶ A Unitrabalho é uma Rede Nacional de Universidades que realiza ensino, pesquisa e extensão objetivando apoiar os trabalhadores. Disponível em: <<http://unitrabalho.org.br/spip.php?article3>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

(1997/1998) e pelo Instituto Uniemp⁷ (1998/1999) para a realização de foros de debates. A partir dessa avaliação inicial, foi possível identificar que, em 1996, a maioria dos Estados contratou e executou projetos de avaliação, sendo iniciadas pesquisas com egressos. Em 1997, foram realizadas avaliações externas, em todos os PEQs, e pesquisa de avaliação de egressos, na maioria deles. Em 1998, todos os PEQs e algumas parcerias já realizavam avaliação externa e pesquisa com egressos. Em 2000, os processos de avaliação e acompanhamento de egressos já eram realizados em todos os PEQs e em todas as parcerias (MTE, 2002, p. 14-20).

Na segunda etapa, em 1999 e 2001, foi realizada a sistematização dos dados que proporcionaram maior destaque e visibilidade ao PLANFOR a partir das ênfases seguintes:

- Entre 1995/1998, mais de um bilhão de reais do FAT foram investidos na qualificação de 8 milhões de pessoas em todo o país, cobrindo dois terços dos municípios do Brasil, inclusive os piores focos de pobreza e miséria;
- Quase duas mil entidades se envolveram na execução descentralizada das ações, trazendo ao cenário novos e importantes atores no campo da qualificação profissional – os sindicatos, as ONGs e a própria Universidade;
- O perfil dos treinandos passou a incorporar variáveis de gênero e etnia, um registro pioneiro em programas de escala e natureza do PLANFOR;
- Cursos Inovadores multiplicaram-se em todo o país, testando metodologias, parcerias, abordagens e públicos;
- O PLANFOR ganhou status de programa estratégico do Governo Federal, acompanhado de perto por organismos da Casa Civil, do Planejamento, da Fazenda e dos Poderes Legislativo e Judiciário;
- Os Conselhos Estaduais – CETs e Municipais de Trabalho – CMTs, poucos e débeis até 1995, foram se estruturando em torno do eixo “qualificação profissional” dos PEQs. Em 1999, todas as UFs possuíam CETs e cerca de dois mil municípios também contavam com os respectivos CMTs. Um universo de milhares de atores, formulando críticas e questões ao PLANFOR, inclusive por meio da mídia, exigindo respostas precisas, rápidas e consistentes. (MTE, 2002, p. 16).

Na terceira etapa da avaliação, os resultados preliminares foram apresentados em oficinas regionais de planejamento, realizadas em fevereiro de 2001, em João Pessoa, Brasília e Campo Grande. Nesses encontros, pode-se evidenciar que quase todas as dimensões foram cobertas pela avaliação; entretanto, houve uma variação significativa de metodologias na análise dos dados. Tal problema foi levado, pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), “a um comitê técnico-consultivo, de caráter informal, integrado por especialistas em avaliação, com ou sem experiência no PLANFOR”, que realizou um detalhamento dos critérios, indicadores e as técnicas a serem adotadas, bem como as fontes a serem consultadas em cada dimensão a ser avaliada (MTE, 2002, p.18). Foi realizada uma consulta posterior aos responsáveis pelas avaliações de vinte e sete PEQs e treze PARCs (MTE, 2002, p. 14-20).

⁷ O Instituto Uniemp é constituído por acadêmicos e empresários. Disponível em: <<http://www.uniemp.org.br/uniemp.html>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

TABELA 1. As nove dimensões básicas de avaliação do PLANFOR

Dimensões	Definição	Avaliações
1 ^a	Planejamento e execução dos cursos de acordo com a efetiva oportunidade de trabalho e renda para os treinandos	50% alcançaram os resultados de maneira eficiente, 25% apresentaram resultados negativos e os outros 25% não responderam as questões
2 ^a	Focalização do público alvo (atendimento dos segmentos mais vulneráveis da População Economicamente Ativa, em situação de risco de exclusão, discriminação socioeconômica que se apresentam sem oportunidades de qualificação profissional)	Realizada com relativa eficiência por quase 50% dos PEQs e das PARCs. Carece de dados sobre os gastos direcionados somente para esta dimensão. Os outros 50% não responderam às questões. Foram evidenciadas dificuldades de inclusão de pessoas com baixo nível de escolaridade e de pessoas portadoras de deficiência
3 ^a	Adequação qualitativa e quantitativa ao público alvo e à área de atividade foco de cada programa de conteúdos, formação, locais de realização, material didático, instalações, equipamentos e pessoal técnico-docente	60% dos PEQs e das PARCs foram consideradas eficientes na execução dos cursos e dos programas. Entretanto, não foi possível obter respostas conclusivas para os outros 40% ao final do relatório.
4 ^a	Mobilização da Rede de Educação Profissional e a busca por parcerias que otimizem os recursos públicos e os resultados das ações	Quase 70% das PEQs e das PARCs são eficientes, entretanto essa eficiência cai para 50% em relação a eficiência do cumprimento dos contratos e seleção de grupos vulneráveis. A eficiência de encaminhamento do egresso ao mercado de trabalho foi avaliada em 40%.
5 ^a	Eficácia com que os recursos financeiros foram aplicados no PLANFOR visando alcançar a meta de 20% da PEA.	Nesta dimensão a taxa apurada de evasão média ficou em 2%. O custo aluno aula apurado foi de R\$2,00 para as PEQs e R\$2,60 para as PARCs, mantendo-se estáveis desde 1996. Foram aplicados como recursos adicionais aos recursos aplicados pelo FAT os valores de R\$11,7 milhões em 2000 em dezenove PEQs e R\$1,7 milhão em algumas PARCs.
6 ^a	Cumprimento dos dispositivos legais e do alcance das metas estipuladas para a aplicação dos recursos físicos e financeiros pelas PEQs e pelas PARCs	Cerca de 60% das PEQs e das PARCs foram eficientes em relação a legislação e as diretrizes do PLANFOR/FAT.
7 ^a	Relações com o MTE como o suporte técnico, a supervisão gerencial recebida e o fluxo das informações repassadas aos gestores das PEQs e das PARCs	Todas as respostas positivas foram dadas por menos de 40% dos Gestores das PEQs e PARCs avaliadas. Por outro lado, mais de 50% dos entrevistados consideram que essas questões não se aplicam. Nesse caso as informações apuradas não são suficientes para estruturar uma média nacional.
8 ^a	Efeitos da qualificação para os treinandos em relação a sua vida pessoal e sua inserção no mercado de trabalho	Os níveis foram considerados positivos. Foram apresentadas questões relacionadas com a efetividade das ações para os treinandos ocupados e para os treinandos desocupados.
9 ^a	Desempenho do PLANFOR como Política Pública de Qualificação Profissional	Os resultados evidenciaram que ocorreu um avanço conceitual do plano e das ações de articulação do PLANFOR com outros mecanismos do FAT

Fonte: MTE (2002, p. 25-46). [Dados adaptados pela autora].

Essas etapas proporcionaram a construção de uma síntese focalizando “nove dimensões básicas da avaliação do PLANFOR, correspondendo ao mínimo de critérios e indicadores adotados para aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade social das ações” (MTE, 2002, p. 21).

A primeira dimensão estava relacionada com a focalização da demanda que era evidenciada no PLANFOR, como o planejamento e a execução dos cursos em função da “efetiva oportunidade de trabalho e renda para os treinandos e/ou de aplicação dos conhecimentos recebidos, após o curso” (MTE, 2002, p. 25). De acordo com a avaliação do MTE, identificou-se que a focalização da demanda havia sido realizada de maneira eficiente por quase metade das PEQs e PARCs. A outra metade foi dividida em dois grupos, um deles apresentando uma minoria com resultados negativos e o outro, com um número mais elevado, não apresenta respostas.

A segunda dimensão se referia à focalização do público-alvo. Segundo o PLANFOR, essa eficiência seria alcançada quando se conseguisse atender aos segmentos mais vulneráveis da PEA, como aqueles em situação de risco de exclusão, discriminação socioeconômica e/ou que se apresentam sem oportunidades de qualificação profissional. Segundo o MTE, a focalização e o atendimento do público-alvo, como o definido pelo CODEFAT, foram realizados com relativa eficiência por quase 50% dos PEQs e das PARCs. Entretanto, esta avaliação carece de dados referentes à avaliação dos investimentos realizados exclusivamente no perfil dos treinandos. Não foram obtidas respostas dos outros 50% dos avaliados. Foram evidenciadas dificuldades para a inclusão tanto das pessoas com baixo nível de escolaridade quanto dos portadores de deficiência.

A terceira dimensão se reportava à eficiência nos programas de qualificação. Essa dimensão “é entendida, no PLANFOR, como a adequação qualitativa e quantitativa, ao público-alvo e à área de atividade foco de cada programa, de conteúdos, formação, locais de realização, material didático, instalações, equipamentos e pessoal técnico-docente” (MTE, 2002, p.30). O MTE havia identificado que, na execução dos cursos e programas, cerca de 60% das PEQs e PARCs se mostravam eficientes e que os outros 40% não apresentavam respostas conclusivas para o relatório final.

A quarta dimensão estava relacionada com a capacidade de “mobilizar a competência e infraestrutura da Rede de Educação Profissional – REP⁸, bem como de buscar parcerias que permitam otimizar recursos públicos e resultados das ações.” (MTE, 2002, p.34). Nesse caso, quase 70% das PEQs e PARCs eram eficientes nessa dimensão. Entretanto, quando avaliada a eficiência em relação ao cumprimento dos contratos e a seleção que favorecesse grupos vulneráveis, essa proporção cai para 50% e, ainda, regride para 40% quando observada a eficiência no encaminhamento do egresso ao mercado de trabalho.

⁸ A Rede de Educação Profissional foi estruturada a partir de 1909, quando o Presidente Nilo Peçanha criou 19 escolas de Aprendizagem e Artífices que, atualmente, se constituem nos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets). Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/index.php?Itemid=79&id=51&option=com_content&view=article>. Acesso em: 12 ago. 2013.

A quinta dimensão focalizava a eficácia com que os recursos financeiros eram aplicados no PLANFOR, de forma a alcançar a meta de qualificar anualmente 20% da PEA. A taxa de evasão média do PLANFOR foi de 2% nos PEQs e PARCs, surgindo a ocorrência em apenas um dos casos avaliados de uma taxa de evasão superior a 10% em todo país. Além disso, foi evidenciado que o custo aluno-hora de R\$2,00, para as PEQs, e R\$2,60, para as PARCs, se manteve estável, desde 1996, com a ocorrência de apenas dois PEQs que superaram esses valores. Com relação à aplicação de investimentos adicionais aos recursos aplicados pelo FAT, observou-se que 19 PEQs aplicaram recursos adicionais em torno de R\$11,7 milhões em 2000 e que algumas PARCs aplicaram em torno de R\$1,7 milhão.

A sexta dimensão se relacionava com o cumprimento tanto dos dispositivos legais quanto das metas estipuladas para a aplicação de recursos físicos e financeiros pelas PEQs e pelas PARCs. Também, foram consideradas a efetivação das articulações previstas no PLANFOR. Observou-se que cerca de 60% das PEQs e das PARCs foram eficientes na gestão das ações, conforme a legislação e as diretrizes do PLANFOR/FAT.

A sétima dimensão se referia à gestão do PLANFOR, com as relações de suporte técnico, supervisão gerencial e do fluxo de informações recebidas do MTE/SPPE pelos gestores das PEQs e das PACS. Dos quarenta programas avaliados, apenas dezesseis responderam que o MTE/SPPE orientava e supervisionava adequadamente os convênios. No mesmo quantitativo de avaliados, apenas oito informaram que os recursos foram repassados em tempo hábil para sua aplicação. Além disso, somente sete dos quarenta entrevistados responderam que o volume de recursos foi suficiente para as demandas previstas. Por último, somente três dos quarenta entrevistados afirmaram que o MTE/SPPE atuava no sentido de integrar PEQs/PARCs. Entretanto, mais de 50% dos entrevistados responderam que as questões apresentadas não se aplicavam aos programas avaliados e, por isso, o relatório em questão considerou que os dados apurados nessa dimensão não podem ser utilizados para representar uma síntese de âmbito nacional.

A oitava dimensão estava relacionada com os efeitos da qualificação para os treinandos, em relação ao mercado de trabalho e à sua vida pessoal/familiar. Foram considerados trinta e sete casos, sendo que vinte e seis seriam de PEQs e onze seriam de PARCs. Nessa dimensão, ocorreu uma elevação no percentual de respostas positivas, tendo 72% apresentado respostas positivas referentes à obtenção de trabalho e renda para os desocupados; manutenção do emprego, melhoria nas condições de trabalho, elevação da renda, para os ocupados; melhoria do desempenho para os ocupados e desocupados. Com relação ao acesso às informações sobre o mercado de trabalho, 52% responderam que obtiveram maiores informações. Por fim, 43% dos trinta e sete casos apresentaram maior estímulo para elevar os níveis de qualificação/escolaridade.

A nona dimensão estabelecida para análise dizia respeito ao desempenho do PLANFOR como política pública. Nesse caso, foi investigada a efetividade da educação profissional como política pública. Os resultados evidenciaram que ocorreu um avanço conceitual do Plano e das ações de articulação do PLANFOR com outros mecanismos do FAT. Do universo de 40 casos investigados, mais de 50% dos entrevistados avaliaram positivamente as questões

relacionadas com o avanço conceitual da Educação Profissional e, no interior desta, com a articulação/fortalecimento de novos atores. Entretanto, a integração com outros programas e/ou políticas públicas, 16 dos 37 casos avaliados apresentaram respostas positivas, sendo seis com restrições; sete consideraram o resultado negativo, e 14 não responderam à questão. Quanto à integração com outros programas do FAT, dos 35 casos avaliados, ocorreram 12 com avaliações positivas, tendo metade deles apresentado restrições. Dez casos apresentaram avaliações negativas, e 13 não responderam às questões. Segundo as avaliações do relatório, o empenho por um avanço conceitual da Educação Profissional e as mobilizações de novos atores nesse campo foram positivamente avaliadas pelos entrevistados, demonstrando que as ações implantadas estão contribuindo para uma nova institucionalidade da Educação Profissional, direcionada pelo PLANFOR, e que não restam dúvidas de que o PLANFOR busca a construção e a sustentabilidade de uma política pública integrada. O relatório ainda destaca que as avaliações negativas não podem ser generalizadas, porque, em alguns dos casos avaliados, as questões apresentadas não foram aplicadas às suas realidades.

Pode-se observar, nos resultados acima expostos, que quase todas as dimensões avaliadas pelo MTE apresentaram resultados positivos e que os resultados negativos foram pouco evidenciados. Entretanto, segundo Carvalho (2004, p. 28), apesar de todos os esforços, mesmo com o aumento das ofertas de qualificação ao trabalhador, o PLANFOR não conseguiu atenuar a crise do emprego porque a economia brasileira não foi capaz de absorver os trabalhadores que foram vítimas da crise econômica e do desemprego causado pela reestruturação produtiva. Batista (2009, p. 5), ao analisar esse contexto, também adverte que,

Nesse processo em curso, o pressuposto do governo – MTE/SPPE – é que o desemprego é consequência da baixa escolaridade e da desqualificação do segmento mais vulnerável da população, já que, acredita que no complexo da reestruturação produtiva são requeridos novos conhecimentos científicos e tecnológicos, *novas atitudes, habilidades e competências dos trabalhadores*. Nesse sentido, as noções de *competência* e a ideologia da *empregabilidade* estão inseridas na retórica do governo e do meio empresarial que, com a utilização desses conceitos, procuram responsabilizar o indivíduo pela sua inserção ou exclusão do mercado de trabalho. Esta ideologia desconsidera todos os fatores e determinações macro econômico e social do desemprego.

O governo, ao propor através do PLANFOR, a meta de qualificar ou requalificar 20% do PEA ao ano, tem como pressuposto ideológico que o desemprego tem como causa a falta de qualificação profissional, nesse sentido oculta as determinações econômicas e sociais responsáveis pelo desemprego.

Ao analisar o PLANFOR, Souza (2006, p. 312) destaca que o Plano, ao contemplar as reivindicações acumuladas pelo sindicalismo por uma universalização da educação básica, com garantias de gratuidade para o ensino fundamental e ampliação da disponibilidade de educação profissional, ao articular a educação básica com a educação profissional, em consonância com a participação de trabalhadores organizados no gerenciamento dos recursos públicos direcionados para a educação profissional e ao inserir a formação/qualificação profissional nas políticas públicas de trabalho e renda, consegue instaurar

[...] um dos mecanismos mais eficientes de mediação do conflito de classe da burguesia. Por meio do PLANFOR, a burguesia conseguiu conquistar o consentimento ativo dos trabalhadores em torno de suas políticas públicas de trabalho e renda. Assim, o projeto educativo do empresariado tem se tornado cada vez mais hegemônico em detrimento do projeto de unificação entre educação e trabalho historicamente construído na luta dos trabalhadores contra o capital. (SOUZA, 2006, p. 312).

Segundo Batista (2009, p.19), diante de um novo cenário onde o padrão de acumulação do capital potencializa a exploração do trabalhador, causando desemprego em massa e ampliando a precarização das condições de trabalho,

[...] o MTE/SPPE, através do PLANFOR, se propõe a qualificar os segmentos que historicamente tiveram mais dificuldades de acesso e oportunidades ao mercado de trabalho formal, denominados como “grupos sociais vulneráveis e sob risco social”. Entretanto, o capital já dispõe de exército de reserva, aumentado pelo desemprego em massa, que no caso do Brasil é estrutural, suficiente para promover inclusive a concorrência entre os trabalhadores para uma vaga no mercado. Portanto, existe um excedente de desempregados escolarizados e qualificados exercendo atividades consideradas inferiores, criando a ilusão de que o mercado está exigindo maior nível de escolaridade e de qualificação para o exercício de todas as ocupações. (BATISTA, 2009, p. 19).

Ao analisar as críticas direcionadas ao PLANFOR pelas centrais sindicais, Antoniazzi (2005, p. 53) destaca que elas estão relacionadas, principalmente, com a sua implantação e com a metodologia utilizada na estruturação dos cursos; dessa forma, a autora destaca que

[...] as Instituições Executoras oferecem cursos que, na sua maioria, têm carga horária pequena e estão desvinculados das tendências do mercado de trabalho local. Assinalam ainda que a formatação dos cursos é rígida e as exigências burocrático-administrativas são excessivas. Do ponto de vista metodológico, ressaltam que nem sempre há articulação entre as habilidades (básicas, específicas e de gestão), o que acarreta a fragmentação dos conteúdos. (ANTONIAZZI, 2005, p. 53).

Para Almeida (2003, p. 152), esses problemas podem ser causados pela falta de fixação do formato, do conteúdo e da carga horária dos cursos promovidos pelo PLANFOR, ficando a cargo estadual ou local o seu respectivo estabelecimento. Para essa autora,

O acerto das escolhas efetuadas está diretamente relacionado à capacidade de cada estado de mobilizar adequadamente e engajar as redes locais na elaboração do Plano Estadual e de efetuar diagnósticos precisos acerca das necessidades de qualificação existentes. A ausência de regulações rígidas acerca desses aspectos é interessante, uma vez que em um país da dimensão do Brasil, com enormes diferenças regionais e necessidades diversas, seria extremamente difícil definir

ações comuns a serem desenvolvidas em todo o país. Contudo, isso dá origem a situações muito desiguais. É plausível esperar que estados mais preocupados em atingir as metas quantitativas ofereçam uma massa de cursos de curtíssima duração, atingindo, assim, um grande número de pessoas com os recursos que têm à sua disposição, enquanto outros estados podem priorizar as metas qualitativas, promovendo cursos mais longos que, por serem mais caros, consumirão mais recursos, atingindo um número menor de pessoas. A rigor, levando-se em conta a amplitude de propósitos do Plano, nenhuma dessas opções pode ser considerada incorreta do ponto de vista das metas, mas certamente levanta questões acerca do que é de fato o Plano, que tipo de formação ele oferece e qual a sua efetividade. (ALMEIDA, 2003, p. 153).

Em 2003, sob o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MTE apresentou um ponto de vista mais crítico para analisar os resultados das avaliações do PLANFOR. Observou-se que, além dos entraves proporcionados pela crise econômica, a grande crítica direcionada ao PLANFOR estava relacionada com a carga horária dos cursos oferecidos. No início, os cursos possuíam em torno de 150 horas e, por fim, passaram para uma média de 60 horas. A redução da carga horária dos cursos foi associada, pelos críticos, a uma redução da qualidade de seu conteúdo. Além disso, segundo CODEFAT (2003a; p. 18), ocorreu uma redução drástica nos investimentos de 2001, que estavam em torno de R\$ 493 milhões, para R\$186 milhões, em 2003. Esse valor de 2003 foi previsto no Orçamento da União em um período de transição presidencial. O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria Geral da União (SFC/CGU) propuseram maior controle público e operacional. As críticas ao PLANFOR foram apresentadas no próprio texto do PNQ 2003-2007 e consistiam em destacar o seguinte cenário:

- Pouca integração entre a política pública de qualificação profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão de obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho etc.);
- Desarticulação desta em relação às políticas públicas de Educação;
- Fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs), enquanto espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das políticas públicas de qualificação;
- Baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, através do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do PNQ, executado, integralmente, através de convênios com terceiros;
- Ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das 'habilidades específicas', comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral;
- Fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR. (CODEFAT, 2003a; p. 19).

O desgaste do PLANFOR fez com que, no novo governo, o Ministério do Trabalho e Emprego o extinguisse e instituisse o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ) para o período de 2003 a 2007. A partir de então, o PNQ passou a reorientar as diretrizes da Política Pública de Qualificação.

3.7 Concepção, desenvolvimento e implantação do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional - PNQ

A concepção do PNQ se apoiou em estratégias que articularam as políticas de geração de trabalho e renda com propostas de integração social e de qualificação profissional que contribuíssem para a formação integral do trabalhador, que permitissem a elevação dos seus níveis de escolaridade, aumentassem a probabilidade de obtenção de emprego, reduzissem os níveis de desemprego e subemprego, combatessem a discriminação, diminuíssem a vulnerabilidade de determinados grupos, permitissem a elevação da produtividade e possibilitassem a elevação do salário ou da renda do trabalhador brasileiro. Nesse caso, segundo Peixoto (2008, p. 80),

[...] a perspectiva de qualificação profissional, adotada pelo PNQ, fundamenta-se em uma complexa construção social, associada à cidadania. Esse fato é destacado pelo Plano como uma forma de contribuir para a democratização das relações de trabalho e com isso propiciar um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.

A elaboração do PNQ visava à qualificação como um projeto amplo de formação e de construção social. A inclusão da construção social nas políticas públicas de qualificação se propunha ultrapassar as políticas anteriores que eram voltadas somente para as demandas do mercado de trabalho. Ao comparar as ações do PNQ com as ações do PLANFOR, Jorge (2009, p. 32) explica que, enquanto as ações do PLANFOR eram orientadas pelas demandas do mercado, o PNQ enfatizava o desenvolvimento econômico e social com a inclusão de formas alternativas de geração de trabalho e renda como as cooperativas, as associações e outras modalidades de trabalho gerenciadas por seus próprios membros. Segundo Dias (2006, p. 7), “a qualificação profissional tem um grande desafio: oferecer conhecimentos técnicos e sociais que possibilitem às pessoas economicamente ativas interagirem com o seu meio social e gerarem formas de trabalho e obtenção de renda.” Nesse sentido, a qualificação social e profissional passou a ser apresentada como um direito e como política pública, visando garantir trabalho decente para o cidadão brasileiro. O PNQ, segundo o CODEFAT (2003a, p. 24), foi concebido para permitir a inserção e a atuação cidadã no mundo do trabalho, impactando efetivamente o trabalho e a vida das pessoas. Para enfrentar essa nova realidade, o PNQ fundamentou-se em uma reorganização das políticas de qualificação profissional de maneira que suas estruturas político-pedagógicas fossem

[...] baseadas em metodologias inovadoras dentro de um pensamento emancipatório de inclusão, tendo o trabalho como princípio educativo; o direito ao trabalho como um valor estruturante da cidadania; a qualificação como uma política de inclusão social e um suporte indispensável ao desenvolvimento sustentável; a associação entre a participação social e a pesquisa como elementos articulados na construção desta política e na melhoria da base de informação sobre a relação trabalho-educação-desenvolvimento. (CODEFAT, 2003a, p. 25).

Os mecanismos de participação e controle social passaram a ter maior relevância para permitir maior integração das políticas públicas de qualificação com as outras políticas de trabalho, emprego e renda, as da educação, e as de desenvolvimento econômico e social. As propostas de qualificação, no âmbito do PNQ, deveriam ser estruturadas, segundo o CODEFAT (2003a, p.27), de forma que fossem baseadas e orientadas pelas seguintes diretrizes:

a) no desenvolvimento político-conceitual em que os conflitos de interesses próprios das relações de trabalho poderiam ser mediados pela negociação privada (relação capital-trabalho) ou pela negociação pública (gestão multipartite, como no CODEFAT, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES – e no Fórum Nacional do Trabalho – FNT). Além disso, a qualificação profissional seria concebida como direito de cidadania, contínua, permanente e articulada com a educação básica. A qualificação deveria ser orientada para objetivos sociais, levando-se em conta as estratégias de desenvolvimento local, estadual, regional e nacional que garantissem sustentabilidade social e ambiental. Os conteúdos de formação geral e específica passariam a ser incorporados por meio das dimensões técnico-científica, sociopolítica, ético-cultural e político-pedagógica. As ações de qualificação deveriam atender à diversidade social, econômica e regional da população economicamente ativa (PEA), possibilitando o acesso aos planos de qualificação e às oportunidades de trabalho e renda;

b) na articulação institucional, que objetivava a construção de um sistema público de trabalho, emprego e renda que integrasse as políticas de qualificação às políticas de desenvolvimento econômico e social. Visava integrar, em uma única rede, as políticas de educação e de qualificação de forma a contribuir para a efetiva elevação dos níveis de escolaridade da população economicamente ativa (PEA). Para tanto, a qualificação permanente da PEA seria desenvolvida por meio da constituição de uma rede nacional de educação profissional (entidades públicas e privadas) de maneira participativa, descentralizada e articulada. Seriam construídos espaços públicos que possibilitassem a articulação das políticas públicas de trabalho, educação, qualificação e desenvolvimento, no âmbito do poder local. Por fim, buscaria a “articulação institucional internacional de Políticas Públicas Nacionais de Qualificação, para responder às necessidades decorrentes da integração por meio do MERCOSUL, África e em ambientes multilaterais, como a Organização Internacional do Trabalho” (CODEFAT, 2003a, p. 29);

c) na efetividade social e política, fazendo com que os benefícios econômicos, sociais e culturais proporcionados aos educandos precisassem ser avaliados pela sua capacidade de se

adequar às transformações do mundo do trabalho, possibilitando aos sujeitos individuais ou coletivos o empoderamento. Além disso, ainda visava permitir a participação e o controle social na elaboração das políticas públicas de qualificação, fortalecendo o CODEFAT e as CETs e CMTs. Para tanto, seria necessário proporcionar a possibilidade de se Implantar a cláusula da qualificação profissional nas negociações coletivas. Por fim, visava garantir o uso ético recomendável dos recursos destinados aos diversos níveis do PNQ;

d) na qualidade pedagógica, que visava fazer com que a qualificação profissional deixasse de ser uma prática baseada no treinamento operacional, imediatista, segmentado e programático, e passasse a ser uma educação mais integral do trabalhador, que valorizasse seus saberes e identidades socialmente construídas, sua diversidade cultural, étnica, social, regional e de gênero. Que apresentasse eixos articulados sobre os temas trabalho e cidadania, além de envolver as dimensões técnico-científica, sociopolítica, metodológica e ético-cultural. Para tanto, seria importante permitir a capacitação de agentes multiplicadores para articular as ações de qualificação e o aumento da escolaridade da PEA. A certificação deveria reconhecer as trajetórias formais e informais de formação escolar e de qualificação e proporcionar orientação dos educandos de modo a garantir escolhas consistentes.

Ao analisar as diretrizes que direcionavam o PNQ, Peixoto (2008, p. 80) destaca que

[...] a perspectiva de qualificação profissional, adotada pelo PNQ, fundamenta-se em uma complexa construção social, associada à cidadania. Esse fato é destacado pelo Plano como uma forma de contribuir para a democratização das relações de trabalho e com isso propiciar um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.

Os desafios se apresentavam porque, para a implantação das ações do PNQ, seria necessário ampliar sua abrangência proporcionando, além da formação, também a certificação e a orientação profissional. Nesse caso, as ações de qualificação deveriam ser ampliadas para contextos não incluídos no PNQ e não financiados pelos recursos do FAT, como o Sistema “S” (SESI, SENAI, SENAC, SENAR), as escolas públicas e privadas, as entidades da sociedade civil e as instituições privadas. Para Souza (2004), “a concepção da qualificação como construção social e como direito de cidadania pressupõe que tal articulação institucional tenha por base um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.” Somente as ações de qualificação não alcançariam os megaobjetivos estruturados pelo PNQ. Segundo Oliveira (2007, p. 58), o PNQ deveria ser capaz de se articular com a política pública de educação e com a política pública de desenvolvimento, em ambos os casos, nos diversos âmbitos (nacional, regional, estadual e local). Oliveira (2007, p. 58) também destaca que o PNQ deveria ser capaz,

[...] no que lhe compete, de favorecer a consolidação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (o que depende, em um primeiro momento, de uma articulação mais efetiva dos programas financiados com recursos do FAT que,

por sua vez, estão distribuídos nas áreas da qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra [*sic*], crédito popular e seguro desemprego).

A participação e o controle sociais efetivos na implantação das ações de qualificação foi outro desafio enfrentado pelo PNQ, principalmente através das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho e do CODEFAT. A busca pelo envolvimento amplo deveria ser capaz de articular “diversos atores atuantes na construção do PNQ e implementação das ações de qualificação nos seus diversos âmbitos territoriais, em um diálogo fecundo a partir de diretrizes já formuladas.” (OLIVEIRA, 2007, p. 58).

Apesar de apresentar caráter universal, com possibilidades de acesso a qualquer cidadão brasileiro, o direcionamento das ações do PNQ para atendimento de um público-alvo se fez premente, visando priorizar o atendimento àqueles que passaram por processos de exclusão e de discriminação social. Para fins de aplicação dos recursos do FAT, foram estabelecidos, no artigo 8º, da Resolução 333, do CODEFAT (2003a, p. 33), os seguintes segmentos:

Art. 8º [...].

I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra [*sic*]; microcrédito e de ações de economia solidária;

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

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

IV – trabalhadoras/es domésticos;

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

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

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

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

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

X – gestores e gestoras em Políticas Públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de Políticas Públicas e

Sociais. (CODEFAT, 2003a, p. 33).

A prioridade de atendimento dos públicos citados anteriormente seria estabelecida para aqueles que fossem mais vulneráveis social e economicamente, em especial, os trabalhadores de baixa renda e de baixa escolaridade, os mais propensos às diversas formas de discriminação e, em função disso, com maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho. Segundo o CODEFAT (2003a, p. 34), essas pessoas seriam os “desempregados de longa duração, negros/as e afrodescendentes, índio-descendentes, mulheres, jovens, portadores de necessidades especiais, em particular os portadores de deficiência, pessoas com mais de 40 anos etc.”. Segundo Filgueiras (2011, p. 438), esse seria um “conjunto muito vasto de potenciais beneficiários” e sua delimitação foi necessária para que o PNQ pudesse estabelecer “a prioridade para os trabalhadores desocupados pertencentes aos grupos mais vulneráveis econômica e socialmente” e direcionar as ações com maior especificidade.

O objetivo do PNQ seria o de contribuir na promoção e na integração das políticas públicas que visassem implantar ações de qualificação em conjunto com outras ações relacionadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação. Segundo a Resolução nº 333, do CODEFAT (2003a), em seu Artigo 2º, a gradativa universalização do direito do trabalhador à qualificação deve contribuir para:

Art. 2º [...]

- I. A formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;
- II. Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- III. Elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a Educação de jovens e adultos;
- IV. Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- V. Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- VI. Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda;
- VII. Efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação. (CODEFAT, 2003a, p. 26).

A elaboração desses objetivos evidenciava as mesmas ideologias que estruturaram o PLANFOR, no qual a qualificação profissional seria um instrumento de combate ao desemprego ao capacitar trabalhadores para serem inseridos no mercado de trabalho. Segundo Toledo e Rummert (2009, p. 15), esses objetivos evidenciam uma relação que unem “de forma linear trabalho, educação e desenvolvimento” e apresentam “um forte caráter ideológico ao não

explicitar as reais condições do mercado de trabalho”.

Visando à reorganização estrutural dos cursos, o CODEFAT (2003a, p. 32), apresentou as seguintes delimitações:

Art. 3º [...]

[...]

§10 Como um dos instrumentos para assegurar a qualidade pedagógica das atividades de qualificação oferecidas no âmbito do PNQ, os projetos deverão obrigatoriamente observar, simultaneamente, quanto à carga horária:

I – mínimo de 75% de ações formativas denominadas cursos, que não poderão ter carga horária inferior a 40 horas;

II – até 25% de ações formativas denominadas seminários, oficinas, laboratórios e outras modalidades, cuja duração não poderá ser inferior a 16 horas;

III – média não inferior a duzentas horas quando considerado o conjunto das ações formativas.

[...]

Art. 9º [...]

[...]

§4º Os cursos deverão oferecer obrigatoriamente, com duração não superior a 20% da carga horária total, conhecimentos sobre saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, informação e orientação profissional e gestão do trabalho, aplicados à realidade local, às necessidades do/a trabalhador/a e ao mercado de trabalho.

A Gestão do PNQ deveria ser conduzida em nível federal, estadual, mesorregional e municipal. Em nível federal, caberia à União, por intermédio do Departamento de Qualificação, da Secretaria de Política Pública de Emprego, pertencentes ao Ministério do Trabalho e Emprego, e sob a aprovação do CODEFAT, a gestão, a coelaboração, a coidentificação de demandas, a cosupervisão, a coavaliação e o cofinanciamento do PNQ. Em nível estadual, por meio das Secretarias do Trabalho, e, em nível municipal, das Secretarias Municipais e/ou dos Arranjos Jurídicos que envolvessem vários municípios. A responsabilidade pela gestão local e o cofinanciamento dos PlanTeQs contaria com a aprovação e estaria sob controle das Comissões, Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho Emprego (CODEFAT, 2003a, p.41).

Ainda seria possível a realização de convênios nacionais, regionais e locais para desenvolver projetos especiais de qualificação com entidades da sociedade civil como as centrais sindicais, as confederações patronais, as instituições educacionais, o Sistema “S” e as ONGs. Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) foram orientados para a construção de metodologias de implantação em consonância com o Art. 3º, §5º, da Resolução nº333/2003, do CODEFAT, como segue:

Art. 3º [...].

[...]

§ 5º Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, material técnico-didático, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinados a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação e de sua gestão participativa (CODEFAT, 2003a).

Os ProEsQs poderiam ser implantados em escala reduzida, em caráter experimental, para validação das metodologias de ação. Entretanto, não poderiam ser realizados em menos de três estados quando fossem de caráter regional e em menos de oito estados quando fossem de caráter nacional. A execução do PNQ foi orientada para que suas ações fossem integradas a outros programas e projetos financiados pelo FAT, relacionados com a intermediação da mão de obra, com o microcrédito, com a economia solidária, com seguro-desemprego, e outras políticas públicas que envolvessem a geração de trabalho, emprego e renda.

Foi construído um Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA), sob a responsabilidade do PNQ/MTE para atuar com as ações de qualificação e contribuir para o aumento da sua efetividade social visando a sua integração às políticas públicas de educação e de desenvolvimento econômico e social.

O FAT seria o responsável pelas transferências dos recursos para as ações do PNQ. Esses recursos seriam transferidos pelo FAT para o Departamento de Qualificação, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), obedecendo ao disposto na Resolução nº 333/2003 e às demais orientações emanadas pelo CODEFAT (2003). Poderiam ser ainda adicionados recursos provenientes de outras fontes para complementar os recursos do FAT. Nesse caso, seriam exigidas contrapartidas reais, nos termos daquela Resolução:

Art. 8 [...]

[...]

§ 2º Os projetos apresentados para as populações descritas no caput deverão apresentar contrapartida real do financiador, entidade, empresa ou outras fontes, conforme especificado no § 4º deste artigo e, no caso específico das populações referidas nos incisos V a IX, serão atendidos prioritariamente os projetos que apresentarem contrapartida real cujo percentual será definido segundo o porte e a capacidade econômica do empreendimento ou projeto. (CODEFAT, 2003a).

Segundo Filgueiras (2001, p. 445), a implantação do PNQ ocorreu em três etapas, contemplando:

- 1) Os Planos de Qualificação Territorial (PlanTeQ), realizados em convênio com os governos estaduais e desde 2004, também com municípios ou consórcios intermunicipais;
- 2) Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ), com o propósito de desenvolver metodologias em qualificação profissional executados em convênio com instituições de educação Profissional e centrais sindicais; e

- 3) Os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQ), para atender demandas de qualificação em cadeias produtivas e setores específicos de atividade econômica e arranjos produtivos locais, executados em parceria com entidades públicas e privadas.

O PlanTeQ contemplava ações de qualificação profissional referentes a um território (unidades federativas, mesorregiões, microrregiões ou município) para atender às demandas de qualificação social e profissional oriundas do poder público e da sociedade civil organizada que fossem aprovadas e homologadas pela Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou pelas Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego. Os PlanTeQs deveriam estar em sintonia com o PNQ “e com as resoluções do CODEFAT e apoiando-se em uma efetiva mobilização e orientação das entidades contratadas, para garantir um eficaz processo de formulação, apresentação, discussão, seleção e execução de projetos” (CODEFAT, 2003, p. 37).

A novidade implantada pelos PlanTeQs foi a possibilidade de participação dos municípios com mais de um milhão de habitantes ou da constituição de consórcios municipais que, independentemente de pertencerem a um mesmo estado, deveriam possuir diretrizes de desenvolvimento comuns.

Ao substituir o PLANFOR, o PNQ propôs mudanças significativas. Incorporou o adjetivo “social”, passando a ser definido como “qualificação social e profissional”. Apesar de entrar em vigor a partir de 2003, sua implantação efetiva ocorreu em consonância com o Plano Plurianual (PPA), do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para o período de 2004-2007, e envolveu diferentes segmentos da sociedade (CODEFAT, 2003, p.5).

A partir de então, foi instituída uma série de resoluções que visariam o aperfeiçoamento do PNQ em função das necessidades de prorrogação dos prazos de repasses dos recursos pelo MTE, da execução das ações das entidades conveniadas e do término das ações. Apesar dos esforços para a construção de políticas públicas voltadas para a qualificação profissional, a possibilidade de apresentação de propostas para um exercício durante seu último mês civil demonstrou que a falta de planejamento antecipado das ações de qualificação comprometeram a sua execução.

Algumas resoluções se destacam em função dos temas que foram instituídos. A primeira delas ocorreu em 6 de novembro de 2003, quando a Resolução nº 368, além de abordar temas relacionadas com a alteração de prazos, alterou, em seu Art. 1º, a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, em seu inciso I, do § 2º, do art. 21, diminuiu a carga horária média dos PlanTeQs de 160 horas para uma carga horária média de 120 horas (CODEFAT, 2003b).

Essa alteração foi contraditória e discordante em relação a todos os discursos que fundamentaram a substituição do PLANFOR, que relacionavam a carga horária dos cursos com padrões de qualidade das ações e que foram as principais justificativas para a implantação de um novo plano. As críticas feitas ao PLANFOR pautavam-se basicamente pela baixa qualidade dos cursos em função da carga horária reduzida. O procedimento esperado seria uma imediata

elevação da carga horária dos cursos do PNQ, quando, na realidade, ocorreu o contrário.

Em 2004, através da Resolução nº 408, de 28 de outubro, foram instituídos os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) para integrar o PNQ como instrumentos complementares aos PlanTeQs. Sua função seria a de abranger as demandas que não puderam ser previstas pelo planejamento antecipado dos entes federativos ou municipalidades conveniadas ao PNQ. Desta forma, os PlanSeQs estariam orientados para as demandas emergenciais, estruturadas ou setORIZADAS, de qualificação que não poderiam ser atendidas pelos PlanTeQs em função do seu volume ou da sua temporalidade (CODEFAT, 2004). Estas demandas seriam identificadas por “iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais.” Nesse sentido, o §12, do Art 3º, da citada Resolução 408, estabelece:

Os PlanSeQs são um espaço de integração das políticas de desenvolvimento, inclusão social e trabalho (em particular, intermediação de mão-de-obra *[sic]*, geração de trabalho e renda e economia solidária) às políticas de qualificação social e profissional, em articulação direta com oportunidades concretas de inserção do/a trabalhador/a no mundo do trabalho, estruturado com base na concertação entre agentes governamentais, privados e sociais, com particular atenção para o diálogo tripartite e a lógica do co-financiamento, segundo o porte e a capacidade econômica de cada parte envolvida. (CODEFAT, 2004).

O público prioritário dos PlanSeQs foram os trabalhadores desocupados e as populações socialmente vulneráveis, sendo dada prioridade aos trabalhadores inscritos nas agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE). A elaboração dos planos de intermediação de mão de obra deveria ser realizada em conjunto com as agências locais do SINE e submetida à apreciação do Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego (DES/SPPE/TEM). A identificação das ocupações deveria estar em consonância com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Além disso, como estabelece a Resolução nº 333/2003, do CODEFAT, em seu Art. 3º, §17, dependendo da viabilidade técnica e econômica, a qualificação social e profissional deveria se articular com os processos de certificação e orientação profissional e com outras políticas públicas de emprego pertinentes (CODEFAT, 2003a). Segundo o § 19 da mesma Resolução, os PlanSeQs poderiam ser demandados por uma ou mais entidades:

Art. 3º [...].

[...].

I – órgão da Administração Pública Federal, secretarias estaduais ou municipais do trabalho, arranjos institucionais municipais ou equivalentes de municipal que tenham a responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional;

II – centrais e confederações sindicais, sindicatos locais, federações e confederações patronais e entidades representativas de movimentos ou setores sociais organizados; e

III – empresas públicas ou privadas (CODEFAT, 2003a).

Para a apresentação das propostas de PlanSeQs, seria necessária a ocorrência de debates participativos oriundos de audiências públicas convocadas pelo DEQ/SPPE/MTE. Além disso, o PlanSeQ deveria ser desenvolvido por uma Comissão de Concertação constituída por agentes públicos, privados e sociais, organizados no âmbito da Comissão Estadual de Trabalho de composição paritária e no mínimo tripartite. O projeto apresentado pela Comissão de Concertação deveria conter apresentação, diagnóstico das demandas econômicas e sociais, matriz de qualificação com o quantitativo de vagas, ocupações demandadas, carga horária, estratégias de elevação de escolaridade, custos e metas de colocação de trabalhadores, a matriz de despesas de custeio, o cronograma de atividades, o fluxo de intermediação pré e pós-processo de qualificação e a identificação da Comissão de Elaboração e Acompanhamento. Esses dispositivos estão detalhados nos parágrafos 20 a 23, da Resolução nº 333/2003, da CODEFAT (2003a).

Já o Art. 2º, da Resolução 408/2004, da CODEFAT, estabelece que “Caberá ao DEQ/SPPE/MTE submeter ao CODEFAT, previamente à sua divulgação, nota técnica estabelecendo critérios para a alocação dos recursos dos PlanSeQs.” (CODEFAT, 2004).

Por meio da mesma Resolução nº 333/2003, com alterações dadas pela já mencionada Resolução nº 408/2004, o CODEFAT trata de orçamento, recursos e sua destinação:

Art. 12. O orçamento do PNQ, a cada ano, garantirá:

I – Recursos para ações de qualificação social e profissional no âmbito do PNQ, destinados a estados, municípios e entidades executoras de projetos especiais de qualificação;

II – Recursos para as ações de sustentação do PNQ, incluindo avaliação externa, supervisão, divulgação, qualificação de gestores formação de membros de comissões estaduais e municipais de emprego, sistema informatizado de acompanhamento e gestão, censo e atualização do cadastro de entidades, manutenção e atualização do acervo de qualificação e avaliação da oferta de educação profissional nas unidades federativas, ações de apoio à gestão dos PlanTeQs e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional, como subsídio ao PNQ.

§ 1º A fim de garantir a obtenção dos resultados almejados, os recursos destinados para as finalidades inseridas no inciso II ficam limitados a, no máximo, 10% (dez por cento) do total de recursos orçados pelo FAT e efetivamente disponibilizados, em cada ano, ao PNQ. (Redação dada pela Resolução nº 408/2004)

§ 2º Dos recursos destinados às ações de qualificação social e profissional, no máximo 75% (setenta e cinco por cento) serão destinados a estados, municípios e Distrito Federal, 15% (quinze por cento) a planos setoriais e o restante a projetos especiais de qualificação. (Redação dada pela Resolução nº 408/2004). (CODEFAT, 2003a).

Esta decisão também foi contraditória uma vez que essas ações permitiriam a capacitação dos atores diretamente relacionados com a execução do plano e que foram enaltecidas como um avanço para a garantia de um processo eficaz “de formulação, apresentação, discussão, seleção e execução de projetos” (CODEFAT, 2003, p. 37). Nesse caso,

a diminuição dos recursos evidencia que a estruturação de um sistema de apoio para o desenvolvimento das ações de qualificação deixou de ser prioritário para o PNQ.

Os recursos destinados às ações de qualificação social e profissional nos estados, municípios e Distrito Federal também tiveram uma diminuição de 5% no percentual de repasse. Ainda foi adicionada ao texto da Resolução nº 333/2003, do CODEFAT (2003a) a distribuição de 15% (quinze por cento) dos recursos para os planos setoriais. O restante dos recursos deveria ser distribuído aos demais projetos especiais de qualificação como previsto na redação anterior da Resolução.

Mais uma vez, a diminuição de recursos direcionados às ações de qualificação profissional se apresenta em contradição com as propostas apresentadas pelo PNQ de valorização das ações nos estados, municípios e no Distrito Federal.

Em 21 de dezembro de 2005, foi instituído o Plano Plurianual Nacional e Estadual, do Sistema Público de Emprego e Renda, e o Convênio Único, por meio da Resolução nº 466, que visava à integração das funções e ações do Sistema Público de Emprego e Renda no território, conforme estabelecido nos seguintes parágrafos do seu Art. 1º:

Art. 1º [...].

§1º Compreende-se por funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, as ações de habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra [*sic*], qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho e outras funções e ações definidas pelo CODEFAT que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

§2º O Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, deverá submeter ao CODEFAT, até fevereiro de 2006, termo de referência do Plano Plurianual Nacional e Estadual que orientarão a organização e o funcionamento do sistema.

§3º O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, celebrará convênios únicos e específicos, em conformidade com as normas estabelecidas pelo CODEFAT.

Parágrafo Único. As ações continuadas serão implementadas por meio do Convênio Único e as ações específicas por meio de Convênio Específico (CODEFAT, 2005).

O Convênio Único instituído por essa Resolução poderia ser celebrado com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. A referência populacional que delimitaria o Convênio Único deveria ser estabelecida de acordo com os dados apresentados pela Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD/IBGE), pelo Censo Populacional do IBGE ou pela estimativa oficial do IBGE mais recente e disponível (CODEFAT, 2005, art. 4º, §1º). Segundo o CODEFAT, o MTE também poderia firmar Convênio Específico visando atender às demandas limitadas temporalmente “exclusivas de determinada região ou setor público prioritário, com estados, distrito federal, capitais, e/ou municípios com mais de 300 mil habitantes, e com organizações governamentais, não-governamentais e organizações sindicais.”, como reza a Resolução nº 466/2005, em seu art. 5º

e respectivos parágrafos. Ainda, no Art. 6º e seus parágrafos, estabelecia a condução do Plano Estadual Anual de Ação de acordo com as normas e diretrizes da SPETR, do CODEFAT e do MTE; a sua elaboração ficaria a cargo da SPETR e submetido à apreciação da Comissão Estadual de Emprego (CEE); as ações em nível municipal deveriam ser submetidas às Comissões Municipais de Emprego (CME). Após a deliberação deveriam ocorrer pelo menos duas sessões conjuntas entre a CEE e a CME com intervalo mínimo de sete dias para apreciação e aprovação do Plano.

Em 27 de março de 2006, a Resolução nº 477, do CODEFAT (2006a), autorizava, por meio de um anexo, o Termo de Referência que visava à avaliação das entidades executoras a serem contratadas no âmbito do Convênio Único.

A Resolução nº 478, do CODEFAT, de 28 de março de 2006 (2006b), altera a Resolução nº 466/2005, o Termo de Referência de 13 de fevereiro 27 de março de 2006 (CODEFAT, 2006a) → [não consegui localizar termo de referência com essa data, em 2006, no site do Codefat; nem na sua lista de Referências. Achei esse, de março/2006. Mas o de 13/02/2006 existe pq é citado em vários documentos que achei no Google, inclusive na RES. 478/2006. Cheguei a olhar a Ata da Reunião de 13/02/2006 do CODEFAT, na qual o assunto é tratado, mas não há anexo com o texto do Termo de Referência para que eu possa verificar o que vc registrou também incluir nas Referências. O QUE FAÇO?], a Resolução nº 475/2006 (CODEFAT, 2006) e a Resolução nº 333/2003. Na Resolução nº 466/2005, do CODEFAT, a denominação “Plano Estadual Anual de Ação” foi substituída por “Plano Plurianual Estadual”. Ainda, por intermédio da Resolução nº 478/2006, em seu art. 4º, foi estabelecida uma orientação para que, na ocorrência da não aprovação do Plano Plurianual, ocorresse uma justificativa do posicionamento da comissão de emprego, estadual ou do Distrito Federal, ao interessado, e este último, caso não concordasse com o exposto, teria o direito de recorrer da decisão ao MTE. Nesse caso, caberia ao MTE o papel de mediador do conflito. “Se os conflitos não forem dirimidos e o Plano Plurianual Estadual apresentado tiver análise técnica que o justifique, o MTE providenciará o seu encaminhamento ao CODEFAT, para deliberação” (CODEFAT, 2006b). O prazo de entrega dos planos de transição para que os municípios executores assumissem integralmente a gestão em seus territórios de atuação foram estabelecidos no termo de referência e prorrogados pela Resolução do CODEFAT (2006b, p.1), de até 31 de agosto de 2006 para até 31 de março de 2007. Ainda foram inseridas, no Termo de Referência, as recomendações para a distribuição dos recursos financeiros e as regras relacionadas com a habilitação ao seguro-desemprego do trabalhador formal. Por fim, também por meio da Resolução nº 475/2006, foram alterados o prazo de entrega da aprovação dos estados e municípios que assumiram as ações da SPETR nas “unidades de atendimento anteriormente de responsabilidade das entidades representativas de trabalhadores” (CODEFAT, 2006).

Em 26 de setembro de 2007, por intermédio da Resolução nº 556, o CODEFAT autorizou a realização de estudos para a elaboração do Termo de Referência, com o objetivo de avaliar externamente as ações do programa do Seguro-Desemprego de forma integrada (CODEFAT, 2007b). Já a Resolução nº 557/2007, do CODEFAT (2007c) aprovou o anexo ao Termo de Referência que estabelecia parâmetros e metodologias para elaboração, apresentação e análise de Projetos Especiais, conforme previsto na Resolução nº 531, de 12 de

abril de 2007 (CODEFAT, 2007a). A Resolução 558, de 28 de novembro de 2007, autorizou a prorrogação, até 30 de abril de 2008, da execução do Plano de Trabalho de 2007, dos Convênios Plurianuais Únicos, firmados com órgãos dos governos estaduais e municipais.

A Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, do CODEFAT, estabeleceu regras para a execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do SINE. Nesse caso, a inclusão social do trabalhador se daria através de atividades autônomas, pequenos empreendimentos individuais ou coletivos. Segundo o §1º, do Art. 2º, dessa Resolução, o público-alvo das ações de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional seria composto por:

Art. 2º [...].

§ 1º [...]

I – trabalhadores habilitados ao seguro-desemprego;

II – pessoas sem ocupação;

III – estagiários;

IV – jovens;

V – jovens aprendizes;

VI – internos e egressos do sistema penal;

VII – trabalhadores oriundos da economia popular solidária;

VIII – autônomos;

IX – trabalhadores rurais;

X – trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo;

XI – pescadores;

XII – pessoas portadoras de deficiência; e

XIII – participantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. (CODEFAT, 2007e).

Nesse caso, o papel atribuído ao SINE seria o de divulgação das ações de qualificação, encaminhamento e intermediação para que pessoas que estivessem à procura de emprego ou que fossem integrantes do Programa Bolsa Família pudessem participar dos cursos de qualificação. Em relação ao desempenho do SINE, Filgueiras (2011, p. 454) destaca que

Existe uma defasagem entre os papéis atribuídos e os efetivamente desempenhados pelo Serviço, a qual se deve a uma série de limitações: escassez de pessoal; excesso de tarefas a cumprir com atribuições em muitas frentes de ação; agências vinculadas às prefeituras que sofrem constantemente os efeitos de mudanças nas administrações municipais, gerando rotatividade de coordenador e de pessoal. Assim como no caso das prefeituras municipais, parece repetir-se para o Sine a suposição dos formuladores da política nacional de que existiria capacidade desses órgãos públicos para desempenhar funções estratégicas na implementação, porém, a realidade local nem sempre corresponde a tal condição.

Além disso, a Resolução nº 560/2007, do CODEFAT, estabeleceu, no seu Art. 3º, os princípios que nortearam a execução das ações como: princípio da inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho; princípio da integração das ações; princípio da gestão participativa; princípio da continuidade; princípio da eficiência e da eficácia; princípio da efetividade social; princípio da atenção aos grupos vulneráveis; princípio da viabilidade de controle; princípio da qualidade no atendimento e na prestação de serviços; princípio da sustentabilidade financeira; princípio da legalidade, do interesse e da moralidade pública. A mesma Resolução estabeleceu os critérios para a celebração dos convênios do MTE para a integração, execução e manutenção das ações do SPETR; para a elaboração do plano de trabalho; para a aplicação dos recursos e para a celebração do termo de cooperação. Como estabelecido no art. 13, as unidades de atendimento deveriam apresentar a identificação do FAT, do SINE, do MTE e do governo federal cuja padronização seria estabelecida por manual a ser elaborado pelo MTE. O monitoramento e o controle seriam realizados pela SPPE, no âmbito de suas competências e, nos termos do art.16, parágrafo único, “a partir da unificação da base de dados do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE pela web, todos os convenientes deverão, obrigatoriamente, fazer uso do sistema SIGAE ou seu sucedâneo de propriedade do Ministério do Trabalho e Emprego” (CODEFAT, 2007e).

A Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, estabeleceu diretrizes para transferências de recursos do FAT aos estados, municípios, organismos governamentais, não governamentais ou intergovernamentais com vistas à execução do PNQ. A diferença estabelecida nesta Resolução foi que passaram a compor o quadro de aptos à transferência dos recursos do FAT para a qualificação o Distrito Federal e os sindicatos que não eram discriminados na Resolução anterior. A partir desta Resolução, o empreendedor individual também foi inserido como público alvo das ações de qualificação. (CODEFAT, 2008a).

Em 11 de junho de 2008, Resolução nº 577, do CODEFAT, aprovou a distribuição de recursos para o exercício de 2008 e estabeleceu o valor de R\$3,95 (três reais e noventa e cinco centavos) para o custo aluno/hora no âmbito do PNQ (CODEFAT, 2008b). Já a Resolução nº 578, da mesma data, alterou a Resolução nº 575 do CODEFAT, de 28 de abril de 2008, para regular a execução dos PlanSeQs no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao Orçamento Geral da União (CODEFAT, 2008a). Os executores do PlanTeQ deveriam incluir vinte por cento dos beneficiários no mundo do trabalho. Essa inclusão poderia ser feita por meio do emprego formal, de estágio remunerado e ação de jovem aprendiz, nos termos da legislação vigente.

O CODEFAT exarou a Resolução nº 583, de 6 de novembro de 2008 (CODEFAT, 2008d), que alterou a já citada Resolução nº 560/2007 (2007a), que estabelecia regras para a execução das ações integradas do SPETR no âmbito do SINE. O quantitativo populacional para que os municípios pudessem participar dos programas do PNQ passou de 300 mil habitantes para 200 mil.

A Resolução nº 591, do CODEFAT, de 11 de fevereiro de 2009, dispôs sobre os critérios para o pagamento de bolsa de qualificação profissional (CODEFAT, 2009). Além disso, estabeleceu, no art. 10, que os cursos ou programas de qualificação oferecidos pelo

empregador deveriam apresentar qualidade pedagógica, carga horária compatível, frequência mínima e, no §3º desse artigo, que deveriam estar preferencialmente relacionados com a atividade da empresa da seguinte maneira:

Art. 10 [...].

[...].

§3º [...]

I. mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) de ações formativas denominadas cursos ou laboratórios;

II. até 15% (quinze por cento) de ações formativas denominadas seminários e oficinas.

Em 25 de março de 2010, a Resolução nº 633, do CODEFAT (2010a), aprovou a distribuição de recursos para o exercício de 2010 e estabeleceu o custo aluno/hora médio de R\$4,36 (quatro reais e trinta e seis centavos), a ser observado na execução de qualquer modalidade do PNQ. No mesmo dia, o Conselho exarou a Resolução nº 634 (CODEFAT, 2010b) , por meio da qual alterou os incisos I e II do art. 20 da sua Resolução 575/2008, acima citada, estabelecendo diretrizes e critérios para transferências de recursos do FAT aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas a execução do PNQ que passaram a vigorar com a seguinte redação:

Art. 20 [...].

I. máximo de 60% para o desenvolvimento de ações nas Unidades da Federação;

II. máximo de 30% para desenvolvimento das ações nos municípios de mais de 200 mil habitantes, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, Censo Populacional ou Estimativa Oficial do instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando o de base mais recente, mediante convênios firmados com as prefeituras municipais. (CODEFAT, 2010b).

Podemos perceber que, a partir das últimas Resoluções do CODEFAT, estabeleceram-se diminuições no número de habitantes mínimos para que as ações do PNQ pudessem abranger um público cada vez mais amplo.

Também a Resolução nº 638, do CODEFAT, de 12 de abril de 2010, alterou a Resolução nº 575/2008, acrescentando ao seu artigo 4º os parágrafos 5º, 6º e 7º. Destaca-se, aqui, o §6º:

§ 6º É obrigatória a destinação de 10% (dez por cento) das vagas dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQ e Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQ, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, para portadores de deficiências, não impeditivas ao exercício de atividade laboral, e segurados da Previdência Social em processo de reabilitação profissional, cumpridos os requisitos legalmente estabelecidos para o PNQ e disposições da norma regulamentadora da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. (CODEFAT, 2010c).

Ainda por meio desta Resolução, foi alterado o art.5, da Resolução 575/2008, dando nova redação aos seus incisos, a saber:

Art. 5º [...].

I. mínimo de 90% (noventa por cento) de ações formativas denominadas cursos, aulas teóricas e práticas, que não poderão ter carga horária inferior a 40 (quarenta) horas;

II. até 10% (dez por cento) de ações formativas denominadas seminários, complementar às ações denominadas cursos;

[...].

Em seu Art. 7º, a Resolução 638/2010, do CODEFAT, prossegue inserindo alterações na Resolução nº 575/2008, desta feita em seu art. 10 que estabeleceu as seguintes submodalidades para os PlanSeqs:

Art.10 [...].

I. Formal: voltado ao atendimento de trabalhadores assalariados do setor produtivo;

II. Social: destinados a qualificação de autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária, trabalhadores rurais, ou trabalhadores em situação de vulnerabilidade social; e

III. Emergencial: quando atendem às vítimas do desemprego em massa causado por fatores ecológicos, econômicos e/ou sociais relevantes. (CODEFAT, 2010c).

A Resolução nº 666, do CODEFAT, de 26 de maio de 2011, no seu primeiro e único artigo, estabeleceu o custo aluno/aula no âmbito do PNQ em R\$4,62 (quatro reais e sessenta e dois centavos) (2011a).

A Resolução nº 667, do CODEFAT, de 26 de maio de 2011, também alterou a Resolução nº 575/2008, já modificada por resoluções subsequentes, estabelecendo diretrizes e critérios para as transferências dos recursos do FAT aos estados, ao Distrito Federal, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, entidades sindicais e entidades privadas sem fins lucrativos (2011b). Além disso, estabeleceu, no art. 5º, para os projetos de qualificação social e profissional, a carga horária média de 200 horas quando considerado o conjunto das ações formativas e, como reza o §2º desse mesmo artigo, englobou nos projetos de qualificação social e profissional “toda ação de qualificação social e profissional caracterizada como curso ou laboratório, com aulas teóricas e práticas, e outras formas de ensino presencial ou à distância”. Ademais, determina, no § 4º: “Deve ser estabelecida nas programações dos cursos uma carga horária mínima de 30% (trinta por cento) para a prática profissional. (CODEFAT, 2011b).

Esta Resolução também acrescenta três novas modalidades de execução ao PNQ, alterando o art. 6º que, a partir de então, apresenta a seguinte redação:

Art. 6º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é implementado por meio de PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação, PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação, Próximo Passo, Qualificação à Distância – QAD, Passaporte Qualificação, ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional. (CODEFAT, 2011b).

A criação das novas modalidades permitiu que as novas tecnologias da comunicação também fossem utilizadas nos programas do PNQ, como é o caso do QAD. A qualificação populacional de um município ou da PEA dos estados ou Distrito Federal deveria ter como base os dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. O SINE seria o responsável pela execução das ações dos PlanTeQs.

Art. 7º [...].

§6º. Os PlanTeQs sob gestão de consórcios de municípios deveriam ser analisados, aprovados em primeira instância e homologados por cada uma das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho, Emprego e Renda. (CODEFAT, 2011b).

Além disso, para reconhecimento do microempreendedor individual, seria necessário o seu registro com a apresentação do Certificado da Condição de Microempreendedor (CCME) ou alvará de funcionamento e o comprovante de pagamento do INSS, na condição de microempreendedor individual. A meta para os executores dos PlanSeQs Formais, Sociais e Emergenciais foi estabelecida em 30% de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho. As ações do ‘Próximo Passo’, implantado por esta Resolução, passaram a ter a seguinte configuração:

Art. 11. O Próximo Passo consiste no desenvolvimento de ações de qualificação social e profissional para trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa-Família e demais trabalhadores cadastrados no CAD-ÚNICO, bem como seus familiares, com vistas à colocação no mercado de trabalho em setores que demandem mão-de-obra *[sic]* qualificada. (CODEFAT, 2011b).

O número de habitantes necessário para que um município pudesse participar das ações de qualificação do Próximo Passo passou a ser de 100 mil habitantes. Municípios que apresentassem menos de 100 mil habitantes poderiam participar dos programas por intermédio de consórcios ou associações. Já as ações da Qualificação a Distância, também implantada por esta Resolução, apresentaram a seguinte definição:

Art. 12. A Qualificação à Distância – QAD contempla o desenvolvimento de cursos de qualificação utilizando-se de metodologia apropriada, por meio de parcerias com entidades sem fins lucrativos de que tratam os incisos I a IV do art. 17 desta Resolução.

§1º Os cursos a serem desenvolvidos na modalidade de QAD deverão constar de projeto específico, aprovado pelo MTE, que deverá promover consultas a entidades (públicas ou privadas) especializadas em educação à distância.

§2º Terão prioridade de inscrição nos cursos de QAD os beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego cadastrados nos postos de intermediação de mão-de-obra *[sic]*.

§3 Fica dispensada a comprovação de inserção no mundo do trabalho dos beneficiários de cursos de QAD (CODEFAT, 2011b).

A dispensa de comprovação de inserção no mundo do trabalho não se torna justificável, neste momento, pois mesmo que seja um projeto em implantação, a experiência de sucesso de várias instituições educacionais, até mesmo públicas, nesta modalidade, garante a possibilidade de sucesso também para os cursos do PNQ, desde que sejam resguardadas as metodologias desenvolvidas pelas instituições pioneiras.

Outra modalidade implantada pela Resolução nº 667, do CODEFAT, no art. 13 (2011b), foi a do Passaporte Qualificação, estabelecido no art. 13, que habilitava o trabalhador a se tornar apto para a inscrição em uma unidade de qualificação profissional credenciada pelo MTE. Nesse caso, caberia ao MTE a busca de parcerias entre as entidades de educação profissional objetivando o oferecimento de vagas nos cursos de qualificação aos trabalhadores detentores do Passaporte Qualificação. Os trabalhadores inscritos no Programa do Seguro-Desemprego cadastrados nos postos de intermediação de mão de obra teriam prioridades no Passaporte Qualificação.

Também a Resolução nº 672, do CODEFAT, de 28 de julho de 2011, modificou a já mencionada Resolução 575/2008, desse Conselho, e incorporou as alterações realizadas pelas Resoluções posteriores, modificando, também, o Termo de Referência aprovado pela Resolução nº 667/2011, acima citada, e o anexo da Resolução nº 670, do CODEFAT, de 28 de junho de 2011 (2011c). Nessa Resolução foi estabelecido, ainda, no anexo Termo de Referência, que o não cumprimento das metas de inserção dos educandos no mundo do trabalho em atividade assalariada, autônoma, empreendedora, aprendizagem, ou estágio incorreria na restituição dos recursos repassados pelo convênio correspondentes a 25% dos custos gastos com cada educando da meta de inserção não cumprida (CODEFAT, 2011b, p.25). Posteriormente, esta Resolução foi revogada pela Resolução nº 679, do CODEFAT, de 29 de setembro de 2011, que estabeleceu critérios para transferências dos recursos do FAT com vistas à execução do PNQ (2011e). Nessa Resolução, também foram estabelecidos instrumentos de implantação do PNQ, como segue:

Art. 6º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é implementado por meio de PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação, PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação, Plano Brasil Sem Miséria - Qualificação e Emprego, Qualificação à Distância – QAD, Passaporte Qualificação, ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional. (CODEFAT, 2011e).

Foram adicionados ao CAD-ÚNICO⁹ o conjunto de planos desenvolvidos sob a organização do PNQ e do Plano Brasil sem Miséria, com o intuito de atender aos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família, demais cadastrados e seus familiares para a inserção nos setores que demandassem mão de obra qualificada. O novo texto do art.13, da Resolução nº 679/2011, do CODEFAT (2011e) passa a apresentar os seguintes parágrafos:

Art. 13 [...].

§1º O Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego será executado por municípios com mais de 100 mil habitantes ou entidades sem fins lucrativos, de que tratam os incisos I a IV do art. 17 desta Resolução, e demandados por municípios com mais de 100 mil habitantes e consórcios ou associações de municípios com menos de 100 mil habitantes.

§2º As ações de qualificação do Plano Brasil sem Miséria – Qualificação e Emprego serão destinadas a atender a um ou mais setores de atividade econômica, a partir de iniciativa governamental, e o projeto deverá ser elaborado, acompanhado e monitorado de forma articulada entre o Ministério de Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil e outras pastas governamentais e integrantes do projeto.

§3º Realizar audiência pública é procedimento obrigatório a ser observado pelo MTE na execução do Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego, com a participação dos municípios que serão atendidos pelo projeto.

§4º Os municípios a serem atendidos no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego devem obrigatoriamente participar das audiências públicas que discutiram o projeto em que serão atendidos.

§5º O disposto nos parágrafos do art. 8º desta Resolução também se aplicam à inserção dos beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego no mundo do trabalho (CODEFAT, 2011e).

Considerando que o PNQ é um plano em constante evolução, em aprimoramento e em adequação às demandas pertinentes, optou-se por finalizar a coleta de informações, no ano de 2011, com o intuito de facilitar a coleta de dados nas instituições investigadas. Entretanto, pôde-se observar que, ao longo de sua trajetória, vários procedimentos foram revistos por meio das Resoluções implantadas de forma a facilitar e a ampliar a inserção dos municípios nos planos e projetos de qualificação social e profissional emanados do MTE, sob o direcionamento do PNQ.

Apesar de apresentar, em seu texto, alguns elementos que constituíram o plano anterior, uma grande contribuição do PNQ foi a inclusão de metodologias que visavam a garantia da inserção social do trabalhador. As orientações direcionadas, anteriormente, para o

⁹ O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas como aquelas com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (per capita) ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Suas informações podem ser utilizadas pelos governos federal, estaduais e municipais para obter diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, para desta forma, possibilitar a análise das suas principais necessidades. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/cadunico-inclusao>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

mercado foram ampliadas e fundamentadas para a valorização do trabalhador como ator social, como cidadão capaz de ser inserido em um contexto cada vez mais excludente e seletivo. A integração com outras políticas públicas possibilitou uma interdependência de ações para a qualificação e o direcionamento do trabalhador ao mercado de trabalho. Contudo, há de se observar que essa orientação pode reproduzir um quadro ilusório de que os trabalhadores estão sendo qualificados e reconduzidos ao mercado de trabalho. As responsabilidades pelo desemprego, que antes eram transferidas para o trabalhador por não conseguir se inserir no mercado de trabalho, agora foram reforçadas com a inserção do SINE no processo de encaminhamento para a qualificação e para o mercado de trabalho. Cada vez mais a responsabilização do trabalhador pelo seu desemprego se fortalece.

3.8 Principais avaliações, deficiências e pontos fortes do PNQ

As avaliações do PNQ foram desenvolvidas com o objetivo de evidenciar como as diferentes instâncias do poder público e da sociedade interagiram para executar as ações de qualificação promovidas pelo PNQ, no período de 2003 a 2011. A partir de então, foi possível estabelecer reflexões sobre as propostas apresentadas na concepção do plano, suas adequações ao longo do período estudado, sua execução e seu controle de forma a tornar evidentes seus pontos fortes e suas deficiências.

O primeiro ano de implantação do PNQ ocorreu em 2003 (ano de sua criação). Esse ano foi atípico em função da transição de um Plano de Qualificação Profissional idealizado pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, caracterizado pela adoção de políticas neoliberais para um Plano de Qualificação pautado por questões sociais, e idealizado pelo novo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, líder do Partido dos Trabalhadores e eleito através de coligações partidárias. Ao analisar a proposta de qualificação profissional do Governo Lula, Marinho, Balestro e Walter (2010, p. 240) destacam:

A proposta para a qualificação profissional no governo Lula tem como orientação central a inclusão social baseada na geração de emprego, trabalho e renda. Essa qualificação é compreendida como construção social e, portanto, transcende o aspecto estritamente técnico e a concebe articulada a uma perspectiva educativa mais ampla e, conseqüentemente, a um exercício efetivo da cidadania.

Visando a implantação de diferenciais que possibilitassem a qualificação profissional e a inserção social do trabalhador, foram estabelecidos procedimentos que direcionariam o seu controle. A Resolução nº 333/2003, do CODEFAT (2003a, p.45), estabeleceu que o acompanhamento e a avaliação do PNQ deveriam ser realizados por meio de um Sistema Integrado de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA). Para tanto, as Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho deveriam ser as responsáveis pela sua execução, nas

unidades federativas. O acompanhamento da execução dos PlanTeQs deveria ser realizado pelas Comissões/Conselhos de Trabalho/Emprego Estaduais e Municipais. A avaliação externa seria realizada pela Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas – UNITRABALHO, mediante convênio firmado com o MTE, em 2003 (BRASIL, 2005, p. 120). A metodologia de avaliação desenvolvida pela Unitrabalho consistia na elaboração de um fluxograma que possibilitasse a construção de um banco de dados de oportunidades, do perfil e das qualificações necessárias, outro banco de dados contendo “mão-de-obra [*sic*], demanda de curso de qualificação, qualificação dos educandos, supervisão e avaliação do processo pedagógico, do educador/educando/material didático até pesquisa de egressos.” (BRASIL, 2005, p. 120). Coube ao SPMA a atribuição da supervisão e das ações do PNQ aos seguintes órgãos/entidades relacionados no documento de “Acompanhamento e Avaliação do PNQ”. (BRASIL, 2005, p. 120), na seguinte disposição:

1. Ministério do Trabalho e Emprego – seria o responsável pelo planejamento geral da ação supervisora, pelo acompanhamento e pela análise dos resultados através das equipes do Departamento de Qualificação-DEQ/SPPE e das equipes de supervisão das Delegacias Regionais de Trabalho – DRTs .
2. Delegacias Regionais de Trabalho-DRTs – seriam as responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das diretrizes e das metas do PNQ, fariam a orientação pedagógica e a orientação para a superação dos problemas existentes.
3. Entidades Conveniadas – seriam responsáveis pelo acompanhamento constante das entidades executoras que apresentassem dificuldades para o desenvolvimento das ações de qualificação, seriam responsáveis pela orientação visando o aperfeiçoamento, a melhoria da formação e a orientação de inclusão de avaliação de cada entidade executora no SIGAE. Também seriam responsáveis pelo encaminhamento das ações de qualificação aos Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho.
4. Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais de Emprego/Renda – seriam os responsáveis pela avaliação das ações que abrangessem públicos específicos estabelecidos pelo PNQ ou ações inovadoras visando a sua disseminação entre outros agentes envolvidos.

O PNQ foi implantado, em 2003, em caráter experimental, e naquele momento, foram realizados os treinamentos das equipes do DEQ/SPPE e das DRTs. A partir de 2004 é que foram criadas, efetivamente, condições de supervisão e implantação de todas as atividades sistematizadas pelo SPMA. Segundo o já citado documento de “Acompanhamento e Avaliação do PNQ” (BRASIL, 2005, p. 120), a avaliação realizada pela Unitrabalho

[...] abrangeu as etapas de: conhecimento e adesão às diretrizes do PNQ; articulação/integração entre os diferentes órgãos e segmentos para o planejamento e elaboração dos PlanTeQs; levantamento/ disponibilidade de

informações sobre demanda; critérios e procedimentos para a seleção de ações e executoras; público prioritário do PNQ/público atendido/políticas afirmativas; articulação das ações de qualificação com outras políticas públicas.

Os resultados analisados pela Unitrabalho evidenciaram avanços na implantação do PNQ, em 2003. Entretanto, algumas dificuldades e pontos críticos também foram destacados, em função da adequação às diretrizes, do prazo para a elaboração dos planos, do público-alvo, da carga horária das ações de qualificação, da “participação dos responsáveis na elaboração dos planos e diagnóstico das demandas” (BRASIL, 2005, p.120).

Em seu relatório, a Unitrabalho (cf. BRASIL, 2005, p. 120) apresentou uma série de recomendações e sugestões relacionadas com:

1. A ampliação da divulgação das diretrizes do PNQ, por meio de oficinas, de fóruns e da sua divulgação constante em todas as ações de formação e monitoramento realizadas com as entidades envolvidas na execução e monitoramento do PNQ. Orientou-se, também, que os resultados obtidos pelo PNQ, em 2003, deveriam ser amplamente divulgados e discutidos.

2. A qualificação dos gestores, conselheiros e demais atores participantes dos PlanTeQs em relação às Diretrizes do PNQ.

3. A articulação das ações de qualificação do PNQ com a Educação Básica, destacando atenção para o meio rural. Para tanto, deveriam ser estabelecidas, em conjunto com o Ministério da Educação, ações como oficinas e seminários que abordassem a relação da qualificação e da escolaridade básica.

4. A integração mais efetiva entre governo e sociedade civil, visando ao fortalecimento das políticas de trabalho e geração de renda. As ações piloto dos PlanTeQs deveriam ter acompanhamento em suas fases de planejamento e execução. Os Conselheiros dos Conselho/Comissões Estaduais e Municipais deveriam ser preparados para que pudessem participar com maior conhecimento sobre as ações do PNQ.

5. A ampliação das articulações das ações de qualificação com as ações de outras políticas públicas, como as ações de concessão de créditos pelo PROGER e as ações do SINE.

6. A elaboração de oficinas, seminários e Termos de Referência que permitissem a discussão e o aprofundamento dos conceitos relacionados com a demanda, com o diagnóstico da demanda e sua função no planejamento dos PlanTeQs. Nesse caso, foi evidenciada a importância da elaboração de material de orientação para o planejamento dos PlanTeQs.

7. A divulgação ampla dos dados que possibilitassem a estruturação do planejamento dos PlanTeQs.

8. A preparação da equipe do DEQ para a supervisão e orientação dos trabalhos de supervisão das DRTs. A preparação e a formação das equipes das DRTs para que estivessem aptas para a supervisão das ações do PNQ.

9. A neutralização de ações políticas que favorecessem interesses particulares sobre as decisões relativas aos PlanTeQs. Para tanto foi recomendado o fortalecimento das organizações da sociedade civil para atuar como supervisoras das ações do PNQ.

10. A elaboração de instrumentos de divulgação e socialização das experiências bem sucedidas do PNQ.

11. A facilitação do acesso e do registro das informações no SIGAE.

12. A flexibilização da carga horária das ações de qualificação mediante as especificidades apresentadas por cada localidade.

13. A necessidade de prorrogação dos prazos de planejamento e elaboração dos planos e execução das ações.

Paralelamente à avaliação externa realizada pela Unitrabalho, foram realizadas avaliações internas que se baseavam em análises econômicas e sociais, por meio de relatórios anuais, para possibilitar o controle das ações de Qualificação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Esses relatórios evidenciaram a ocorrência de várias evoluções, ao longo do período de 2003 a 2011, que culminaram em resultados exitosos e em insucessos. Esses resultados permitiram, em alguns casos, a correção dos desvios e, em outros, a evidência dos problemas apresentados pelo PNQ, conforme serão apresentados a seguir.

As avaliações do primeiro ano do PNQ foram realizadas de maneira superficial. Essa situação pode ser observada no Relatório de Gestão do FAT (BRASIL. MTE, 2004). Para a elaboração desse relatório, foi utilizada a mesma metodologia de análise apresentada para a elaboração dos Relatórios de Gestão do FAT para o PLANFOR. Foi destacado, no Relatório (BRASIL/MTE, 2004), que o PLANFOR foi encerrado, em 25 de maio de 2003, e que o PNQ foi instituído por intermédio da Resolução nº 333, do CODEFAT, de 10 de julho de 2003 (MTE. CODEFAT, 2003a). Como ocorreu uma reestruturação da política de qualificação, com a substituição dos Planos surgiram necessidades de se ter um período de adaptação para o novo Plano. A execução do ano de 2003 foi encerrada, em janeiro de 2004, apresentando apenas seis meses de execução. O curto espaço de tempo comprometeu a avaliação do PNQ, em 2003 (BRASIL. MTE, 2004). Nesse período, foram executados 47,7 milhões de Reais em ações de qualificação profissional, conforme apresentado no Relatório de Gestão do FAT para o ano de 2003; entretanto, não foram apresentadas, no Relatório, outras informações referentes à discriminação dessas ações (BRASIL. MTE, 2004, p. 14). No Relatório de Avaliação do PPA-2003, fica evidenciado que a transição de planos e as demandas para a implantação do novo plano comprometeram a apuração dos resultados. Entretanto, o volume de recursos disponibilizados para o ano de 2003 foi insuficiente e “os atrasos no fluxo de liberação dos recursos impactaram negativamente, resultando em execução de 42,1%” (BRASIL. MPOG, 2004). Essa situação evidencia que menos da metade dos recursos liberados para o ano de 2003 foi executada. Se já existiam insatisfações com a diminuição dos recursos repassados, pelo governo anterior, para as ações de qualificação para o ano de 2003, apresentadas nas primeiras páginas do PNQ (MTE. CODEFAT, 2003a); a utilização de um percentual inferior ao que foi repassado reforça ainda mais a ideia de que a limitação do

tempo de execução prejudicou o desenvolvimento das ações. Nesse caso, os problemas relacionados com a execução das ações de qualificação surgiram, também, porque as prestações de contas dos estados e municípios não chegaram a tempo da preparação da previsão orçamentária para contrapartida no desenvolvimento de ações de qualificação.

O ano de 2004 foi o primeiro ano de efetivo desenvolvimento das ações do PNQ com vistas a articular a qualificação social e profissional com as demais ações de inclusão do trabalhador no mercado de trabalho e de elevação dos níveis de escolaridade. Nesse caso, foram considerados como público-alvo os trabalhadores que buscavam sua inserção no mercado de trabalho, que esperavam manter-se no atual emprego ou aqueles que visavam abrir seus próprios negócios. Para efetivar essas possibilidades, foram estimados os seguintes valores para o orçamento em qualificação social e profissional, para o ano de 2004:

TABELA 2. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2004

PROGRAMA/AÇÃO	Físicas Produto	METAS	PREVISTAS
		Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	10	9.690.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	52.950	30.028.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	73.767	40.628.000,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	28.425	17.395.479,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	155.142	88.051.479,00

Fonte: Brasil. MTE (2005, p. 14) [Dados adaptados pela autora].

Ao analisar a tabela de execução dos recursos repassados, podemos observar que, em 2004, dos valores estimados de R\$88.051.479,00 foram apenas executados R\$73.034.859,00 em ações de Qualificação Social/Profissional. Foi constatado, no Relatório de Avaliação do PPA-2004 (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1084), que haveria a necessidade de aperfeiçoamento da inclusão de dados no Sistema Informatizado de Acompanhamento das Ações de Emprego (SIGAE) por parte das parcerias, porque nem sempre as entidades conveniadas alimentavam o sistema de maneira contínua e sistematizada, dificultando a atualização efetiva das ações executadas, relacionadas à qualificação, ao longo do ano. A execução dos recursos em ações de qualificação profissional está discriminada na tabela a seguir:

TABELA 3. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional no ano de 2004

PROGRAMA/AÇÃO	METAS		REALIZADAS
	Físicas	Quantidade	Financeira
	Produto		Crédito em R\$
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	17	8.550.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	71.181	21.944.050,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	42.709	31.000.260,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	28.473	11.540.549,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	142.363	73.034.859,00

Fonte: Brasil. MTE (2005, p. 21). [Dados adaptados pela autora].

A Tabela 2 também evidencia que, no item “Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação”, as ações apresentadas foram superiores ao que foi programado e os recursos executados foram inferiores aos que foram previstos para essa ação, mostrando que houve uma condução exitosa do processo nesse aspecto. Podemos observar que a ação “*Qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e de economia solidária*” também foi exitosa, uma vez que alcançou um número superior de trabalhadores atendidos do que o estimado e utilizou menos recursos do que o previsto para essa ação. Com relação às ações de “*Qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social*”, podemos observar que sua condução não obteve o mesmo êxito, uma vez que a quantidade de ações desenvolvidas e de recursos executados foram muito inferiores aos números estimados para o período. Já em relação às ações de “*Qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e incremento da renda*”, podemos observar que a execução das ações foi muito próxima da que foi prevista; entretanto, a utilização de recursos inferiores evidencia sua condução também exitosa em relação ao recurso executado.

A carga horária média por pessoa, para as ações de Qualificação Social e Profissional, no ano de 2004, foi de 194 horas. O custo médio de qualificação foi de R\$484,00 (BRASIL. MTE, 2005, p.23).

Segundo o Relatório de Avaliação do PPA-2004 (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1084), a carga horária média dos cursos conseguiu alcançar 97% da meta estabelecida de 200 horas em média. Ademais, o relatório evidenciou que foi superada em 12,8% a meta que direcionava os recursos para a qualificação social e profissional para o público socialmente mais vulnerável, “em particular mulheres, não-brancos (negros, pardos, indígenas e amarelos), pessoas com baixa escolaridade (menos que o ensino médio completo) e jovens de 16 a 24 anos.” Durante a avaliação do ano de 2004, constatou-se que os critérios utilizados não refletiam

adequadamente os resultados relacionados com a efetividade social, com a qualidade pedagógica, com a eficiência e com a eficácia do PNQ. Em função dessa constatação, foram formulados novos critérios de análises para o ano de 2005.

Esses novos critérios estariam relacionados com a participação da qualificação nas políticas públicas, a cobertura relativa por grupo específico da população vulnerável, a carga horária média por pessoa qualificada, a taxa de encaminhamento dos pós-qualificados ao mundo do trabalho, e foi criada a “Certificação Profissional do Trabalhador”, visando aumentar a “inserção e mobilidade dos trabalhadores, por meio da avaliação e certificação dos conhecimentos, habilidades e atitudes profissionais desenvolvidos em processos formais ou informais de aprendizagem.” (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1084).

Também foi destacada, no Relatório, a necessidade de aperfeiçoamento contínuo e de “diagnóstico das necessidades de qualificação e sua articulação com as tendências de desenvolvimento socioeconômico da territorialidade” (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1084). Em 2004, ocorreu um descompasso em relação à liberação dos recursos financeiros e a adoção de mecanismos licitatórios. Nesse caso, a prorrogação do prazo para a contratação de entidades executoras, estendendo-se ao longo do ano, por vezes alcançando o ano posterior, proporcionou dificuldades para a execução das ações de qualificação. Segundo o documento citado (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1086), ao avaliar o programa por meio das visitas técnicas de monitoramento e avaliação externa do PNQ aos beneficiários, às entidades conveniadas e às entidades executoras, constatou-se que, dentre os aspectos que contribuíram para o sucesso do programa, evidenciavam-se:

[...] o papel do MTE de macro-coordenação das ações de qualificação, definindo metas e orientações relativas à efetividade social e qualidade pedagógica; a estratégia de descentralização e parcerias não-governamentais, envolvendo os parceiros subnacionais na solução dos problemas de suas territorialidades; a participação social por meio de Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, conferindo mais transparência e controle social ao gasto público e reservando papel deliberativo aos agentes na definição de prioridades para investimento em qualificação social e profissional; e o desempenho da equipe técnica (BRASIL. MPOG, 2005, p. 1086).

O MTE promoveu amplos debates envolvendo o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho (FONSET), o CODEFAT e diversas representações e segmentos da sociedade para avaliação do papel, da funcionalidade e das necessidades de reestruturação do Sistema Público de Emprego, visando integrá-lo ainda mais e possibilitar a gestão participativa. O primeiro Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) foi realizado, no final de 2004, pelo MTE/CODEFAT, pelos representantes dos governos federal, estadual e municipal e pelos representantes dos trabalhadores, dos empregadores, do Sistema S, além dos membros do CODEFAT, dos conselheiros das comissões e conselhos estaduais e municipais de emprego. Nesse Congresso, foram estabelecidas estratégias que deveriam ser estruturadas a partir do segundo encontro a ser realizado em 2005.

No ano de 2005, foram realizados outros congressos com as representações regionais de trabalhadores, de empregadores e de governos nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país que permitiram a escolha dos representantes que participariam do Segundo Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em agosto de 2005, em São Paulo, para consolidar as diretrizes estabelecidas nos congressos regionais. Segundo documento do MTE (2006, p. 3), este segundo congresso apresentou as seguintes deliberações:

1. Estruturar e integrar as várias funções e ações básicas e complementares;
2. Integrar as ações no mesmo território, evitando superposições;
3. Estabelecer padrão de atendimento e organização em todo o território nacional, observando especificidades regionais e das funções;
4. Estabelecer o desenvolvimento de todas as ações nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda;
5. Adoção de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho;
6. Organização de ações por meio de políticas de natureza continuada, permanente e integrada;
7. Organização de ações de natureza específica, com duração e objetivos limitados e voltadas ao atendimento de demandas relacionadas a determinada região, setor ou público prioritário, em articulação com aquelas de natureza continuada;
8. Aumentar a efetividade social, a qualidade dos serviços públicos, a eficiência e eficácia, com vistas a uma maior inserção do trabalhador em vagas captadas no mercado de trabalho e encaminhamento para atividades autônomas e empreendedoras, fortalecendo o desenvolvimento local;
9. Ampliação da gestão participativa, através de conselhos tripartites e paritários em seus diferentes níveis de organização.

Em função dos debates e das consultas estabelecidas nesses dois congressos, em 21 de dezembro de 2005, foi aprovada a Resolução nº 466, do CODEFAT (2005), que integrou as funções e as ações do SPETR no território, disciplinando a sua execução por meio da instituição dos Planos Plurianuais Nacional e Estaduais, do Sistema Público de Emprego. Em 2005, foram previstos R\$88.884.390,00 para a execução das ações de qualificação profissional. Entretanto, foram adicionadas ao Programa as ações de Certificação Profissional de Trabalhadores, Gestão e Administração e de Publicidade de Utilidade Pública, aumentando ainda mais a divisão dos recursos entre as ações de qualificação, conforme apresentado na tabela a seguir:

TABELA 4. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2005

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	200	162.600,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	3.823.310,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	8	6.840.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	352.840,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	66.848	43.162.340,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	23.002	12.654.170,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	10.512	21.889.130,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	100.362	88.884.390,00

Fonte: Brasil/MTE (2006, p. 25). [Dados adaptados pela autora].

Podemos observar que a previsão orçamentária para o ano de 2005 se manteve em torno dos 88 milhões de reais previstos no orçamento do ano anterior, mesmo tendo sido inseridas três novas ações. Consequentemente, algumas ações tiveram suas previsões diminuídas, em relação ao ano de 2004, como foi o caso da identificação e da disseminação de tecnologias sociais de qualificação, das ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e de economia solidária e das ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social. As ações de qualificação de trabalhadores para a manutenção do emprego e incremento da renda foram as únicas que tiveram suas previsões aumentadas em relação ao ano anterior, passando de R\$17.395.479,00 para R\$21.889.130,00. O orçamento previsto para as ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social foi mais afetado em comparação com a sua previsão realizada para o ano anterior. Em 2004, foram previstos R\$40.628.000,00, sendo executados R\$31.000.260,00 e qualificados 42.709 trabalhadores dos 73.767 previstos. Já em 2005, foram previstos R\$12.654.170,00. Esse valor foi totalmente executado e o número de trabalhadores previsto para o período, de 23.002, ultrapassou as expectativas e foram qualificados, nessas ações, 25.635 trabalhadores (BRASIL. MTE, 2006, p. 25). Podemos observar a execução orçamentária do ano de 2005 na tabela a seguir:

TABELA 5. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2005.

PROGRAMA/AÇÃO	METAS REALIZADAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	200	162.600,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	3.808.850,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	23	6.840.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	352.840,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	71.999	43.162.340,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	25.635	12.654.170,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	15.902	21.889.130,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	113.536	88.884.390,00

Fonte: Brasil/MTE (2006, p. 25). [Dados adaptados pela autora].

Todas as ações que já eram executadas expressaram resultados extremamente satisfatórios, em 2005, ultrapassando a quantidade de trabalhadores qualificados prevista para o período. Merecem destaque as ações voltadas para a identificação e disseminação de metodologias e tecnologias sociais de qualificação, que superaram em três vezes a quantidade prevista para o ano de 2005. As ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social merecem também destaque, se comparadas com o desempenho previsto para o período; entretanto, com a diminuição das previsões orçamentárias e do público alcançados por essas ações, pode ser observado que o número de 25.635 trabalhadores beneficiados, em 2005, foi menor do que o alcançado, no ano anterior, quando as mesmas ações atenderam um total de 42.709 trabalhadores. Outro dado que chama a atenção é que a quantidade de recursos direcionada para a qualificação de trabalhadores para a manutenção do emprego e incremento da renda aumentou para R\$21.889,13, no ano de 2005, quando a quantidade de recursos previstos para o ano anterior foi de R\$17.395.479,00. Esse aumento não refletiu no número de trabalhadores alcançados, uma vez que, em 2004, com a execução de um volume menor de recursos, o alcance foi de 28.473 trabalhadores e, no ano de 2005, foi de 15.902, mostrando que a diminuição do público alcançado foi proporcionalmente inversa ao aumento dos recursos executados. A carga horária média por pessoa qualificada também sofreu diminuição, no ano de 2005, para 180,46 horas, em contraste com as 194 horas

estabelecidas em 2004. O custo médio apurado para a qualificação, em 2005, foi de R\$328,60. (BRASIL. MTE, 2006, p. 25).

Os dados apresentados pelo Relatório de Avaliação do PPA 2005 (BRASIL. MPOG, 2006) não foram finalizados e se apresentavam incompletos, uma vez que o término da execução das ações foi previsto para abril de 2006, período esse posterior ao fechamento do Relatório de Avaliação do PPA 2005. Segundo as informações contidas neste Relatório,

No que tange à forma de repasse de recursos, permanece o descompasso entre a liberação do fluxo de recursos financeiros, parte dele ocorrendo em período avançado do ano, e a adoção de mecanismos licitatórios, carreado dificuldades para a adequada execução das ações de qualificação. De fato, a apuração dos resultados do Programa, com base na evolução dos índices de seus indicadores, ficou prejudicada, já que as ações de qualificação relativas aos convênios firmados em 2005 têm término previsto para abril de 2006. Esta situação decorre tanto das limitações orçamentário-financeiras a que o PQSP foi submetido quanto de especificidades da gestão operacional. (BRASIL. MPOG, 2006, p.50).

Também, constatou-se que, em fevereiro de 2006, ocorreu uma dotação orçamentária para a execução das ações de qualificação de 2005, fazendo com que o prazo de execução fosse prorrogado a fim de viabilizar a plena utilização dos recursos. A dificuldade de obtenção dos documentos referentes à adimplência das entidades conveniadas, governamentais e não governamentais, provocaram atrasos e dificuldades para a execução das ações. Outro fator que provocou atrasos na execução dos programas foi a necessidade de licitação para contratação de entidades executoras por parte de estados e municípios (BRASIL. MPOG, 2006). Mesmo assim, com o objetivo de analisar as ações de qualificação social e profissional para o ano de 2005, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual estabeleceu sete indicadores para análise.

O primeiro deles tratava da carga horária média por pessoa qualificada. Segundo o Relatório, no momento apurado, as ações de qualificação social e profissional alcançavam 130,94h e, como o término das ações foi definido pelo CODEFAT para 15 de abril de 2006, provavelmente o índice de 200h por pessoa qualificada seria alcançado.

O segundo indicador estava relacionado com o número índice de cobertura relativa da população de mulheres. Nesse caso, o Relatório também estipulou que o índice de 1,35, previsto para o final do PPA, seria facilmente alcançado, uma vez que, no momento apurado, o índice encontrava-se em 1,26.

O terceiro indicador se referia ao número-índice de participação da qualificação nas políticas públicas. O Relatório evidenciou que o índice previsto para o final do PPA seria de 80 e que, no momento da apuração, este índice estaria em 66 e que, provavelmente, ultrapassaria o resultado de 75% dos anos anteriores.

O quarto indicador se relacionava com a taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho. O Relatório evidenciou que o índice de valor 30 para o final do PPA foi

superado. Nesse caso, ainda em 2005, o valor apurado era de 87,50, ultrapassando em muito o valor estimado.

O quinto indicador se referia ao índice de cobertura relativa da população de jovens na faixa etária de 16 a 24 anos. O Relatório evidencia que o índice estimado de 1,70 para o ano de 2005 foi ultrapassado, alcançando o valor de 2,14, ainda em 2005.

O sexto indicador estava relacionado com o número-índice de cobertura relativa da população de não brancos. Foi evidenciado que, provavelmente, o índice de 1,65 seria alcançado, porque o apurado, em 2005, já estava em 1,35. Entretanto, o Relatório alerta que um dos desafios para o alcance do índice “é estimular os trabalhadores matriculados no PQSP a declararem sua etnia (uma vez que a declaração é opcional), o que vem sendo desenvolvido pelo Programa e suas entidades conveniadas” (BRASIL. MPOG, 2006, p. 48).

O sétimo indicador estaria relacionado com o número-índice de cobertura relativa da população de baixa escolaridade. Aqui, o Relatório avaliou que seria alta a possibilidade de alcance do índice de 1,00, em virtude de já se ter alcançado, em 2005, o índice de 0,94. Para este indicador, o Relatório destacou que,

Considerando-se a elevação da média de escolaridade do trabalhador brasileiro nos últimos anos e o fato de que 94% dos beneficiários do Programa possuem baixa escolaridade (menos que ensino médio incompleto), entende-se que o indicador está muito próximo do alcance da meta do PPA (BRASIL. MPOG, 2006, p. 49).

Ao contextualizar o mercado de trabalho brasileiro, o Relatório deixa claro que existe um elevado nível de desigualdades relacionado com questões como trabalho, emprego e renda. As discriminações em função do gênero, da raça/etnia, do nível de escolaridade e/ou da renda deixavam vários grupos vulneráveis às elevadas taxas de desemprego urbano. As mulheres e os jovens seriam os maiores impactados pelo desemprego. O acesso à educação continuada e “outras ações e políticas de governo, voltadas para a elevação da escolaridade e do desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional” poderiam superar essas dificuldades (BRASIL. MPOG, 2006, p. 49).

Segundo o citado Relatório (BRASIL. MPOG, 2006, p. 49), é possível fazer recomendações para que, além dos PlanSeQs voltados para os “setores econômicos de Aeronáutica, Construção Civil, Petróleo e Gás Natural, Metalurgia e Turismo”, possam ser realizados os ProEsQs por intermédio de entidades sem fim lucrativos, mas com dimensões regionais ou nacionais.

Fica evidente, também, que os atrasos nos repasses dos recursos prejudicaram a execução dos programas, prorrogando o término das ações para o ano seguinte. Tal situação comprometeu as avaliações e apuração dos resultados dos Relatórios. As dificuldades de obtenção de dados por parte dos convênios foi outro fator que dificultou a apuração dos resultados. Entretanto, as entidades estaduais e municipais conveniadas destacaram que “a necessidade de adoção de processos licitatórios para a contratação de entidades executoras

implica em atrasos na implementação do cronograma de execução física das ações” (BRASIL/MPOG, 2006, p. 49). O Relatório também evidenciou a necessidade de contratação de novos servidores para compor a equipe gerencial para a consolidação das ações. O documento estabeleceu outros aspectos relevantes que estavam diretamente relacionados com a alimentação do Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA) como:

- As entidades contratadas por Secretarias Estaduais ou Municipais de Trabalho conveniadas alimentam o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE (informatizado), especificando o quantitativo, identificação do educando, Municípios e curso realizado. No caso de Projetos Especiais de Qualificação e Planos Setoriais de Qualificação, a alimentação é feita diretamente pelas entidades conveniadas. A abrangência é local, no caso da alimentação individual de cada entidade conveniada, e nacional, no caso da consolidação realizada pelo SIGAE. Não há periodicidade pré-definida, pois a alimentação é realizada ao final dos cursos. Entretanto, ainda são verificados atrasos no processo de alimentação do SIGAE, causando problemas ocasionais para a apuração periódica do nível de execução física do Programa.
- Visitas técnicas de monitoramento por parte da Coordenação de Monitoramento e Supervisão do Departamento de Qualificação, em conjunto com as Delegacias Regionais do Trabalho, para verificação do grau e das condições de realização das metas físicas conveniadas junto às Secretarias Estaduais/Municipais de Trabalho para os Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e entidades responsáveis pelos ProEsQs. A abrangência das visitas de monitoramento é nacional e sua periodicidade é determinada pelo grau de realização das ações de qualificação e pela disponibilidade orçamentário-financeira.
- Realização de avaliação do Programa por entidade externa de abrangência nacional, que visita todas as entidades conveniadas com vistas à preparação dos relatórios. As visitas de avaliação iniciam-se, em geral, após 50% da execução total das ações. A avaliação externa referente ao ano de 2005 está sendo realizada pela UNITRABALHO, porém, dado que a suplementação orçamentária ocorreu apenas em novembro, há previsão de que seu relatório seja disponibilizado apenas ao término do primeiro semestre de 2006 (BRASIL. MPOG, 2006, p. 51).

Em 2006, foram previstos R\$86.927.295,00 para as ações de qualificação. Esse valor foi menor do que o valor previsto para as ações executadas no ano de 2005. Entretanto, a abrangência do programa deu um salto significativo, com um total de 173.341 trabalhadores qualificados. Esse número de trabalhadores qualificados foi o maior desde a implantação do PNQ. Essa proporção mostra que realmente as ações de qualificação estavam alcançando, a cada ano, um número maior de trabalhadores, atendendo assim a um dos princípios estabelecidos pelo Plano, que seria o de levar a qualificação ao maior número de trabalhadores possível. A seguir, podemos observar como foi realizada a previsão para as ações de qualificação para o ano de 2006:

TABELA 6. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2006

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	300	1.224.851,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	2.370.124,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	6	3.770.651,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	230.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	65.000	40.458.234,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	25.000	19.530.438,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	15.000	19.342.997,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	105.000	86.927.295,00

Fonte: Brasil. MTE (2007, p. 28). [Dados adaptados pela autora].

Em 2006, ocorreu um aumento significativo na destinação dos recursos para as ações de certificação profissional de trabalhadores, passando de R\$162.600,00 para R\$1.224.851,00. Apesar de o montante ser totalmente executado, em 2006, não foi informado o número de trabalhadores certificados, impossibilitando a análise de seu desempenho. Os valores previstos para a identificação e a disseminação de metodologias e tecnologias sociais de qualificação foram reduzidos quase pela metade. Em 2005, foram previstos R\$6.840.000,00 e, em 2006, R\$3.770.651,00. Sua execução ficou bem próxima do previsto e o número de ações alcançou a previsão para o período. Os valores referentes às ações de publicidade de utilidade pública, de qualificação de trabalhadores beneficiários de ações no sistema público de emprego e de economia solidária, de qualificação de trabalhadores beneficiários de políticas de inclusão social e de trabalhadores para a manutenção do emprego e incremento de renda tiveram suas previsões orçamentárias diminuídas (BRASIL. MTE, 2007, p. 28). Entretanto, a realização das ações alcançou resultados significativos e exitosos com os recursos executados, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

TABELA 7. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2006

PROGRAMA/AÇÃO	METAS REALIZADAS		
	Físicas		Financeira
	Produto	Quantidade	Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	0	1.224.851,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	2.238.763,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	6	3.691.920,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	215.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	92.972	39.946.980,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	23.396	19.103.798,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	56.973	19.059.761,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	173.341	85.481.073,00

Fonte: Brasil. MTE (2007, p. 41). [Dados adaptados pela autora].

As ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e de economia solidária superaram em muito a meta prevista para 2006, de 65.000 trabalhadores qualificados. Foram qualificados, nesse período, 92.972 trabalhadores. Entretanto, o número de trabalhadores qualificados em ações de qualificação de beneficiários de políticas de inclusão social foi inferior à meta prevista, mesmo tendo recebido investimentos maiores do que os do ano anterior. Já a qualificação de trabalhadores para a manutenção do emprego e incremento da renda teve sua previsão orçamentária diminuída em relação ao ano de 2005, mas alcançou uma abrangência significativa, atendendo, em 2006 mais do que o triplo de trabalhadores atendidos por essas ações, no ano de 2005. Esses dados mostram que está ocorrendo um aperfeiçoamento das ações executadas, aumentando sua abrangência a cada ano executado. A carga horária média por pessoa qualificada, em 2006, foi de 192 horas, ficando acima das 191 horas por pessoa qualificada em 2005. O custo médio da qualificação que, em 2005, era de R\$328,60 passou para R\$484,00 (BRASIL. MTE, 2007, p. 28). Mais uma vez, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (BRASIL. MPOG, 2007) enfatizou o atraso da liberação de recursos que acarretou a necessidade de avanço das ações de qualificação no ano seguinte, conforme pode ser observado na análise apresentada a seguir:

O fato é que permanece o descompasso entre a liberação do fluxo de recursos financeiros - em parte ocorrendo em período avançado do ano - e a adoção de mecanismos licitatórios, carreando dificuldades para a adequada execução das ações de qualificação. Assim, as ações de qualificação relativas aos convênios firmados, em 2006, estão com término previsto para o primeiro semestre de 2007. Esta situação decorre tanto das limitações orçamentário-financeiras

quanto de especificidades de gestão operacional, tais como dificuldades de celebração de convênio na gerência e atraso na prestação de contas dos Estados e Municípios. Além disso, o ritmo descontínuo de alimentação do SIGAE, pelas entidades parceiras conveniadas, causa dificuldades para a apuração em tempo real do nível de execução física do Programa (BRASIL. MPOG, 2007, p. 57).

O Relatório apresentou, também, uma análise em relação aos indicadores assim distribuídos: o primeiro indicador estaria relacionado com a carga horária média por pessoa qualificada, que foi especificada em 192,3h, em 2006, no momento da apuração, estando essa sujeita a alcançar o índice previsto, ao final do PPA, de 200h. O Relatório evidenciou que houve uma progressão da carga horária média por pessoa qualificada se comparada com anos anteriores. Segundo o Relatório,

Considerando-se a série histórica de 62,4 horas (2002), 108,1 horas (2003), 195,08 horas (2004) e 191,02 horas (2005), verifica-se uma tendência de estabilidade da qualidade pedagógica dos cursos, do ponto de vista da sua carga horária média, que tende a ser confirmada pelos resultados finais do Programa de Qualificação Social e Profissional (PQSP) – a serem consolidados após a prestação de contas final dos convênios, no primeiro semestre de 2007 (BRASIL. MPOG, 2007, p.53).

Nesse caso, ficou evidente que, apesar de ter sido apurado um número de horas inferior ao previsto para 2006, ainda existia a probabilidade de um aumento nesses números porque os dados foram apurados sem que os projetos fossem implantados em sua totalidade.

O segundo indicador utilizado pelo Relatório do PPA 2006 (BRASIL. MPOG, 2007, p.53) foi o número-índice de cobertura relativa da população de mulheres que, segundo o Relatório, ultrapassou o índice previsto para o final do PPA, de 1,35, ficando, no período apurado, em 1,47. Tal resultado mostrou que as possibilidades de elevação desse índice seriam elevadas.

O terceiro indicador avaliado estava relacionado com a taxa de integração das Políticas de Qualificação às Políticas Públicas de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão Social. O índice previsto ao final do PPA 2006 (BRASIL. MPOG, 2007, p.53) era de 80 e o que foi apurado no período estaria em 64. Ao comparar esse resultado com os resultados anteriores, o relatório destaca:

Em 2006, o resultado preliminar do indicador Integração de Políticas Públicas de Qualificação e de Trabalho, Inclusão Social e Desenvolvimento foi de 64%. Considerando-se a série histórica de 75% (2004) e 66% (2005), verifica-se uma tendência de queda relativa do indicador, que sugere a existência de oportunidades para aperfeiçoar o atendimento integrado aos benefícios do PQSP e de políticas de trabalho, inclusão social e do desenvolvimento, com o aprofundamento a partir dos resultados finais do PQSP 2006 (a serem consolidados após a prestação de contas final dos convênios, em julho de 2007). (BRASIL. MPOG, 2007, p.54).

O quarto índice estava relacionado com a taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho. O índice especificado para o final do PPA foi de 30% enquanto o alcançado no período apurado foi de 93,7% mostrando um resultado acima do esperado e bem próximo de 100% de encaminhamento.

O quinto indicador estava relacionado com o número-índice de cobertura relativa da população de jovens (16 a 24 anos) O número-índice previsto para o final do PPA foi de 1,7 e o apurado no período foi de dois evidenciando um resultado extremamente positivo de alcance do programa para a população jovem.

O sexto indicador estava relacionado com o número-índice de cobertura relativa da população de não brancos. O número-índice previsto para o final do PPA foi de 1,65 e o apurado, de 1,16. Na análise realizada no Relatório, foi evidenciado que seriam baixas as possibilidades de alcance dos números estimados. Entretanto, fez-se uma advertência de que “a declaração de etnia é opcional e apenas um contingente minoritário de educandos responde a esse item (30%), o que compromete sua adequada apuração” (BRASIL. MPOG, 2007, p.53). Vale destacar que, no Relatório do ano de 2005, essa dificuldade já havia sido identificada e que ela se repetiu no ano de 2006.

O sétimo indicador estava relacionado com o número-índice de cobertura da população de baixa escolaridade. O índice previsto, ao final do PPA, foi de 1 e o apurado, no período, foi de 0,95 evidenciando, segundo o Relatório, que a possibilidade de alcance do índice seria média. Entretanto, pudemos verificar que,

Em 2006, o resultado preliminar do Indicador Número-Índice de Cobertura Relativa de Baixa-Escolaridade foi de 95%. Considerando-se a série histórica de 92% (2004) e 94% (2005), verifica-se uma tendência de estabilidade do indicador, que tende a ser confirmada pelos resultados finais do PQSP 2006 (a serem consolidados após a prestação de contas dos convênios, em julho de 2007). (BRASIL. MPOG, 2007, p.55).

Além disso, o Relatório também enfatizou que não foram identificadas providências para a integração das políticas de trabalho, emprego e renda com as demais ações da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade. No documento, foi feita a recomendação para que a meta física para a ação de certificação profissional fosse redimensionada, uma vez que executou todos os recursos previstos e apenas 5% da meta física estimada.

No ano de 2007, a metodologia de apresentação dos dados no Relatório de Gestão do FAT sofreu alterações (BRASIL. MTE, 2008, p.37). Cada ação passou a ser apresentada de maneira separada e com comentários explicativos. Aparecem, também, para cada ação, a discriminação de sua finalidade, sua descrição, a unidade responsável pelas decisões estratégicas, as áreas responsáveis pelo gerenciamento ou execução, o nome do coordenador nacional da ação e o responsável pela execução da ação no nível local. Com relação às ações de certificação que sofreram críticas no ano anterior, não foram apresentadas previsões de

recursos nem o montante de sua execução. Ademais, o Relatório abordou a instituição de parcerias com outros países:

Os dois projetos experimentais de certificação profissional, nos setores da construção civil e de autopeças, foram finalizados em abril de 2006. Realizados no âmbito do Grupo Tripartite de Acompanhamento, é coordenado pelo MTE e composto por empresas e sindicatos dos setores da construção civil e automobilística. Essa ação é parte da Agenda do Trabalho Decente para a Construção Civil, executada em fase experimental pela OIT no Brasil, Egito e Tanzânia. (BRASIL. MTE, 2008, p.37).

O Relatório enfatizou, ainda, que, no ano de 2006, os trabalhos da Comissão Interministerial de Certificação Profissional foram coordenados pelo MTE, em justificativa às críticas realizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual, referente ao exercício-base de 2006, que foram consideradas insuficientes. (BRASIL. MTE, 2008, p.37) O Relatório de Gestão do FAT, para o exercício de 2007 (BRASIL. MTE, 2008, p. 37), também, evidenciou que estavam sendo realizados estudos do MTE em articulação com o MEC para viabilizar a implantação do marco regulatório da Certificação Profissional, pela via do decreto presidencial. Mais uma vez, evidenciaram-se preocupações com a execução das ações de certificação, em 2006. A previsão das ações e dos recursos orçamentários, para o ano de 2007, pode ser observada na tabela a seguir:

TABELA 8. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2007

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas		Financeira
	Produto	Quantidade	Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	--
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	--
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	5.000.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	--
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	65.076	41.308.141,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	16.302	9.000.000,00
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	46.726	57.714.368,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	128.104	113.022.509,00

Fonte: Brasil. MTE (2008, p. 35-43). [Dados adaptados pela autora].

Nesse ano, não foram apresentadas ações para a certificação profissional, para a gestão e administração do programa e para a publicidade de utilidade pública. No ano anterior, esses mesmos programas receberam previsões orçamentárias, executaram os recursos, mas não apresentaram ações. Observa-se que o valor executado foi significativamente inferior ao montante previsto para esse ano. Essa ocorrência foi justificada, no Relatório, com a alegação de que os recursos previstos não foram repassados para a execução da ação. Outro fato que chama a atenção, no Relatório, é que foi estimado o quantitativo de 65.076 para as ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e economia solidária, com recursos previstos de R\$41.308.141,00. É importante observar que, no ano anterior, valores aproximados a esses foram executados e possibilitaram a qualificação de 92.972 trabalhadores, que o valor previsto para essas ações foi quase todo executado e a quantidade de trabalhadores alcançada por essas ações foi superior a prevista. Observa-se, neste caso, que a não aproximação das estimativas aos resultados do ano anterior sugeriu uma realidade extremamente otimista para o leitor que observa somente o Relatório do ano de 2007.

Ao comparar o Relatório do ano de 2007 com o do ano de 2006, pode se observar que a abrangência dessas ações foi subestimada, favorecendo o resultado final que foi superior ao estimado, entretanto, inferior ao do ano anterior. Outra informação que chama a atenção nesse Relatório está relacionada com as ações de qualificação de trabalhadores para manutenção do emprego e incremento da renda. Ao compararmos essas ações com o seu desempenho, no ano de 2006, podemos observar que foram executados, nesse ano, R\$19.059.761,00 para a qualificação de 56.973 trabalhadores. No ano de 2007, foram executados R\$31.036.614,80 e qualificados apenas 7.523 trabalhadores, apresentando uma diferença muito elevada de abrangência das ações em relação ao seu desempenho no ano anterior. (BRASIL. MTE, 2008, p. 37). A seguir, podem ser observados os desempenhos de cada ação relacionada com o programa de qualificação social e profissional.

TABELA 9. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2007

PROGRAMA/AÇÃO	Físicas Produto	METAS REALIZADAS	
		Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	--
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	--
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	1	748.048,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	--
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	84.527	39.921.773,97
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social	Trabalhador qualificado	25.548	8.988.103,93
Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento da Renda	Trabalhador qualificado	7.523	31.036.614,80
TOTAL	Trabalhador qualificado	117.598	80.694.540,70

Fonte: Brasil. MTE (2008, p. 35-43). [Dados adaptados pela autora].

Foi destacado, no Relatório, que está sendo elaborada uma metodologia de qualificação social e profissional específica para os trabalhadores rurais e da agricultura familiar. Também, observou-se que, apesar de se ter uma previsão significativa para as ações de Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação de R\$5.000.000,00, foram liberados apenas R\$748.040,00, perfazendo um percentual de 14,96% dos recursos previstos. A carga horária média, para o exercício de 2007, foi de 197,54 horas. O custo médio aluno/hora apurado para o ano de 2007 foi de R\$2,71. (BRASIL. MTE, 2008, p. 37).

Os valores apresentados, para o ano de 2007, pelo Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (BRASIL. MPOG, 2008), diferem daqueles apresentados pelo Relatório de Avaliação do FAT. Segundo o Relatório do Plano Plurianual, foram empenhados R\$86.156.818,00, no ano de 2007. Para apurar os resultados apresentados no ano de 2007, o Relatório apresentou uma metodologia diferenciada de análise de dados com um quadro-síntese com os resultados dos sete indicadores que eram utilizados para análise desde 2005, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

TABELA 10. Indicadores do Relatório do Ppa

INDICADOR (UNIDADE DE MEDIDA)	ÍNDICES APURADOS				ÍNDICE PREVISTO	PORCENTAGEM DE ALCANCE
	2004	2005	2006	2007	AO FINAL DO PPA	DO ÍNDICE
1. Carga horária média por pessoa qualificada-hora		130,4	192,33	197,54	200,00	98,77%
2. Número-índice de Cobertura Relativa da População de Baixa Escolaridade - Número-índice		94,00	95,00	92,31	95,00	97,17%
3. Número-índice de Cobertura Relativa da População de Jovens (16 a 24 anos) - número-índice		214,00	200,00	219,38	200,00	109,69%
4. Número-índice de cobertura Relativa da População de Mulheres - Número-índice		126,00	147,00	140,86	135,00	104,34%
5. Número-índice de Cobertura Relativa da População de Não-Brancos-Número-índice		131,00	116,00	104,30	165,00	63,21%
6. Taxa de encaminhamento Pós-Qualificação ao Mundo do Trabalho - Porcentagem		87,50	93,74	88,50	85,00	104,12%
7. Taxa de Integração das Políticas de Qualificação às Políticas Públicas de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão Social - Porcentagem		--	64,00	64,42	80,00	80,53%

Fonte: Brasil. MPOG (2008, p.63).

Segundo o Relatório, a carga horária média de 197,54 horas indica que a qualidade pedagógica dos cursos foi positiva, que o resultado obtido em relação à população de baixa

escolaridade estava abaixo do esperado, mas que seria difícil o direcionamento de políticas públicas para essas pessoas e que seriam necessárias mais ações que visassem incorporar um número maior de pessoas com baixa escolaridade no ano 2008. Fica evidente, no Relatório, que o público jovem possuía prioridade nos cursos de qualificação e que os indicadores apresentados atenderam a esse propósito (BRASIL. MPOG, 2008, p. 63). As mulheres, também, foram elencadas no relatório como público prioritário para acesso aos cursos de qualificação, e os indicadores evidenciam que esse propósito foi superado no ano de 2007. Os afrodescendentes e os índios-descendentes, também, foram priorizados quanto ao acesso aos cursos de qualificação, devido às suas condições de vulnerabilidade econômica e social, e que a superação dos indicadores estimados atenderam as expectativas. O Relatório considera como resultado positivo que “mais de 85% dos educandos desocupados participantes dos cursos de qualificação foram intermediados ao mundo do trabalho após concluírem os cursos de qualificação.” Quanto à taxa de integração das políticas de qualificação às políticas públicas de trabalho, desenvolvimento e inclusão social, o Relatório destaca que

O PQSP, a partir do agrupamento de seus públicos, tem como meta a priorização de públicos específicos. Para o cálculo deste indicador são considerados os públicos caracterizados como componentes da integração do PQSP com outras políticas públicas de trabalho, desenvolvimento e inclusão social. Entretanto, os públicos são definidos de forma territorializada, ou seja, cada Unidade da Federação ou Município tende a focalizar os públicos a serem atendidos de acordo com as características de sua população e das necessidades do mercado de trabalho local. Dessa forma, o resultado deste indicador, apesar de estar abaixo do índice previsto, não indica um resultado negativo, mas apenas para a necessidade de revisão dos públicos a serem considerados prioritários (BRASIL. MPOG, 2008, p. 65-66).

Segundo o MPOG (BRASIL. MPOG, 2008, p.67), para a aplicação dos recursos, foram estabelecidos públicos prioritários, relacionados com políticas afirmativas em função do gênero ou da etnia, ou por serem trabalhadores domésticos e outros. Quanto ao alcance das ações, o Relatório do PPA (BRASIL. MPOG, 2008, p.67) apresentou o seguinte cenário:

A meta física do Programa constante da LOA 2007 era de 128.104 trabalhadores qualificados. As metas físicas foram internamente revistas em consonância ao contingenciamento orçamentário-financeiro inicial do PQSP, sendo redimensionadas para 108.511 trabalhadores qualificados. Ao longo de 2007 com o aumento dos limites orçamentário-financeiro do PQSP para a realização das ações de qualificação, a execução física (considerando os qualificandos em curso) ficará próxima da meta inicial prevista no orçamento de 2007. Isso em decorrência dos convênios que foram firmados no decorrer da execução visando ao cumprimento da meta física constante do PPA.

O Relatório considerou, ademais, que os recursos orçamentários executados nesse ano foram suficientes para as ações de qualificação. Foi enfatizada a necessidade de se focar, também, nas ações e não somente nos públicos. Além disso, as análises destacaram

positivamente o aumento da carga horária média, ao longo do período de 2004 a 2007, de 131 horas para 197,5 horas.

No ano de 2008, manteve-se a metodologia de divulgação dos resultados apresentada no Relatório de Gestão do FAT de 2007.

TABELA 11. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2008

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	1.000.000,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	19.000.000,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	4.000.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	187.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	--	58.688.334,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores Domésticas	Trabalhador qualificado	--	5.200.000,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	630.175	357.041.917,00
TOTAL	Trabalhador qualificado		445.117.251,00

Fonte: Brasil/MTE (2009, p. 27). [Dados adaptados pela autora].

Apesar de serem previstos R\$445.117.251,00 em recursos orçamentários, o Relatório de Avaliação do FAT destacou que apenas R\$140.188.544,00 foram liberados para a execução do programa e que foram efetivamente executados R\$138.962.672,06, o que corresponde a 99,12% do limite. Entretanto, em relação à dotação orçamentária aprovada para o Programa, no ano de 2008, apenas 31,2% foram executados. A não divulgação da abrangência do público previsto para o ano de 2008 prejudicou as análises em relação à execução das ações. Neste caso, apenas as ações de Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal) puderam ser analisadas, mesmo assim, como o montante do valor previsto não foi totalmente liberado, a análise também ficou comprometida (BRASIL. MTE, 2009, p. 27). A seguir, podemos observar, na Tabela 12, como esses recursos foram executados.

TABELA 12. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para O ano de 2008

PROGRAMA/AÇÃO	EXECUÇÃO		
	Físicas		Financeira
	Produto	Quantidade	Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	--
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	2.034.782,09
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	--
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	187.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	52.897	37.258.380,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores Domésticas	Trabalhador qualificado	--	--
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	135.570	97.427.009,97
TOTAL	Trabalhador qualificado	188.467	138.962.672,06

Fonte: Brasil. MTE (2009, p. 27 a 32). [Dados adaptados pela autora].

Apesar de terem suas dotações orçamentárias autorizadas, os programas relacionados com as ações de Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas, Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação e de Certificação Profissional de Trabalhadores não foram empenhados no ano de 2008. Os valores relacionados ao empenho de R\$39.313.880,00 para ações de Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária foram desconsiderados por causa do cancelamento de convênios da ordem de R\$2.055.500,00. Em função do cancelamento, foi considerado, para efeito desta ação, o valor do empenho líquido, de R\$37.258.380,00. Observa-se, também, que, mesmo não tendo sido liberado todo o recurso previsto no orçamento para as ações de qualificação no ano de 2008, a previsão de recursos foi a maior desde 2003, quando foi instituído o PNQ. Também foi alcançado, no ano de 2008, a maior abrangência de qualificação desde o começo do plano, perfazendo um total de 188.467 trabalhadores qualificados. Em 2008, a carga horária média foi de 195,53 horas, inferior à média alcançada, no exercício de 2007, de 197,54 horas (BRASIL. MTE, 2009, p. 27).

O ano de 2008 marcou o início de um novo Plano Plurianual para o período 2008-2011. O Relatório de Avaliação do PPA para o ano-base de 2008 (BRASIL. MPOG, 2009) identificou que ocorreu um “novo viés para a ação de certificação.” Foram estabelecidos os critérios que deveriam ser observados para o credenciamento de entidades e foram desenvolvidas metodologias relacionadas com o reconhecimento formal de competências

profissionais adquiridas pelo trabalhador ao longo de sua carreira. Essa mudança surgiu para corrigir os desvios apurados nas ações de certificação no ano de 2006, mostrando que, a partir da identificação de ações deficientes, foram tomadas providências para a correção e a plena realização das ações. O Relatório também evidenciou que foram inseridas, no público prioritário, pessoas com deficiências e jovens estagiários (BRASIL. MPOG, 2009). Por fim, o documento apontou que os resultados apresentados pelas ações de qualificação, no ano de 2008, ficaram acima do esperado. Ainda segundo o Relatório,

[...] por meio dos Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs, o programa qualificou trabalhadores necessários à obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, incluindo beneficiários do bolsa-família, demonstrando a integração com outras políticas de governo. É importante ressaltar que, devido a características específicas do processo de conveniamento, o que faz com que a maioria dos convênios sejam concluídos somente no fim do ano, o programa tem dificuldades para apresentar seus resultados de forma tempestiva ao longo de 2008 e, com isso, parte significativa dos trabalhadores será qualificada somente em 2009. Por outro lado, a aplicação do Sistema Integrado de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – SPMA – vem reforçando a capacidade de controle do MTE e permite uma maior transparência das ações para a sociedade e os órgãos de controle (BRASIL. MPOG, 2009, p. 8).

Foram apresentadas sugestões, no citado Relatório (BRASIL. MPOG, 2009, p.8) para facilitar as ações de qualificação para o próximo ano, como a necessidade de se aperfeiçoar a intermediação realizada pelo SINE para que ocorresse uma adequação melhor dos trabalhadores ao perfil demandado pelas empresas. Destacou-se, também, que os postos do SINE precisariam de manutenção e ampliação para atender adequadamente ao trabalhador. Quanto à insuficiência de trabalhadores e a insatisfação por parte de terceirizados evidenciada nos relatórios do PPA anteriores, nesse ano, foram contratados novos servidores, a força de trabalho do Ministério foi realocada, e os terceirizados foram substituídos. A metodologia de análise foi incrementada com mais dois indicadores – a Taxa de Pessoas Qualificadas Atendidas pelo SPTR e a Taxa de Eficácia das Qualificações. Os demais indicadores foram mantidos como nos anos anteriores.

O primeiro indicador estava relacionado com a carga horária média por pessoa qualificada cuja previsão, nesse ano, foi elevada para 230h e que, no momento da apuração, encontrava-se em 195,53, evidenciando uma possibilidade média de alcance do índice estimado. Entretanto, o Relatório apresentou a seguinte advertência, como conjunto de medidas corretivas necessárias:

A carga horária média prevista na Resolução nº575/08 CODEFAT foi alterada para 200 horas, não existindo portanto, previsão para o aumento dessa carga horária, tendo em vista que para a maioria das ocupações não técnicas, que requerem menos escolaridade (público prioritário do programa), 200 horas aula é o suficiente para o provimento de cursos de qualificação incluindo conteúdos básicos, específicos e ainda atividades práticas. O índice para 2011 será alterado para 200. (BRASIL. MPOG, 2009).

O segundo indicador utilizado para análise pelo relatório do PPA (BRASIL. MPOG, 2009, p. 8) foi o Número-índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres. O número-índice estimado para o final do PPA foi de 136,8, sendo alcançado, em janeiro de 2009, o número-índice de 139,59, ultrapassando o valor esperado.

O terceiro indicador estava relacionado com a Taxa de Interação das Políticas de Qualificação às Políticas Públicas de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão Social. O percentual estimado para o final do PPA foi de 85% e o percentual alcançado, no período apurado, foi de 70,21%. Devido à proximidade dos percentuais esperados e realizados, o Relatório não apresentou recomendações para esse indicador.

O quarto indicador se referia à Taxa de Encaminhamento Pós-Qualificação ao Mundo do Trabalho. A taxa prevista foi de 117 e a alcançada foi de 93. Segundo o evidenciado no Relatório, o resultado foi muito baixo em relação ao esperado e, para tanto, sugere as seguintes medidas corretivas:

O valor máximo que pode ser alcançado para este indicador é de 100%, isso porque a melhor situação é se alcançar todos os concluintes desocupados encaminhados ao mundo do trabalho. As medidas corretivas necessárias s: 1) a obrigatoriedade de inscrição para qualificação e, posterior retorno dos trabalhadores qualificados para encaminhamento a postos de trabalho, via SIGAE e Agência de IMO do Sistema Público de Emprego; 2) a pactuação de índice mínimo de 30% de inserção formal, com a Comissão de Concertação tripartite para os PlanSeQs. (BRASIL. MPOG, 2009, p.68).

O quinto indicador era o Número-índice de Cobertura Relativa da População de Jovens (16 a 24 anos), com valor previsto, para o final do PPA, de 216, tendo sido alcançado 216,93. Em função do alcance do valor esperado, não ocorreram recomendações de medidas necessárias para esse indicador.

O Número-índice de Cobertura Relativa da População de Não Brancos corresponde ao sexto indicador. O valor estimado para o final do PPA foi de 127 e o alcançado foi de 128,54. Como a meta esperada foi alcançada, não foram evidenciadas, no Relatório, medidas corretivas necessárias. Entretanto, cabe aqui destacar que, em anos anteriores, ocorreram inúmeros obstáculos para o alcance deste número-índice em função da dificuldade de se obter, por parte dos participantes, declarações que pudessem enquadrá-los na população de não brancos indicando que esses impedimentos foram superados.

O sétimo indicador foi o do Número-índice de Cobertura Relativa de Baixa Escolaridade. O valor estimado para o final do PPA foi de 95, sendo de 88,16 o valor apurado. Como medidas corretivas necessárias, o Relatório destacou que “Existe uma dificuldade de voltar o atendimento das políticas públicas de parcerias para a questão de elevação de escolaridade dos educandos dos cursos de qualificação” (BRASIL. MPOG, 2009, p. 69); a novidade para o relatório do PPA estava relacionada com a apresentação dos próximos indicadores que não se faziam presentes nos relatórios anteriores.

O oitavo indicador dizia respeito à Taxa de Qualificação de Pessoas Atendidas pelo SPETR. Nesse caso, o valor esperado para o final do PPA era de 20 e o valor alcançado foi de 2,1, evidenciando uma capacidade muito baixa de alcance da meta estipulada. Como medida corretiva necessária, o Relatório destacou:

Este indicador apresenta a relação entre o número de pessoas qualificadas (concluintes dos cursos de qualificação) e o número de pessoas inscritas nos postos do SINEs. Assim, o sucesso deste indicador tem relação direta com o orçamento que é destinado à qualificação tendo em vista que não está previsto um aumento no orçamento para 2011 que seja possível absorver pelos SINEs em todo o Brasil. (BRASIL. MPOG, 2009, p. 8).

O nono indicador estava relacionado com a Taxa de Eficácia das Qualificações. O valor estimado para o final do PPA foi de 95 e o valor alcançado, no período apurado, foi de 91,15; na análise do Relatório, o desempenho deste indicador para o alcance da meta foi médio, destacando-se que

[...] este indicador tem relação direta com o índice de conclusão dos cursos. Como o máximo permitido para a evasão é de 10%, pois acima deste valor os valores correspondentes são devolvidos, 5% de evasão é possível, mas não tem uma garantia de que ocorra (BRASIL. MPOG, 2009, p. 8).

No ano de 2008, foi implantado o sistema de certificação profissional que permitia que determinadas entidades pudessem, formalmente, a partir de critérios estabelecidos, reconhecer e certificar as competências de determinados profissionais adquiridas ao longo de sua carreira. Além disso, foram direcionadas ações para que a Controladoria Geral da União e o INMETRO elaborassem critérios que certificassem as entidades que executavam ações de qualificação profissional. O Relatório enfatizou, também, que, por força da Resolução nº 575, do CODEFAT (2008a), a qualificação passou a ser um direito do cidadão. Sobre os públicos prioritários, o Relatório evidenciou que

Como resultado das prioridades estabelecidas, o contingente de jovens, mulheres, negros, indígenas e pessoas de baixa escolaridade, no total de beneficiários desta política, tem aumentado proporcionalmente à sua participação no universo da força de trabalho que se beneficia das políticas de qualificação. O público prioritário para fins de aplicação dos recursos passou a incluir as pessoas com deficiências e os jovens estagiários. Além do mais, a Resolução CODEFAT nº577/2008 alterou o custo-aluno/hora, repercutindo no aumento do custo-aluno médio que passou de R\$550,00 (quinhentos e cinquenta reais) para R\$790,00 (setecentos e noventa reais), estimulando o aumento da qualidade dos cursos oferecidos. Especificamente em referência aos ProEsQs, a Resolução CODEFAT nº575/08 estabeleceu a possibilidade de que o próprio MTE seja o demandante do diagnóstico de determinado setor da economia e das metodologias de qualificação existentes, ser identificadas as ocupações requeridas pelo mercado de trabalho e a necessidade de determinado setor para o

desenvolvimento de ProEsQs que serão imediatamente aplicados (BRASIL. MTE, 2009, p. 72-73).

O Relatório (BRASIL. MTE, 2009, p. 72-73) considerou que o Programa atendeu ao público-alvo de acordo com o que foi esperado, que não se tinham informações sobre a satisfação dos beneficiários porque a pesquisa realizada pelo MTE foi amostral e não sistematizada. Identificou-se, também, que o Programa apresentou mecanismos de promoção da participação social como ouvidoria, audiências públicas, reuniões com grupos de interesses e discussões em conselhos setoriais.

No ano de 2009, ocorreram dificuldades para a execução dos recursos previstos porque os procedimentos licitatórios atrasaram a contratação dos executores dos cursos de qualificação e, com isso, a realização da execução orçamentária de 2009 só se iniciou em setembro. Não foram quantificadas, no Relatório, as previsões da abrangência das ações de certificação profissional de trabalhadores, de gestão e administração do programa, de identificação e disseminação de metodologias e tecnologias sociais de qualificação, de publicidade de utilidade pública e de qualificação social e profissional de trabalhadoras domésticas. Excetuando-se a última ação em que não foram executados os recursos previstos, as demais ações foram implantadas e a falta de informações sobre o quantitativo da abrangência dificultou a análise das informações disponibilizadas no Relatório (BRASIL. MTE, 2010), o qual registra, com relação às possibilidades de inserção de trabalhadores no mercado de trabalho:

No âmbito da qualificação social e profissional, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) contribui para ampliar as oportunidades de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, especialmente daqueles que apresentam maior vulnerabilidade sócio-econômica [*sic*], por meio da execução de Planos Setoriais de Qualificação – PlanTeQs, Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e de Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs (BRASIL. MTE, 2010, p.12).

O Relatório citado ainda destacou que foram qualificados, no exercício de 2009, um total de 115.084 trabalhadores e, destes, 47.232 trabalhadores foram qualificados no âmbito dos PlanTeQs, e que 67.761 trabalhadores foram qualificados no âmbito dos PlanSeQs. A seguir, pode ser observada na, Tabela 13, a discriminação dos recursos previstos para cada ação do PNQ, para o ano de 2009.

TABELA 13. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2009

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	1.000.000,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	8.117.717,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	2.000.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	187.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	67.291	56.950.282,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	3.000.000,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	266.460	240.347,674,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	333.751	311.602.673,00

Fonte: Brasil. MTE (2010, p. 39-43). [Dados adaptados pela autora].

O Relatório de Gestão FAT 2009 enfatiza que a crise econômica mundial, originada em função de problemas de liquidez do sistema bancário dos Estados Unidos, impactou também a economia brasileira; apesar de seus fundamentos sólidos, refletiu-se na redução da atividade econômica e, conseqüentemente, na diminuição de inúmeros postos de trabalho (BRASIL. MTE, 2010, p. 39). Em 2009, também foram destinados recursos para a realização de avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego e da qualificação profissional pela Universidade de Brasília. No exercício de 2009, foram executados 50,3% dos recursos orçados para o programa, conforme pode ser observado na Tabela 14, a seguir:

TABELA 14. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2009

PROGRAMA/AÇÃO	EXECUTADO		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	1.000.000,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	2.598.968,87
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	1.066,40
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	186.920,41
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	47.323	53.571.296,50
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	--
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	67.761	100.423.650,75
TOTAL	Trabalhador qualificado	115.084	156.781.902,93

Fonte: Brasil/MTE (2010, p. 39-43). [Dados adaptados pela autora].

No ano de 2010, foi lançado o Portal MTE Mais Emprego, visando auxiliar a execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) (BRASIL. MTE, 2011, p. 44). Esse novo sistema permitiu o oferecimento de diversos serviços via *internet*. Em 2010, foi realizada uma dotação orçamentária de R\$235.226.373,00 para o Programa de Qualificação Social e Profissional, sendo empenhados R\$150.180.014,39, como se pode observar na Tabela 15, a seguir:

TABELA 15. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2010

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas		Financeira
	Produto	Quantidade	Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	1.000.000,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	4.420.730,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	700.000,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação		1.000.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	58.353	52.000.438,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	2.329.832,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	159.383	173.775.373,00
TOTAL	Trabalhador qualificado		235.226.373,00

Fonte: Brasil. MTE (2011, p. 49-53). [Dados adaptados pela autora].

Ao observar essa tabela de execução orçamentária, podemos perceber que as ações de gestão e administração do programa e de publicidade de utilidade pública executaram o recursos previstos, mas não descreveram a quantidade física do alcance das ações. A falta de descrição para esses itens prejudicou a análise para comparação do quantitativo previsto com o executado. Contudo, também não foi explicitada, no Relatório, a previsão de alcance para essas ações, conforme era praticado em anos anteriores. Podemos observar, também, que mesmo tendo sido previstos recursos orçamentários, as ações de certificação profissional de trabalhadores, de identificação e disseminação de metodologias e tecnologias sociais de qualificação e de qualificação social e profissional de trabalhadoras domésticas não foram executados no ano de 2010 (BRASIL. MTE, 2011, p. 44), conforme pode ser observado na Tabela 16 a seguir:

TABELA 16. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2010

PROGRAMA/AÇÃO	EXECUÇÃO		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	--
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	4.387.031,56
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	--
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação	--	998.289,46
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária	Trabalhador qualificado	58.615	31.903.590,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	--
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	85.965	112.891.103,37
TOTAL	Trabalhador qualificado	144.580	150.180.014,39

Fonte: Brasil/MTE (2011, p. 49-53). [Dados adaptados pela autora].

O resultado das ações de qualificação de trabalhadores beneficiários de ações do sistema público de emprego e de economia solidária foi próximo das suas previsões, entretanto, foi executado um valor menor do que o previsto. Foram executados R\$31.903.590,00 para qualificar 58.615 trabalhadores, enquanto a previsão orçamentária foi de R\$52.000.438,00 para qualificar 58.353 trabalhadores. Isso mostra que essas ações foram exitosas no seu desenvolvimento. A carga horária média por pessoa qualificada foi de 199,59. Segundo o Relatório de Avaliação do FAT,

A carga horária média apurada para os cursos de qualificação desenvolvidos no âmbito do programa seguem o que consta definido na Resolução nº 575/08 CEDEFAT e Termo de Referência, assim, como o estabelecimento como adequado é a carga horária de 200 horas, podendo assim ter curso com carga horária menor e outros com carga horária maior, de forma a manter a média de 200 horas, o resultado parcial próximo ao esperado é satisfatório para fins de aferição do resultado da qualidade pedagógica dos cursos (BRASIL. MTE. 2011, p.46).

No Relatório de Avaliação do PPA – ano base 2010 (BRASIL. MPOG, 2011) identificou-se que,

Em que pese o índice previsto para o final de 2011 ser de 200 horas, o alcance de 199,59 horas é avaliado como excelente, tendo em vista que a Resolução nº 575 CODEFAT, de 2008, que baliza o programa de qualificação, prevê uma carga horária média de 200 horas. Isso quer dizer que a duração dos cursos de qualificação tem uma carga horária superior as utilizadas por instituições privadas de qualificação profissional em todo o Brasil. A carga horária de 199,59 significa que os conteúdos teóricos e aulas práticas foram ministrados em tempo suficiente para se manter a qualidade pedagógica, tendo sido abordado nos cursos conteúdos básicos e específicos das ocupações pretendidas (BRASIL. MPOG, 2011, p.275).

A carga horária média para o ano de 2010 foi bem próxima da prevista pelo PNQ, mostrando que as ações estavam seguindo pelo caminho previsto para o alcance da meta. Além disso, o Relatório do PPA 2011 (BRASIL. MPOG, 2012, p. 19) evidencia que foram previstos R\$648.162,55 para Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural (Projeto Amanhã), que foram executados R\$547.823,29, e que o projeto não alcançou nenhum jovem nesse ano. Tal situação pode ter ocorrido em função do pioneirismo de ações para qualificação na área rural e de os recursos terem sido direcionados para o monitoramento da juventude rural, sendo a implantação do programa retardada para o ano posterior.

No ano de 2011, ocorreram dificuldades para o alcance das metas estabelecidas em função do “contingenciamento de recursos e pelo processo de substituição de terceirizados por servidores concursados, com alta rotatividade destes últimos.” Também, não foram celebrados novos Convênios Plurianuais Únicos, uma vez que os já celebrados tiveram seus prazos estendidos até o final do ano de 2012. Ainda segundo o Relatório do FAT para o ano de 2011,

Visando a elaboração de projetos de qualificação nos segmentos de panificação, alimentação, telecomunicações, turismo, tecnologia da informação, comércio varejista, construção civil, além dos projetos: i) emergencial da região serrana do Rio de Janeiro e i) população de rua; no exercício de 2011 foram realizados 11 (onze) audiências públicas. Segundo a SPPE, com esses projetos setoriais espera-se qualificar 62,5 mil trabalhadores. Além desses, foi finalizado em 2011 o projeto de qualificação profissional para a Copa do Mundo, que teve sua discussão pública em 2010, com meta de qualificação de 50.400 trabalhadores em diferentes setores da economia. (BRASIL. MTE, 2012, p.17).

Para o desenvolvimento das ações do PNQ 2011, foram apresentadas as seguintes previsões orçamentárias:

TABELA 17. Previsão orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2011

PROGRAMA/AÇÃO	METAS PREVISTAS		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	1.000.000,00
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	7.703.892,00
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	3.115.985,00
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação		2.000.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego em base territorial (PLANTEQS)	Trabalhador qualificado	59.152	77.835.905,00
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	--
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	198.487	186.732.220,00
TOTAL	Trabalhador qualificado	257.639	278.388.002,00

Fonte: Brasil/MTE (2012, p. 55-59). [Dados adaptados pela autora].

Ao observarmos a Tabela 17, de previsão orçamentária para o ano de 2011, podemos identificar que todas as previsões foram aumentadas em comparação com as previsões para o ano anterior. A seguir, podemos observar a maneira pela qual os recursos orçamentários previstos foram executados:

TABELA 18. Execução orçamentária das ações de qualificação social e profissional para o ano de 2011

PROGRAMA/AÇÃO	EXECUÇÃO		
	Físicas Produto	Quantidade	Financeira Crédito em R\$
Certificação Profissional de Trabalhadores	Trabalhador certificado	--	--
Gestão e Administração do Programa	Sem especificação	--	2.790.401,88
Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação	Metodologia e tecnologia implantada	--	--
Publicidade de Utilidade Pública	Sem especificação		2.000.000,00
Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego em base territorial (PLANTEQS)	Trabalhador qualificado	54.539	51.691.716,60
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas	Trabalhador qualificado	--	--
Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs Formal)	Trabalhador qualificado	46.941	23.801.886,57
TOTAL	Trabalhador qualificado	101.480	80.284.005,05

Fonte: Brasil. MTE (2012, p. 55-59). [Dados adaptados pela autora].

Podemos constatar que algumas ações não foram executadas, mesmo tendo previsões orçamentárias para cada uma, como foi o caso das ações de identificação e disseminação de metodologias e tecnologias e as ações de certificação profissional de trabalhadores. As ações de qualificação de trabalhadores em base setorial (PlanSeQs) também chamaram atenção em função do percentual de execução dos recursos previstos para o ano de 2011: de um total de R\$186.732.220,00, foram executados apenas R\$23.801.886,57, que correspondeu a 12,75% do volume previsto. Segundo o Relatório do FAT referente a 2012, “esse resultado não foi maior em função de dificuldades para a contratação de executores de cursos de qualificação, que exige procedimentos de licitação e tempo para conclusão das qualificações.” (BRASIL. MTE, 2012, p.59).

Não podemos esquecer que esse problema se estendia há algum tempo, o que sempre ficou evidenciado nos relatórios, e que, até o momento, não foram tomadas providências para solucionar o problema. Na verdade, a cada ano, se agravava mais, aumentando o montante de recursos que deixam de ser executados nas ações de qualificação por causa dos atrasos dos processos e prorrogações dos prazos de execuções. Analisando-se os indicadores realizados, fica evidenciado que a carga horária média apurada para o ano de 2011 foi de 200 horas, alcançando a média prevista pelo PNQ. Este resultado mostra que, nesse dimensionamento, as ações de qualificação estão sendo direcionadas corretamente para o alcance da meta. Segundo o MPOG (2012, p.23), para a apuração da carga horária,

Os dados foram extraídos da base de gestão da qualificação e referem-se aos dados parciais da execução dos cursos iniciados em 2011, referente a convênios firmados em 2008, 2009 e 2010. A carga horária média para os cursos de qualificação desenvolvidos no âmbito do programa seguem o que consta definido pela Resolução nº575/08 CODEFAT e Termo de Referência, assim, como o estabelecido como adequado é a carga horária de 200 horas, podendo assim terem curso com carga horária menor e outros com maior, de forma a manter a média de 200 horas, o resultado parcial de 200 horas é satisfatório para fins de aferição do resultado da qualidade pedagógica dos cursos.

O segundo indicador relacionado com o Número-índice de Cobertura Relativa da População de Baixa Escolaridade estimado para o final do PPA foi de 94 e o alcançado foi de 64, no período apurado; como o resultado foi bem abaixo do esperado, explicitou-se, no Relatório de Avaliação do PPA 2008 - 2011, que esses dados foram parciais e estavam relacionados com qualificações de Programas iniciados em 2008, 2009 e 2010. (BRASIL. MPOG, 2012). Entretanto, o Relatório destaca que

[...] o não alcance da meta estabelecida para este indicador demonstra a dificuldade de voltar o atendimento aos trabalhadores de mais baixa escolaridade, isso porque, para a inscrição nos cursos, os trabalhadores precisam mostrar-se interessados na realização dos cursos e os que têm baixa escolaridade não têm procurado inscrever-se nos cursos. O sistema de gestão do PNQ permite que as pessoas de baixa escolaridade, bem como as mulheres, jovens, negros e pardos, tenham prioridade de acesso aos cursos no momento de convocação dos educandos, tal como estabelecido nas Relações do CODEFAT (BRASIL. MPOG, 2012, p.21).

O Número-índice de Cobertura Relativa da População de Jovens (16 a 24 anos) previsto foi de 215 e o apurado no período foi de 153, ficando abaixo do esperado. O Relatório evidenciou que o resultado foi parcial, mas indicou que seria importante que as ações de qualificação fossem articuladas com outras ações voltadas para o atendimento dos jovens. Outro indicador apurado foi o Número-índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres, sendo estimado em 135 e alcançado o valor de 145. Tal resultado, apesar de parcial, evidencia que a participação de mulheres tem sido acima do esperado para os cursos oferecidos pelo PNQ. Outro indicador apurado foi o Número-índice de Cobertura Relativa da População de não brancos, sendo o valor estimado de 123 e o alcançado, de 144. (BRASIL. MPOG, 2012). Segundo o Relatório, apesar de serem parciais,

Os resultados demonstram que a participação da população não branca tem sido acima da participação desse grupo na população economicamente ativa PEA. Ressalta-se que para a contabilização desse indicador excluiu-se as pessoas que não declararam raça/cor na Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar PNAD (BRASIL. MPOG, 2012, p.22-23).

Em anos anteriores, existiam muitas dificuldades para se alcançar esse índice porque muitos dos participantes resistiam a responder à questão opcional relacionada com a sua raça/cor. Tais resultados evidenciam que essas dificuldades estão sendo superadas. Outro indicador que estava relacionado com a Taxa de Eficácia das Qualificações foi estimada em 95,00 e teve efetivamente alcançada a taxa de 90,00. Segundo o citado Relatório,

Este indicador permite aferir o grau de evasão dos cursos de qualificação profissional, e, em que pese à apuração apontar ao resultado de 90% e ter o ideal de 95%, evasão em cursos de qualificação voltada a segmento da população em vulnerabilidade social tende a ser maior do que para públicos em situação de não vulnerabilidade, um percentual de evasão de apenas 10% é considerado satisfatório do ponto de vista da eficácia. Esse resultado é possível quando há o envolvimento do executor dos cursos no cumprimento desse percentual, tendo em vista que tal indicador consiste em meta em cada um dos convênios contratados. Os dados foram extraídos da base de gestão da qualificação e referem-se a convênios firmados em 2008, 2009 e 2010. (BRASIL. MPOG, 2012, p.23).

Outro indicador analisado pelo Relatório do PPA 2011 foi o referente à Taxa de Encaminhamento Pós-Qualificação ao Mundo do Trabalho. Foi estimada uma taxa de 100%, e foram encaminhados, segundo o Relatório, 100%. Mais uma vez, evidenciou-se que esses são dados parciais, mas que,

Atualmente, todos educandos concluintes são encaminhados para intermediação de mão de obra, por consistir em um cadastro único do trabalhador, que serve para as ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e habilitação do seguro-desemprego. Este resultado não tem como ser superior a 100, tendo em vista que 100 significa que todos os educandos foram encaminhados à intermediação de mão de obra ou a um emprego (BRASIL. MPOG, 2012, p.27).

Observa-se, aqui, a sutileza de se ter 100% dos educandos encaminhados. Na realidade, o que se pode observar, nesse caso, é que as ações de qualificação não apresentaram qualquer resultado negativo porque seus educandos foram todos encaminhados. Entretanto, dentre os encaminhados, ocorreu uma seleção para que o mais adequado ao cargo fosse contratado. Isso nos mostra que nem todos os trabalhadores encaminhados ao mercado de trabalho conseguiram ocupar a vaga disponível. Outro indicador apurado foi o relacionado com a Taxa de Integração das Políticas de Qualificação às Políticas Públicas de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão Social: a taxa prevista foi de 70% e a taxa alcançada, de 70%, mostrando que, nesse caso, as ações obtiveram o êxito esperado. O último indicador estava relacionado com a Taxa de Pessoas Qualificadas das Pessoas Atendidas pelo SPETR. A taxa estimada para o final do PPA foi de 3% e a taxa alcançada foi de 2,16%. Segundo o informado no Relatório, este indicador está diretamente vinculado às disposições orçamentárias. Segundo o Relatório,

Como o número de trabalhadores inscritos nos postos do SINE foi de 4,7 milhões, e as pessoas qualificadas foi 99 mil, o índice apurado para este indicador ficou aquém do que o esperado. Para este resultado, considerou-se o total de inscritos em cursos iniciados em 2011, referente a convênios firmados em 2008, 2009 e 2010, cujas informações correspondem a 101.480 educandos. (BRASIL. MPOG, 2012, p.27).

No Relatório de Avaliação do PPA 2011 (BRASIL. MPOG, 2012, p. 19) foram estabelecidas metas físicas e financeiras específicas para a atividade rural. Nesse caso, foram previstos a Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural (Projeto Amanhã), de 250 jovens, e, no final do período apurado, foram capacitados 599 jovens, mostrando que o alcance do público foi além do dobro do previsto, que provavelmente isso é fruto de uma demanda reprimida e não atendida em anos anteriores. Além disso, foram previstos recursos de R\$450.000,00 para esse programa e foram realizados R\$313.924,97. Esses dados evidenciam que a falta de público atendido, no ano anterior, pode ter ocorrido em função da divulgação inadequada.

Em 2009, o MTE contratou avaliações externas, realizadas pela Universidade de Brasília, para o ano de 2007. Foram realizadas pesquisas domiciliares com dois mil egressos em todo o Brasil. Ao organizar a pesquisa, Marinho, Balestro e Walter (2010b, p.43) observaram que, do universo pesquisado, algumas características se evidenciaram como: o alcance dos programas a um público maior de mulheres, às pessoas em geral possuidoras do ensino médio, com a escolaridade maior do que a da PEA e com faixa etária em torno dos 30 anos. Ainda segundo os pesquisadores, essas características indicaram que o PNQ atendeu a um público com características diferentes do público que frequentava as agências do SINE. Verificou-se, também, que as regiões sul e sudeste apresentaram indicadores mais favoráveis do que as outras regiões do país, reproduzindo os contrastes socioeconômicos observados no país (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010b, p.43). Ao explicar essa constatação, os autores destacam que

Uma das explicações é que ao serem executados em um período de tempo muito exíguo do ano e mobilizando instituições, como escolas técnicas e Sistema S, chegam primeiro os educandos que têm acesso à informação e integram as listas de circulação dessas instituições. Os jovens em geral têm acesso a mais informações e se lançam a realizar qualquer curso, como mostrou a pesquisa de egressos. Ao frequentarem um ensino médio descontextualizado da realidade, buscam em cursos do tipo do PNQ conhecimentos que lhes fazem falta nas entrevistas para novos empregos, que é a experiência e a vivência prática em situações de trabalho (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010b, p.43).

A pesquisa evidenciou que as ações de qualificação foram desenvolvidas, nos últimos 15 anos, de maneira contínua e que as ações analisadas do ano de 2007 apresentaram os mesmos problemas de orientação e recolocação apresentados pelo PLANFOR, ocorrendo uma separação entre as políticas de educação e de trabalho.

As ações voltadas para esse público competem entre si e estão espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios. Iniciativas como o PlanSeQ do Bolsa Família são importantes mas, desconectadas da elevação da escolaridade, resultam em conhecimento que não integra um percurso de formação na perspectiva de certificação profissional. Nesse particular, a certificação profissional nos últimos 15 anos careceu mais de coordenação institucional para a criação de um sistema voltado para o público que frequenta ações recorrentes no SPETR do que de regulamentação. (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010b, p.39).

A pesquisa ainda evidenciou que a contribuição dos ProEsQs foi muito pouca em relação ao desenvolvimento de metodologias inovadoras, sendo necessária uma ampla divulgação das metodologias que foram desenvolvidas por essas ações (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010b, p.40). Metade dos egressos entrevistados avaliaram que o quantitativo de horas destinado às aulas práticas foi insuficiente e que precisaria ser aumentado. Fica evidente a insatisfação dos egressos quanto à insuficiência de equipamentos para as aulas práticas e quanto ao seu estado de manutenção, precisando de uma cobrança maior para que as executoras solucionem esse problema. Foi destacada também a importância do aprendizado da informática para o desempenho profissional. A procura pelos cursos foi motivada pela possibilidade de aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho, principalmente para os mais jovens, que buscam o primeiro emprego. Entretanto, para a maioria dos entrevistados não existe uma relação da área do curso escolhido com a sua área de trabalho habitual. Além disso, “a efetividade dos cursos também foi baixa, uma vez que menos de 20% passaram a trabalhar na área do curso. Dos que eventualmente fizeram outros cursos posteriormente, quase três quartos mudaram de área.” Tal situação demonstra a dificuldade de orientação desses profissionais para cursos adequados para o desenvolvimento do seu perfil profissional (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010b, p.45).

A partir dos resultados evidenciados na pesquisa realizada pela UNB, em comparação com os resultados apurados nos relatórios oficiais e com os megaobjetivos estruturados pelo PNQ em sua elaboração, pode-se evidenciar que alguns pontos não conseguiram ser alcançados pelas ações de qualificação desenvolvidas por esse programa. A inclusão social e a redução das desigualdades sociais defendida pelo PNQ não foram efetivamente alcançadas pelas ações de qualificação. Segundo o relatório de avaliação externa desenvolvido pela UNB, as desigualdades regionais foram reproduzidas no desenvolvimento do PNQ. As Regiões Sul e Sudeste apresentaram índices mais favoráveis do que os apresentados pelas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; além disso, constatou-se, também, que a maior parte do público atendido pelas ações de qualificação não reflete a realidade do público que procura as agências do SINE. Ficou evidenciado, além disso, que a maior parte do público das ações de qualificação é composta por mulheres, por jovens que buscam o primeiro emprego e por pessoas com o nível de escolaridade em torno do ensino médio. Segundo os referenciais teóricos estudados, foi a reestruturação produtiva a principal indutora para o estabelecimento de Políticas Públicas de Qualificação Profissional no Brasil. O curioso, ao observar a Tabela 19, é identificar que o índice de educandos concluintes em cursos para a reestruturação

produtiva é pouco significativo em relação aos demais cursos. Ao observar o atendimento do público prioritário pelo PNQ, em nível nacional, podemos observar que ele está prioritariamente direcionado para a área urbana e que os cursos orientados para a área rural ainda são reduzidos, se comparados ao atendimento aos demais públicos prioritários, como pode ser observado na Tabela a seguir:

TABELA 19. Evolução da distribuição dos educandos concluintes dos cursos do PNQ por público prioritário. Brasil. 2003-2007 (em %)

Público Prioritário	2003	2004	2005	2006	2007
Trabalhadores do Sistema Público de Emprego e Economia Solidária	57,4	56,3	49,7	54,0	52,2
Trabalhadores rurais	6,6	6,6	7,5	5,6	6,7
Trabalhadores ocupados – auto emprego	10,6	10,0	13,3	19,3	19,1
Trabalhadores domésticos	0,9	1,0	1,4	1,3	1,0
Trabalhadores – reestruturação produtiva	0,6	1,0	0,7	0,0	0,0
Trabalhadores – inclusão social	11,1	10,5	12,1	11,3	11,4
Trabalhadores em situação especial	2,2	1,6	1,6	1,3	1,9
Trabalhadores de setores de utilidade pública	2,4	1,2	0,8	0,6	0,3
Trabalhadores – desenvolvimento e geração de emprego e renda	5,7	9,2	8,4	3,0	6,1
Gestores de Políticas Públicas	1,7	0,5	0,4	0,5	0,5
Outros Públicos	0,9	2,2	4,0	3,0	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE, 2007a; 2007b; 2008. [Dados adaptados pela autora].

Se observarmos o percentual relativo aos trabalhadores rurais, podemos perceber que ele é expressivamente menor que o percentual dos trabalhadores do sistema público de Emprego e Renda, ou do autoemprego e da inclusão social. Se levarmos em consideração que, exceto a categoria dos trabalhadores rurais, as demais categorias são destinadas aos trabalhadores urbanos, o distanciamento dos percentuais aumenta desproporcionalmente. Nesse caso, fica evidente que a categorização de trabalhadores rurais para representar os trabalhadores da área rural faz com que eles também sejam desprestigiados pelo PNQ. Essa categorização deveria ser diferenciada tal qual é realizada para a área urbana. Poderíamos ter então: trabalhadores do agronegócio, trabalhadores do turismo rural, trabalhadores da agricultura familiar dentre outros que poderiam garantir um rateio mais proporcional entre as áreas urbana e rural. As primeiras tentativas de envolvimento da população rural evidenciaram que existe uma demanda reprimida e que precisa ser atendida também pelas ações de qualificação do PNQ.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL NO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ

O desenvolvimento de políticas públicas de qualificação vem sendo implantado, no país, por meio do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQ), conforme apresentado, anteriormente, no referencial teórico. Foi possível observar que, apesar de vários esforços, a área rural ainda recebe uma atenção superficial desses programas que, em sua maioria, se direcionam para a área urbana. Visando verificar essa situação *in loco*, foi escolhido o município de Itaguaí, cujo quadro de expansão da área urbana para a área rural se intensificou a partir do século XXI. O município, que tradicionalmente foi grande produtor rural, despontou no cenário político e econômico como um município com um grande potencial para investimentos na área urbana, em função da ampliação de seu porto. Paralelamente às obras de expansão do porto, surgiram vários investimentos que estavam sendo realizados no seu entorno e atraíram várias empresas e pessoas de diversos estados brasileiros e do mundo. Diante das demandas para a estruturação de projetos ligados ao porto, observamos que o crescimento urbano do município foi progressivo e que a existência de um plano de qualificação do governo federal direcionado para pessoas em condições de exclusão e discriminação poderia facilitar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho rural. Nesse sentido, a pesquisa geradora desta Tese foi direcionada para que as análises das ações de qualificação pudessem verificar se os cursos de qualificação patrocinados pelo PNQ estariam atendendo, também, às demandas por qualificação da área rural, de forma a garantir emprego e renda para a população rural de Itaguaí conforme apresentamos a seguir.

4.1 Caracterização do Município de Itaguaí

A contextualização do município de Itaguaí, com a apresentação do seu desenvolvimento, desde sua criação até os dias de hoje, permite a construção de um cenário que justifica as preocupações com qualificação profissional, tanto na área urbana como na área rural.

A Sinopse Estatística do Município de Itaguaí apresentada pelo IBGE, em 1948, descreve sua evolução histórica e se tornou a base de muitas publicações que apresentaram, posteriormente, contextualização histórica do município (IBGE, 1948, p. 3-7). Nesse sentido, segundo o IBGE (1948, p.3), a fundação de Itaguaí ocorre, em meados do século XVII, com a migração da população indígena das terras da Ilha Jaguaramenon (Ilha de Jaguanum) para a ilha de Piaçavera (Ilha de Itacuruçá). Posteriormente, os indígenas se transferiram para o continente e se fixaram entre os rios Tinguauçu e Itaguaí. Mais tarde, chegaram a esse local os missionários da Companhia de Jesus para catequizar os indígenas. O aldeamento estabelecido pelos Jesuítas chamava-se Taguay e estava localizado ao norte do rio Itaguaí, onde existia uma demarcação com o rio Piassuguera. As terras da Fazenda de Santa Cruz se mostravam melhores para a instalação do arraial, por se encontrarem mais próximas do oceano, atraindo Jesuítas e indígenas que habitavam no arraial de Taguay a se mudaram para lá. Em 1718, foi

iniciada a construção de um templo dedicado a São Francisco Xavier, que ficou pronto em 1729 e que, em 2011, quando foi finalizada nossa pesquisa de campo, ainda se encontrava em plena atividade como a Igreja Matriz do município (IBGE, 1948, p. 3).

Segundo Muls (2004, p. 191), em 1725, começa a construção de um caminho conhecido pelo nome de *Caminho do Ouro*, para ligar o Rio de Janeiro às minas de ouro de Minas Gerais. O IBGE (1948, p. 7) registra que a localidade se tornou o ponto de passagem preferido pelos viajantes que se dirigiam a Minas e São Paulo e destaca que: “O próprio D. Pedro I hospedou-se na localidade quando se dirigia para São Paulo, onde proclamaria a Independência do Brasil.”

Em função de seu terreno pouco acidentado e transitável por todo o ano, com poucos alagadiços e com água farta para os animais, foi construído um entreposto que fez com que a região passasse a fazer parte da rota de viagem para São Paulo e Minas Gerais. O ouro era transportado por animais até Paraty, e daí em diante, o percurso era feito pelo mar até chegar ao porto da cidade do Rio de Janeiro. O objetivo da construção do caminho era encurtar a viagem marítima de Paraty ao porto do Rio de Janeiro, que se apresentava exaustiva e perigosa em função dos constantes ataques praticados pelos corsários que habitavam a Ilha Grande. A construção do *Caminho do Ouro* permitiu que o ouro perfizesse um percurso terrestre no lombo de burros até Itaguaí e, a partir daí, o resto do percurso por via marítima, correndo o perigo de sofrer ataques que se intensificavam ao transporte do ouro ou percorrer um caminho terrestre até o Porto do Rio de Janeiro, que se apresentava cheio de sobressaltos (MULS, 2004, p. 191). Ainda existia a opção de utilização da rota aberta pelos Jesuítas pelo canal de São Francisco até a região central do Rio de Janeiro avaliada, então, como a rota mais segura para o transporte do ouro. De acordo com Muls (2004, p. 194),

[...] durante o ciclo do ouro, a aldeia de Itaguaí foi marcada pela sua caracterização como entreposto, um “não lugar” entre Paraty e o Rio de Janeiro que servia tanto para as ações de bandidos como para o acirramento da fiscalização por parte da coroa portuguesa e de seus representantes no Brasil, o que acentuava as tensões sociais nesta região, ainda pouco ocupada pelas forças oficiais.

O Marques de Pombal expulsou os Jesuítas, em 1755, e a aldeia Taguay fica sem escola e sem liderança. Apesar do feito, o povo sobreviveu e, em 22 de dezembro de 1795, foi criada a freguesia de São Francisco Xavier de Itaguaí. (IBGE, 1948, p.5). Sua agricultura se baseava principalmente no cultivo da cana-de-açúcar, proporcionando uma vida rural e comercial intensa durante o século XIX. Em 5 de julho de 1818, Itaguaí passou à condição de vila e recebeu o nome de Vila de São Francisco Xavier de Itaguaí, sendo seu território desmembrado da cidade do Rio de Janeiro e de Angra dos Reis, em 11 de fevereiro de 1820 (IBGE, 1948; TCE-RJ, 2007). Em 1833, Santa Cruz deixa de fazer parte da Vila de São Francisco Xavier de Itaguaí e é incorporada pela cidade do Rio de Janeiro. Em 1875, foi criada a primeira fábrica de seda do país que recebeu o nome de ‘Imperial Companhia Seropédica Fluminense’ que, posteriormente, deu origem a Seropédica (TCE-RJ, 2012, p.6).

O êxodo rural dos antigos escravos, em função da abolição da escravatura, ocasionou uma terrível crise econômica que, associada à insalubridade da região e à falta de transporte, dizimou grandes plantações sazonais e permanentes. Tal situação provocou o abandono das terras, fazendo com que os rios fossem assoreados e obstruídos, provocando alagamento de quase toda a baixada do município. Em razão disso, surgiram grandes surtos de malária, que reduziu a população local e, por várias décadas, paralisou o desenvolvimento econômico da região (TCE-RJ, 2007, p. 8).

Em 3 de junho de 1892, a Vila de São Francisco Xavier de Itaguaí passa à condição de distrito e recebe o nome de Itaguaí. Em 1924, Itaguaí passa à categoria política de comarca. Em 15 de dezembro de 1938, foi aprovado o Decreto Estadual nº 641, que fixou que a comarca de Itaguaí seria composta por Itaguaí e Mangaratiba (IBGE, 1948, p.6).

O município de Itaguaí readquire sua posição de respeito quando o Presidente Nilo Peçanha direciona projetos de infraestrutura para o desenvolvimento do município. Dentre esses projetos, destacavam-se a construção da rodovia Rio-São Paulo, que passava pelo Distrito de Seropédica, o qual fazia parte do município de Itaguaí. As obras de saneamento da Baixada Fluminense permitiram o aproveitamento de grandes áreas e favoreceram a instalação da indústria têxtil, no antigo distrito de Paracambi, em 1938. Foram iniciadas, também em 1938, as obras do Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Agrônomicas que, posteriormente, se transformaria na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2012, p.6).

Em 31 de dezembro de 1943, o Decreto-lei estadual nº 1056 (*apud* IBGE, 1948, p.6) estabelece que o espaço territorial da cidade de Itaguaí seria composto pelos distritos de Itaguaí, Coroa-Grande, Ibituporanga (ex-distrito de Caçador), Paracambi e Seropédica. Em 8 de agosto de 1960, o distrito de Paracambi se emancipou de Itaguaí e passou a formar um novo município (TCE-RJ, 2011, p. 6). Em 12 de outubro de 1995, por meio da Lei nº 2.446, o distrito de Seropédica se emancipou de Itaguaí e se tornou um novo município do Estado do Rio de Janeiro, sendo instalado em 1º de janeiro de 1997 (TCE-RJ, 2012, p. 6).

Em 1975, a construção da rodovia Rio-Santos mudou o cenário, facilitando o deslocamento entre diversos municípios próximos. Possibilitou o turismo pela região da costa verde e serviu de ligação entre a Avenida Brasil, localizada no Rio de Janeiro, e o Porto de Sepetiba (TCE-RJ, 2012, p. 6). Atualmente, a Rodovia Rio-Santos é o único acesso rodoviário ao Porto de Itaguaí, além de servir de rota de fuga para os moradores de Angra dos Reis, em caso de acidentes com as usinas nucleares localizadas nesse município.

A instalação de algumas indústrias, durante os anos 1970, transformou o município que desenvolvia atividades predominantemente agrícolas e passou a desenvolver, também, atividades industriais. Em 1975, foi inaugurada a Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (NUCLEP); em 1976, foi inaugurada a Usina de Itaguaí; e em 1987, foi iniciado o Programa Nacional de Petroquímica para o período de 1987 a 1995. Atualmente, está sendo desenvolvido o projeto do Porto de Itaguaí, que visa transformar o atual porto no maior porto de águas profundas da América Latina. Esse porto possui uma localização estratégica porque, em um raio de 500 km, estão localizados os principais agentes produtivos que são responsáveis por cerca de 70% do PIB brasileiro; além disso, a proteção natural da Restinga

da Marambaia o protege da rota das principais tempestades. O porto foi modernizado para acompanhar a produtividade nacional e internacional, tornando-se o primeiro *Hub Port*¹⁰ do Atlântico Sul. Essa localização privilegiada foi fundamental para o surgimento do município, no século XVII, e está sendo fundamental para o desenvolvimento do município, na atual conjuntura.

O Porto de Itaguaí foi inaugurado, em 7 de maio de 1982, objetivando atender ao complexo industrial de Santa Cruz. Segundo a pesquisa e os estudos para a logística e o desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planejamento portuário que estruturou o Plano Mestre para o Porto de Itaguaí, a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) é a atual administradora do porto. Ele possui “7,2 km² de infraestrutura destinada à movimentação de contêineres, minérios, granéis, sólidos, produtos siderúrgicos e carga geral” (LABTRANS, 2012, p.28).

Inicialmente, o porto se chamava Porto de Sepetiba. Como esse nome levava muitas pessoas a acreditar que o porto se localizava no bairro de Sepetiba, no Rio de Janeiro, foi iniciada uma grande campanha, no município, para que seu nome fosse substituído para Porto de Itaguaí, para fazer jus à sua localização. Em 25 de novembro de 2005, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez publicar, no Diário Oficial da União, a Lei nº 11.200/2005, de acordo com a qual o Porto de Sepetiba teve seu nome foi trocado definitivamente para Porto de Itaguaí. O porto possui parceiros, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN - Terminal de Carvão), a Vale Sul e a Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA). A influência do porto é tão grande na cidade que, em 2011, o site oficial da prefeitura apresentava o seguinte slogan: “Cidade do Porto”. Em 2013, foi concluído o Superporto do Sudeste da MMX (Mineração e Metálicos S/A), do grupo EBX, de propriedade do empresário Eike Batista, ao lado do Porto de Itaguaí, com objetivo de escoar parte do minério de ferro produzido em Minas Gerais. Em 2009, o Porto de Itaguaí movimentou cerca de 50 milhões de toneladas de carga, em sua maioria carga sólida e carga em geral. Segundo as pesquisas desenvolvidas pelo Laboratório de Transporte e Logística, da Universidade Federal de Santa Catarina (LABTRANS), “Outro investimento de grande valor para o porto de Itaguaí é a construção do Estaleiro da Marinha Brasileira, que está sendo implantado pela Odebrecht e a companhia francesa DCNS” (LABTRANS, 2012, p.107). A Rodovia Rio-Santos (BR-101), que é o principal acesso ao município de Itaguaí, foi duplicada, em 2010, no trecho entre Santa Cruz, no município do Rio de Janeiro, e Itacuruçá, no município de Mangaratiba. Entretanto, essa rodovia também dá acesso às praias da região da Costa Verde, aumentando o trânsito nos dias mais quentes, finais de semana e feriados. A Reta do Piranema é outra rota de acesso a Itaguaí e o liga ao município de Seropédica. Itaguaí será ligado, por meio do arco rodoviário, aos demais municípios da Baixada Fluminense e à Rodovia Presidente Dutra (BR 116) que é a principal via de acesso aos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

¹⁰ *HUB PORT* consiste em um porto concentrador de cargas e de linhas de navegação. O termo decorre das estratégias de aumentar o tamanho dos navios, concentrar rotas e reduzir o número de escalas adotadas pelas principais companhias marítimas, notadamente a partir dos anos noventa. Disponível em: <http://portogente.com.br/portopedia/hub-port-porto-concentrador-73181>



FIGURA 1. Arco Metropolitano do Rio de Janeiro

Fonte: Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro (CODIN).
Disponível em: <http://www.codin.rj.gov.br/investimentos/index.html>.

O percurso do arco metropolitano é iniciado em Itaboraí, contorna toda a região metropolitana do Rio de Janeiro e passa pelas principais rodovias que atendem à cidade (Presidente Dutra, Rio-Bahia, Rio-Belo Horizonte-Brasília e a própria BR-101, ao norte a ao sul da capital), terminando na Rodovia Rio-Santos, na altura do município de Itaguaí. Sua construção é essencial para que seja diminuído o tráfego de caminhões na cidade do Rio de Janeiro e para proporcionar o desenvolvimento de regiões carentes que estão ao longo de seu trajeto, além de proporcionar facilidades logísticas às empresas que utilizam o Porto de Itaguaí. Outra forma de acesso terrestre ao porto é através de ferrovia. Segundo documento do LabTrans (2012, p.162),

A concessionária MRS Logística controla, opera e monitora a malha sudeste da antiga Rede Ferroviária Federal S.A., com 1.674km de extensão, em bitola larga (1,60m), atravessando os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, atendendo os portos públicos de Itaguaí, do Rio de Janeiro e de Santos. As cargas transportadas por essas ferrovias são minério de ferro, produtos siderúrgicos, cimento, bauxita, produtos agrícolas, coque verde e contêineres, com destaque para as duas primeiras.

O atendimento ferroviário ao Porto de Itaguaí é feito pelo ramal Japeri/Brisamar, que atende, também, ao Terminal da Ilha Guaíba, pertencente à Vale e que se localiza em torno de 20 km de distância, na mesma região da Costa Verde, no Município de Mangaratiba.

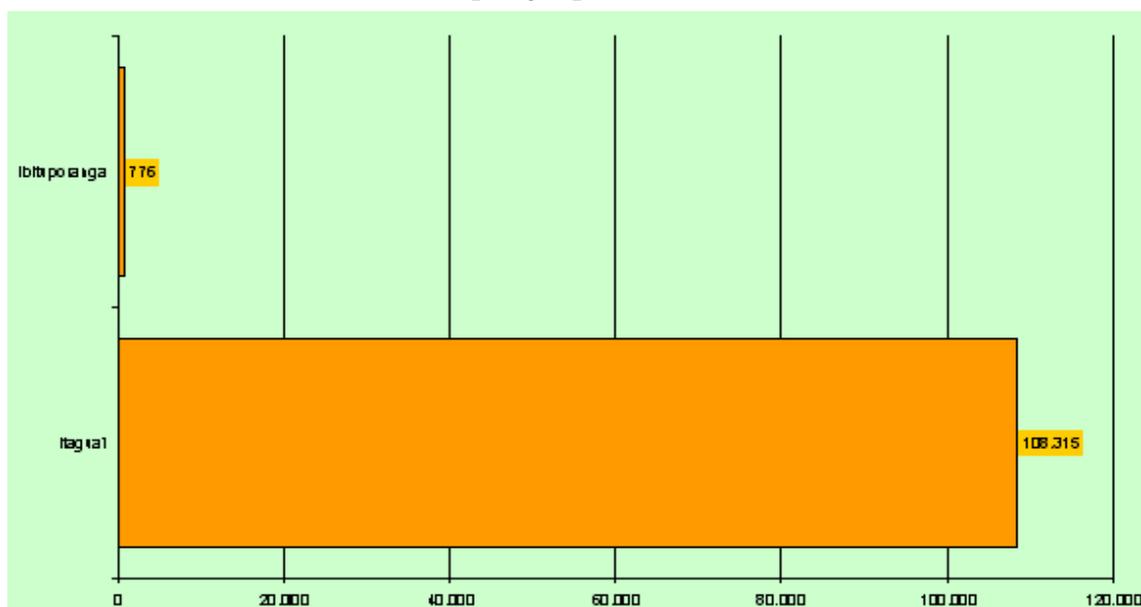
Várias empresas já adquiriram terrenos ao longo do trajeto da via para instalar projetos industriais ou imobiliários. A construção do arco metropolitano vai beneficiar projetos gigantes, como os da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

O município de Itaguaí está localizado na Mesorregião Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, distante 73 km da capital (TCE-RJ, 2011, p.11). De acordo com o censo do IBGE, realizado em 2000, o município de Itaguaí possuía 83.003 habitantes; no censo do

IBGE, de 2007, 95.356; e no de 2011, chegava a 109.091 habitantes. Esses números mostram que houve um aumento significativo no número de habitantes, durante a década de 2000.

O município de Itaguaí é dividido em dois distritos: o Distrito de Itaguaí e o Distrito de Ibituporanga. Apesar dessa divisão, podemos observar, no gráfico adiante, que a maior parte da população se concentra no Distrito de Itaguaí e que uma pequena parte da população reside no Distrito de Ibituporanga, que é predominantemente rural. Segundo documento do TCE-RJ (2011, p.11), a população, em 2010, estava distribuída de acordo com o Gráfico 1, a seguir:

GRÁFICO 1. População por distrito (Censo 2010)



Fonte: TCE-RJ, 2010.

Ao observar o Gráfico 1, é notório que, em 2010, a maior parte da população se concentrava na área urbana e que apenas 776 pessoas residiam na área rural, em Ibituporanga. Entretanto, vale ressaltar que, dentro do Distrito de Itaguaí, ainda existem áreas rurais como Mazomba e Mazombinha, principalmente, nas áreas de encostas. Itaguaí possui uma área total de 276 km². Segundo a edição 2011, dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2011, p.9), a população de Itaguaí se distribuía, em 2010, da seguinte maneira:

[...] correspondente a 0,9% do contingente da Região Metropolitana, com uma proporção de 99,5 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica era de 395,4 habitantes por km², contra 2.221,8 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização correspondia a 95% da população. Em comparação com a década anterior, a população do município aumentou 33%, o 17º maior crescimento no estado.

O município faz fronteira com os municípios de Mangaratiba, a sudoeste; com a Baía de Sepetiba, ao sul; com Rio Claro e Piraí, a oeste e noroeste; com Paracambi, ao norte; com Seropédica e Rio de Janeiro, a leste e nordeste, conforme pode ser observado na figura a seguir.

FIGURA 2. Localização do Município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: EMATER-Itaguaí.

A proximidade entre os municípios facilita o deslocamento da população, entretanto, ao contrário de alguns municípios da Baixada Fluminense que se transformaram em cidades dormitórios, a maior parte da população de Itaguaí vive e trabalha no próprio município.

4.2 Desempenho econômico de Itaguaí

A identificação do desempenho econômico de Itaguaí justifica o direcionamento de ações de qualificação para os setores de maior destaque na economia do município. O desenvolvimento econômico de Itaguaí se mostra evidente no período estudado. A população aumentou significativamente, e os resultados econômicos mais que duplicaram. O PIB de Itaguaí apresentou uma evolução, no período de 2003 a 2009, elevando também o PIB per capita, conforme pode ser observado na Tabela 20, a seguir:

TABELA 20. Evolução do PIB de Itaguaí entre 2003-2009 (Unidade R\$1.000)

Exercício	Total	Agro-pecuária	Indústria	Serviços	Admin. Pública	Impostos sobre Produtos	PIB e preços de mercado	PIB per capita R\$
2003	1.209.723	10.227	123.195	1.076.301	192.221	112.940	1.322.663	14.787
2004	1.833.031	11.759	164.464	1.656.808	221.845	348.972	2.182.003	23.834
2005	1.752.910	12.676	133.639	1.606.595	233.560	173.424	1.926.334	20.567
2006	1.730.108	14.062	157.604	1.558.442	268.290	206.754	1.936.863	20.227
2007	2.242.038	12.463	195.269	2.034.306	315.140	251.256	2.493.294	26.147
2008	2.667.108	13.550	215.698	2.437.860	370.672	299.802	2.966.911	28.662
2009	2.577.143	15.047	237.606	2.324.490	419.764	431.184	3.008.327	28.479

Fonte: CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro [Dados adaptados pela autora].

Observa-se que a evolução do PIB de Itaguaí, no período de 2003 a 2009, foi influenciada, principalmente, pelo setor de serviços. Apesar de também ter acompanhado essa evolução, a participação agropecuária na formação do PIB do município foi a menor em participação dentre todos os setores. Isso nos mostra que um município predominantemente agrícola, no início do século XX, se tornou predominantemente urbano, no início do século XXI. A falta de dinamismo da agropecuária fica evidente, se comparada aos demais setores. Observa-se, também, que a indústria teve um aumento significativo no período, o que se deve sobretudo à expansão do porto e à atratividade que este provocou para a implantação de novas indústrias na região. A tabela a seguir mostra a posição do município de Itaguaí em relação ao desempenho dos outros municípios do Rio de Janeiro:

TABELA 21. Desempenho da economia do município de Itaguaí – 2002-2007 – comparado com o desempenho de outros municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Setor Econômico	Ranking no ano						Valor adicionado bruto	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	da atividade Em 2007 (% e	Econômica em R\$ mil)
Agropecuária	32	31	34	30	28	25	0,6%	12.463
Indústria	31	30	31	32	29	29	8,7%	195.253
Administração Pública	23	23	23	23	23	23	14,0%	315.140
Demais Serviços	10	11	9	10	10	10	76,8%	1.728.938
Total dos Setores							100,0%	2.251.794
Impostos sobre produtos								251.533
PIB a preços de mercado	18	19	17	17	19	17		2.503.326
População	27	27	27	27	26	26	95.356 hab em 2007	
PIB per capita	10	17	13	17	18	16	R\$26.252,00 em 2007	

Fonte: TCU (2009, p. 116).

Os dados nos mostram que a posição do município se manteve estável, ao longo do período, executando-se a agropecuária, que subiu nove posições no ranking estadual, se comparada a 2004, quando obteve sua pior colocação. A seguir, podem ser observados os dados referentes à dinâmica do trabalho, em Itaguaí, de 2003 a 2010.

TABELA 22. Dinâmica do trabalho, em Itaguaí – 2003 a 2010, e sua posição de desempenho em relação aos demais 91 municípios

Situação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empregados demitidos	167 77°	4.667 25°	4.666 25°	5.572 25°	6.386 22°	8.374 22°	9.683 22°	11.068 22°
Empregados admitidos	346 70°	5.481 25°	6.143 25°	7.474 22°	7.515 23°	10.261 22°	9.468 23°	14.788 19°
Pessoal ocupado com carteira assinada	16.281 25°	15.231 25°	18.360 24°	19.897 24°	20.683 23°	24.306 23°	27.628 22°	31.445 20°
Pessoal ocupado com carteira assinada na agropecuária	209 41°	228 43°	194 48°	165 51°	164 49°	180 44°	146 51°	113 60°

Fonte: CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro [Dados adaptados pela autora].

Ao compararmos o desempenho apurado em 2003 com o desempenho apurado para os anos subsequentes, podemos observar que houve uma modificação significativa, a partir de 2004. Segundo a apresentação do relatório de Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro para o ano de 2004, a explicação para essa mudança pode estar relacionada com o desempenho da economia nacional, em 2003, pois,

Em relação à economia nacional, o ano de 2003 foi marcado por estagnação, caracterizado por crescimento localizado no setor exportador, na agroindústria e nas instituições financeiras, contra redução das demais atividades. O PIB nacional recuou 0,2%, enquanto a economia do estado do Rio de Janeiro teve queda maior, de 1,4%. Para efeito de melhor compreensão do desempenho da economia fluminense no ano passado, verificou-se que somente a indústria extrativa mineral e a administração pública tiveram crescimento. Todos os demais setores decaíram (TCE-RJ, 2004, p. 3).

Apesar de ocorrer uma evolução significativa no número de pessoas demitidas, em Itaguaí, no período de 2003 a 2010, a mesma dinâmica foi apresentada em relação ao número de empregados admitidos, no mesmo período, havendo, em 2010, um aumento significativo do número de contratações, elevando o município da septuagésima posição, em 2003, para a décima nona, em 2010. Em 2010, a agropecuária apresentou o pior resultado, desde 2003, ficando na sexagésima posição dentre os 92 municípios que contrataram pessoas com carteira assinada, contrastando com o total de pessoas com carteira assinada na área urbana, que colocou o município na vigésima posição do ranking, a mais elevada desde 2003. Fica evidente que as oportunidades para contratação, na área urbana, foram significativas, e quase duplicou o número de pessoas contratadas com carteira de trabalho assinada em relação ao ano de 2003, quando iniciou o período investigado.

Observa-se uma diminuição no número de pessoal ocupado, com carteira assinada, na agricultura, apesar de ocorrer um aumento, no mesmo período, na média geral de profissionais com carteira assinada. Provavelmente, essa situação estaria relacionada com a transferência dos trabalhadores rurais para a área urbana ou com a diminuição da exploração da agricultura no município. Segundo dados do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro apurados em 1996 e em 2006, ocorreu uma redução significativa do número de estabelecimentos rurais, nesse período. Em 1996, o município de Itaguaí possuía 838

estabelecimentos agropecuários que o colocavam na vigésima segunda posição, quando comparado aos demais 91 municípios do Estado. Em 2006, foram contabilizados 382 estabelecimentos, levando o município para a quinquagésima posição em relação aos demais estabelecimentos rurais do Rio de Janeiro.

Houve um aumento significativo da população urbana, em 2011, se comparado ao ano de 2000. Tal evolução pode ser justificada pelo incremento do número de investimentos em obras de infraestrutura para ampliação do Porto de Itaguaí e de construção do arco rodoviário. Além disso, nesse período, houve a fixação de algumas empresas na região, para aproveitamento da proximidade com o Porto. Já na área rural, podemos observar que ocorreu uma diminuição no número de residentes, no ano de 2007, em relação a 2000. Provavelmente, essas pessoas que saíram da área rural podem ter sido atraídas pelas oportunidades de emprego, na área urbana, principalmente aquelas relacionadas com obras de infraestrutura. Já em 2010, houve um aumento de residentes na área rural. Tal aumento pode estar relacionado com o término de algumas obras de infraestrutura e o início efetivo das operações do Porto e das empresas situadas na região. Nesse caso, ao serem dispensados das obras de infraestrutura, os residentes da área rural regressaram à sua região de origem.

TABELA 23. População residente em Itaguaí segundo a situação do domicílio nos anos de 2000, 2007 e 2010.

Residentes	2000	%	2007	%	2010	%
População urbana	78.208	95,37	91.844	96,32	104.209	95,46
População rural	3.795	4,63	3.512	3,68	4.860	4,45
Total	82.003	100,00	95.356	100,00	109.169	100,00

Fonte: CEPERJ. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. [Dados adaptados pela autora].

Segundo a avaliação do Plano Diretor de Itaguaí, realizada pelo Observatório das Cidades, sob a coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e vinculado à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o acréscimo da população urbana de Itaguaí, no período entre 2000 e 2007, pode ter sido motivado em função dos investimentos realizados nas obras de expansão do Porto, pelos investimentos em projetos complementares, como o arco metropolitano, e em função da localização do município em área de influência do COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. (IPPUR/FASE, 2007, 10).

Na área rural, pode ser observado o desenvolvimento de várias atividades ao longo do período de 2002 a 2006, destacando-se como as principais culturas, em Itaguaí, as indicadas na Tabela 24, abaixo.

TABELA 24. Principais produtos cultivados em Itaguaí entre 2002 e 2006

Cultura	Ano				
	2002	2003	2004	2005	2006
Cana-de-açúcar (Tonelada)	480	480	516	516	430
Feijão (em grão) (Tonelada)	5	5	8	8	8
Mandioca (Tonelada)	110	110	140	140	140
Banana (Tonelada)	75	75	-	-	-

Fonte: TCE- RJ (2008, p.58).

Segundo o TCE-RJ (2008, p. 58), o município de Itaguaí ainda se destaca como grande produtor do Estado do Rio de Janeiro de culturas permanentes de banana e no coco da Bahia.

Em relação ao efetivo de rebanhos, Itaguaí apresentou o seguinte comportamento:

TABELA 25. Efetivo dos rebanhos (cabeças) em Itaguaí no período entre 2002 a 2006.

	2002	2003	2004	2005	2006
Bovino	3.842	3.600	3.450	4.000	4.000
Equino	450	500	550	520	600
Asinino	25	25	23	20	20
Muar	52	50	50	50	50
Suíno	132	155	140	190	250
Caprino	35	70	48	40	40
Galinhas	190	280	210	250	300
Coelhos	40	-	-	-	-

Fonte: TCE-RJ (2008, p.58).

Nesse caso, observa-se que ocorreu um aumento no número de cabeças em cada tipo de rebanho, excetuando-se os de asininos e caprinos, e ainda o de coelhos, que não apresentou informações nos anos subsequentes.

O quadro apresentado pela agricultura do Município de Itaguaí é aparentemente bom, mas a baixa no número de estabelecimentos pode refletir a saída de agricultores familiares do mercado, uma vez que a atratividade da área urbana pode provocar a busca por outras fontes de renda.

4.3 Investimentos em educação

Visando minimizar os índices de analfabetismo, em Itaguaí, e ampliar a estrutura educacional do município, foram realizados vários investimentos em educação. Tais fatores favorecem a ampliação do conhecimento e da capacidade cognitiva, atendendo ao perfil estabelecido pela reestruturação produtiva para o novo trabalhador, como foi discutido anteriormente. Ao mesmo tempo em que a economia do município crescia no período,

também ocorreram esforços para a realização de investimentos na rede educacional. A educação, não só em Itaguaí, mas também no Estado do Rio de Janeiro, vem sendo, nos últimos anos, objeto de preocupação devido aos resultados apresentados na década de 2000. Alguns municípios apresentaram uma piora no panorama relacionado com a educação. Ao analisar as providências que estão sendo tomadas, o relatório do TCE-RJ (2011, p.22) destaca:

Providências institucionais vêm sendo tomadas, cujos resultados ainda se farão conhecer no futuro. Em nível nacional, uma nova política de educação vem sendo implementada desde 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. A promulgação da Emenda Constitucional nº59, de 11 de novembro de 2009, visa assegurar a universalização das matrículas na Educação Básica e a qualidade da educação, através de três medidas: o fim gradual da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que assegurará mais recursos para o financiamento educacional, a ampliação da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica, mantendo consonância com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, o Plano de Desenvolvimento da Educação e os Planos de Ações Articuladas – PAR e a obrigatoriedade de oferta pública de pré-escola ao Ensino Médio.

Desde 2007, o Ministério da Educação apresenta informações sobre a educação e os resultados avaliados pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Os resultados apresentados, em 2007, se referiam ao ano de 2005. O resultado obtido pelo IDEB é a combinação dos indicadores de desempenho em exames padronizados e do rendimento escolar relacionado com a taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino. “O indicador final é a pontuação no exame padronizado (Prova Brasil) ajustada pelo tempo médio, em anos, para conclusão de uma série naquela etapa de ensino (TCE-RJ, 2011, p.25). O IDEB estima que a proficiência média esteja entre zero e dez.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o IDEB da rede estadual dos anos iniciais do Ensino Fundamental – EF deve passar dos 3,8 de 2005 para 6,0 em 2021; de 2,9 para 4,9 nos anos finais, e de 2,8 para 4,6 no Ensino Médio. Os resultados do IDEB 2005 serviram como referência para as metas futuras, já havendo a segunda avaliação de 2007 e a terceira, de 2009. Os resultados de 2011 somente serão divulgados em 2012.

Na tabela a seguir, podem ser observados os resultados do IDEB para o Estado do Rio de Janeiro, apurados em 2007 e 2009:

TABELA 26. Notas médias do IDEB-RJ – 2005 a 2009.

	Anos	Iniciais	do EF	Anos	Finais	do EF	Ensino	Médio	
IDEB global	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
RJ	4,3	4,4	4,7	3,6	3,8	3,8	3,3	3,2	3,3
Meta global RJ	-	4,4	4,7	-	3,6	3,8	-	3,3	3,4

Fonte: TCE-RJ (2011, p.25)

Apesar destes resultados, o Relatório evidencia que os resultados do ensino médio foram beneficiados pelo resultado da rede privada e adverte que, em nível nacional, as médias estão sendo estimadas em valores maiores do que os estimados para as escolas do Rio de Janeiro, conforme se pode observar a seguir:

TABELA 27. Metas estimadas para o IDEB - Rio de Janeiro e Brasil - 2005 a 2009

	Anos	Iniciais	do EF	Anos	Finais	do EF	Ensino	Médio	
IDEB da rede	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Estadual RJ	3,7	3,8	4,0	2,9	2,9	3,1	2,8	2,8	2,8
Meta RJ	-	3,8	4,1	-	2,9	3,1	-	2,8	2,9
Meta BR	-	4,0	4,3	-	2,9	3,5	-	3,1	3,2

Fonte: TCE-RJ (2011, p.25)

Os resultados obtidos no IDEB pelas redes de Ensino Fundamental municipal e estadual, do município de Itaguaí, estão relativamente abaixo da média em relação ao desempenho de outros municípios do Rio de Janeiro. Entretanto, é curioso observar a grande evolução que a rede municipal teve, no ano de 2009, nos anos finais do Ensino Fundamental, elevando o resultado alcançado pelo município, no *ranking* do Estado do Rio de Janeiro, da 75ª posição, em 2007, entre 83 avaliados, para a 21ª posição, entre 80 avaliados. Esses resultados nos mostram que houve uma melhoria significativa no resultado alcançado. Pode-se observar a posição de Itaguaí no *ranking* estadual na tabela a seguir:

TABELA 28. Ranking da rede do Ensino Fundamental – municipal e estadual local, em Itaguaí, em relação aos outros municípios do Estado do Rio de Janeiro

ENSINO FUNDAMENTAL	NOTAS			RANKING		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Municipal – anos iniciais	3,3	3,7	4,1	76º de 88	73º de 91	60º de 91
Municipal – anos finais	3,0	2,9	4,0	62º de 73	75º de 83	21º de 80
Estadual – anos iniciais	3,8	4,1	3,8	43º de 71	40º de 77	52º de 69
Estadual – anos finais	3,2	2,7	3,0	60º de 90	77º de 60	70º de 90

Fonte: TCE (2011, p.26). [Dados adaptados pela autora].

Os resultados apurados pelo IDEB são enviados a todas as escolas públicas do Rio de Janeiro para que os desvios possam ser corrigidos e os resultados esperados alcançados. A evolução dos números de escolas, professores, alunos e a proporcionalidade de professores em relação ao número de alunos de cada segmento nos mostra o quadro da educação disponibilizado aos munícipes de Itaguaí em idade escolar. Constatou-se que houve uma

diminuição no número de creches, no município, no período de 2001 a 2006, e também no número de professores; entretanto, o número de alunos matriculados aumentou significativamente, mostrando que a diminuição dos investimentos na ampliação do número de creches e de contratação de professores aumentou consideravelmente o rateio de alunos por professor. Posteriormente, o número de creches foi elevado até que, em 2010, sofreu uma drástica redução no número de estabelecimentos que as abrigavam creches no município, de 10 para apenas sete; entretanto, o número de professores aumentou e o número de matrículas diminuiu. Provavelmente, as condições de ocupação do espaço se tornaram muito críticas devido à divisão dos espaços existentes com as demais pessoas dos espaços excluídos. Essas análises podem ser observadas na Tabela 29, a seguir.

TABELA 29. Evolução no número de creches, professores e matrículas, em Itaguaí, entre 2003 e 2007.

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	13	43	392	9.1	11.4
2004	13	40	384	9.6	18.7
2005	13	40	313	7.8	16.4
2006	10	30	514	17.1	15.8
2007	16	50	863	17.3	19.6
2008	15	72	1.020	14.2	17.5
2009	17	74	1.251	16.9	17.2
2010	7	79	1.139	14.4	14.5

Fonte: TCE-RJ (2007; 2010). [Dados adaptados pela autora].

Com relação aos investimentos na pré-escola do município, ocorreu um aumento no número de unidades escolares, no número de docentes e no número de alunos matriculados. Entretanto, em 2010, houve uma diminuição no número de estabelecimentos dedicados à educação pré-escolar. Segundo o Tribunal de Contas do Estado, “na pré-escola, a rede municipal de Itaguaí foi responsável por 83% das matrículas em 2010.” (TCE-RJ, 2011, p.32). Esses resultados podem ser observados na Tabela 30, a seguir:

TABELA 30. Evolução do número de pré-escolas, professores e matrículas, em Itaguaí, entre 2003 e 2007

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	54	153	2.666	17.4	17.0
2004	54	168	2.830	16.8	17.0
2005	54	233	3.094	13.3	16.8
2006	57	229	3.748	16.4	16.7
2007	51	254	3.217	12,7	18,0
2008	46	271	3.146	11,6	16,6
2009	49	281	3.304	11,8	16,9
2010	33	281	2.671	9,5	12,6

Fonte: TCE-RJ (2007; 2009). [Dados adaptados pela autora].

Com relação ao Ensino Fundamental, também houve um aumento no número de estabelecimentos de ensino até o ano de 2010. Em relação ao número de professores e número de matrículas, houve um aumento, até 2006, e depois, uma diminuição desses números, até 2010, conforme se observa na Tabela a seguir:

TABELA 31. Panorama do Ensino Fundamental total, em Itaguaí, entre 2003 e 2010

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	62	1.161	19.625	16,9	18,5
2004	61	1.178	19.126	16,2	18,1
2005	62	1.510	22.553	14,9	17,8
2006	64	1.469	22.397	15,2	17,6
2007	64	1.366	22.339	16,4	21,3
2008	59	1.325	20.154	15,2	19,1
2009	66	1.224	20.307	16,6	21,0
2010	67	1.207	20.020	16,6	21,1

Fonte: TCE-RJ (2007; 2010). [Dados adaptados pela autora].

Com relação ao Ensino Médio, no município, houve uma diminuição de unidades, no período de 2001 a 2010. Ocorreu, também, um decréscimo no número de professores e de alunos matriculados. Segundo o Relatório do TCE-RJ (2012, p.33),

O número de matrículas oscilou em -11% no período de 2005 a 2010, com variação de -20% no quadro de docentes, influenciando proporcionalmente no rateio de alunos por professor. A rede estadual de ensino teve 11% dos alunos matriculados de 2010.

Apesar dessas diminuições, o rateio alunos/professor também diminuiu, proporcionalmente, tornando-o significativamente menor do que o rateio realizado no Estado do Rio de Janeiro. Tais resultados podem ser observados na próxima Tabela.

TABELA 32. Panorama do Ensino Fundamental – rede estadual, em Itaguaí, entre 2005 e 2010.

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	13	369	6.643	18,0	19,1
2004	13	390	3.356	16,3	18,0
2005	11	308	5.203	16,9	16,9
2006	11	309	4.436	14,4	16,3
2007	11	241	4.140	17,2	20,2
2008	11	263	3.730	14,2	16,9
2009	11	212	3.042	14,3	18,3
2010	9	209	2.240	10,7	16,3

Fonte: TCE-RJ (2007; 2011). [Dados adaptados pela autora].

Segundo o TCE-RJ (2011, p.33), “mais de dois terços dos municípios teve reduzida a quantidade de estabelecimentos da rede estadual, cujo número de matrículas, em Itaguaí, teve variação de -57%, acompanhado por -32% de docentes.”

TABELA 33. Panorama do ensino fundamental – rede municipal, em Itaguaí, entre 2005 e 2010

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	32	643	11.513	17,9	21,2
2004	32	643	11.308	17,6	21,0
2005	33	1.032	15.598	15,1	21,0
2006	33	971	15.865	16,3	20,5
2007	35	989	16.471	15,7	24,2
2008	34	930	14.537	15,6	23,3
2009	33	825	15.060	18,3	25,7
2010	33	845	15.317	18,1	24,5

Fonte: TCE-RJ (2007; 2011). [Dados adaptados pela autora].

Segundo o relatório TCE-RJ (2010, p. 34),

Houve, no período, variação de -2% no número de alunos e de -18% no quadro de docentes da rede municipal do Ensino Fundamental, propiciando piora do rateio de alunos por professor.

O indicador de distorção de idade por série permite verificar o percentual de estudantes com idade acima do adequado para o ano em estudo.

O Ensino Médio, em Itaguaí, não é oferecido pela rede municipal de ensino. Dos alunos matriculados, 89% são de escolas estaduais e os outros 11% são de escolas particulares estabelecidas no município. A seguir, na Tabela 34, podemos observar o panorama do ensino médio em Itaguaí:

TABELA 34. Panorama do Ensino Médio total, em Itaguaí, entre 2003 e 2010

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	20	400	7.362	18,4	16,4
2004	19	514	6.896	13,4	15,1
2005	17	468	6.209	13,4	13,3
2006	16	510	6.116	12,0	13,2
2007	15	335	5.467	16,3	15,8
2008	16	383	5.729	15,0	12,8
2009	17	389	5.565	14,3	13,9
2010	17	406	5.383	13,3	13,9

Fonte: TCE-RJ (2007; 2010). [Dados adaptados pela autora].

Podemos observar, na tabela a seguir, que houve uma constância no número de unidades que ofereceram Ensino Médio estadual, em Itaguaí, desde 2005, como, no mesmo período, segundo a tabela anterior, ocorreu uma elevação no número de estabelecimentos; essa elevação significa que esses estabelecimentos são de origem privada, uma vez que o município não oferece Ensino Médio aos seus munícipes.

TABELA 35. **Panorama do Ensino Médio estadual, em Itaguaí, entre 2003 e 2010**

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/ professor no município	Rateio alunos/ professor no Estado
2003	13	295	5.967	20,2	19,9
2004	12	375	5.536	14,8	17,9
2005	11	383	5.540	14,5	15,2
2006	11	440	5.386	12,2	15,1
2007	11	304	5.272	17,3	18,6
2008	11	343	5.119	14,9	15,1
2009	11	318	4.945	15,6	16,2
2010	11	352	4.781	13,6	15,1

Fonte: TCE-RJ (2007; 2010). [Dados adaptados pela autora].

Em fevereiro de 2010, foi inaugurada simbolicamente a unidade do CEFET, em Itaguaí, porque, desde 2008, já era oferecido, no município, em um espaço cedido pela prefeitura, um Curso Técnico de Portos, visando atender a um projeto formativo desenvolvido em conjunto com a empresa Vale. A ideia de se ter uma unidade do CEFET, em Itaguaí, era a de que essa unidade fosse concebida

[...] como uma das escolas orientadas pelo conceito de cidade-pólo, que, tendo como referência o conjunto de municípios de mesorregiões, visa aproveitar o potencial de desenvolvimento, a proximidade com Arranjos Produtivos Locais (APL), a possibilidade de parcerias e infraestrutura existentes.

Localizada no Distrito Industrial de Itaguaí, à margem da Rodovia Rio-Santos, destina-se a ser mais uma Unidade de Ensino a assumir a missão institucional do CEFET/RJ: promover a educação mediante atividades de ensino, pesquisa e extensão que propiciem, de modo reflexivo e crítico, na interação com a sociedade, a formação integral (humanística, científica e tecnológica, ética, política e social) de profissionais capazes de contribuir para o desenvolvimento cultural, tecnológico e econômico dessa mesma sociedade. (CEFET, 2010; *online*).

Em 2010 o CEFET-Itaguaí oferecia, também, o Curso Técnico de Mecânica Industrial e o Curso de Graduação em Mecânica.

Em 2011, os alunos regularmente matriculados em Unidades Escolares da Secretaria de Estado e Educação do Estado do Rio de Janeiro que estivessem cursando a 1ª ou a 2ª séries do Ensino Médio puderam participar do processo seletivo para ingresso nos Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e

Emprego (PRONATEC). Os cursos oferecidos em Itaguaí foram realizados pelo SENAC para almoxarife, auxiliar administrativo, auxiliar de operações em logística, auxiliar de pessoal, camareira(o) em meios de hospedagem, e recepcionista em meios de hospedagem. Também foram oferecidos pelo SENAI-Itaguaí duas turmas de operador de computador (Rio de Janeiro, 2011).

A partir de 2001, o IBGE tem realizado um levantamento periódico das instituições públicas municipais, apresentando as principais informações sobre as estruturas administrativas das prefeituras, suas articulações institucionais e a situação da educação, da saúde, da habitação, do saneamento básico, dos direitos humanos e outras informações que ajudam a moldar o perfil do município. Com base nessas informações, não foram constatadas ações, ou conselhos relacionados com o trabalho, no período de 2003 a 2011, em Itaguaí. No ano de 2003, não foram apurados os dados relacionados com o município de Itaguaí. Em 2004, não foram coletadas informações relacionadas a trabalho/emprego ou à educação.

Em 2005, o IBGE identificou que, na área de Educação, existia o Conselho Municipal de Educação, desde o ano de 1991, com caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. É paritário e composto por representantes do órgão municipal de educação, pelo representante de pais e alunos, pelo representante do sindicato/associação de profissionais da educação e outros. Segundo as informações disponibilizadas pelo IBGE, as reuniões ocorrem mensalmente ou em prazos menores, em decorrência das demandas. Foram destacadas, como atribuições do Conselho Municipal de Educação, a participação na elaboração de políticas públicas para a educação do município, a aprovação do plano municipal de educação. Entretanto, este Conselho não avalia nem se manifesta sobre o plano plurianual de educação, não fiscaliza a aplicação dos recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros destinados aos setores público e privado de educação, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais.

Em 2006, o panorama para o Conselho Municipal de Educação permaneceu o mesmo, e não foram apuradas informações referentes ao trabalho/emprego. Em 2007, não ocorreu apuração de dados no município de Itaguaí. Em 2008, o IBGE não apurou os dados referentes a educação ou ao emprego/trabalho. Em 2009, o IBGE passa a identificar como programas ou ações de geração de trabalho e renda as Políticas de Apoio ao Primeiro Emprego de Jovens e Adolescentes, no município. As informações sobre o Conselho Municipal de Educação foram simplificadas, sendo omitidas aquelas relacionadas com as suas ações que apareciam em anos anteriores. Em 2010, não foram apurados dados no município de Itaguaí. Em 2011, as informações relacionadas ao Conselho Municipal de Educação permaneceram resumidas, não possibilitando a identificação de suas ações e, apesar de serem apuradas, não foram constatadas ações relacionadas a emprego e/ou trabalho em Itaguaí.

A partir dessas informações, podemos observar que os investimentos realizados pelo município para o desenvolvimento da Educação Básica foram significativos, no período avaliado, refletindo-se nos resultados apurados pelo IDEB, em 2009, com a superação de mais de 50 posições no *ranking* estadual. O empenho proporcionou uma elevação das notas apresentadas pelos alunos nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental municipal.

Entretanto, há de se evidenciar que, apesar dos resultados positivos, a média alcançada ainda está abaixo da média do total relativo ao índice, que é de dez pontos. Ainda há muito que se melhorar, mas os resultados preliminares apontam que os primeiros passos estão sendo dados para que a rede de ensino público de Itaguaí possa se posicionar entre os primeiros lugares no *ranking* estadual.

4.4 Organização, e implantação das políticas públicas de qualificação profissional em Itaguaí - PNQ

As ações de qualificação profissional patrocinadas pelo Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional são promovidas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego. Os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) são distribuídos por intermédio dos PlanTeQs e dos PlanSeQs. A Secretaria de Trabalho e Renda, do governo do Estado do Rio de Janeiro, é a responsável pela proposição destas políticas públicas de trabalho e renda, em articulação com os diversos setores do Estado. A partir de 2006, além de incluir os recursos para a qualificação e requalificação profissional e social, os recursos do Planteq também passaram a incluir os programas relacionados à intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro desemprego. As inscrições para realização dos cursos foram centralizadas nas Agências de Trabalho e Renda, em todo o Estado do Rio de Janeiro, e articuladas, também, pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em Itaguaí, o PlanteQ foi operacionalizado da maneira que passamos a descrever.

Em 2003, foi montado um consórcio entre vários municípios da Baixada Fluminense denominado Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense/RJ (CISBAF), constituído pelos municípios de Nova Iguaçu, São João de Meriti, Duque de Caxias, Queimados, Japeri, Belford Roxo, Paracambi, Nilópolis, Magé, Guapimirim e Itaguaí. Este consórcio tinha como objetivo firmar convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Política Pública de Emprego, para estabelecer cooperação técnica e financeira que possibilitasse o desenvolvimento de atividades relacionadas à qualificação social e profissional, instituídas no âmbito do PNQ para beneficiar cerca de 860 educandos. Essas ações foram desenvolvidas nos municípios por intermédio do Plano Territorial de Qualificação - PlanTeQ para a qualificação de micro e pequenos empreendedores, de trabalhadores autônomos/autogestionados, de trabalhadores desocupados e de trabalhadores em risco de desocupação (BRASIL, 2003, p. 73).

Em 2005, a Prefeitura Municipal de Itaguaí desvinculou a Secretaria Municipal de Assistência Social da área da Saúde, efetivando a Assistência Social como Política Pública. Em sua concepção, a proposta da Secretaria Municipal de Assistência Social era a de combater a vulnerabilidade e possíveis exclusões sociais. Por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), equipe técnicas multidisciplinares construíram agendas intersetoriais para interagir com as demais Políticas Públicas (educação, saúde, habitação, trabalho e renda, etc.).

Desde 2007, os CRAS de Itaguaí realizam a qualificação e a inclusão produtiva (geração de renda) (ITAGUAÍ, 2009, p. 1-9). Nesse sentido, a SMAS passou a ser a responsável pelas ações de qualificação promovidas pela prefeitura.

Para atender à Resolução nº 495, de 13 de junho de 2006, ocorreu a integração das ações de orientação profissional, intermediação de mão de obra e habilitação ao seguro-desemprego. Entretanto, somente em 28 de novembro de 2007, com a Resolução nº 560, que se estabeleceram regras para a execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do SINE.

Em 2007, foi firmado um convênio com o Instituto de Desenvolvimento Comunitário (IDESC), por meio do PLANTEQ 2007 (Plano Territorial de Qualificação Profissional), com verbas do FAT, para realização de um Curso de Recepcionista de Hotel com conversação de inglês e espanhol.

Em 11 de junho de 2008, por meio da Resolução nº 578, os beneficiários do Programa Bolsa Família passaram a compor o público beneficiário do PlanTeQ. O objetivo foi incluir 20% dos beneficiários no mundo do trabalho, mediante emprego formal, estágio remunerado e ação de jovem aprendiz, nos termos da legislação vigente. Em 2008, foi firmado um convênio entre o MTE, por intermédio do Planseq Serviços, com o Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação de Nova Iguaçu, Itaguaí e Paracambi (SINDEACONI), integrante da Federação Nacional dos Trabalhadores em Serviços, Asseio e Conservação, Limpeza Urbana, Ambiental e Áreas Verdes (FENASCON). O público prioritário foram os trabalhadores sem ocupação, de preferência os cadastrados nos postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Nesse convênio, foram oferecidos os seguintes cursos: auxiliar de conservação ambiental, auxiliar de conservação urbana, auxiliar de conservação de áreas verdes, auxiliar de conservação e limpeza em edifícios, auxiliar de lava-jatos, auxiliar de lavanderia, porteiro de edifícios, bombeiro civil e auxiliar de turismo receptivo, todos com 200h de carga horária (FENASCON, 2008, p.7; 14). Também foi verificado que, em 2008, foram realizados repasses diretos para o Gabinete do Prefeito de Itaguaí, relativos às ações de assistência social para serviços socioeducativos para jovens entre 15 e 17 anos (CGU, 2008).

Em 2009, o Pró Jovem urbano foi direcionado aos jovens em idades entre 18 e 29 anos para oferecer a conclusão do Ensino Fundamental mediante processo de aceleração escolar junto com cursos de qualificação. (CGU, 2009) Também, foram oferecidas vagas para qualificar profissionais e, posteriormente, direcioná-los aos postos do Sistema Nacional de Empregos (SINE) para encaminhamento às empresas. Ainda em 2009, foi lançado o edital do PlanSeq Siderurgia, no âmbito do PNQ, para o oferecimento do Curso de Capacitação de Trabalhadores para o Setor de Siderurgia e Segmentos Afins que foram ofertados em Itaguaí para a capacitação de trabalhadores da CSA e das obras do Arco Rodoviário (MTE, 2009, p.41). Segundo a SMAS, responsável pelo Programa Pró-jovem Adolescente, ele foi estruturado para garantir o fortalecimento e a autonomia das famílias e dos jovens entre 14 e 17 aos. Este programa foi desenvolvido pela SMAS em dois ciclos:

Ambos possuem grupos socioeducativos envolvendo temas inerentes a Juventude, tais como, Direitos Humanos e Socioassistenciais, Trabalho, Cultura, Lazer e Saúde. Na parte específica o Ciclo I tem atividades voltadas para Teatro,

Dança e Esportes. A partir do Ciclo II além das anteriores começam as oficinas voltadas para informática e capacitação para o trabalho (SMAS, 2009, p.8).

No ano de 2010, verificou-se, no Portal da Transparência, que ocorreu a implantação de ações do PróJovem direcionadas para adolescentes de 15 a 17 anos (PróJovem Adolescente), e o Planteq ofereceu cursos de montador de estruturas metálicas para os trabalhadores de Itaguaí. Ainda segundo o Portal da Transparência, em 2011, a Prefeitura manteve as ações do PróJovem Adolescente (CGU, 2011).

Visando verificar *in loco* o procedimento de algumas ações que envolviam os cursos promovidos pelo PNQ, foram realizadas entrevistas com representantes de entidades que faziam a composição da qualificação em Itaguaí.

Na entrevista realizada com a Assessora de Proteção Social Básica, da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) constatamos que o município não possui uma Secretaria específica para o Trabalho. As ações de geração de trabalho e renda são realizadas pela SMAS em conjunto com as demais ações sociais. Segundo a Assessora de Proteção Social Básica, da SMAS, a partir de 2005, a geração de trabalho e renda deixa de ser o foco da Secretaria, e as ações passam a se concentrar na gestão produtiva; entretanto, essa mudança resultou em uma diminuição dos recursos repassados à SMAS. De 2004 a 2007, a Secretaria recebeu recursos do FAT para a realização de oficinas de adereços. Por meio dos convênios que foram firmados entre o SENAI e a SMAS, foi possível promover ações de qualificação para os Centros Sociais com o patrocínio do Ministério do Trabalho. O Município possui quatro Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com salas de atendimento psicossocial, recepção, sala de reunião, sala de atividades diversas (como informática, estímulo à leitura, brinquedoteca), sala multifuncional, banheiros e cozinha. Segundo a Assessora de Proteção Social Básica, os CRAS estão localizados nos bairros Califórnia, Brisamar, Centro e Chaperó. Esses bairros foram definidos de acordo com o mapeamento da população em vulnerabilidade social executado pela Secretaria, no período de 2005 a 2006. A Assessora de Proteção Social Básica da SMAS destacou que o objetivo seria construir o CRAS para a população que demandasse por serviços de assistência social. Nesse caso, a comunidade atendida em cada CRAS teria algumas identidades, como espaço geográfico, características sociais, culturais que estimulariam e que facilitariam o desenvolvimento de vínculos sociais em grupos de convívio. Foi destacado pela entrevistada que a rede de proteção básica da SMAS, além de desenvolver vários programas sociais, é responsável, também, pela implantação do Programa Pró-Jovem Adolescente, para jovens de 14 a 17 anos, composto por dois ciclos e integrado ao Programa Bolsa Família e ao Programa de Atenção Integral à Família. Os jovens participam, também, de oficinas de informática e são capacitados para o mundo do trabalho conforme legislação vigente. Ao todo, a SMAS atende a cerca de 200 jovens. Desde 2009, o CRAS de Chaperó prepara pessoas para o mercado de trabalho e inclusão digital. Também desenvolvem a inclusão digital dos idosos da região. Em que pesem a estrutura oferecida e o conteúdo abordado nos cursos, a imaturidade de alguns jovens para o ingresso no mundo do trabalho foi destacada como um fator que dificulta as ações de qualificação. Verificamos, na entrevista, que não são realizados cursos específicos para os trabalhadores rurais de Itaguaí.

Foi realizada, também, uma entrevista com a Diretora do Centro de Oportunidades da Prefeitura de Itaguaí para verificar quais as oportunidades de trabalho oferecidas para a área rural. Segundo a Diretora, o Centro de Oportunidades é um projeto antigo da Prefeitura, que desenvolve ações com recursos próprios. As oportunidades de emprego são direcionadas para os trabalhadores do setor urbano. Quando perguntada por que as ações não eram direcionadas também para a área rural, a Diretora respondeu que o Centro de Oportunidades não recebia ofertas de emprego para a área rural e que os trabalhadores rurais não procuravam por essas vagas. Constatamos, também, que não eram oferecidas oportunidades de qualificação aos cadastrados. O Centro de Oportunidades está alocado na Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Nesse caso, não existia uma Secretaria específica para Trabalho e Renda na Prefeitura de Itaguaí. O Centro de Oportunidades é bem localizado, em frente à Prefeitura, mas ocupa um espaço pequeno e possui poucos funcionários.

Diante da falta de oportunidades para os trabalhadores rurais, no Centro de Oportunidades da Prefeitura de Itaguaí, foi realizada uma entrevista com a representante da Agência Estadual de Trabalho e Renda, que abriga o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda e o posto do SINE em Itaguaí. Segundo a entrevistada, a dinâmica do SINE de Itaguaí depende da disponibilização de vagas pelo empregador. Ao preencher o perfil da vaga, o trabalhador cadastrado será encaminhado para o processo de seleção. O encaminhamento do trabalhador para a qualificação no SENAI ocorrerá quando ele estiver no seu terceiro seguro desemprego em um período de dez anos. Quando foi questionada sobre a existência do oferecimento de vagas para o trabalhador rural, a representante informou que essa situação não ocorria no SINE de Itaguaí; o produtor rural não oferecia vagas e os trabalhadores rurais não procuravam o posto SINE. Segundo a Diretora, os trabalhadores rurais não procuravam o SINE porque, provavelmente, desconheciam os procedimentos ou não possuíam informações suficientes. Outro fator abordado pela representante do SINE de Itaguaí como possível causador da ausência de cadastro de trabalhadores rurais era a falta de cadastramento no PIS, uma vez que esse número deveria ser informado para fazer a sua inserção junto ao Ministério do Trabalho. Ao ser questionada se a implantação de novas empresas no município e o desenvolvimento econômico da região, em função das obras de expansão do porto, aumentaram as oportunidades de emprego, a representante do SINE respondeu que, nos últimos anos, a oferta de vagas diminuiu e a procura aumentou muito; que a maior parte das empresas que estão sendo implantadas em Itaguaí já trazem trabalhadores de outros estados; além disso, muitos trabalhadores estão buscando o município para residir e tentar uma oportunidade de emprego nas obras do Porto. Segundo essa entrevistada, a existência de duas agências de emprego públicas na região gera uma concorrência entre elas, e isso compromete a oferta de vagas. A mudança do posto para o atual local também fez com que as oportunidades diminuíssem. O posto está localizado em um lugar afastado do centro do município, e nem mesmo a comunidade do entorno sabe que funciona um posto do SINE nas proximidades. A estrutura destinada ao posto é precária, e ele fica localizado no 2º andar de um prédio público.

Em função do encaminhamento do SINE dos trabalhadores desempregados para a qualificação no SENAI, entrevistamos a pedagoga e representante dos cursos de qualificação do SENAI de Itaguaí. A entrevistada informou que a dinâmica de encaminhamento dos trabalhadores desempregados ao SENAI pelo SINE ocorre em função das exigências impostas

pelo MTE, que publica um edital com os cursos que serão oferecidos para os trabalhadores cadastrados pelo SINE. Esses trabalhadores são obrigados a participar dos cursos e, em caso de abandono, perdem o seguro desemprego. Segundo a pedagoga, essa situação os torna totalmente desanimados e desmotivados. A entrevistada evidenciou que esses trabalhadores só participam dos cursos porque não possuem alternativas e que essa situação está longe de alcançar o objetivo do governo que é o de qualificar os trabalhadores para evitar o desemprego. Verificamos que existe outra forma de encaminhamento aos cursos de qualificação do SENAI que é realizada pelo CRAS. Nesse caso, os representantes do CRAS escolhem os cursos que serão oferecidos aos seus cadastrados. Segundo a pedagoga, a seleção dos candidatos é realizada pelo CRAS. Entretanto, a seleção do PRONATEC ocorre de outra maneira: o SENAI faz a divulgação de seus cursos nas escolas estaduais da região. Depois, é realizada uma triagem daqueles que atendem aos pré-requisitos e os selecionados escolhem os cursos disponíveis. Segundo a pedagoga, não são oferecidos cursos de qualificação para a área rural, e os cursos oferecidos são mais voltados para a área de mecânica e logística. Esses cursos oferecem em torno de 160 horas e são realizados pelos mesmos professores que ministram cursos para o SENAI. Nos cursos de qualificação, existem alunos de várias faixas etárias. Segundo a pedagoga, muitas vezes, os mais jovens não aproveitam as oportunidades concedidas pelo SENAI por falta de maturidade e acabam abandonando o curso.

4.5 Ações de Qualificação Profissional na Área Rural

Diante da falta de oferecimento de cursos de qualificação, por parte dos convênios do PNQ e dos programas públicos de emprego e renda para os trabalhadores da área rural, as demais entrevistas foram direcionadas para os setores que atuavam exclusivamente com o trabalhador rural, como a Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, de Itaguaí, o Sindicato Rural e a EMATER.

A Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Itaguaí (SMAAP) se dedica ao desenvolvimento do projeto de produtos biofortificados no município. A partir do primeiro semestre de 2011, o município de Itaguaí começou a ganhar destaque, nos noticiários, em função da parceria estabelecida entre SMAAP e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para desenvolvimento do Projeto Biofort, que consistia na distribuição de sementes de alimentos biofortificados para os agricultores de Itaguaí.

Foi firmado um convênio entre a Prefeitura de Itaguaí e a Embrapa Agroindústria de Alimentos para a instalação de uma unidade de observação, no município, que possibilitasse a multiplicação de sementes, ramas e manivas de cultivos do projeto. A unidade de observação foi instalada com mandioca, arroz, feijão, abóbora, batata doce, feijão caupi, além de dois cultivares de milho de alta qualidade proteica oriundas da Embrapa de Milho e Sorgo (NUTTI, 2011, p.10).

No segundo semestre de 2009, ocorreu a ampliação da parceria mediante a construção de uma agroindústria para a secagem dos cultivares e sua transformação em farinha, especialmente a da batata doce de polpa alaranjada que obteve uma boa aceitação por parte

dos produtores da região. Esses alimentos foram distribuídos para a Escola Estadual (municipalizada) Pedro Antônio de Aguiar, em Valinha, na estrada de Santa Rosa; para a Escola Estadual (municipalizada) Santa Rosa, em Chaperó; para a Escola Municipal Renato Gonçalves Martins, na Reta dos 800; e para a Escola Municipal Oscar José de Souza, no Centro. Foram selecionados, para a realização do projeto inicial, 10 produtores com competência produtiva comprovada. Posteriormente, novos produtores poderiam ser inseridos no projeto.

Na entrevista realizada com a Diretora de Projetos da SMAAP, constatamos que a realidade da área rural de Itaguaí é bastante complexa. Existem diversos casos e, dentre eles, se destaca o dos produtores que atuam em parceria com a SMAAP na produção de alimentos biofortificados. Nesses casos, o papel da Secretaria é dar o suporte técnico, além das sementes e mudas modificadas, para que o produtor possa desenvolver adequadamente sua produção. Posteriormente, esta produção é adquirida para fazer a composição do cardápio da merenda escolar. Como a produção não é contínua durante todo o ano, alguns alimentos do programa, como o feijão, a batata, a mandioca e a abóbora são oferecidos às escolas a cada três meses. Em função da pequena produção, o abastecimento com alimentos biofortificados para todas as escolas do município se torna inviabilizado; por isso, foram escolhidas cinco escolas para participarem do programa. A Secretaria também é responsável pela manutenção da horta orgânica municipal em seus espaços. A colheita desta horta ocorre de maneira programada para que haja produção durante o ano inteiro e para que possa abastecer todas as escolas do município.

Ao ser questionada sobre as ações de capacitação desenvolvidas pela SMAAP, a Diretora informou que, geralmente, quando ocorrem capacitações, elas acontecem na própria Secretaria; entretanto, poucos produtores aparecem para os eventos. Esse procedimento de realizar eventos na Secretaria ocorre porque não existem técnicos em número suficiente para visitar todas as propriedades. Para maximizar os esforços, a Secretaria visita aqueles que se manifestam interessados em participar das suas ações.

As ações da SMAAP são estruturadas da seguinte maneira: é escolhida uma data para a realização do evento. A partir de então este é divulgado, preliminarmente, na Expo e, depois, por meio de cartazes e panfletos. Durante a ação, são utilizados recursos como a apresentação de filmes ou slides que favoreçam o aprendizado. Algumas vezes a secretaria traz palestrantes de fora; mas sempre oferece todo o material de apoio necessário à realização do curso ou da oficina. Apesar de poucos se interessarem pelas ações de qualificação, os que se interessam são assíduos. Participam ativamente e fazem várias perguntas, demonstrando interesse sobre os temas abordados. Já foram realizadas várias ações sobre os temas relacionados com a compostagem, o biodigestor (com distribuição de biofortificantes durante o evento), hortas urbanas, alimentos biofortificados (em parcerias com a EMATER e com alguns produtores). Não existem exigências para que um produtor possa participar dessas ações de qualificação.

A divulgação das ações da SMAAP é realizada, anualmente, na EXPO Itaguaí que, originalmente, se caracterizava por ser uma exposição agropecuária representativa para a região; entretanto, com o passar do tempo, a exposição foi adquirindo características mais urbanas e congregando inúmeras outras atrações além das relacionadas com a área rural.

Atualmente, a EXPO Itaguaí é um evento de grande porte na região e mobiliza inúmeras pessoas em seu entorno. Em virtude da sua abrangência, a SMAAP aproveita o evento para divulgar suas ações e promover um concurso que premia os agricultores que mais se destacam no município. Os prêmios vão desde adubos, calcário, ferramentas, equipamentos de segurança, carrinhos de mão a troféus, de acordo com a colocação do candidato. Para participar do concurso, é necessário que o produtor apresente seus produtos e que o faça em sintonia com o padrão comercial, de acordo com alguns critérios de qualidade estipulados pela própria SMAAP e relacionados com o peso, a aparência e o tamanho, que irão basear o julgamento. Os julgadores são escolhidos dentre os representantes das outras entidades da região que também atuam na área rural, como a UFRRJ, a EMATER, a EMBRAPA e o Sindicato Rural.

Após a divulgação das ações da SMAAP, na Expo, os cursos são formados em função da demanda existente. Geralmente, os cursos, as oficinas e as palestras desenvolvidos pela Secretaria são financiados com recursos próprios. Outra forma de divulgação das ações de qualificação praticadas pela Secretaria é a afixação de cartazes em locais de grande movimento, com o intuito de atrair o público interessado; em alguns casos, a própria Secretaria entra em contato com os produtores por meio de ligações telefônicas. Apesar desses esforços, segundo a Diretora de Planejamento, a grande maioria não se interessa pelas ações. De cada 100 pessoas que poderiam participar, apenas três realmente se interessam. Na maior parte das vezes, eles não podem sair, durante a semana, para fazer um curso na Secretaria, porque trabalham a semana toda. Uma alternativa encontrada por aqueles que realmente estão interessados é a de enviar suas esposas para realizar os cursos e aproveitar a oportunidade. Nesses eventos, habitualmente, são oferecidos lanches para aumentar a sua atratividade, mas, mesmo assim, o número de participantes é sempre inferior ao esperado.

Outro fator destacado pela Diretora de Planejamento é que muitos querem executar suas atividades a seu modo e são resistentes à adoção de novas metodologias. Só aceitam a mudança em último caso, quando não veem mais chances de serem exitosos com os procedimentos realizados à sua maneira. Só quando acontece alguma coisa extraordinária é que procuram a Secretaria.

Quando questionada sobre se já ocorreram ações de qualificação fora do espaço da Secretaria, a Diretora de Planejamento da SMAAP respondeu que sim, que foram realizadas ações de campo em uma igreja localizada em Mazomba (área rural do município) e que a frequência foi bem maior nesse evento do que a frequência das ações que ocorrem no espaço da SMAAP. O público alcançado por essas ações é caracterizado, na maior parte das vezes, pela presença de homens maiores de 35 anos. Só quando esses homens não podem comparecer é que suas esposas os substituem. Usualmente, os agricultores saem satisfeitos dos eventos, e alguns colocam o que aprenderam em prática. Na maioria dos casos, aqueles que procuraram a Secretaria para se qualificar em determinada área colocam o que aprenderam em prática e apresentam bons resultados.

Para a Diretora de Projetos, ocorreram mudanças significativas na região, nos últimos dez anos, motivadas pela instalação de várias empresas em Itaguaí e em seu entorno, principalmente em função da expansão do Porto de Itaguaí e da construção do Arco

Rodoviário. Essas empresas priorizaram a oferta de empregos para os moradores de Itaguaí e provocaram uma grande oferta de trabalho e estudos na área urbana.

Segundo a Diretora de projetos da SMAAP, a precariedade do trabalho rural influencia na escolha dos trabalhadores pela área urbana. Em muitos casos, essa opção está relacionada com os benefícios oferecidos ao trabalhador urbano e que não são ofertados ao trabalhador rural, como auxílio transporte, plano de saúde, além das facilidades de transporte para diversas localidades, proximidades de estabelecimentos culturais, escolas e unidades de saúde. Em contrapartida, permaneceram no campo as pessoas mais idosas e com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho urbano. Conseqüentemente, os produtores rurais enfrentam dificuldades para encontrar trabalhadores qualificados em/para atividades relacionadas com a agropecuária.

Na perspectiva da Diretora, o pagamento de melhores salários e o oferecimento de benefícios adicionais fariam com que esses trabalhadores ficassem no campo e deixassem de buscar oportunidades na cidade, pois estariam dentro de sua área de conforto. Ela acredita que, futuramente, a área rural do município de Itaguaí sofrerá uma retração, tornando-se uma área rural em expansão para a urbana. Destacou, também, que essa área de expansão já está prevista no Plano Diretor do Município.

Ao buscarmos informações na SMAAP, surgiram diversas dificuldades para encontrar onde a Secretaria estava localizada. As atendentes da Prefeitura sabiam informar que a Secretaria havia mudado de espaço, mas não sabiam informar sua atual localização. Sabiam que ficava perto do Parque da EXPO. Ou seja, não existia um procedimento organizado para informar a mudança de local da SMAAP. O atual local é de difícil acesso para uma pessoa que está sem condução própria, já que fica, pelo menos, a um quilômetro de distância do ponto de ônibus e é necessário passar por duas guaritas com seguranças, ao longo do caminho. A localização pode ter sido uma boa escolha para colocar em prática as ações desenvolvidas pela SMAAP, como as hortas urbanas e o biodigestor, devido às extensões de terras disponíveis para essas ações, mas dificultou o acesso para aqueles que precisam caminhar para encontrar a Secretaria.

Outra entidade que direciona suas ações para a área rural de Itaguaí é o Sindicato Rural; foi realizada uma entrevista com a sua Presidente. A Presidente evidenciou que as principais atividades desenvolvidas no município são a criação de gado de corte e gado de leite, produção de banana, aipim, quiabo, goiaba e coco, além de outras pequenas produções que não apresentam um volume significativo de comercialização agrícola para o município. Também foi lembrada a produção de alguns produtores de produtos biofortificados em parceria com a SMAAP.

Segundo a Presidente, a situação vivenciada pelos produtores rurais de Itaguaí é uma situação sem precedentes. Nos últimos anos, ocorreu uma evasão muito grande de trabalhadores da área rural para a área urbana, em função, principalmente, das atratividades proporcionadas pelas frentes de trabalho criadas para dar sustentação às obras de expansão do Porto de Itaguaí. Além disso, as propriedades rurais localizadas em áreas de baixada foram vendidas por motivo de ofertas vultosas em dinheiro para transformá-las em pátio seco para as empresas que farão uso do Porto de Itaguaí. Diante da cruel realidade destinada aos produtores rurais do município, desde a década de 1990, quando as políticas públicas para a

área rural começaram a escassear, o produtor rural se vê tentado a vender suas terras em troca da garantia de que terá assegurada uma vida tranquila com o valor recebido.

Aos produtores das encostas resta outra realidade, uma realidade pautada pelas indiferenças dos governos municipal, estadual e federal, que direcionam seus olhares apenas para as áreas rurais tradicionais, deixando na amargura aqueles que não estão localizados nessas áreas nem possuem outra possibilidade de sobrevivência que não esteja relacionada com a utilização de suas terras.

Segundo a Presidente, as ações da SMAAP passaram a se na produção de alimentos biofortificados; entretanto, ela alerta que existem outras produções que estão sendo esquecidas no município. Reconhece a importância de se ter uma merenda escolar enriquecida, visando combater a desnutrição nas escolas, mas que outras ações também precisam ser enfrentadas pela Secretaria. Evidencia, ainda, que existem vários produtores localizados em áreas montanhosas, de difícil acesso e que necessitam de assistência técnica e de qualificação profissional para incrementar sua produção. Nesse caso, esses serão os produtores que permanecerão na atividade agrícola de Itaguaí, por não terem em suas terras os mesmos atrativos topográficos que atraíram os olhares das grandes empresas para a região.

A Presidente do Sindicato fez, também, inúmeras críticas à falta de ações de extensão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro para o município de Itaguaí. Para ela, é inconcebível que se tenha uma Universidade Federal Rural tão próxima, e a comunidade rural não ser beneficiada por seus projetos e pesquisas. Deveria ocorrer uma integração maior entre a Universidade e os produtores rurais do município. As ações de extensão não podem ficar restritas aos espaços da sala de aula. Elas precisam extrapolar esses limites e proporcionar o contato de seus pesquisadores e alunos com o dia a dia do mundo rural para que a prática possa ser confrontada com a realidade.

Nos últimos anos, o número de produtores vinculados ao Sindicato só vem diminuindo, demonstrando total falta de esperança de que suas reivindicações possam ser atendidas, se forem evidenciadas de maneira articulada. O número de produtores ativos no cadastro é de 120. Os poucos produtores sindicalizados que procuram a entidade apenas o fazem para buscar assessoria contábil ou jurídica.

Para manter seus funcionários, o Sindicato teve que alugar seus espaços para a prática de atividades comerciais, e, provavelmente, o espaço que, atualmente, está destinado ao seu estacionamento também será transformado para a mesma finalidade para manter a sua sobrevivência.

Pudemos observar que o Sindicato Rural está localizado na principal rua de comércio do município e em frete a um ponto de ônibus. Sua localização é de fácil acesso para qualquer pessoa que o procure. Suas instalações são boas, em frente a um estacionamento. Ao seu lado, existe um mercado, que é alugado pelo Sindicato e que, a princípio, era disponibilizado para que os produtores rurais pudessem comercializar sua produção sem a presença do atravessador. Infelizmente, com o passar do tempo, os boxes foram repassados a outros comerciantes que descaracterizaram a ideia original de geração de renda para os agricultores. Hoje em dia, são poucos os produtores rurais que possuem um espaço para a comercialização de seus produtos no mercado do Sindicato Rural.

Também, foi entrevistada a representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), no município, e responsável pelo oferecimento de cursos de qualificação para a população rural de Itaguaí. Segundo a representante do SENAR, os cursos são divulgados na Expo de Itaguaí e a procura por eles não tem sido muito grande, nos últimos anos. Na verdade, os cursos se concentram mais em ensinar práticas artesanais às mulheres do campo do que metodologias para melhoramento das produções existentes na área rural. Essa representante afirmou que as pessoas que moram na área rural de Itaguaí não se interessam por participar dos cursos, não estão dispostas a se deslocar de suas propriedades para participar de um curso no centro de Itaguaí.

Geralmente, os cursos são elaborados pela agência central do SENAR, no centro do Rio de Janeiro, e são oferecidos aos municípios para que as agências locais os coloquem em prática. Além dos cursos, são realizadas ações como palestras ou oficinas. Dentre os cursos oferecidos pelo SENAR, em Itaguaí, os de informática são os mais procurados.

Quando questionada em relação a uma participação maior nas atividades apresentadas pelo SENAR, na área rural de Itaguaí, a representante respondeu que, nesses espaços, mais próximos das residências dos alunos, os cursos atenderam a um número maior de pessoas.

As principais atividades agrícolas do município elencadas foram a produção de banana, quiabo, aipim, coco e goiaba, que usualmente são produzidas pela agricultura familiar. Evidenciou-se que os grandes produtores se concentram na atividade de gado do leite ou de corte. Alguns desses produtores também desenvolvem outras atividades agrícolas, além da criação de gado. Destacou-se, ainda, que alguns pequenos e grandes produtores beneficiam sua produção visando adquirir um valor melhor para os seus produtos.

Segundo a entrevistada, a expansão do Porto de Itaguaí atraiu muitos trabalhadores da área rural e, em função disso, ficaram no campo somente aqueles que não tiveram condições de ser absorvidos pelo mercado de trabalho como é o caso de mulheres, crianças e idosos. Para ela, essas pessoas que ficaram também não estão interessadas em fazer cursos; na verdade, estão acomodadas com a sua realidade; preferem produzir da mesma maneira que seus pais produziam e se acham conhecedores suficientes de sua produção para colocar inovações em prática.

Foram feitas críticas relacionadas com a falta de atenção da SMAAP para com os produtores que não estão envolvidos com a produção de alimentos biofortificados. A representante destacou que é de fundamental importância que as ações da Secretaria alcancem um público mais abrangente para que os demais produtores possam ter também um espaço no cenário rural do município.

Após a entrevista, observamos que o SENAR ocupa um espaço dentro das dependências do Sindicato Rural; entretanto, ficou evidente que não possui autonomia para direcionar as ações de qualificação para atender às demandas específicas dos trabalhadores rurais. Nesse caso, apenas reproduzem o que é disponibilizado pela Agência Central, localizada, como já registramos, no centro da cidade do Rio de Janeiro.

Ademais, foi realizada uma entrevista com a Supervisora da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), em Itaguaí. Segundo a Supervisora, em anos anteriores, a atuação da EMATER no município era muito forte. Existiam muitas ações de qualificação.

Foi montada uma estrutura de apoio muito boa, com uma unidade didática, uma cozinha experimental, uma unidade de cerâmica com forno e, hoje em dia, tudo está ocioso. A falta de recursos inviabilizou a continuidade das ações. Quando existiam verbas, a unidade ia a todo vapor. Para a Supervisora, as verbas recebidas, atualmente, geralmente suprem as necessidades de manutenção e combustível dos automóveis para a realização de assistência técnica. No mesmo período em que a prefeitura canalizou as ações no seu entorno, a EMATER ficou sem verba para realizar ações em campo. Segundo a entrevistada, quando o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) era municipalizado, era mais fácil o direcionamento das ações de qualificação; agora que é territorializado, ficou mais difícil.

A entrevistada ainda destacou que os conselhos municipais foram desarticulados, dificultando os debates e o direcionamento das ações para o desenvolvimento rural. Enfatizou que o município já foi considerado o maior produtor de quiabo da América Latina, e que a EMATER já foi o principal órgão executor de políticas públicas voltadas para a área rural de Itaguaí. Hoje em dia, só conseguem prestar assistência técnica, e o desenvolvimento de metodologias ficou comprometido.

Atualmente, a EMATER de Itaguaí conta com uma engenheira agrônoma e dois técnicos agrícolas. Há quatro anos, aconteceu um processo de aposentadoria e de demissão. Como eles estão sob o regime celetista, a Secretaria de Estado começou a realizar uma diminuição no quadro de funcionários. Com um quadro restrito, a entrevistada informou que ficou muito complicado realizar ações de qualificação.

Segundo a Supervisora, Itaguaí tem características extremamente urbanas, a agricultura é muito diferente e está localizada próxima aos grandes centros urbanos. Como consequência dessas características, alguns agentes responsáveis pela elaboração das políticas públicas acabam formando uma imagem inadequada de que não existe agricultura no município, e os projetos são direcionados para o norte e o noroeste do estado do Rio de Janeiro por possuírem maior expressividade agrícola.

A EMATER realiza processos de encubagem, em Mazombinha, com atividades que utilizam fibras de bananeira. Também, estão tentando encubar os produtores de leite, mas precisam de um tanque de resfriamento. A Empresa está tentando, da mesma forma, incentivar o turismo rural em Mazomba.

A Supervisora acredita que a qualificação dos trabalhadores rurais gera emprego, mas que é importante que se observe o nicho do mercado, que seja realizada uma organização produtiva, que seja dado um foco para o investimento, que sejam criadas poucas coisas pontuais como, por exemplo, o beneficiamento da polpa da goiaba para a transformação em suco. A entrevistada destacou que a Odebrecht tentou comprar essa produção diretamente dos produtores de goiaba, por intermédio de seu projeto social, mas a quantidade por estes disponibilizada não era suficiente para suprir as necessidades da empresa, e a parceria não foi concretizada.

Para a Supervisora da EMATER, a identificação das demandas das empresas da região é primordial para que seja realizada uma organização produtiva, que tenha expressividade e que possua selo de inspeção municipal que aumente as possibilidades de comercialização. A criação de uma agroindústria deve ser realizada com planejamento e organização produtiva,

que possibilitem sustentação e suporte para os produtores. A Supervisora destaca que, se existisse um ponto de comercialização para os produtos agrícolas e artesanais de Itaguaí, nas margens da Rodovia Rio-Santos, seria uma oportunidade enorme de crescimento para os produtores locais.

A EMATER fica localizada em uma rodovia de acesso ao município de Itaguaí conhecida pelo nome de Reta do Piranema. Apesar de ficar próximo a outros estabelecimentos comerciais, ao chegar para a entrevista, deparamo-nos com um local abandonado, com o mato alto ao redor do prédio. Apesar da boa estrutura física, com cozinha experimental, espaços para reuniões e salas de aula, o prédio precisa de manutenção e reforma. Os espaços estão subutilizados, e existe muita disposição dos funcionários para que as atividades de qualificação sejam retomadas.

Podemos observar, a partir das entrevistas realizadas, que existem ações de qualificação para o trabalhador rural de Itaguaí; entretanto, ocorreu um enfraquecimento generalizado de todos os agentes que promovem essa qualificação. A SMAAP concentrou suas ações na própria Secretaria, o mesmo ocorrendo com o Sindicato Rural e com o SENAR. A EMATER foi desestruturada em número de profissionais, e a diminuição de verbas limitou as ações de qualificação. O que se percebe é que existem ideias para serem colocadas em prática, pessoas dispostas a desenvolver ações de qualificação para o trabalhador rural, mas as restrições enfrentadas por cada instituição desestimulou aqueles que estariam dispostos a modificar a realidade da área rural.

4.6 A qualificação dos trabalhadores rurais de Itaguaí sob a perspectiva dos produtores

Visando contrapor as entrevistas concedidas pelas instituições que promovem qualificação para os trabalhadores rurais do município foram entrevistados oito produtores. Estes foram escolhidos por utilizarem tecnologia diferenciada em sua produção, por empregarem trabalhadores qualificados no uso dessas tecnologias e por possuírem propriedades localizadas nos distritos de Itaguaí e de Ibituporanga, que fazem parte do município estudado.

No distrito de Itaguaí, foram escolhidas, para a realização das entrevistas, as áreas de Mazomba e Mazombinha. No distrito de Ibituporanga, foram escolhidas as de Carioca e do Caçador. Mazomba é uma região de altitude elevada, cortada por um rio que, no seu percurso, apresenta algumas quedas d'água. Essas características topográficas e o acesso pela Rodovia Rio-Santos (BR 101 – Sul) facilitam o turismo rural, apresentando vários sítios que atuam com essa finalidade. As principais atividades rurais da região estão relacionadas com a produção de leite, a fabricação de queijos e o cultivo de banana nas encostas das serras. Mazombinha possui uma topografia mais plana, característica que transformou sua realidade, nos últimos anos, e fez com que a especulação imobiliária surgisse em suas terras. Segundo alguns produtores entrevistados, algumas propriedades localizadas na região foram vendidas por até três vezes o seu valor de mercado para serem transformadas em pátio de armazenagem

de contêineres das empresas que utilizam o Porto de Itaguaí. As principais atividades agrárias da região estão relacionadas, também, com a produção de leite, com a fabricação de queijos e com o plantio de aipim, quiabo e côco.

O distrito de Ibituporanga é caracterizado pela topografia elevada. Para se chegar até a região, é necessário subir a Serra do Caçador. Do outro lado da Serra, encontra-se o lugarejo conhecido pelo nome de Caçador. A região é caracterizada, quanto à sua economia agrícola, pela produção de leite, queijo e banana nas encostas das Serras. O trajeto para se chegar à região da Carioca passa pelo leito de um riacho que, em dias de chuva, fica intransitável, fazendo com que seus moradores tenham que utilizar a entrada pela Rodovia Presidente Dutra (BR116), na altura do município de Pirafé.

Foram destacadas, como principais atividades desenvolvidas nos dois distritos, a pecuária leiteira e a produção de queijos dela derivados. Também, foram ressaltadas produções complementares de banana, nas regiões de serra e em quase todas as propriedades visitadas, além de quiabo, aipim e côco, nas regiões mais planas.

Ao serem questionados se já haviam participado de algum curso de qualificação, todos os produtores responderam que nunca haviam participado de cursos relacionados com as atividades que desenvolviam, mas destacaram que promoviam e facilitavam a qualificação de seus trabalhadores para que pudessem implantar diferenciais em sua produção.

Todos os entrevistados responderam que, inúmeras vezes, tentaram produzir algo diferenciado e que continuavam tentando. Entretanto, salientaram que surgiam várias dificuldades, em especial, ressaltaram todos, para encontrar trabalhadores qualificados, que estivessem aptos a trabalhar em atividades que empregavam tecnologias para o aumento da produtividade. Disseram, também, que enfrentavam dificuldades para manter o trabalhador qualificado. Dos oito produtores entrevistados, dois disseram que, para mantê-los, ofereciam melhores salários; quatro disseram que ofereciam moradia, cesta básica, energia elétrica, água e salário diferenciado; e dois responderam que, além do salário diferenciado, ofereciam a participação em outras culturas da propriedade.

Para solucionar o problema da falta de trabalhadores qualificados, todos os oito entrevistados responderam que procuravam alternativas para que os trabalhadores de suas propriedades fossem qualificados. Os quatro produtores do Distrito de Ibituporanga e três de Itaguaí patrocinaram a qualificação de alguns de seus trabalhadores. Somente um dos produtores do distrito de Itaguaí respondeu que não patrocinava a qualificação de seus trabalhadores, mas que facilitava a qualificação com a liberação das atividades desenvolvidas daqueles que precisavam. Observou-se que os produtores de Ibituporanga, que estão mais distantes do centro do município de Itaguaí, tiveram que se responsabilizar pelos investimentos na qualificação de seus trabalhadores. Entretanto, no distrito de Itaguaí, mais próximo do centro do município, houve a possibilidade de que alguns trabalhadores fossem liberados para a qualificação. Essa situação ocorria em função da distância entre os locais de realização dos cursos e a propriedade rural, e em função divulgação deficiente sobre o oferecimento dos cursos, uma vez que os produtores do distrito de Ibituporanga informaram que raramente recebiam informações sobre o oferecimento de cursos para a qualificação do trabalhador rural.

Quando perguntados sobre as causas do desemprego na área rural, eles informaram que raramente observam trabalhadores desempregados nos dois distritos pesquisados. Os produtores entrevistados destacaram que existe uma carência de trabalhadores qualificados para trabalhar com atividades específicas, como a inseminação artificial, o ensacamento de leite e a produção de queijos. Quando surgem trabalhadores com essas qualificações, imediatamente são contratados. Entretanto, existem outras atividades que podem ser exercidas pelos trabalhadores não qualificados, como o cuidado com os animais, a limpeza do pasto e a produção complementar na propriedade que, em alguns casos, são desenvolvidas em sistemas de parcerias entre produtores e trabalhadores. Todos os entrevistados evidenciaram que o trabalhador que estiver disposto a trabalhar pode encontrar emprego em qualquer propriedade da região. Enfatizaram, também, que as novas gerações estão procurando oportunidades na cidade e só retornam para trabalhar na área rural depois de muitas tentativas frustradas na área urbana.

Ao serem questionados se o oferecimento de cursos de qualificação poderia diminuir o desemprego no campo, eles responderam que sim, mas que, na verdade, os cursos criariam novas oportunidades para os trabalhadores rurais. Todos os entrevistados destacaram que, para que isso acontecesse, seria importante que fossem identificadas as demandas de cada produção. Segundo os entrevistados, a maioria dos cursos oferecidos não preparava os trabalhadores para que estivessem aptos a utilizar a tecnologia necessária em cada atividade. Dois produtores informaram que já desistiram algumas vezes de iniciar algo diferente por causa da dificuldade de encontrar mão de obra qualificada. Outra questão que é compartilhada por todos os produtores entrevistados é com relação à distância dos locais em que os cursos são oferecidos. Para eles, o oferecimento de cursos em locais mais próximos de suas propriedades, como em escolas ou em igrejas, poderia evitar o deslocamento dos trabalhadores para o centro de Itaguaí. Um dos produtores entrevistados enfatizou que talvez assim os mais novos, depois de qualificados, decidissem ficar na área rural, na região em que cresceram e estabeleceram seus laços familiares e de amizade.

Indagados se as gerações mais jovens da sua família permaneceram na área rural, três entrevistados do distrito de Ibituporanga responderam que não; somente um dos produtores destacou que seu sobrinho está dando continuidade aos negócios da família. Dois produtores de Itaguaí ressaltaram que as gerações mais novas estão buscando empregos na cidade. Entretanto, dois produtores também responderam que seus filhos estão dando continuidade aos negócios da família. Todos os entrevistados afirmaram que construíram seu patrimônio com os recursos provenientes da propriedade rural e não se veem praticando outra atividade, mas acreditam que seus filhos terão maiores oportunidades na área urbana do que na área rural. Com relação aos filhos de seus trabalhadores, observaram que a maioria está deixando a propriedade, e que tal fato poderia estar relacionado com a maior oferta de emprego na área urbana, em função das obras do arco rodoviário e do Porto. Mas que, com o término das obras, eles estão voltando para a área rural.

Quando perguntados se já haviam recebido ajuda da prefeitura ou do sindicato rural ou outro órgão da região, todos responderam que não. Quatro dos oito produtores entrevistados destacaram que, no passado, recebiam a visita da SMAAP para que desenvolvessem processos relacionados com a produção de palmito, ou para a criação de peixes, mas que,

atualmente, a prefeitura concentra suas ações na sede da SMAAP, e eles não são mais procurados. Destacaram, também, que procuram o Sindicato Rural quando precisam de ajuda jurídica ou contábil, mas nada relacionado com a qualificação de seus trabalhadores.

Em relação às mudanças ocorridas na região, nos últimos anos, observamos o surgimento de duas vertentes de respostas. A primeira, segundo a qual os produtores evidenciaram vários pontos positivos e que estava relacionada com o distrito de Itaguaí; e a segunda, em que os produtores indicaram vários pontos negativos e que estava relacionada com o distrito de Ibituporanga. Os quatro produtores residentes no distrito de Itaguaí destacaram que observaram mudanças significativamente para melhor, na região: as ruas de acesso foram asfaltadas; os serviços de utilidade pública como energia elétrica, abastecimento de água tratada e telefonia tornaram a vida mais fácil, na localidade. Dois produtores salientaram que as terras planas, localizadas na região, estão sendo vendidas para grandes indústrias e acreditam que, no futuro, seu entorno se transformará em área urbana. Todos os entrevistados do distrito de Itaguaí enfatizaram que pequenos furtos já começaram a ocorrer com maior frequência na região. Já os quatro produtores com propriedades localizadas em Ibituporanga disseram que não ocorreram melhorias no distrito, nos últimos anos; que, na realidade, a região foi esquecida pelos órgãos públicos. Não acreditavam que a especulação imobiliária e o desenvolvimento urbano iriam alcançar as suas terras, em função da topografia elevada.

A insatisfação quanto à falta de políticas públicas para o distrito foi compartilhada por todos os produtores entrevistados. Para eles, só a educação melhorou na região, pois ocorreram maiores investimentos do município na educação do que em anos anteriores. Todos os entrevistados destacaram que a violência também aumentou, na região, com o surgimento de pequenos furtos. A principal reclamação destes produtores referiu-se ao acesso ao centro do município. Para os produtores da Carioca, a construção de uma ponte sobre o rio que divide a Carioca e o Caçador facilitaria o acesso ao município, e a situação da região seria outra. Nesse caso, o acesso ao centro de Itaguaí seria por dentro do próprio município e não pelos municípios vizinhos. Mesmo assim, o produtor que está localizado na região do caçador, que não precisa atravessar por dentro do rio para acessar o centro de Itaguaí, destacou que as autoridades não sobem a serra para solucionar seus problemas.

Quando perguntados sobre o que precisaria ser feito para melhorar a área rural de Itaguaí, todos os entrevistados dos dois distritos responderam que seria necessário um apoio maior por parte da prefeitura, com a disponibilização de máquinas e equipamentos que auxiliassem no preparo da produção como tratores e retroescavadeiras; que fossem oferecidos cursos de qualificação, nos distritos, relacionados com as suas necessidades. Dois evidenciaram que a oferta de crédito deveria ser mais acessível. Por fim, três entrevistados destacaram que a criação de um espaço público para a comercialização de seus produtos seria fundamental para que a presença do atravessador fosse eliminada.

Verificou-se que, no desenvolvimento de suas atividades, os produtores rurais de Itaguaí empregavam trabalhadores qualificados e trabalhadores não qualificados. Os trabalhadores não qualificados desenvolviam atividades de suporte à atividade principal da propriedade e recebiam apenas o salário e, em alguns casos, a moradia. Observou-se, durante as entrevistas, que alguns produtores ofereciam a parceria na produção paralela como forma

de remuneração dos serviços prestados na propriedade. Para algumas atividades que ocorriam sazonalmente, além dos trabalhadores efetivos, também eram empregadas, na propriedade, turmas de trabalhadores que recebiam pela tarefa contratada.

Ao contrapor os dados apurados nas entrevistas realizadas com as instituições que oferecem cursos de qualificação na área rural de Itaguaí, e ao contrário do que foi compartilhado – de que não existem demandas para os cursos de qualificação na área rural – identificamos que essa demanda existe. Entretanto, os cursos oferecidos não estão sendo direcionados para o seu atendimento. A qualificação, nesse caso, não diminuiria o desemprego, mas proporcionaria melhores condições de vida para os trabalhadores rurais e oportunidades de implantação de novas atividades para os produtores rurais.

4.7 Qualificação profissional: oportunidades para a mudança de vida

Para contrapor as informações concedidas pelas instituições que oferecem cursos para a área rural e as informações concedidas pelos produtores rurais, foram realizadas 35 entrevistas com trabalhadores egressos de cursos de qualificação para a área rural e que residiam nos dois distritos do município de Itaguaí, 20 dos quais residiam nas regiões de Mazomba e Mazombinha (ambas no distrito de Itaguaí), e 15 na região da Carioca e Caçador (ambos distritos de Ibituporanga). A finalidade era observar se os cursos estavam atendendo às suas necessidades, quais seriam as suas percepções em relação à qualificação e quais as oportunidades de emprego encontradas na região após a qualificação. A amostra foi formada pelos trabalhadores indicados pelos produtores que já haviam participado da pesquisa e por pessoas indicadas pelos próprios trabalhadores entrevistados e que já haviam realizado cursos de qualificação.

A grande maioria dos trabalhadores das propriedades visitadas nunca havia participado de um curso de qualificação, mas destes, os que apresentavam algum tipo de qualificação haviam aprendido com os que fizeram os cursos. Em função disso, aproximadamente 40 trabalhadores que não participaram da pesquisa para a coleta de dados foram questionados sobre os motivos que os levaram a não participar de um curso de qualificação profissional. A grande maioria respondeu que não teve oportunidade, que não podia faltar ao emprego para realizar um curso; apenas três disseram que não quiseram fazer porque não possuíam paciência para estudar.

Em relação ao gênero, dos 35 entrevistados, 20 eram mulheres e 15 eram homens. Nesse caso, as mulheres apresentaram maiores disponibilidades de horários e deslocamento para a realização dos cursos do que os homens que, em sua maioria, não poderiam perder dias de trabalho, fosse em sua propriedade fosse em propriedades de terceiros. A presença feminina foi maior em cursos relacionados com o plantio e o melhoramento de culturas em suas propriedades. Nesse caso, enquanto os maridos trabalhavam para outros produtores, suas esposas participavam dos cursos que possibilitassem a geração de renda em suas propriedades. Somente cinco das 20 mulheres entrevistadas trabalhavam fora de suas

propriedades; entretanto, todas as entrevistadas desenvolviam alguma atividade para aumentar a renda da família.

A faixa etária dos egressos dos cursos de qualificação entrevistados variou acima dos 25 anos, se estendendo até os 50 anos. Dos 35 entrevistados, cinco mulheres participaram de cursos oferecidos pelo Sindicato Rural relacionados com o plantio de eucalipto realizado em Mazomba. Outros sete participaram de cursos oferecidos pela SMAAP, tendo duas mulheres participado de cursos de hortas urbanas destinados ao cultivo de hortaliças em pequenos espaços e realizados durante a Exposição Agropecuária de Itaguaí (EXPO); duas outras participaram de cursos de compostagem realizado na própria SMAAP para o cultivo da agricultura orgânica, e três homens participaram de oficinas de beneficiamento de leite, também realizadas na EXPO de Itaguaí. Os outros 17 trabalhadores rurais entrevistados participaram de cursos patrocinados por seus patrões: três homens e três mulheres participaram de cursos para o ensacamento do leite; seis homens e duas mulheres participaram de cursos relacionados com o beneficiamento do leite em queijo; e três homens participaram de cursos de inseminação artificial. Via de regra, esses cursos foram oferecidos por instituições privadas que os ofertavam como complementos para os equipamentos adquiridos pelos produtores para incrementar a produção. As outras seis mulheres entrevistadas participaram de cursos de doces em compotas por conta própria.

Os entrevistados que participaram do curso oferecido pelo Sindicato Rural afirmaram que não apresentaram dificuldades para sua manutenção no curso porque este foi realizado perto de sua residência. Os entrevistados que participaram do curso realizado na SMAAP disseram que o deslocamento foi muito cansativo, mas elogiaram o lanche que era oferecido durante o curso. Já os que participaram durante a Exposição Agropecuária acharam uma ótima oportunidade porque, após o curso, ficavam para a festa. Os 17 entrevistados que participaram dos cursos patrocinados pelo patrão disseram que não tiveram nenhuma despesa. Já as entrevistadas que participaram de cursos por iniciativa própria de produção de doces em compotas disseram que tiveram que se responsabilizar por suas despesas relacionadas com o deslocamento e com a alimentação.

Dos 35 entrevistados, 20 trabalhavam e tiveram todo o apoio de seus patrões para a realização do curso, inclusive os três que participaram de oficinas na SMAAP, durante a Exposição Agropecuária, e que empregaram o que aprenderam na oficina em suas atividades, inclusive compartilhando com seus colegas os conhecimentos adquiridos. Os outros 15 não trabalhavam na época em que realizaram a qualificação; desses, 12 aproveitaram os conhecimentos adquiridos nos cursos para agregar valor à sua produção e os três restantes disseram que nunca colocaram em prática o que aprenderam no curso.

Com relação ao aprendizado, todos disseram que gostaram muito do que aprenderam; entretanto, seis dos que participaram dos cursos patrocinados pelos seus patrões responderam que tiveram muita dificuldade para compreender o que estava sendo ensinado; no entanto, após releitura do material impresso, conseguiram aplicar o conhecimento adquirido. Todos evidenciaram que os cursos deveriam ser mais direcionados para a parte prática. Dos 35 entrevistados, 23 enfatizaram que a parte introdutória dos cursos era monótona e que, em alguns casos, incentivava ao abandono.

Com relação aos motivos que os levaram a participar dos cursos, 20 dos entrevistados responderam que participaram para aplicar os conhecimentos adquiridos na propriedade em que trabalhavam. Segundo esses trabalhadores, a qualificação seria uma oportunidade para mudar de atividade e para ter uma promoção em seu trabalho. Colocar em prática os conhecimentos adquiridos por conta própria foi a resposta de 12 dos entrevistados, ou seja, desenvolver a atividade em casa para agregar valor à sua produção e possibilitar a geração de renda. Dos entrevistados que participaram de ações de qualificação durante a EXPO, dois responderam que aproveitaram o momento para aprender e depois participar da festa. Uma das entrevistadas que realizou o curso na SEMAAP também esperava colocar o aprendizado em prática.

Com exceção dos três que não colocaram em prática os ensinamentos que aprenderam nos cursos, todos os outros 32 disseram que, depois da qualificação, passaram a ter mais oportunidades. Os que conseguiram colocar em prática, em sua propriedade, o que aprenderam nos cursos enfatizaram que a renda aumentou e que envolveram a família na atividade, que hoje possuem mais recursos do que antes. Os que fizeram com patrocínio do patrão informaram que progrediram na propriedade, que receberam aumento salarial, que passaram a ocupar uma casa melhor, que o patrão passou a dispensar-lhes um tratamento melhor e que adquiriram a admiração de seus colegas. Alguns ainda informaram que foram disputados entre os produtores da região e que isso os fazia se sentir importantes.

Quando perguntados se já haviam enfrentado dificuldades para trabalhar ou encontrar emprego na área rural, todos os 35 entrevistados responderam que não. Só que, em muitos casos, eles não puderam escolher. Tiveram que trabalhar naquilo que havia disponível, mas não ficaram desempregados. Quando saíam de uma propriedade, imediatamente encontravam emprego em outra. Responderam que sempre haveria algum produtor precisando de um trabalhador. Mesmo os 12 entrevistados que trabalhavam por conta própria informaram que, se quisessem trabalhar para outra pessoa, teriam facilidade para encontrar um produtor que estivesse disposto a contratá-los.

Dos 35 entrevistados, 20 responderam que sempre tiveram vontade de deixar o campo e ir para a cidade em função de fatores relacionados com a localização de hospitais mais próximos de suas residências, maior oferta de transporte público, facilidade de acesso ao comércio, maior proximidades das praias e outras opções de lazer durante as folgas. Outro motivo que foi bastante evidenciado pelos entrevistados foi a possibilidade de morar fora do local de trabalho, porque, na fazenda, eles eram requisitados pelo patrão em qualquer momento do dia ou da noite. Além disso, ao trabalhar na área urbana, eles poderiam ter acesso a um plano de saúde para a família, ao auxílio transporte e ao vale alimentação. Os que responderam que gostariam de trabalhar na cidade estavam na faixa etária entre 25 e 30 anos. Os outros 15, na faixa etária entre 35 a 50 anos, responderam que nunca tiveram vontade de trabalhar na cidade. Destacaram que a cidade era muito violenta; que o fato de conhecer todos os moradores da região gerava uma identidade familiar entre eles; que não pensavam em morar em outro lugar, pois sempre trabalharam no campo e assim continuariam.

Ao serem questionados se possuíam a carteira de trabalho assinada, os 17 que fizeram cursos patrocinados pelo patrão responderam que sim; os demais disseram que tinham contratos de prestação de serviços baseados em meia ou que faziam empreitadas para o

patrão. Ou seja, três dos trabalhadores qualificados não tinham carteira de trabalho assinada e não tinham as mesmas garantias oferecidas aos outros trabalhadores qualificados. Ao serem indagados sobre o que achavam das oportunidades de qualificação disponibilizadas para a área rural, 32 trabalhadores rurais, dos 35 entrevistados, responderam que era um absurdo a forma como as autoridades tratavam o trabalhador rural. Informaram que a divulgação dos cursos era muito deficiente; que poucas vezes chegava até eles. Destacaram que desistiam de participar dos cursos realizados no centro de Itaguaí por causa das dificuldades do deslocamento, da distância e da perda de dias de trabalho. Segundo os entrevistados, os cursos deveriam ser oferecidos na localidade onde moravam e voltados para a atividade em que trabalhavam. Enfatizaram que a oferta de cursos de computação não gerava interesses, uma vez que eles não tinham computadores, nem onde aplicar os conhecimentos adquiridos. Todos os entrevistados manifestaram interesse em participar de cursos relacionados com as atividades que desenvolviam, que os ajudassem a adquirir melhores condições de vida. Também elogiaram a rede educacional do município, disseram que a prefeitura estava direcionando maior atenção para as escolas da região e que todas as crianças estavam matriculadas. Vale destacar que, além dos trabalhadores entrevistados, outros trabalhadores executavam tarefas de suporte para as atividades que exigiam qualificação. Dentre essas tarefas de suporte, destacavam-se os cuidados com o gado no pasto, a alimentação dos animais, a limpeza do curral, o cultivo de capineiras e de outras culturas paralelas como bananais, coqueirais, o plantio de aipim e quiabo.

5 CONCLUSÃO

Ao analisar a área rural de Itaguaí, foi possível observar que os processos produtivos estabelecidos nos distritos estudados se assemelham aos descritos por Taylor e por Ford, segundo os quais a qualificação era uma demanda estruturada por meio de procedimentos mecanicistas, sendo a habilidade manual a principal demanda desses produtores. A pecuária leiteira e a fabricação de queijos se caracterizaram como as principais atividades desses distritos e empregavam trabalhadores que dominavam os procedimentos produtivos manuais, não envolvendo demanda por trabalhadores que possuísem uma qualificação mais elevada ou que apresentassem níveis de escolaridade mais elevados com as habilidades cognitivas e comportamentais descritas por Alves (2000). Entretanto, esses processos, apesar de requererem trabalhadores que desenvolvessem atividades manuais, não estavam direcionados para a produção em massa e inflexível, conforme as características apresentadas pelo taylorismo ou pelo fordismo descritas por Antunes (2006). Na verdade, o público entrevistado e produtor da região era caracterizado como pequenos produtores, com uma produção principal que, geralmente, estava relacionada com a pecuária leiteira e várias atividades secundárias baseadas na agricultura. Diante das demandas por trabalhadores mecanicistas, pudemos observar que a flexibilização das atividades ocorria para ampliar a atuação do trabalhador e, conseqüentemente, a precarização de seu trabalho.

Pudemos constatar, ao longo do referencial teórico que o tema da qualificação profissional há muito permeia o debate relacionado com a busca de soluções para o desemprego. Entretanto, os argumentos de Gonzales e Sales (2008, p. 224) relacionados com o interesse dos empresários pela qualificação profissional que surgem a partir do momento em que o trabalhador desqualificado se constitui como um “obstáculo para a modernização da estrutura produtiva de suas indústrias” foram também observados em Itaguaí. Nas entrevistas realizadas foi constatado que as argumentações dos produtores foram pautadas nesse sentido. Entretanto a nova conjuntura destacada por Frigoto (2000, p. 122) onde o governo oferece a qualificação, mas o emprego não é garantido ocorre de maneira inversa na região. Os trabalhadores já estão empregados e o plano de qualificação promovido pelo governo federal não alcança esses trabalhadores. A qualificação permitiria uma melhoria de vida através de uma oportunidade de ascensão profissional até o momento em que as demandas de qualificação fossem atendidas. A partir desse ponto poderíamos observar a mesma realidade defendida pelos autores. O que se percebe é que existe uma demanda reprimida por qualificação do trabalhador rural em Itaguaí que não está sendo atendida.

Apesar das críticas realizadas à questão do oferecimento de qualificação para promover a empregabilidade, podemos observar que em sua maioria as análises se direcionam para a área urbana. Ao direcionar o olhar para a área rural brasileira encontramos uma realidade diferente caracterizando esse cenário. A predominância de trabalhadores sem qualificação, com níveis de escolaridade reduzidos e com favorecimento dos incentivos governamentais para o desenvolvimento do agronegócio em contraste com a pouca capacidade de inserção da agricultura familiar nos mercados globalizados conforme destacado

por Wilkinson (2002, p. 2) demonstram que outra vertente de análise deve ser considerada quando pautados os temas relacionados com a qualificação do trabalhador rural.

Nesse sentido, esta tese foi estruturada de maneira a permitir a análise de como o direcionamento da Política Pública de Qualificação Profissional ocorreu em Itaguaí de maneira que pudessem incluir os trabalhadores da área rural do município. Primeiramente as análises se dedicaram ao referencial teórico de forma que permitissem a contextualização e a análise do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional – PNQ que foi o instrumento balizador. A partir do encadeamento do referencial teórico, dos resultados apurados nos relatórios oficiais e dos objetivos discriminados na elaboração do PNQ durante o período de 2003 a 2011 pode-se concluir que o PNQ apresentou evoluções se comparado ao PLANFOR. Essas evoluções estariam relacionadas com o aumento da carga horária, a ampliação do público alvo e a integração com outras políticas sociais. Entretanto, a inclusão social e a redução das desigualdades sociais não foram efetivamente alcançadas pelas ações de qualificação. As desigualdades regionais foram reproduzidas pelo PNQ apresentando um número maior de ações para as regiões Sul e Sudeste que são regiões que apresentam maiores índices de desenvolvimento econômico e social no País.

Nas avaliações realizadas nos relatórios que analisaram o PNQ pôde-se observar que em relação à diferença de gênero e de faixa etária as mulheres e os jovens foram os que mais participaram das ações de qualificação. Também se pôde concluir através dos relatórios estudados que apesar de todos os discursos evidenciando a reestruturação produtiva como principal indutora para a elaboração e implantação das Políticas Públicas de Qualificação no país, o número de cursos direcionados para os trabalhadores participantes desses programas estabelecidos pelo PNQ foi significativamente menor do que os direcionados para outras áreas de qualificação. Tanto as Resoluções apresentadas pelo PNQ como as apresentadas pelo PLANFOR apresentavam em sua redação similaridades que norteavam os dois planos para a busca do aperfeiçoamento da gestão e da configuração pedagógica. Entretanto, as mudanças pedagógicas propostas pelo PNQ que estavam relacionadas com o aumento da carga horária foram atendidas de maneira satisfatória. A carga horária média dos cursos realmente sofreu um aumento como foi proposto na construção do PNQ. A justificativa apresentada neste momento foi a de que os cursos oferecidos pelo PLANFOR tinham uma carga horária muito reduzida e que implicaria na perda da qualidade dos cursos oferecidos. O aumento da carga horária dos cursos sob a regulamentação do PNQ visava garantir uma formação ampla ao educando.

A mudança de plano significou um aumento de quase 100% da carga horária dos cursos oferecidos pelo PLANFOR. Em 2007 a carga horária já era três vezes maior do que a praticada em 2002.

Quanto às ações de certificação praticadas pelo PNQ, podemos observar que surgiram alguns problemas relacionados à execução dos recursos e dificuldades de estabelecimento dos agentes que as garantiriam. Com relação a execução dos PlanTeQs foram evidenciadas dificuldades relacionadas diretamente com a capacidade de gestão para essas ações. A postergação dos prazos de execução das ações de qualificação para os anos subsequentes ao

ano em vigor prejudicou excessivamente o desenvolvimento do plano. Esse problema foi evidenciado em todos os relatórios analisados durante o período analisado e permanece sem solução uma vez que são limitados pelos tramites licitatórios aos quais estados e municípios estão vinculados para a contratação dos agentes executores.

Em todos os relatórios relacionados com o PNQ e apresentados nesta Tese foram notórios os atrasos na seleção dos projetos, no repasse dos recursos que culminaram na prorrogação dos prazos de execução. Essa situação comprometeu o retorno das informações por parte dos convênios que não alimentavam o SIGAE com informações de forma contínua e sistematizada e que conseqüentemente comprometeram as análises dos relatórios de avaliação que foram apresentados de forma incompleta e com base em estimativas de resultados. Dessa forma o controle se tornou extremamente difícil para a correção das ações que se desviaram do seu foco,

Ao comparar o direcionamento das ações de qualificação para a área urbana, com as que foram efetivamente direcionadas para a área rural, pode-se concluir que os trabalhadores rurais são desprestigiados pelo PNQ. O direcionamento das ações para os trabalhadores da área urbana não foi estabelecido por área, mas sim por ações, diferentemente do que foi realizado em relação aos “trabalhadores rurais” que foram assim estabelecidos e categorizados como um dos públicos prioritários do PNQ. Os trabalhadores do setor urbano não foram assim discriminados, mas fica implícito que as demais ações que não estavam relacionadas com o trabalhador rural estariam direcionadas para o trabalhador urbano. Também fica subentendido que o trabalhador rural pôde participar das ações de qualificação direcionadas para os outros públicos, mas essa situação descaracteriza as particularidades do setor e direciona cada vez mais o trabalhador rural para a área urbana.

Fica evidente que os interessados que buscaram a qualificação profissional objetivavam através do aumento do nível de conhecimento em determinadas especialidades elevar a sua participação no mercado de trabalho. Além disso, o público atendido pelas ações de qualificação, mesmo não sendo a totalidade dos desempregados ou em condições de desemprego, foi representado pelas pessoas excluídas do mercado de trabalho, o que garantiu o alcance parcial em relação à efetividade social às ações de qualificação promovidas pelo PNQ.

A partir da configuração teórica e da realidade pesquisada através de dados e entrevistas realizadas no município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro foi possível constatar que o município apresentou um resultado expressivo de investimentos em infraestrutura e logística no período de 2003 a 2011 em função da expansão do Porto de Itaguaí que atraíram a implantação de indústrias de grande porte para a região e que possibilitaram a criação de vários postos de trabalho. Tal situação se refletiu no PIB do município durante o período investigado, chegando quase a triplicar em 2011 o resultado apurado em 2003.

A renda *per capita* também melhorou significativamente no período. O PIB agrícola apresentou expansão, entretanto, não foi tão expressiva como a apresentada pela indústria e pelo setor de serviços. Se considerarmos que no período houve uma redução no número de

estabelecimentos rurais pode-se concluir que essa redução foi de estabelecimentos que não estavam conseguindo se inserir no mercado e por isso sua saída não se refletiu no PIB agrícola de Itaguaí.

Os cursos de qualificação oferecidos à população de Itaguaí, sob a regulamentação do PNQ foram oferecidos em nível estadual, em programas territoriais, que além de atender a Itaguaí atendiam a outros municípios e foram articulados pela Secretaria Estadual de Trabalho e Renda do Estado do Rio de Janeiro. Algumas ações de qualificação desenvolvidas dessa forma no município se integraram com outros programas e projetos do FAT como a intermediação de mão de obra e o seguro desemprego. Em ambos os casos foi constatado que a obrigatoriedade de participação nos cursos de qualificação como condicionante para a garantia da remuneração assistencial gerava descaso, desânimo e indiferença por parte desses educandos. A obrigatoriedade nas ações de qualificação gera uma falsa imagem de que os trabalhadores desempregados estão sendo amparados pelas políticas de qualificação. Os trabalhadores que estão submetidos a essa situação podem não adquirir adequadamente os conhecimentos que os preparam para ingressar e permanecer no mercado de trabalho. A obrigatoriedade de participação não se mostrou a melhor opção para implantação das ações de qualificação. Esses trabalhadores deveriam ter a prioridade de inscrição nos cursos de qualificação e não serem condicionados a fazê-los.

Apesar do aumento de pessoal ocupado com carteira assinada no período investigado, a mesma dinâmica não foi acompanhada pela área rural, onde houve diminuição de pessoal ocupado com carteira assinada. A partir dessa realidade pode-se concluir que a diminuição significativa do número de estabelecimentos, a diminuição do número de carteiras assinadas na área rural e a diminuição no número de residentes no período de 2000 a 2007 foram proporcionadas pela falta de atratividade da área rural. De acordo com as entrevistas realizadas a migração de parte da população rural de Itaguaí foi estimulada pelos postos de trabalho criados em função da expansão do Porto. A recuperação no número de residentes na área rural apresentada em 2010 pode estar relacionada com a conclusão de algumas obras que promoveu o retorno dos trabalhadores que não conseguiram se inserir no mercado de trabalho e com a expansão da área urbana para a área rural, predominantemente nas regiões mais planas e próximas ao centro do município.

Acompanhando os resultados nacionais o município também apresentou queda no índice de analfabetismo e uma elevação significativa do número de anos de estudos de sua população. Tal fato foi evidenciado pelos resultados apurados pelo IDEB e pelos investimentos realizados na educação básica de Itaguaí com a ampliação de unidades educacionais, contratação de professores e aumento do número de matrículas no período estudado.

Foi observado que o PNQ foi implantado em nível nacional por diversas instituições para atender ao público prioritário para as ações de qualificação e a parcela dos cursos destinados à qualificação dos trabalhadores rurais foi muito reduzida se comparada à dos demais setores. Em Itaguaí essa situação foi ainda mais excludente, pois os cursos de qualificação patrocinados pelo PNQ foram exclusivamente destinados para a área urbana. As

ações de qualificação foram destinadas aos setores de Petróleo e Gás e de Serviços fortalecendo cada vez mais os setores em crescimento na região. O contraste se dá em relação às propostas de alcance dos programas do PNQ que se destinam ao público excluído em condições de vulnerabilidade social que não está sendo atendido. O reconhecimento de que o trabalhador rural faz parte desse público prioritário é indispensável para a sua inserção no cenário econômico e social do município e não pode ficar só no papel. O cenário que se apresenta é que se as políticas de qualificação, trabalho e renda não forem direcionadas para a área rural de Itaguaí, cada vez mais ela será preterida por seus trabalhadores em relação à área urbana do município.

Foi constatado que para minimizar esses impactos, alguns esforços isolados estão sendo realizados por parte da SMAAP, do Sindicato Rural e da EMATER, mas mesmo assim essas ações não alcançam as demandas de qualificação estabelecidas pela área rural. Foi evidenciado nas entrevistas que os egressos e os produtores demandam por cursos mais específicos para as atividades que desenvolvem. Além disso, a realização de cursos e ações de qualificação que ocorrem fora do ambiente de trabalho rural comprometem a frequência por parte destes trabalhadores. É importante que estes cursos sejam realizados no campo, em suas localidades de origem, e não no centro de Itaguaí onde a distância e a precariedade do transporte público comprometem o deslocamento dos trabalhadores rurais.

Observou-se também que os esforços da Prefeitura em investir na educação básica foram reconhecidos e elogiados pelos entrevistados.

Entretanto são generalizadas as queixas em relação à falta de Políticas Públicas para a área rural de Itaguaí. Com a expansão da área urbana, a tendência é que as áreas planas sejam vendidas para a especulação imobiliária ou para grandes empresas que visam estruturar suas bases na região. Tanto produtores como trabalhadores se sentem esquecidos e desprestigiados pelas autoridades públicas.

A constatação de que existe uma facilidade para se encontrar emprego na área rural de Itaguaí apresenta alguns significados que não são percebidos em um primeiro momento. A precarização do trabalho relacionada com o trabalho sob condições meteorológicas adversas, a falta de legalização das relações de trabalho, a falta de estabelecimento da jornada de trabalho, que se inicia ainda nas primeiras horas da madrugada e a remuneração inadequada fazem com que aqueles que possuem uma conscientização mais elevada das suas condições de exploração pelo produtor rural procurem alternativas na área urbana que possam lhe garantir os mínimos direitos estabelecidos por lei. Foi observado que uma pequena parte dos trabalhadores que permanecem no campo possui qualificação para trabalhar em suas atividades. Entretanto, a grande maioria dos que trabalham no campo são os que possuem menores níveis de escolaridade e que não apresentam perspectivas de melhoria em suas condições de vida. Nesse caso, o número de trabalhadores que permanecem no campo em Itaguaí ocupam cargos considerados ‘de peão’, que são caracterizados pelo desenvolvimento de atividades que requerem esforço físico. Ocorre um falso entendimento de que existem oportunidades de trabalho para aqueles que querem trabalhar no campo. Existe sim falta de

fiscalização das relações de trabalho e falta de oportunidades dignas para aqueles que não tiveram a oportunidade de aumentar seus níveis de escolaridade ou de qualificação.

As entrevistas realizadas no município permitiram concluir que a falta de qualificação remete os trabalhadores a condições de exploração e de subemprego. Os menos qualificados são explorados e colocados para desenvolver todo e qualquer tipo de atividade. Os trabalhadores que possuem uma qualificação para trabalhar na área rural são aqueles que recebem as melhores oportunidades de trabalho.

Chega-se a conclusão que mesmo com a expansão urbana alcançando grande parte da área rural de Itaguaí é de fundamental importância que os olhares sejam direcionados para a manutenção dos produtores tradicionais e da agricultura familiar. O direcionamento de políticas públicas para os produtores rurais é fundamental para sua sobrevivência e a sobrevivência dos que trabalham nas propriedades rurais da região rural de Itaguaí. Observou-se que existe por parte desses agricultores uma disposição em aprimorar a sua produção desde que o apoio por parte do governo seja evidenciado. Existe uma carência de cursos voltados para a área rural de Itaguaí. Nesse caso, foi verificado que o oferecimento de qualificação na área rural em Itaguaí não diminuiu os índices de desemprego, mas garantiu melhores condições de vida para os qualificados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil**. 2003. 255f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica)–Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociencias. Campinas (SP), 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000308412&fd=y>>. Acesso em: 15 mar. 2005.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização**. 2.ed. Londrina: Praxis. 1999.

_____. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e a crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. Toyotismo [verbete]. In: GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE A GLOBALIZAÇÃO (GERM). **Dicionário Crítico da Mundialização**. [2001]; 2004. Disponível em: <<http://www.mondialisations.org/php/public/art.php?id=1697&lan=PO>>. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/Toyotismo.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

_____. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2.ed. Londrina: Praxis, 2007.

ANTONIAZZI, Maria Regina F. **O Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador – Planfor/Ba – política pública de emprego?** 2005. 214p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Salvador (BA), 2005. Disponível em: <<http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/2005ReginaAntoniazzi.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2011

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. **A relação trabalho/educação no cenário contemporâneo**. In: SOUZA, José dos Santos (Org.). **Trabalho, qualificação e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2011.

BATISTA, Roberto Leme, TUMOLO, Paulo Sérgio (Org.). **Trabalho, economia e educação: perspectivas do capitalismo global**. Londrina: Práxis; Maringá: Massoni, 2006.

BATISTA, Roberto Leme. Uma análise crítica sobre as bases conceituais do PLANFOR. **Revista da Rede de Estudos do Trabalho [online]**. Marília (SP), Ano III, n.4, 2009. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/Uma%20an%20E1lise%20cr%EDtica.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2012.

BATISTA, Roberto Leme; ARAUJO, Renan. A reestruturação produtiva e o festival de teses sobre educação e qualificação profissional. In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. Especial, p.162-180, mai.2009. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edições>. Acesso em: 19 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. D.O.U. de 12.1.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm>.

_____. **Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o benefício do seguro- desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. D.O.U. de 1º.7.1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18900.htm>

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [LDB]. D.O.U. de 23.12.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. D.O.U. de 18.4.1997. [Revogado pelo Decreto nº 5.154/2004]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTb). CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (CODEFAT). **Resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995**. Atribuiu a execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR. Brasília: Ministério do Trabalho, CODEFAT, 1995. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/resolucao-n-96-de-18-10-1995.htm>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 126 de 23 de outubro de 1996**. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período e 1997/1999. Brasília: Ministério do Trabalho: CODEFAT, 1996. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/codefat/resolucao-n-126-de-23-10-1996-1.htm>> Acesso em: 23 ago. 2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 194 de 23 de setembro de 1998**. Estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho - MTb, por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro Desemprego, no período 1999-2002. Brasília: Ministério do Trabalho, CODEFAT, 1998. [Revogada pela Resolução nº 258/2000]. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C01392681525B103F/Res194.pdf>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). **Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003**. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ. (Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul.2003) Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego /SPPE. 2003a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013C1F8806546669/Res333.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 368, de 6 de novembro de 2003.** Altera a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003 e dá outras providências. (Diário Oficial da União – Eletrônico. Brasília, Seção I, p. 100, 10 nov. 2003). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE, 2003b. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/codefat/resolucao-n-368-de-06-11-2003.htm>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2004.** Institui os Planos Setoriais de Qualificação - PlanSeQs no âmbito da Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, e dá outras providências. (Diário Oficial da União, Brasília, p. 144, 08 nov. 2004). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego /SPPE. 2004. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C18024B012C183498434B3A/r_20041028_408.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005.** Institui no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, O Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.135-136, 26 dez. 2005). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE, 2005. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF7D1EECA56F6/r_20051221_466b.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 475, de 13 de fevereiro de 2006.** Autoriza a excepcionalidade na assinatura de convênios plurianuais únicos com estados ou municípios, visando à execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETR nas unidades de atendimento anteriormente de responsabilidade das entidades representativas de trabalhadores no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE, e dá outras providências. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.45, 16 fev. 2006). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE, 2006. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/resolucao-n-475-de-13-02-2006.htm>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 477, de 27 de março de 2006.** Aprova o anexo Termo de Referência para a avaliação da qualificação técnica de entidades executoras a serem contratadas no âmbito dos Convênios Únicos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETR, a serem celebrados entre o Ministério do Trabalho e Emprego e os entes federativos, conforme previsto na Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.49-50, 28 mar. 2006). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2006a. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C16A284012C17F4D88906F2/r_20060327_477.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 478, de 28 de março de 2006.** Altera a Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005, e o Termo de Referência, de 13 de fevereiro de 2006, a Resolução nº 475, de 13 de fevereiro de 2006 e a Resolução nº 333, de 07 de agosto de 2003. Revogada pela Resolução 560/2007. (Diário Oficial da União, 29 mar. 2006). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2006b. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=1-37-34-2006-03-28-478>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 531, de 12 de abril de 2007.** Estabelece critérios para distribuição de recursos nas ações 'Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-obra',

'Habilitação do Trabalhador ao Seguro-desemprego' e 'Pesquisa sobre Emprego e Desemprego', para execução integrada das ações do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda - SPETR, e dá outras providências. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.279. 13 abr. 2007). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2007a. Disponível em: <http://www.trabalho.pr.gov.br/sets/spter/documentos/RESOLUCAO%20CODEFAT_531_2007.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 556, de 26 de setembro de 2007.** Recomenda ao MTE que realize estudos visando à elaboração de Termo de Referência para subsidiar a celebração de instrumento entre o MTE e instituição especializada com o objetivo de fazer avaliação externa das ações do Programa do Seguro-Desemprego, de forma integrada. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.127, 28 set. 2007). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2007b. Disponível em: . <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C16A284012C179A53193E71/r_20070926_556.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 557, de 26 de setembro de 2007.** Aprova Termo de Referência de Projetos Especiais com Recursos das Ações Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-obra e Habilitação do Trabalhador ao Seguro-desemprego. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p. 127, 28 set. 2007). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2007c. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF80D320F17B9/r_20070926_557.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 558, de 28 de novembro de 2007.** Autoriza a prorrogação da execução do Plano de Trabalho de 2007 dos Convênios Plurianuais Únicos firmados com os órgãos estaduais e municipais que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.155, 29 nov. 2007). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2007d. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF80C5B5F0FF0/r_20071128_558.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007.** Estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.106-107, 04 dez. 2007). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2007e. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF8067561435B/r_20071128_560.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008.** Estabelecem 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.102-107,02 maio abr. 2008). Revogada pela Resolução 679/2011. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2008a. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D97BE72D01BE/Res575.pdf>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 577, de 11 de junho de 2008.** Aprova a distribuição de recursos para o exercício de 2008 e estabelece o custo aluno/hora no âmbito do Plano Nacional de

Qualificação - PNQ. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.106, 12 jun. 2008). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2008b. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BC4BD415E48AB/r_20080611_577.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 578, de 11 de junho de 2008.** Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, para regular a execução de Planos Setoriais de Qualificação - PlanSeQs no atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família e na aplicação de recursos provenientes de emendas ao Orçamento Geral da União. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.106, 12 jun. 2008). Revogada pela Resolução 679/2011. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2008c. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D9639D870333/Res578.pdf>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 583, de 6 de novembro de 2008.** Altera a Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, que estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.85-86, 10 nov. 2008). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2008d. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BC4933E0E7DCE/r_20081106_583.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 591, de 11 de fevereiro de 2009.** Dispõe sobre o pagamento da bolsa de qualificação profissional instituída pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001, que acresceu artigos à Lei nº 7.998, de 1990. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.51, 12 fev. 2009). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2009. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B8CEC2E9A5F4E/r_20090211_591.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 633 de 25 de março de 2010.** Aprova a distribuição de recursos para o exercício de 2010 e estabelece o custo aluno/hora no âmbito do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2010a. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B8862A9490770/r_20100325_633.pdf> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 634, de 25 de março de 2010.** Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.141, 30 mar. 2010). Revogada pela Resolução 679/2011. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2010b. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D9660F8714FB/Res634.pdf>> Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 638, de 12 de abril de 2010.** Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, que 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.125-126, 22 abr. 2010). Revogada pela Resolução 679/2011. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2010c. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D9671F231CF6/Res638.pdf>>

Acesso em: 23 ago.2010.

_____. _____. _____. **Resolução nº 666, de 26 de maio de 2011.** Estabelece o custo aluno/hora médio no âmbito do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.66, 08 jun. 2011). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2011a. Disponível em:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D306C008A013070B6DE32197F/res_666_2011.pdf

> Acesso em: 22 set.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 667, de 26 de maio de 2011.** Altera a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, incorporadas as alterações efetuadas por resoluções subsequentes, que estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, Distrito Federal, 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.172-179, 09 jun. 2011). Revogada pela Resolução 679/2011. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2011b. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D96844ED2430/Res667.pdf>>

Acesso em: 22 set.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 670, de 28 de junho de 2011.** Aprova a distribuição de recursos para o exercício de 2011 no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, que consiste em modalidade de operacionalização do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.79-80, 29 jun. 2011). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2011c. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A316B6881013187050DC14E70/Res670.pdf>>

Acesso em: 22 set.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 672, de 28 de julho de 2011.** Modifica a Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008, incorporadas as alterações efetuadas por resoluções subsequentes, e o Termo de Referência aprovado na Resolução nº 667, de 26 de maio de 2011, bem como o Anexo da Resolução nº 670, de 28 de junho de 2011, 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.105-106, 01 ago. jul. 2011). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2011d. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D32B088C70132D9698DB12BB7/Res672.pdf>>

Acesso em: 22 set.2011.

_____. _____. _____. **Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011.** Estabelecem 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. (Diário Oficial da União. Brasília, Seção I, p.131-139, 03 out. 2011). Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SPPE. 2011e. Disponível em:

<<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013C1F9D868A3B6A/Res679.pdf>>
Acesso em: 26 out.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2004 - ano base 2003** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Trabalho e Emprego. Caderno 22. Brasília: MP, 2004.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2005 - ano base 2004** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Trabalho e Emprego. Caderno 22. Brasília: MP, 2005.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2006 - ano base 2005** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Trabalho e Emprego. Caderno 22. Brasília: MP, 2006.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 - ano base 2006** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Trabalho e Emprego. Caderno 22. Brasília: MP, 2007.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Trabalho e Emprego. Caderno 22. Brasília: MP, 2008.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: ano base 2008: exercício 2009**. Ministério do Trabalho e Emprego - Caderno Setorial. MPOG/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2009.

_____. _____. _____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: ano base 2011; exercício 2012**. Ministério do Trabalho e Emprego - Caderno Setorial. MPOG/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Educação Profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego/SEFOR. 1995.

_____. _____. **Orientação estratégica e programas: Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego. 2003

_____. _____. Educação profissional no Brasil: Construindo uma nova institucionalidade. In: **Plano nacional de qualificação do trabalhador: Guia do PLANFOR 2001**. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego. MTE/SPPE/DEQP. 2001.

_____. _____. **Avaliação do PLANFOR**. Brasília: MTE, SPPE, 2002.

_____. _____. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007**. Brasília: MTE / SPPE, 2003.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Relatório de Gestão 2003**. Brasília: CGFAT. 2004.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2004**. Brasília: CGFAT. 2005

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2005**. Brasília: CGFAT. 2006.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília: CGFAT. 2007.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília: CGFAT. 2008.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília: CGFAT. 2009.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília: CGFAT. 2010.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília: CGFAT. 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Termo de Referência para elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Brasília: MTE, SPPE, 2006.

_____. _____. **Edital de Chamada Pública de Parcerias SPPE/MTE nº 19/2009: PlanSeQ Siderurgia – RJ**. Brasília: MTE, SPPE, 2009.

BRASIL. Acompanhamento e Avaliação do PNQ. **Diário Oficial da União**. Brasília, Seção 3, p.120, 28 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/330092/pg-120-secao-3-diario-oficial-da-uniao-dou-de-28-07-2005>> Acesso em: 26 ago. 2013

_____. Extrato de Convênios. **Diário Oficial da União**. Pág. 73. Seção 3. De 16 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/275947/dou-secao-3-16-10-2003-pg-73>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BRENNER, Robert. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão? **Revista Outubro**, São Paulo, n.3, p.7-18, maio/1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.14, n.4 (56), p.129-149, out.-dez. 1994.

CARVALHO, Celso. A reificação da tecnologia e a ação do capital na educação. In: TUMOLO, Paulo Sérgio; BATISTA, Roberto Leme. (Org.). **Trabalho, economia e educação**. Perspectivas do capitalismo global. Londrina (PR); Maringá (PR): Praxis; Massoni, 2008, p. 127-148.

CARVALHAL, Marcelo Dornelis. **A dimensão territorializante da qualificação profissional em São Paulo: a ação dos sindicatos**. 2004. 347f. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: UNESP, 2004. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bpp/33004129042P3/2004/carvalhal_md_dr_prud.pdf Acesso em: 23 ago.2010.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **Educere et Educare**. Revista de Educação. Cascavel (PR), v.1, n.2, p.229-244, jul./dez. 2006.

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA CEFET-RJ). **UnED Itaguaí, quinta Unidade Descentralizada do CEFET/RJ**. Rio de Janeiro: CEFET-RJ, 2010. Disponível em: <<http://cefet-rj.br/unidades-de-ensino/itagua.html>>. Acesso em: 14 abr. 2013

CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO [Fundação] (CEPERJ). CENTRO DE ESTATÍSTICAS, ESTUDOS E PESQUISAS (CEEP). **PIB Municipal 1999-2008**. Disponível em: <www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/PIB%20MUNICIPAL.xls> Acesso em: 23 jul. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Itaguaí, Recursos Recebidos por área**. 2007. [Portal da Transparência]. Disponível em: <<http://rj.transparencia.gov.br/Itagua%C3%AD/receitas/por-rea/areas?exercicio=2007>> Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Itaguaí, Recursos Recebidos por área**. 2008. [Portal da Transparência]. Disponível em: <<http://rj.transparencia.gov.br/Itagua%C3%AD/receitas/por-rea/areas?exercicio=2008>> Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Itaguaí, Recursos Recebidos por área**. 2009. [Portal da Transparência]. Disponível em: <<http://rj.transparencia.gov.br/Itagua%C3%AD/receitas/por-rea/areas?exercicio=2009>>, Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. **Itaguaí, Recursos Recebidos por área**. 2010. [Portal da Transparência]. Disponível em: <<http://rj.transparencia.gov.br/Itagua%C3%AD/receitas/por-rea/areas?exercicio=2010>>, Acesso em: 15 abr. 2013. Acesso em: 23 ago.2010.

_____. **Itaguaí, Recursos Recebidos por área**. 2011. [Portal da Transparência]. Disponível em: <<http://rj.transparencia.gov.br/Itagua%C3%AD/receitas/por-rea/areas?exercicio=2011>>, Acesso em: 15 abr. 2013.

CORSI, Francisco Luiz. Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente (1995-2005). In: ALVES, Giovanni; GONZÁLEZ, Jorge L. C.; BATISTA, Roberto L. (Org.). **Trabalho e educação: contradições do capitalismo global**. Maringá: Praxis, 2006.

DELGADO, Nelson Giordano. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491>

DELUÍZ, Neime. **Formação do trabalhador: produtividade & cidadania**. Rio de Janeiro: Shape, 1995.

DIAS, Maria do Carmo da Silva. Geração de emprego, renda e política de qualificação nacional: elementos para uma análise no Estado do Pará. In: Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2. 2006. Londrina (PR). **ANAIS**. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_ii_porautores.html> Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/mariadocarmodasilvadias.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2013.

DIEESE. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**: 2006 São Paulo: DIEESE, 2007a.

_____. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**: 2007. São Paulo: DIEESE, 2007b.

_____. **Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**: Qualificação Social e Profissional. São Paulo: DIEESE, 2008.

_____. **Anuário Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**: Qualificação Social e Profissional. São Paulo: DIEESE, 2011.

EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTENCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER) – ITAGUAÍ. **Mapa do Município**. Disponível em: <<http://www.emater.rj.gov.br/itaguaui.asp>>. Acesso em: 23 maio 2011.

FARIA, Maria Teresa Druck de. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica** – um estudo do complexo petroquímico da Bahia. 1995. 274f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas (SP), 1995. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000099711&fd=y>> Acesso em: 20 ago. 2013.

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL – (FASE). REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. **Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio de Janeiro: Relatório Estadual**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; IPPUR; FASE, 2007.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SERVIÇO, ASSEIO E CONSERVAÇÃO, LIMPEZA URBANA, AMBIENTAL E ÁREAS VERDES (FENASCON). **Plano Setorial de Qualificação Serviços**: Projeto básico. São Paulo: FENASCON, 2008.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Atores Locais na Implementação da Política de Qualificação Profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 107, p. 438-460, jul./set. 2011.

FORD, Henry. **Os princípios da prosperidade**. Tradução: Monteiro Lobato. 4.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2012. [Coletânea das seguintes obras de Henry Ford: ‘Minha vida e minha obra’, ‘Hoje e amanhã’, ‘Minha filosofia da indústria’. Maria Augusta Delgado (Editora)].

FRIGOTTO, Gaudêncio. A década perdida da educação brasileira. In: BENJAMIN, César; ELIAS, Luiz Antonio. (Org.) **Brasil: crise e destino**. Entrevista com pensadores contemporâneos. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, PESQUISA E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ). **Anuário Estatístico do Rio de Janeiro - 2003 a 2009**. [online]. Disponível em: < http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/ent/anu_online.html >. Acesso em: 11 jul.2010.

GALINDO, José Eduardo. Um Mar de Histórias do Brasil. **Revista Linha Verde**. Ano I. N. 1. Jan. 2008. Disponível em < <http://www.revistalinhaveverde.com.br/revistas/01/revista.html> > Acesso em: 18 ago. 2013.

GERENCER, Pavel. Vida e obra de Taylor. [Prefácio à edição brasileira]. In: TAYLOR, F.W. **Princípios de administração científica**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1990, p. 9-19.

GONZÁLEZ, Jorge Luiz Cammarano; SALLES, Fernando Casadei. Trabalho docente na era das incertezas. In: TUMOLO, Paulo Sérgio; BATISTA, Roberto Leme. (Org.). **Trabalho, Economia e Educação**. Perspectivas do capitalismo global. Londrina (PR); Maringá (PR): Praxis; Massoni, 2008, p.205-230.

GRAZIANO DA SILVA, José F.; DEL GROSSI, Mauro E. O novo rural brasileiro. Oficina de atualização temática. 2000. Disponível em: < http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/novo_rural_br.pdf >. Acesso em: 11 maio 2011.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 16.ed. Tradução: Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2007.

HEIN, Gelson. **Condomínios de Inseminação Artificial**: uma proposta de melhoramento genético em bovinos de leite no município de Toledo – PR. Paraná: Emater, 2004.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacyr; LEITE, Sérgio Pereira. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 25, n. 74, p.159-196, out. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n74/a10v2574.pdf>> Acesso em: 04 jun. 2011.

HOFFMANN; Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e serviços, de 1992 a 2002. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 13, n. 2 (23), p.51-79, jul./dez, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V13-F2-S23/hoffmann.pdf>> Acesso em: 14 jul.2011.

HOLLOWAY, John; PELÁEZ, Eloina. Aprendendo a curvar-se: pós-fordismo e determinismo tecnológico. **Revista Outubro**, n. 2, p. 21-29, Nov. 1998. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/02/out2_02.pdf> Acesso em: 21 out. 2011

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [Fundação] (IBGE). **Sinopse Estatística do Município de Itaguaí – Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1948. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/164/se_rj_itaguaui.pdf> Acesso em: 15 jun. 2011.

ITAGUAÍ [Prefeitura Municipal de]. Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). A Rede de Acesso para a Cidadania. **Revista SMAS**. Itaguaí: SMAS, 2009.

JORGE, Tiago Antônio da Silva. **Políticas Públicas de Qualificação Profissional no Brasil**: uma análise a partir do PLANFOR e do PNQ. 2009. 129f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal de Minas Gerais; Faculdade de Educação. Belo Horizonte (MG), 2009. Disponível em:

<<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/HJPB-7UPQ85/1000000771.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

LARANJEIRA, Sônia Maria G. Volvoísmo. In: CATTANI, Antonio D. **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. 4. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes, 2002.

LE MOS, Ana Heloísa da Costa. **Qualificação Profissional e Emprego: a construção social de um problema**. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia)–Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90**. 2002. 246f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal de Santa Catarina.. Florianópolis: 2002.

LIMA, Antonio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. **Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas**. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005. (Construindo Diálogos, v.1). Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/tr000012.pdf> Acesso em: 20 set.2011.

LIPIETZ, Alain. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.10, n.2, p.303-335, 1989.

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. Tradução de Regina Sílvia Pacheco. **Espaço & Debates**. São Paulo, v.8, n.25, p.12-29, 1988.

MALUF, Renato S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.15, p.53-86, out. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/primeira.htm>> Acesso em: 20 set. 2011.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T.. (Org.) **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010.

_____. **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Resumo Executivo. Brasília: UNB/FAT/TEM, 2010b.

MOREIRA, Roberto José. Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**. Belém, v.12, n.2, p. 57-88, dez 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/316>> Acesso em: 20 set. 2011.

MULS, Leonardo Marco. **Desenvolvimento Econômico Local do Município de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas**. 2004. 426f. Tese (Doutorado em Economia)–Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://teses.ufrj.br/ie_d/LeonardoMarcoMuls.pdf> Acesso em: 15 jun. 2011.

NUTTI, Marília R. A história dos projetos HarvestPlus, AgroSalud e BioFORT no Brasil. In: REUNIÃO DE BIOFORTIFICAÇÃO NO BRASIL, 4., 2011, Teresina. **Palestras e resumos...** Rio de Janeiro: Embrapa Agroindústria de Alimentos; Teresina: Embrapa Meio-Norte, 2011. 1

CD-ROM. Disponível em:

<<http://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/busca?b=pc&id=916288&biblioteca=vazio&busca=assunto:Brasil&qFacets=assunto:Brasil&sort=&paginacao=t&paginaAtual=3>>;
<<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/54482/1/2011-133.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

OHNO, Taiichi. **O sistema Toyota de produção:** além da produção em larga escala. *Tradução* de Cristina Schumacher. Porto Alegre: Bookman, 1997.

OLIVEIRA, Ramon de. A influência do empresariado industrial e das agências multilaterais na educação profissional brasileira. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 27. 2004. Caxambu. **ANAIS** (*online*). Rio de Janeiro: ANPED, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/inicio.htm>> Acesso em: 18 jun. 2008.

OLIVEIRA, Roberto Veras de. Momento atual da política de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. **Ariús**. Campina Grande, v.13, n.1, p.51-59, jan./jul. 2007. Disponível em: <http://www.ch.ufcg.edu.br/arius/01_revistas/v13n1/05_arius_13_1_momento_atual_da_politica_publica_de_qualificacao_profissional_no_brasil.pdf> Acesso em: 18 jun. 2008.

PEIXOTO, Patricia Ebani. **Do PLANFOR ao PNQ:** uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil. 2008. 136f. Dissertação (Mestrado em Política Social)–Universidade Federal do Espírito Santo; Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória (ES), 2008.

Disponível em:

<http://www.btdt.ufes.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=515> Acesso em: 20 set.2011.

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. **Plano Diretor de Itaguaí. Avaliação final**. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, 2008. Disponível em: <<http://www.comiteguandu.org.br/conteudo/Planos/Plano%20Diretor%20-%20Itaguai.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2012.

RIO DE JANEIRO [Estado do]. Edital de Ingresso aos Cursos do Pronatec na modalidade de formação inicial e continuada. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ)**, Rio de Janeiro, 9 nov. 2011, p. 36. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/32132799/doerj-poder-executivo-09-11-2011-pg-36>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

RODRIGUES, José. **O moderno príncipe industrial:** o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. São Paulo: Autores Associados, 1998.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter:** consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 14.ed. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Record, 2009.

SOUZA, José dos Santos. Os descaminhos das políticas de formação/qualificação profissional: a ação dos sindicatos no Brasil recente. In: ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. A nova institucionalidade da política de educação profissional e ação sindical no Brasil. In: ALVES, Giovanni; GONZÁLEZ, Jorge L. C.; BATISTA, Roberto L. (Org.). **Trabalho e educação: contradições do capitalismo global**. Maringá (PR): Praxis, 2006a.

_____. A qualificação do trabalhador no contexto da construção de nova regularidade para a produção social da vida material no capitalismo contemporâneo. In: TUMOLO, Roberto; BATISTA, Roberto Leme. (Org.) **Trabalho, Economia e Educação: perspectivas do capitalismo global**. Maringá: Praxis; Mansoni, 2008.

_____. **O sindicalismo brasileiro e a qualificação do trabalhador**. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2009.

_____. Trabalho, qualificação, ciência e tecnologia no mundo contemporâneo: fundamentos teóricos para uma análise da política de educação profissional. In: SOUZA, José dos Santos (Org.). **Trabalho, qualificação e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2011.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 8.ed. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. São Paulo: Atlas, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2004. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2007. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 15 nov. 2010.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2008. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 15 jun. 2011.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2009. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 15 jun. 2011.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2010. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 15 jun.2011.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2011. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 10 maio 2013.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios de Estado do Rio de Janeiro – Itaguaí**. Edição 2012. Disponível em:<<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 05 ago. 2013.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – Paracambi**. Edição 2011. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em 18 ago. 2013.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – Paraty.** Edição 2012. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em: 18 ago. 2013.

_____. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – Seropédica.** Edição 2012. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>> Acesso em 18 ago. 2013.

TOLEDO, Flaviane Alves; RUMMERT, Sonia Maria. O PNQ e a Política de Qualificação Profissional de Trabalhadores a partir dos anos 1990. **Trabalho Necessário** [revista eletrônica]. Niterói, Ano 7, n.9, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalonecessario/images/TN09TOLEDO.pdf>> Acesso em: 15 ago.2013

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ). CENTRO DE MEMÓRIA. **UFRRJ – Uma História.** Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/centrodememoria/ufrrj_historia.php> Acesso em 18 ago. 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). LABORATÓRIO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA (LABTRANS). **Pesquisas e estudos para a logística portuária e desenvolvimento de instrumentos de apoio ao planejamento portuário:** Plano Mestre Porto de Itaguaí. Florianópolis (SC): LABTRANS/UFSC, 2012.

VALE do Rio Doce troca CVRD por Vale em nova marca. São Paulo, **O Estado de São Paulo**, 27 nov. 2007, Economia & Negócios. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,vale-do-rio-doce-troca-cvrd-por-vale-em-nova-marca,87013,0.htm>> Acesso em: 19 ago. 2013.

VEIGA, José Eli. **A dimensão rural do Brasil.** Seminário n. 4. FEA-USP, 2004. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/seminarios/artigos/dimensao_rural.pdf> Acesso em: 11 jul.2011.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores.** O novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008. [Série Estudos Rurais].

APÊNDICES

APÊNDICE A – Entrevista na SMAS



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista na Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS

1. Em primeiro lugar, gostaria de saber se existe ou não a Secretaria do trabalho em Itaguaí?

2. Como são desenvolvidas as ações de geração de trabalho e renda?

3. Qual a origem dos recursos financiadores das ações desenvolvidas pela SMAS?

4. Qual a estrutura que a Secretaria possui para colocar em prática as ações de qualificação?

5. Como são desenvolvidas as ações de qualificação pela rede de proteção básica do município?

6. Quais as perspectivas de incorporação dos jovens atendidos ao mercado de trabalho?

7. A Secretaria oferece algum curso direcionado para os trabalhadores das áreas rurais de Itaguaí?

APÊNDICE B – Entrevista no Centro de Oportunidades Municipal



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada no Centro de Oportunidades Municipal

1. Qual a fonte dos recursos recebidos pelo Centro de Oportunidades?

2. Como são desenvolvidas as ações do Centro de Oportunidades é estruturado?

3. Por que essas ações não são direcionadas também para a área rural?

4. Os trabalhadores que atualmente estão cadastrados no Centro de Oportunidades participam de alguma ação de qualificação profissional?

-

5. O Centro de Oportunidades está subordinado a qual Secretaria?



APÊNDICE C – Entrevista no SINE-Itaguaí

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada na Agência Estadual de Trabalho e Renda/ Centro Público de emprego, Trabalho e Renda e o Posto do SINE em Itaguaí

1. Como é a dinâmica do SINE? Como suas ações são estruturadas?

2. São oferecidas vagas de emprego pelo SINE para o trabalhador rural?

3. Por que os trabalhadores rurais não procuram o SINE?

4. A implantação de novas empresas no município e o desenvolvimento da região aumentou as oportunidades de emprego?

5. Quais as possíveis causas da diminuição da oferta de vagas pelo SINE nos últimos tempo?



APÊNDICE D – Entrevista no SENAI

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada no SENAI em Itaguaí

1. Como ocorre a dinâmica de encaminhamento dos trabalhadores desempregados ao SENAI pelo SINE?

2. Como é a disposição desses trabalhadores durante o curso?

3. Em função disso, os objetivos das ações de qualificação são alcançados?

4. O SENAI de Itaguaí oferece algum curso para a área rural?

5. Quais as características dos cursos de qualificação disponibilizados pelo SENAI?

APÊNDICE E – Entrevista na SMAAP



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada na Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca-SMAAP em Itaguaí

1. Como é a situação da área rural de Itaguaí?

2. Qual o papel desenvolvido pela SMAAP para dar apoio aos produtores?

3. Quais são as ações desenvolvidas pela Secretaria para a qualificação dos trabalhadores rurais?

4. Como são estruturadas as ações de qualificação?

5. Como são divulgadas as ações de qualificação desenvolvidas pela SMAAP?

6. Por que falta interesse dos trabalhadores rurais em participar das ações desenvolvidas pela Secretaria?

7. Já ocorreram ações de qualificação fora do espaço da Secretaria? Como foi a participação?

8. Quais as características do público que participa das ações de qualificação da SMAAP?

9. Você acredita que ocorreram mudanças na região nos últimos anos?

10. Em função dessa realidade, como os produtores encontram os trabalhadores rurais qualificados na região?

APÊNDICE F – entrevista no Sindicato Rural



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA**

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada Sindicato Rural de Itaguaí

1. Quais as principais atividades agrícolas desenvolvidas em Itaguaí?

2. Como é a situação vivenciada atualmente pelos produtores rurais do município?

3. Como é o apoio da SMAAP para esses produtores?

4. Quantos produtores são filiados ao Sindicato Rural?

5. Como o Sindicato se mantém?

APÊNDICE G – entrevista no SENAR



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR de Itaguaí

1. Como os cursos oferecidos pelo SENAR são divulgados para os produtores rurais?

2. Existe uma procura por esses cursos?

3. Como são estruturados os cursos oferecidos pelo SENAR?

4. Já ocorreu alguma ação de qualificação na área rural de Itaguaí? Como foi a participação?

5. Quais são as principais atividades agrícolas do município?

6. O desenvolvimento urbano interferiu de alguma maneira na área rural de Itaguaí?

7. Como a Senhora observa a relação da SMAAP com os produtores rurais de Itaguaí?

APÊNDICE H – entrevista na EMATER



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Cargo:

Questionário estruturado para entrevista realizada na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro – Emater - Unidade de Itaguaí

1. Como é a atuação da Emater na área rural do município de Itaguaí?

2. Quantas pessoas trabalham atualmente na Emater?

3. Como são realizadas as ações de qualificação pela Emater?

4. A qualificação de trabalhadores rurais pode gerar emprego e renda?

5. Como os produtores rurais podem tirar proveito da nova fase de desenvolvimento vivenciada pelo município?

APÊNDICE I – entrevista com os produtores rurais de Itaguaí



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

MARCIA C. R. COVA

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Localização:

Idade:

Tempo de trabalho na área rural de Itaguaí:

Questionário estruturado para entrevista realizada com os Produtores Rurais de Itaguaí

Questões para a entrevista:

1. O senhor(a) processa industrialmente a sua produção ou parte dela? Quais os produtos produzidos?

2. O Senhor(a) já realizou alguma curso de qualificação para melhorar a sua produção?

3. O Senhor(a) já tentou produzir algo diferente ou de forma diferente? Por quê?

4. O que o Senhor(a) fez para contratar trabalhadores qualificados para a sua produção?

5. Para o Senhor(a), quais as causas do desemprego na área rural?

6. O Senhor(a) acredita que o oferecimento de cursos de qualificação pode diminuir o desemprego no campo?

7. As pessoas mais jovens da sua família continuam no campo? Por quê?

8. O Senhor(a) já recebeu alguma ajuda da Prefeitura, da SMAAP, da Emater ou do Sindicato?

9. O Senhor(a) sentiu alguma mudança na sua região nos últimos dez anos? Quais?

10. O que pode ser feito para melhorar a região rural de Itaguaí?

APÊNDICE J – entrevista com os trabalhadores rurais qualificados de Itaguaí



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
MARCIA C. R. COVA**

As respostas aqui obtidas farão parte da Tese de Doutorado do CPDA da UFRRJ com o título: **DESAFIOS DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL RURAL EM ITAGUAÍ-RJ**

Dados Pessoais

Nome:

Localização:

Gênero: () Feminino () masculino

Idade:

Questionário estruturado para entrevista realizada com os trabalhadores rurais de Itaguaí que participaram de cursos de qualificação

1. O Senhor (a) já realizou algum curso de qualificação? Qual?

2. Onde foi realizado esse curso?

3. Como o Senhor(a) se manteve durante a realização do curso?

4. O Senhor(a) trabalhava na época em que realizou o curso?

5. Seu patrão o apoiou para realizar o curso?

6. Como foi o curso? O Senhor(a) gostou do curso?

7. Sua vida mudou depois que o Senhor(a) realizou o curso?

8. O Senhor(a) já teve dificuldades para encontrar emprego na área rural?

9. O Senhor(a) já teve vontade de trabalhar na área urbana?

10. O que o Senhor(a) acha das oportunidades de qualificação oferecidas para a área rural de Itaguaí?
