



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

TESE DE DOUTORAMENTO

**QUALIFICAR PARA QUÊ? DILEMAS DA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL**

**Fátima Valéria Ferreira de Souza**

**Dr. Aloísio Teixeira  
(orientador)**

**Agosto de 2004**

**QUALIFICAR PARA QUÊ? DILEMAS DA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL**

**Fátima Valéria Ferreira de Souza**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Dr. Aloísio Teixeira  
(Presidente)**

---

**Dra. Beatriz Azeredo**

---

**Dr. Cláudio Salm**

---

**Dra. Maria Lúcia Werneck Vianna**

---

**Dr. Yves Lesbaupin**

QUEM ME DERA que minha vida fosse um carro de bois  
Que vem a chiar, manhãzinha cedo, pela estrada,  
E que para de onde veio volta depois  
Quase à noitinha pela mesma estrada.

Eu não tinha que ter esperanças - tinha só que ter rodas ...  
A minha velhice não tinha rugas nem cabelo branco ...  
Quando eu já não servia, tiravam-me as rodas  
E eu ficava virado e partido no fundo de um barranco.

Alberto Caeiro  
O Guardador de Rebanhos

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Aloísio Teixeira, que generosamente arrumou tempo em sua agenda para me atender, pelo incentivo nos momentos de desânimo, pelo carinho e pelas valorosas contribuições na orientação desta tese;

Ao professor Yves Lesbaupin, coordenador do Núcleo de Pesquisa “Exclusão Social, Esfera Pública e Poder Local: Experiências Recentes de Gestão Social em Prefeituras Brasileiras”, pelo apoio e incentivo durante esta jornada;

Aos professores da banca examinadora: Beatriz Azeredo, Cláudio Salm e Maria Lúcia Werneck Vianna, pela leitura criteriosa e sugestões dadas na pré-defesa;

Às bolsistas, Letícia, Tatiana, Márcia e Renata, do Núcleo de Pesquisa ‘Exclusão Social, Esfera Pública e Poder Local: Experiências Recentes de Gestão Social em Prefeituras Brasileiras’, que participaram da coleta de dados. Sem vocês este trabalho teria outra cara;

Aos amigos Joana e Pedro, companheiros do dia-a-dia, pela leitura e contribuições iniciais, pela força nos momentos mais difíceis, pelo carinho e apoio na reta final;

Às amigas Elziane, Kátia, Cleusa, Andréa, Lene, Rosiane, Mary, que compartilharam momentos de angústia e aflição presentes na elaboração deste trabalho, e a todos os amigos que, de alguma maneira, participaram deste processo. Seja pelo incentivo, seja pela paciência em me ouvirem, inúmeras vezes, falar desta tese;

Aos meus irmãos e sobrinhos: torcida incondicional;

Aos meus pais, Marly e Geraldo, meu porto seguro, agradeço o apoio, o amor e dedico esta tese.

## RESUMO

Esta tese faz uma análise da política de qualificação profissional, implementada pelo governo federal, a partir de meados dos anos noventa, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A pesquisa divide-se em duas partes: a avaliação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), elaborado através de análise documental e; o estudo de caso, realizado com as Comissões Municipais de Emprego do Rio de Janeiro, Niterói e Resende.

Com o crescimento do desemprego nas últimas décadas, a qualificação profissional ganhou centralidade na agenda política nacional a partir de uma dupla perspectiva: por um lado, a necessidade de legitimação do Estado, que, frente aos milhares de desempregados, via-se pressionado a agir; por outro, como estratégia para assistir o trabalhador e amenizar o conflito social. Neste sentido, a hipótese central levantada neste trabalho é a de que o que o PLANFOR reedita a velha lógica que trata a qualificação profissional a partir da dualidade assistência/contenção. Em um contexto de falta de empregos, massificar a educação profissional mexe, não só com a subjetividade do trabalhador, criando a expectativa de dias melhores, mas também com a objetividade; enquanto o trabalhador estiver se “qualificando”, não estará pressionando o mercado de trabalho. A esta hipótese articulam-se outras que são apontadas e confirmadas ao longo deste trabalho.

A certeza de que a política de qualificação do trabalhador não tem poder para reduzir o desemprego, já que o nível de emprego é decorrência do ritmo de acumulação do capital, nos induz a afirmar que sem mudanças na política econômica o trabalhador poderá até ficar “mais qualificado”, porém, permanecerá desempregado. Se o contexto atual é de desemprego e se o mercado exige maior qualificação, a constatação que o PLANFOR caminha em direção oposta a esta realidade nos induziu ao questionamento: **qualificar para quê?**

## ABSTRACT

This dissertation analyses the policy of professional qualification, implemented by the federal government, beginning in the mid-nineties, with resources of the FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador (Workers' Support Fund). The research is divided into two parts: the assessment of the PLANFOR, Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (National Plan of the worker's Qualification), organized through a documentary analysis; and the case study, carried out with the Municipal Employment Commissions of Rio de Janeiro, Niteroi and Resende.

With the increase of unemployment in the last decades, professional qualification won a focus in the national political agenda from a double perspective: on the one hand, the need of legitimation from the part of the State, which, before the thousands of unemployed people, was urged to take action; on the other hand, as a strategy to assist the worker and diminish the social conflict. In this sense the central hypothesis raised in this work is that the PLANFOR resumes the old logic which deals with the professional qualification from the duality assistance/control. In a context of lack of employment, to mass-produce professional education touches, not only the subjectivity of the pressing the job market. Other hypotheses, which are pointed out and confirmed along this work, articulate with this one.

The certainty that the worker qualification policy does not have the power to reduce unemployment, since the level of employment is originated from the rhythm of capital accumulation, leads to state that, without in the economic policy, the worker may become "more qualified", but he will remain unemployed. If the present context is unemployment and if the market requires better qualification, the verification that the PLANFOR leads to an opposite direction of this reality has brought us to call in question: **qualify to what purpose?**

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	8
CAPÍTULO I.	
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM TEMPOS DE DESEMPREGO: CAPACITAR OU ASSISTIR? ..	15
1.1. Introdução .....	15
1.2. Natureza do Desemprego Atual .....	18
1.3. Educação Profissional no Brasil .....	30
1.4. Educação Profissional Pós 90 .....	41
CAPÍTULO 2.	
O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR - PLANFOR .....	46
2.1. Introdução .....	46
2.2. Pré-Condições para a Institucionalização do PLANFOR.....	48
2.3. O PLANFOR .....	49
2.3.1. Público Alvo .....	54
2.3.2. Perfil dos Treinandos .....	59
2.3.3. Distribuição de Recursos e Treinandos.....	61
2.3.4. Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) .....	68
2.3.5. Parcerias (PARC).....	71
2.3.6. Avaliação e Monitoramento .....	76
2.4. Série Avaliações do PLANFOR: uma visão otimista.....	79
2.4.1. Planos Estaduais de Qualificação .....	87
2.4.2. Parcerias .....	93
2.5. Qualificar para Quê? .....	96
2.6. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ).....	97
CAPÍTULO 3.	
ESTUDO DE CASO: OS MUNICÍPIOS.....	102
3.1. Introdução .....	102
3.2. Rio de Janeiro.....	103
3.2.1. A Comissão Municipal do Trabalho.....	109
3.2.2. Os Cursos.....	117
3.3. Niterói.....	125
3.3.1. A Comissão Municipal de Emprego.....	127
3.3.2. Os Cursos.....	137
3.4. Resende .....	142
3.4.1. A Comissão Municipal de Emprego.....	143
3.4.2. Os Cursos.....	147
3.5. Rio, Niterói e Resende: breve comparação .....	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	160
BIBLIOGRAFIA.....	171
ANEXOS.....	180

## INTRODUÇÃO

Em 1997, como assistente social da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social, da Prefeitura de Angra dos Reis, fui convidada pela Subsecretária para participar do processo de criação da comissão de emprego naquele município. A função de secretária-executiva despertou-me o interesse pela temática. Nesta condição, deparei-me com as dificuldades enfrentadas pela Comissão<sup>1</sup> frente às exigências do Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e da Comissão Estadual de Emprego. Na ponta do sistema, às comissões municipais é imputada a difícil tarefa de definir as demandas para a qualificação profissional sem que disponham de condições para tal.

Em março de 1998, o ingresso, como docente, na universidade afastou-me daquela função, mas não diminuiu o interesse pelas chamadas políticas públicas de emprego. A criação do núcleo de pesquisa “Exclusão Social, Esfera Pública e Poder Local: Experiências Recentes de Gestão Social em Prefeituras Brasileiras”, coordenado pelo Professor Yves Lesbaupin, permitiu a realização da pesquisa “Estudo sobre os programas de geração de emprego e renda, através das comissões municipais de emprego”. Tal pesquisa, iniciada no Município do Rio de Janeiro, mostrou-me que, na realidade, dentre as políticas de emprego, a única que efetivamente passa por este colegiado é a política de qualificação. Em 2000, o ingresso no Programa de Doutorado da Escola de Serviço Social possibilitou a análise do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), objeto deste estudo.

Com o crescimento do desemprego nas últimas décadas, a qualificação profissional ganhou centralidade na agenda política nacional a partir de uma dupla perspectiva: por um lado, a necessidade de legitimação do Estado, que, frente aos milhares de desempregados, via-se pressionado a agir; por outro, como estratégia para assistir o trabalhador e amenizar o conflito

---

<sup>1</sup> Em Angra dos Reis acreditava-se que comissão de trabalho e renda era mais ampla que comissão de emprego.



social. Neste sentido, levantamos a hipótese que o PLANFOR reedita a velha lógica que trata a qualificação profissional a partir da dualidade assistência/contenção. Em um contexto de falta de empregos, massificar a educação profissional mexe, não só com a subjetividade do trabalhador, criando a expectativa de dias melhores, mas também com a objetividade; enquanto o trabalhador estiver se “qualificando”, não estará pressionando o mercado de trabalho.

A esta hipótese, que consideramos central, articulam-se outras que são apontadas ao longo deste trabalho.

A análise dos cursos nos leva a afirmar que a educação profissional está cobrindo falhas da política de educação. Em pleno século XXI, os índices brasileiros de analfabetismo são elevados e a inclusão de cursos de alfabetização de adultos e elevação da escolaridade tem um papel que vai além da questão do emprego. A agravante, neste caso, é a falta de integração entre estas duas políticas. Tal desarticulação reedita a histórica separação entre formação profissional X educação geral, continuando a primeira a ser destinada aos pobres e desvalidos. Neste sentido, o que iremos constatar é que o PLANFOR não cumpre a função estratégica de articular a Política Nacional de Educação Profissional, mas funciona em paralelo, em muitos casos, competindo com a rede de educação profissional.

A esta constatação soma-se a hipótese que o PLANFOR mais tem servido a interesses políticos e institucionais que aos trabalhadores. A verificação de que os cursos oferecidos, além de fracos, não atendem às demandas do mercado, também nos induz a afirmar, de um lado, que o PLANFOR tem servido como mecanismo de legitimação, principalmente de governos estaduais e locais. Diante do crescimento do desemprego tais governos vêem-se pressionados a apresentar medidas para esta problemática e a opção de implementar programas sem onerar os próprios cofres torna-se mais que vantajosa. A possibilidade de utilizar recursos do FAT também é apontada como razão de ser das Comissões de Emprego. A maioria foi criada através de pressões dos governos estaduais, gestores dos recursos, e não a partir de

reivindicação dos trabalhadores. Logo, de cima para baixo. Talvez este seja um dos motivos para o baixo desempenho de tais comissões. De outro, que as entidades são as grandes beneficiadas com o PLANFOR. A hipótese de que a qualificação tornou-se “uma importante fonte de recursos” para estas instituições é confirmada pelo crescimento do número de ONGs ministrando os cursos, bem como pela quantidade de cursos oferecidos pelo “Sistema S” e centrais sindicais. Tal hipótese se desdobra em outras verificadas ao longo do trabalho. Primeiro, que a realização da política de qualificação profissional através de convênios com instituições privadas pode estar mascarando a privatização da educação profissional; Segundo, que a contratação de instituições patronais, como o “Sistema S” e de centrais sindicais para realizar cursos compromete não só a representatividade, mas o próprio papel das Comissões.

Como colegiados paritários e tripartites, as comissões de emprego são compostas por representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores. Tal composição apresenta problemas. De um lado, pelo fato de as entidades representativas tanto de trabalhadores, quanto de empregadores, serem ao mesmo tempo membros da Comissão, ocupando a função representativa, e executoras dos cursos, portanto contratadas. Esta duplicidade de funções tem um efeito ambíguo, principalmente sobre os sindicatos, já que todas as centrais sindicais recebem recursos do FAT e executam programas de capacitação, enfraquecendo suas críticas a esta política. A parceria dos sindicatos na execução de cursos pode ser apontada como uma nova forma de cooptação. Como é possível fiscalizar os cursos sendo os fiscais os próprios executores? De outro, porque a grande maioria dos treinandos encontra-se excluída do mercado formal de trabalho e não faz parte do universo de preocupações nem das entidades de empregadores nem, infelizmente, do movimento sindical. Logo, os principais interessados em programas de qualificação não se vêem representados nestas Comissões.

Uma outra questão sinalizada neste trabalho é de que as avaliações do PLANFOR têm sido utilizadas para reafirmar que o programa está no rumo certo. Apesar de conter um sistema interno de avaliação, o que iremos

perceber é que tal sistema está mais preocupado com as questões burocráticas e administrativas que com os efeitos do programa para os treinandos ou seu desempenho como política pública. Neste sentido, levantamos a hipótese de que as metas devem ser cumpridas a todo custo.

Diante de todas estas hipóteses a certeza de que a política de qualificação do trabalhador não tem poder para reduzir o desemprego, já que o nível de emprego é decorrência do ritmo de acumulação do capital, nos induz a afirmar que sem mudanças na política econômica o trabalhador poderá até ficar “mais qualificado”, porém, permanecerá desempregado. Frente à opção econômica adotada pelo governo federal, a hipótese de que o PLANFOR prepara trabalhadores para sobreviverem no mercado informal ganha reforço. Neste sentido levantamos o seguinte questionamento: Como pode uma política pública incentivar o trabalho informal, precário e desprotegido? A lógica do empreendedorismo, ou seja, de que o papel desta política é qualificar para que o desempregado se transforme em um trabalhador autônomo apresenta-se como solução.

A opção liberal no trato da questão do desemprego, que focaliza a ação governamental no trabalhador, responsabilizando-o pelo seu sucesso ou fracasso, também é reeditada sob a máxima que “não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar”. A lógica empreendedora nitidamente presente nas políticas públicas de emprego reflete a opção hobesiana do “todos contra todos”. Na selva da competição desenfreada, os mais espertos e aplicados saberão aproveitar as oportunidades oferecidas pelo Estado. Comparando tais oportunidades com os índices de desemprego, que não tendem à redução, ganham reforço as hipóteses levantadas acima.

Dentro da estratégia de que é preciso manter a submissão do trabalhador, com o seu consentimento, a opção por um programa de qualificação em massa torna-se vantajosa, já que, em termos quantitativos, possibilita resultados extraordinários e, em termos políticos, como assinalado acima, não só ganha a adesão de estados e municípios interessados nos recursos do FAT, como também das centrais sindicais, grandes parceiras deste

programa. Para o trabalhador, no entanto, os resultados, inexpressivos, não são isentos de críticas e merecem maior cuidado. De um lado, porque os ganhos em termos de obtenção de emprego após a realização do curso, afóra os problemas nas metodologias utilizadas para mensurá-los, são baixos; de outro, porque a grande maioria não está representada nas Comissões.

Se os efeitos desta política para os trabalhadores estão aquém das expectativas, a função legitimadora também deve ser relativizada. Com a descentralização o governo federal perdeu a oportunidade de se apresentar como grande executor e financiador desta política. Para Estados e municípios, o mesmo não ocorre. Nos Estados, o ganho está na relação com os municípios e com as instituições. São eles que articulam os Planos Estaduais de Qualificação. São para eles que os recursos do FAT são repassados. São eles que detêm o poder de contratar as entidades para ministrarem os cursos. Nos governos locais, a vantagem está na relação com os próprios treinandos. Principalmente nos pequenos municípios, a execução dos cursos é identificada como iniciativa do executivo e os prefeitos não deixam de tirar proveito. Do ponto de vista do trabalhador, apesar de ser um programa de capacitação em massa, a pulverização das ações em um infinito número de entidades dificulta sua identificação como política pública

Na divisão de tarefas, dentro do princípio da descentralização do Estado, coube ao CODEFAT aprovar normas para o funcionamento da política de qualificação; às comissões estaduais, juntamente com as secretarias estaduais, a gestão financeira e, portanto, toda a parte referente aos contratos com as entidades executoras; e às comissões municipais, o planejamento e acompanhamento das ações.

Responsabilizar as comissões municipais pelo levantamento de demandas tem sido um dos equívocos desta política. Como colegiados políticos, as comissões não têm condições de responder por tarefas técnicas e executivas. Se o planejamento e execução do PLANFOR é responsabilidade das comissões municipais, a análise de tais comissões torna-se fundamental para a compreensão dos resultados desta política. Tal propósito tornou-se objeto de

nossa reflexão. A hipótese de que a estas estão sendo exigidas tarefas além de suas reais possibilidades é confirmada nos municípios pesquisados.

O primeiro capítulo busca pensar a natureza do desemprego como consequência do ingresso do capitalismo em uma nova etapa em seu processo evolutivo, marcada pela emergência e generalização das políticas neoliberais, pela afirmação de um novo paradigma tecnológico e pela globalização financeira. O capítulo analisa, também, as consequências do desemprego para o trabalhador e o papel dos programas de formação profissional neste contexto. O breve resgate da trajetória da educação profissional no Brasil é apresentado como forma de reafirmar sua separação da política de educação. Tal resgate faz-se necessário para compreender a institucionalização de um programa de capacitação em massa em um contexto de falta de emprego.

O segundo capítulo é dividido em duas partes. A primeira apresenta o processo de institucionalização do PLANFOR. Sua estruturação tardia como política pública e a clara opção pela lógica do empreendedorismo, que faz desta uma política de oportunidades e não de emprego. Com o objetivo de melhorar a “empregabilidade” do trabalhador, o PLANFOR isenta o Estado da responsabilidade com o fenômeno do desemprego e a redireciona para os próprios treinandos. A segunda parte faz uma análise da avaliação deste programa feita pela Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho (SEFOR), no final do governo passado. Tal análise tem por objetivo apontar que a avaliação apresenta uma leitura particularizada dos resultados e é utilizada como mecanismo para reafirmar a eficácia e eficiência do programa, garantindo, assim, sua continuidade nos moldes estabelecidos.

No terceiro capítulo apresentamos nosso estudo de caso, realizado nos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Resende. A escolha de tais municípios respeitou o tamanho e a opção político-partidária dos prefeitos. Interessávamos verificar a atuação de comissões municipais de emprego em municípios com condições políticas, financeiras e populacionais diferentes. A pesquisa nas comissões teve por objetivo verificar o processo de criação, a representatividade dos membros e, principalmente, seu papel no Plano

Estadual de Qualificação (PEQ). O estudo de caso, embora realizado em momentos distintos em cada município, visa à análise da política de qualificação no período 1995 a 2002. Para os objetivos deste estudo não iremos considerar as modificações implementadas pelo atual governo, eleito ao final de 2002. Cabe, todavia, ressaltar que, afora as mudanças na nomenclatura e no que refere à possibilidade da gestão local dos recursos<sup>2</sup>, não percebemos alterações significativas nesta área.

Cumpramos chamar a atenção para o fato de que pesquisar o setor público não é tarefa fácil. A burocracia, a desconfiança e a desorganização foram fatores que dificultaram o levantamento de dados. Soma-se a estas questões o fato de os documentos, principalmente no plano local, desaparecerem em função de mudanças de gestores. Tal fato demonstra uma apropriação indevida de documentos públicos por aqueles que os elaboram, retirando-lhes o caráter público e dando-lhes conotações personificadas. Mesmo diante de tais dificuldades, nas três comissões realizamos entrevistas com um representante de cada segmento, levantamos toda a documentação disponível (atas, decretos, regimentos etc.) e acompanhamos algumas reuniões. Para este levantamento contamos com o apoio de bolsistas do CNPq e da FAPERJ.

As hipóteses levantadas foram confirmadas ao longo do estudo e, a título de conclusão, sistematizadas no final. Se o contexto atual é de desemprego e se o mercado exige maior qualificação, a constatação que o PLANFOR caminha em direção oposta a esta realidade nos induz ao questionamento: qualificar para quê?

A conclusão deste estudo é mais uma contribuição na avaliação da política de qualificação do trabalhador. O exame dos cursos ministrados e dos efeitos da qualificação para os treinandos faz-se necessária não só para que se possa analisar criticamente as avaliações encomendadas pelos gestores, mas também para maior compreensão das contradições que envolvem a educação profissional como política pública.

---

<sup>2</sup> A Resolução nº 333/03, que institui o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), substituto do PLANFOR, abre a possibilidade da gestão local dos recursos do FAT, para municípios com mais de um milhão de habitantes e/ou para consórcios municipais.

## Capítulo I

### Educação profissional em tempos de desemprego: capacitar ou assistir?

#### 1.1. Introdução

Uma das mais graves ilusões geradas pelo longo ciclo expansivo da economia mundial no pós-guerra foi a de fazer crer que o desenvolvimento do capitalismo era compatível com o pleno emprego. O fim daquele ciclo – e as novas articulações que o movimento do capital vem engendrando nas duas últimas décadas – encarregaram-se de pôr fim àquela ilusão, deixando, no entanto, em seu lugar, essa amarga sensação de que “alguma coisa está fora de ordem”.

Este capítulo tem por finalidade pensar essa “desordem” (Mattoso, 1995) que vem abalando as estruturas do mundo do trabalho, discutindo dois dos principais problemas que ocupam a atenção dos estudiosos: as causas do desemprego e o escopo e a eficácia da política de formação profissional que vem sendo adotada como uma das estratégias para combatê-lo em nosso país.

Para dar conta desse objetivo, o ponto de partida é a percepção de que as transformações atuais diferem das “crises que de vez em quando abalam a acumulação de riquezas” e extrapolam “as tentativas de controle por parte de governos e outras coletividades organizadas” (Machado da Silva, 1999). É

claro que essa afirmativa, posta assim de forma tão direta, pode levar a imaginar que só nos cabe esperar pelo estabelecimento de uma nova ordem, para que possa ocorrer a reversão do fenômeno do desemprego. E enquanto isto não acontece? O que fazer com os milhões de desempregados que se multiplicam nos quatro cantos do mundo?

Do ponto de vista do trabalhador, as conseqüências do desemprego serão sempre nefastas. A existência de sistemas de proteção adequados e eficazes torna-se condição para que o trabalhador viva com dignidade, o que faz com que o problema seja essencialmente diferente, a depender do país em que se verifica e da forma como vem sendo enfrentado. Analisar a questão do desemprego hoje exige, portanto, além do sempre necessário esforço conceitual, situá-lo geograficamente e politicamente. O que significa entendê-lo como um processo complexo, cujos determinantes não decorrem de um único fator explicativo e cujas conseqüências não podem ser generalizadas, como tampouco o pode a busca de soluções.

Por certo, os fenômenos que marcaram, nas duas últimas décadas, a evolução do capitalismo — agora liberto dos constrangimentos que lhe impunha a bipolaridade — como a emergência e generalização das políticas neoliberais, a afirmação de um novo paradigma tecnológico e a globalização financeira, ao mudarem os padrões de produção e circulação do capital e das mercadorias, trouxeram em seu bojo sérias conseqüências para a classe trabalhadora. Não podemos, no entanto, crer na existência de qualquer determinismo tecnológico que tornaria o desemprego uma fatalidade inevitável, nem ignorar que os efeitos deste processo vão se dar de maneira mais perversa em países cujas condições de trabalho — e de vida — já não eram favoráveis para a maioria da população.

Nos países periféricos, em especial o Brasil, o mercado de trabalho sempre revelou profunda heterogeneidade, com uma parcela expressiva de sua força de trabalho vivendo em condições de subemprego, no mercado informal. Aqui, compreender o fenômeno do desemprego, tal como existe hoje, não é tarefa fácil que possa ser esclarecida pela simples transposição de



análises que apontam as inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva como redutoras de postos de trabalho e causadoras do desemprego. Mesmo porque, essas análises não dão conta do fenômeno em lugar nenhum do mundo, ainda quando se aceite que a tendência do desenvolvimento tecnológico – hoje como sempre – acarreta a elevação das composições técnica e orgânica do capital, tornando a relação entre o número de trabalhadores ocupados e o volume de meios de produção que mobiliza cada vez menor.

Já em 1867, Marx nos alertava quanto a isso, ao dizer que, em qualquer hipótese, “a grandeza crescente dos meios de produção, em relação à força de trabalho neles incorporada, expressa a produtividade crescente do trabalho. O aumento desta se patenteia, portanto, no decréscimo da quantidade de trabalho em relação à massa dos meios de produção que põe em movimento, ou na diminuição do fator subjetivo do processo de trabalho em relação aos seus fatores objetivos” (Marx, 1867: 723). Mas adverte com veemência: “se o progresso da acumulação reduz a magnitude relativa da parte variável do capital, não exclui, com isso, o aumento de sua magnitude absoluta” (idem: 725). Ou seja: “sendo a procura de trabalho determinada não pela magnitude do capital global, mas pela magnitude de sua parte variável, ela cai progressivamente com o aumento do capital global, ao invés de crescer proporcionalmente com ele. (...) Com o aumento do capital global cresce também a sua parte variável, ou a força de trabalho que nele se incorpora, mas em proporção cada vez menor” (idem: 731).

Três conclusões derivam dessa análise:

1. O nível de emprego não é uma decorrência da tecnologia empregada, mesmo quando essa tecnologia é “poupadora de trabalho”, mas do ritmo da acumulação do capital.
2. O objetivo do capital não é o de gerar empregos, mas valor e mais-valia; por isso, “a acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as

necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente” (idem: 731).

3. O capital, dentro de certos limites, sempre poderá dispor da força de trabalho de que necessita, pois “a procura de trabalho não se identifica com o crescimento do capital, nem a oferta de trabalho com o crescimento da classe trabalhadora (...) O capital age ao mesmo tempo dos dois lados. Se sua acumulação aumenta a procura de trabalho, aumenta também a oferta de trabalhadores, ‘liberando-os’, ao mesmo que a pressão dos desempregados compele os empregados a fornecerem mais trabalho, tornando até certo ponto independente a obtenção, a oferta de trabalho da oferta de trabalhadores” (idem: 742/3).

A longa apresentação da visão de Marx sobre as relações entre desenvolvimento do modo de produção especificamente capitalista e emprego serve como pano de fundo ao argumento central desse capítulo. Assim é que nem podemos supor que os baixos índices de desemprego observados no ciclo expansivo do pós-guerra se deveram à inexistência de inovação tecnológica naquele período, nem se pode imputar exclusivamente à aceleração da inovação que vem ocorrendo nesse novo ciclo o aumento do desemprego.

A análise que se segue subdivide-se em duas partes: na primeira faremos a discussão da natureza do desemprego atual, sinalizando divergências e convergências entre os países centrais e os países periféricos, com especial atenção para o caso brasileiro. A seguir, analisaremos a formação profissional no Brasil e seu papel frente ao atual quadro de desemprego.

## **1.2. Natureza do Desemprego Atual**

Para o correto entendimento do que se passou no pós-guerra, particularmente nas décadas de 50 e 60, quando “as altas taxas de crescimento do produto foram acompanhadas de rápidos incrementos de produtividade, elevação dos salários reais, reduzidas taxas de desemprego,

ampliação do consumo de massas e criação de abrangentes sistemas de proteção ao bem-estar dos trabalhadores e dos cidadãos” (Belluzzo, 1996: 10), deve-se ter em mente, antes de tudo, a excepcionalidade do período.

Essa característica, que torna o ciclo do pós-guerra único na história do capitalismo, fez convergir aspectos estruturais específicos da expansão internacional do capital, que permitiram não só o crescimento do centro como a incorporação e a industrialização da periferia, com a busca do pleno emprego, de forma consciente, através de políticas monetárias e fiscais de corte keynesiano e, principalmente, através da ampliação das funções desempenhadas pelo Estado capitalista e, em consequência, do crescimento do emprego público. Essa “consciência” das elites burguesas do centro capitalista extrapola, portanto, o campo das análises meramente econômicas e nos lança, súbita e inteiramente, no campo da política, pois ela, em si mesma, é decorrência de “uma peculiaridade que não tem sido suficientemente sublinhada, a saber: que a hegemonia americana foi de fato exercida num ambiente de competição entre o capitalismo e o socialismo real” (Cardoso de Mello, 1997:18).

No longo ciclo expansivo do capitalismo no pós-guerra, a forma específica como se deu a transnacionalização da economia mundial, combinada com a pressão exercida pelo crescimento de um sistema de países socialistas e pelo movimento organizado dos trabalhadores, permitiu aos países centrais desfrutarem de crescimento econômico relativamente estável e de coesão social aparentemente sólida.

O ciclo recente, por sua vez, em que se desmancha o “círculo virtuoso” do pós-guerra e em que as articulações estruturais do movimento do capital vêm acarretando crescente exclusão, em termos de regiões, países, empresas e classes sociais, se apresenta um vetor determinante de natureza econômica, também não pode ser explicado exclusivamente com recurso a ele. O fim da bipolaridade e o enfraquecimento dos movimentos organizados de trabalhadores são a contrapartida, no plano da política, da onda regressiva que assola o mundo do trabalho. Em nenhum caso, no entanto, encontramos,

seja a falta de qualificação do trabalhador, seja o determinismo tecnológico como razões para a crise do emprego. Ou, em outras palavras, a adoção de tecnologias “poupadoras de trabalho” só acarreta redução da demanda por trabalho, porque o ritmo global da acumulação capitalista tem apresentado um desempenho medíocre nas últimas décadas – fato agravado pela adoção generalizada de políticas macroeconômicas recessivas e pela reestruturação produtiva defensiva que a empresa capitalista está realizando.

Nos países periféricos, no entanto, mesmo os que conseguiram ingressar na senda da industrialização induzida pela transnacionalização, “o rápido aumento da produção não foi acompanhado por uma distribuição mais democrática de seus benefícios” (Oliveira, 1998:7-9). O crescimento econômico, ainda quando acompanhado por aumentos de salários e do gasto público na área social, não foi suficiente, de modo geral, para eliminar a pobreza nem para reduzir a desigualdade.

Se, em plena fase de industrialização acelerada, quando se expandiu o emprego no setor urbano-industrial, o crescimento econômico não se traduziu em uma melhor distribuição de renda – ao contrário, em muitos casos acentuou as desigualdades sociais – nos dias atuais, os baixos índices de crescimento econômico, somados ao processo de reestruturação produtiva, à globalização financeira e à adoção de políticas neoliberais, traduzem-se em um quadro de extrema vulnerabilidade para a classe trabalhadora. Acrescido a isso, a classe trabalhadora, além de ver reduzidas as oportunidades de inserção no mercado – ou de nele se reinserir, em caso de perda de seus postos de trabalho – vem sofrendo abruptos processos que afetam não só sua materialidade como também sua subjetividade (Antunes, 1997). Sendo o trabalho mecanismo de inserção, ou seja, “suporte privilegiado de inscrição na estrutura social”, sua ausência, além de produzir a *desfiliação*<sup>3</sup> (Castel, 1998:24), “leva à doença mental ou física, pois ataca os alicerces da

---

<sup>3</sup> Para Robert Castel, “a associação trabalho estável – inserção relacional sólida caracteriza uma área de integração. Inversamente, a ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir a exclusão, ou melhor, a desfiliação” (1998:24).

identidade”, tornando o trabalhador tolerante à adversidade e à injustiça<sup>4</sup> (Dejours, 1999:19).

Diante do quadro de vulnerabilidade da classe trabalhadora, a fragilização dos Estados nacionais e sua subordinação incondicional às economias centrais praticamente não encontram resistência por parte do mundo do trabalho. Jorge Mattoso aponta como razão para isso a paradoxal organização sindical, histórica e organicamente vinculada ao Estado – condição essa agora agravada pelo desemprego e pela extensão e profundidade das derrotas política e ideológica do movimento operário em todo o mundo. A consequência é a proliferação do individualismo, que “substitui a ética da solidariedade pela ética da eficiência, tolhendo alternativas democráticas e coletivas” (Mattoso, 1996:32), ampliando “a insegurança na representação do trabalho” (Mattoso, 1995:103), fragmentando sua organização e reduzindo os índices de sindicalização e, em decorrência, seu poder de pressão.

No que refere aos sindicatos, não se pode esquecer sua condição de ator neste processo. Se hoje o desassalariamento tem comprometido sua representação, durante a fase de pleno emprego, as facilidades decorrentes de sua estrutura corporativa e do atrelamento ao Estado permitiram, de certa forma, a obtenção do consentimento a esse modelo organizacional. A atual fragilização dos sindicatos tem, portanto, raízes históricas, em parte responsáveis por sua incapacidade de se antecipar às mudanças. Mesmo sabendo que grande parte das mudanças ocorridas nas últimas duas décadas eram impossíveis de ser previstas com antecedência, a verdade é que o excessivo apego às práticas tradicionais e o descuido com questões que faziam parte do cotidiano da classe operária tornaram ainda mais difícil para os sindicatos o enfrentamento, no novo quadro que veio a se formar, e que acarretou modificações profundas em sua base organizacional.

Pensar, portanto, alternativas para o desemprego atual põe como premissa mudanças radicais no sindicalismo. Neste sentido, é mister que os

---

<sup>4</sup> Em, *A Banalização da Injustiça Social*, Christophe Dejours faz uma importante análise da

pontos da agenda de preocupações sindicais extrapolem as questões materiais e “levem em consideração questões relativas à subjetividade no trabalho”. Este campo, deixado de lado pelos sindicatos, que o concebiam como práticas individualizantes e, portanto, obstáculo à *mobilização coletiva e à consciência de classe*, vai justamente ser apropriado e servir de base para o surgimento, nos anos 80, do novo conceito de “recursos humanos” (Dejours, 1999).

O Brasil também vem sendo palco das transformações examinadas nos parágrafos anteriores; aqui, igualmente, a “ética da eficiência” vem moldando as relações industriais no novo contexto; igualmente aqui as inovações tecnológicas, em geral, e a falta de qualificação do trabalhador não podem ser responsabilizadas pelo crescimento do desemprego. Nesse sentido, algumas análises vêm mostrando que a introdução de modernas técnicas na produção industrial foi responsável por mudanças pouco significativas na organização do trabalho<sup>5</sup>. Como sugere Rosales,

“as mudanças no mundo do trabalho são provocadas com muito mais intensidade pelas mudanças institucionais (desestruturação do Estado e a redução da participação popular em instâncias essenciais ao fortalecimento do jogo democrático) ou por políticas macroeconômicas que levam a prioridade da estabilização ao paroxismo abandonando qualquer postura ‘desenvolvimentista’, ou seja, condicionando a taxa de crescimento da economia ao férreo controle da taxa de inflação” (Rosales, *apud* Mineiro & Elias, 1998: 3).

A constatação que não é o “desemprego tecnológico” o responsável pelo volume global de postos de trabalho perdidos nos últimos anos não pode encobrir os problemas que a introdução e generalização do novo paradigma microeletrônico vêm produzindo. Por certo, em alguns setores – e o bancário é o exemplo mais elucidativo – a tecnologia é responsável pela quase extinção do trabalho humano<sup>6</sup>.

---

relação sofrimento e trabalho.

<sup>5</sup> De acordo com Márcio Pochmann, a tecnologia explica muito pouco, já que a grande indústria representa apenas 10% dos estabelecimentos industriais brasileiros. Entrevista ao *Jornal do Brasil*, 03/10/1999.

<sup>6</sup> Mesmo aqui, no entanto, não se pode imputar à mudança tecnológica a redução brutal de postos de trabalho. A chamada automação bancária é processo que se iniciou há mais de três décadas, muito antes, portanto, da atual mudança de paradigma tecnológico, o que não

Mais grave ainda é que a introdução de novas tecnologias, mesmo quando gera empregos, origina uma situação paradoxal: exige um trabalhador polivalente e hiperqualificado, mas, em simultâneo, “torna-se uma fonte de ignorância mental” (Sennett, 1999:49), ao levar aos seus limites a mecanização do trabalho. Este tem agora não só sua força motriz substituída pela máquina, mas seu próprio pensar. Em resumo, a simplificação de atividades pelo uso da informática, quando não provoca o desemprego, recoloca para o trabalhador, de forma amplificada, os males da velha rotina. Na verdade, como sugere Richard Sennett, “a nova ordem impõe novos controles, em vez de simplesmente abolir as regras do passado” (idem: 10).

Finalmente, cabe ainda ressaltar que o setor apontado como um dos que mais empregarão nos próximos anos e no qual, certamente, os salários são promissores – aquele que está diretamente ligado à “revolução informacional” em curso – torna-se inacessível à maioria dos desempregados brasileiros, pois demanda mão-de-obra altamente qualificada, além de gerar empregos em quantidade insuficiente para satisfazer à demanda por emprego por parte da juventude. Tal setor torna-se assim um nicho de mercado.

Pensar formas alternativas de combater o desemprego no Brasil requer o enfrentamento de todos esses obstáculos. Não basta, portanto, apontar, como solução do problema, para o casamento entre medidas regulatórias (proteção contra a despedida arbitrária e redução da jornada de trabalho) e incentivos ao autonegócio (comunitário, cooperado ou familiar), seja na cidade, seja no campo, se no Brasil as medidas governamentais adotadas não garantem a eficácia na geração de renda, mas têm “a capacidade de piorar a qualidade do emprego no país” (Mineiro, 1998:9). Como pode ser comprovado, por exemplo, pela criação do contrato de trabalho por prazo determinado (Decreto nº 2.490 de 4 de fevereiro de 1998, que legaliza o “emprego temporário”) e pela “suspensão temporária do contrato de trabalho” – “desemprego temporário” ou *lay off*<sup>7</sup>.

---

impediu a expansão de postos de trabalho no setor como resultado na ampliação do número de agências, que as reformas bancária e financeira propiciaram nos anos 60 e 70.

<sup>7</sup> Ambos de 1998.

A adesão incondicional ao padrão imposto por organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), levou o país a adotar políticas de controle inflacionário de conteúdo marcadamente recessivo. A partir do Plano Real<sup>8</sup>, o atrelamento da moeda brasileira ao dólar, somado à abertura econômica indiscriminada, provocou um *boom* nas importações, levando, conseqüentemente, à quebra de indústrias nacionais e tornando ainda mais extenso o problema do desemprego. Tudo isso agravado pelo caráter crescentemente financeiro (e especulativo) que assume a acumulação de capital e pela redução do papel do Estado, que, comandado pela hegemonia neoliberal, apega-se ao discurso de que a retomada do crescimento do emprego será uma decorrência das privatizações, da desregulamentação do mercado financeiro e da flexibilização do mercado de trabalho.

A sucessão de políticas racionalizadoras, no que refere à redução dos índices de desemprego, não vêm alcançando resultados positivos. A última década, se comparada com o desempenho da “década perdida”, já dá mostras de que as medidas reducionistas não reverteram a situação da ocupação da mão-de-obra, cuja tendência caminha a passos largos para o desassalariamento.

A insistência em culpar a ação do Estado pela debilidade do mercado de trabalho brasileiro parece desconsiderar que nos países desenvolvidos foi a presença do Estado, através da ampliação do gasto social e do emprego público, que, entre os anos de 1950 e 1970, não só garantiu a permanência das taxas de desemprego, “em média, abaixo dos 3% do total da População Economicamente Ativa” (Pochmann, 1999:43), como assegurou a qualidade de vida dos desempregados, viabilizando, assim, a coesão social. Por outro lado, mesmo no período desenvolvimentista, quando aumentou o emprego no setor organizado da economia, principalmente no industrial, e houve uma redução

---

<sup>8</sup> “Quando o real foi criado, a economia nacional se expandia cerca de 5% ao ano, a balança comercial tinha saldo positivo de US\$ 10 bilhões, a dívida externa estava sob controle, na faixa de US\$ 150 bilhões, e o déficit fiscal representava 1,4% do Produto Interno Bruto (total de riquezas geradas pelo país). Teríamos passado pelo teste de Maastricht e ingressado na União Européia” (Claudio Salm, *Jornal do Brasil*, 03/10/1999).



do emprego não-organizado, o crescimento econômico não foi acompanhado de uma efetiva redução da desigualdade social.

No Brasil, onde parcelas significativas da população encontram-se abaixo da linha de pobreza, a questão do trabalho, no plano do discurso, foi historicamente apresentada como dotada de um conteúdo universalizante; mas, no plano das práticas concretas, ao dirigir-se, exclusivamente, ao mercado formal, revelava sua face extremamente seletiva e excludente. A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que já foi saudada, pelas elites brasileiras, como instrumento de modernização das relações capital-trabalho e da emancipação dos trabalhadores, é hoje fortemente acusada, por essas mesmas elites, como responsável pela rigidez do mercado de trabalho e pela baixa competitividade da indústria brasileira. Na verdade, nem a visão laudatória nem a demoníaca traduzem sua realidade: criada sob o signo da legislação corporativa do Estado Novo, a CLT era simultaneamente um instrumento de cooptação e de controle do movimento operário, oferecendo proteção estatal aos trabalhadores através de regulamentações que beneficiavam apenas os que tinham a credencial da “cidadania regulada”<sup>9</sup>, ou seja, a carteira de trabalho assinada; apenas a esses certos direitos foram garantidos.

No caso brasileiro, em que situações de aguda exclusão social conviveram com a industrialização, a expansão do emprego urbano-industrial serviu para amenizar a ausência de mecanismos de proteção social mais amplos, tais como os que constituíram o *Welfare State* nos países centrais. Aqui, o padrão de industrialização adotado, ao assumir as feições de uma modernização conservadora, foi marcado por forte controle e submissão da classe trabalhadora ao Estado, minimizando seu poder de pressão e tornando assim mais fácil, no período posterior, a introdução de políticas reducionistas do papel do Estado, que a literatura convencionou chamar de neoliberais.

A Tabela 1 exemplifica, de forma clara, o que ocorreu: até o final dos anos 70, há um lento processo de redução da pobreza, como resultado da

---

<sup>9</sup> Sobre o conceito de cidadania regulada, ver SANTOS, 1979.

industrialização do país; quando esse quadro reverte, a proporção de pobres rapidamente retorna ao patamar anterior. No início dos anos 90, com o Governo Collor, os patamares de pobreza chegam ao ápice. Com a implantação do Plano Real há novamente uma reversão no quadro de pobreza sem, no entanto, atingir os índices observados no final dos anos 70.

**TABELA 1**  
**Proporção de Pobres**  
**Brasil - 1960/1999**

Ano	%
1960	41,4
1970	39,3
1980	24,3
1983	41,9
1986	28,4*
1987	35,9
1988	39,3
1990	44,2
1992	44,0
1993	44,1
1995	33,2
1996	34,1
1997	34,1
1998	33,4
1999	34,9

Fonte: M. Romão (apud, Souza, 1995)  
e Rocha, 2003

\*Plano Cruzado

Aqui, ao contrário do ocorrido nos países desenvolvidos, o pleno emprego não veio acompanhado nem de justas remunerações, nem de políticas sociais cujo caráter universalizante garantisse a inserção na estrutura social. Logo, para o trabalhador suprir suas necessidades básicas, tornou-se necessária a complementação salarial através do esforço de todos os membros da família. A entrada de mulheres, jovens e crianças no mercado de trabalho confirma a atual tendência ao rejuvenescimento e feminização que, segundo Osvaldo Rosales (1998), caracteriza o emprego nas últimas três décadas.

Estavam postas, então, as condições para perpetuar a exclusão do trabalhador. A permanência de jovens e crianças no mercado de trabalho significa a sua retirada da escola, tendo por consequência um futuro marcado pela falta da qualificação que, se, do ponto de vista social, não é hoje

garantia para assegurar a condição de assalariado, traz, a nível individual, a possibilidade de minimizar a situação de pobreza<sup>10</sup>.

Estas tendências tornam-se mais aviltantes ao constatarmos que a baixa escolaridade condiciona estes trabalhadores à inserção em trabalhos precários e desprotegidos, uma vez que a necessidade faz do subemprego a única opção.

Não resta dúvida de que reduzir o já reduzido papel do Estado em um país onde milhões de pessoas vivem na absoluta pobreza é perpetuar a desigualdade, é condenar o pobre à eterna subordinação. Com os atuais índices de desemprego, a reversão da situação dos milhões de desempregados não está em políticas de qualificação da mão-de-obra e nem na eliminação da “rigidez” da legislação trabalhista, que segundo o ex-ministro do trabalho, Francisco Dornelles, é um “estímulo à informalidade”<sup>11</sup>, e sim no crescimento da economia. De acordo com cálculos de João Sabóia, 1,5 milhão de novos postos de trabalho a cada ano é o que o Brasil precisa para acomodar o crescimento anual da População Economicamente Ativa (PEA)<sup>12</sup>.

Sem crescimento, portanto, os milhões de trabalhadores qualificados pelos programas de qualificação do trabalhador<sup>13</sup>, permanecerão desempregados. O economista Márcio Pochmann aponta que, somente na década de 90, três milhões de empregos formais foram extintos, colocando o país como o quarto pior do mundo em termos de desemprego<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Mesmo considerando que a qualidade do ensino brasileiro é bastante questionável, é indubitável que sua ausência reduz ainda mais as chances do trabalhador.

<sup>11</sup> Entrevista ao *Jornal do Brasil* em 10/10/1999.

<sup>12</sup> *Jornal do Brasil*, 03/10/1999.

<sup>13</sup> Veja número de trabalhadores qualificados pelo PLANFOR, no capítulo seguinte.

<sup>14</sup> *Jornal do Brasil*, 03/10/1999.

**TABELA 2**  
**Taxas de Desemprego Aberto nas Principais Áreas Metropolitanas**  
**(Relação entre pessoas desocupadas e pessoas economicamente ativas)**

Médias anuais	Taxa média a/	Rio de Janeiro	São Paulo	Belo Horizonte	Porto Alegre	Salvador	Recife
1982	6.3	6.5	6.0	7.0	5.3	6.3	7.5
1986	3.6	3.5	3.3	3.7	3.9	4.6	4.4
1990	4.3	3.5	4.5	4.1	3.7	5.4	5.7
1993	4.9	4.0	5.2	4.1	3.6	6.3	8.4
1997	5.7	3.7	6.6	5.1	5.5	7.7	5.9
1998	7.6	5.4	8.6	7.2	7.3	9.3	8.7
1999*	7.5	5.4	8.2	7.1	7.5	10.2	9.2
2003**		9.7	14.8	10.8	10.1	17.6	7.9
2004**		8.8	11.7	10.2	8.7	15.6	6.2

Fonte: Fundação Instituto de Geografia e Estatística (FIBGE); Pesquisa mensal de emprego (In: CEPAL, 1999)

Nota: Idade mínima 15 anos; período de referência: semana.

A/ Ponderado pela força de trabalho em cada área metropolitana.

\* Até julho.

\*\* PME/IBGE, somente o mês de setembro.

Ante o novo paradigma e a uma certa “cultura da crise”, o Estado deixa de servir como engrenagem do desenvolvimento. As privatizações, no entanto, não reverteram em investimentos em setores como saúde, educação e infraestrutura, com grande capacidade de gerar empregos. Muito pelo contrário, são as políticas sociais as mais atingidas, sofrendo sucessivos cortes orçamentários, aumentando o desemprego e reduzindo sua já comprometida eficácia.

Mesmo considerando, como o fazem inúmeros estudos, que o problema do desemprego não se resolve com políticas restritas ao mercado de trabalho, a explosão do desemprego na última década – cujas proporções e duração permite chamá-la de “década perversa” – levou o Brasil a desenvolver políticas específicas para aumentar as possibilidades de reinserção ou manutenção do emprego. É neste contexto que situamos as políticas públicas de emprego. A agravante é que, além de tardias, elas recebem o mesmo tratamento dado às demais políticas sociais: paliativo, fragmentado,

superposto, clientelista e pretensamente “universal”, dando um novo formato à histórica “cidadania regulada”, divisor de águas entre os trabalhadores brasileiros, não apresentando qualquer conexão com a nossa frágil rede de proteção social.

### **1.3. Educação Profissional no Brasil**

Nas últimas décadas e, no Brasil, especialmente a partir dos anos 90, o crescimento do desemprego recolocou a educação profissional como questão a ser pensada, seja sob a ótica da legitimação do Estado frente aos alarmantes índices de desemprego, seja reatualizando a velha lógica de utilizá-la como ferramenta para amenizar conflitos no mundo do trabalho.

Se, historicamente, em nosso país a educação profissional, embora ocupando lugar periférico no âmbito do Ministério da Educação, vem servindo de apoio aos processos modernizantes, na década de 90 vai ganhar fôlego novo ao ser inserida na política de desenvolvimento do governo eleito em 1994. Como um dos pilares das chamadas políticas públicas de emprego, a educação profissional vai ser incorporada ao Ministério do Trabalho e difundida para todos os estados e municípios através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

Todavia, como se verá a seguir, se com o PLANFOR a educação profissional entra na agenda política pós-90, é preciso um retrocesso no tempo para a compreensão das ousadas metas do Ministério do Trabalho, cuja pretensão é qualificar 20% da PEA, já que, nestas metas, está incluída toda a rede de educação profissional (REP) existente no Brasil.

A rede de educação profissional brasileira inclui um campo diversificado de instituições que abrange os setores público e privado, sindicatos, ONGs e entidades religiosas e empresariais. Reconstituir sua história não é uma tarefa fácil, já que os estudos e pesquisa privilegiaram o espaço escolar e, em especial, os ensinos superior e médio em prejuízo do ensino profissional (Cunha, 2000a).

Dentro da lógica assistência/contenção, a educação profissional, como o próprio nome já a identifica, surge atrelada ao aprendizado de um ofício e direcionada para atender as exigências do mercado de trabalho. Por esta razão, foi relegada aos menos qualificados, ou seja, aos filhos de trabalhadores que precisavam inserir-se rapidamente no mercado para complementar a renda familiar. Direcionada para este fim, não tinha preocupação com a educação, em sentido estrito, mas com a técnica, com a tarefa de ensinar aos aprendizes uma profissão. O ensino médio e superior foram, então, destinados às elites que buscavam uma formação mais intelectualizada, ou seja, preparar seus filhos para a vida acadêmica.

O trabalho de Silvia Manfredi (2002) nos dá um bom retrato da educação profissional no Brasil. Com um levantamento que data do Brasil colônia aos dias atuais, resgata o processo de formação da rede de educação profissional e a histórica separação entre formação profissional e formação intelectual, que, na prática, traduz-se por trabalho braçal x trabalho intelectual.

Dadas as características da colonização brasileira e a necessidade de mão-de-obra para a lavoura, a autora, citando Luiz Antônio Cunha (2000), vai mostrar que antes das primeiras escolas ou iniciativas de formação profissional, nos engenhos, o aprendizado dava-se “*no e para o trabalho*” e que a utilização da mão-de-obra escrava acabou por vincular trabalho braçal ao “trabalho desqualificado”.

“O sistema escravocrata, que sobreviveu por mais de três séculos, deixou marcas profundas na construção das representações sobre o trabalho como atividade social e humana. Além de envolver a violência cometida contra os habitantes nativos, impondo-lhes um padrão civilizatório que não era o seu, e de afugentar os trabalhadores livres, o emprego da mão-de-obra escrava para a execução de atividades artesanais e de manufatura acabou criando a representação de que todo e qualquer trabalho que exigisse esforço físico e manual consistiria em um ‘trabalho desqualificado’” (Manfredi, 2002:71).

Com o surgimento dos centros urbanos e, conseqüentemente, de um mercado consumidor, a exigência de determinados profissionais para atender

à emergente população urbana fez despontar os trabalhadores especializados: sapateiros, ferreiros, carpinteiros, pedreiros e outros. Para dar conta desta demanda, os primeiros núcleos de formação profissional surgem nos colégios e residências dos jesuítas. A educação ministrada pelos jesuítas, no entanto, priorizou setores da elite, mantendo a separação entre trabalho manual e intelectual.

A importância da educação proporcionada pelos jesuítas também pode ser relativizada pela integração Estado/Igreja durante boa parte do período colonial, o que a torna ambigualmente estatal (Cunha, *apud* Manfredi, 2002). Somente com o rompimento desta relação, embora por um certo período, é que o Estado vai preocupar-se com a questão da educação. As primeiras medidas neste sentido, no entanto, só vão ocorrer após a transferência da família real para o Brasil. A vinda da realeza impõe uma série de transformações, principalmente no Rio de Janeiro, que deixou de ter uma utilidade apenas portuária e passou a atrair novos investimentos e serviços. O comércio se expandiu, a população aumentou e a necessidade de criação de espaço urbano para novos investimentos e novos segmentos sociais começou a se colocar como meta. A instalação da corte, todavia, vai exigir cuidados extras com a burocracia e ampliar a segurança, já que a pobreza era vista como sinônimo de perigo e vadiagem. Não é por acaso que nosso sistema educacional estatal “principiou-se pelo topo”, já que, “as primeiras instituições públicas a serem fundadas foram as de ensino superior, destinadas a formar as pessoas para exercerem funções qualificadas no Exército e na administração do Estado” (Manfredi, 202:74)<sup>15</sup>.

Sendo a educação superior priorizada, ainda de acordo com a autora, os demais níveis de ensino serviam de cursos propedêuticos e tinham por objetivo a preparação para o ensino superior. Não é difícil imaginar que estes cursos eram destinados à elite, que via no diploma de uma escola superior a coroação de seu processo de formação. Diante da necessidade de formar trabalhadores para a produção, o Estado responde com a educação

---

<sup>15</sup> As primeiras instituições de ensino superior tinham caráter profissionalizante e não universitário. A primeira universidade brasileira só foi criada na segunda década do Século XX.



profissional: um sistema paralelo e desarticulado dos níveis secundário e superior de ensino. A educação profissional, oficial, vem, assim, consagrar a separação, já existente, entre trabalho manual e trabalho intelectual.

É interessante observar que, ante a exigência de mão-de-obra “qualificada” para as atividades manufatureiras, o Estado intervém utilizando-se, de forma compulsória, dos setores mais pauperizados da população. Os “menores”<sup>16</sup> (órfãos, abandonados e desvalidos) são levados a aprender um ofício e a trabalhar nas oficinas das casas de educandos e artífices. Devido a esta clientela – pobres e desvalidos – tais instituições eram vistas como “obras de caridade”, perdendo o caráter de instrução pública (Manfredi,2002). A educação profissional é, assim, tratada pela dualidade assistência/contenção.

Destinar a educação profissional para a parcela mais empobrecida da população, e que, portanto, serve de mão-de-obra braçal para a indústria e o comércio, é uma opção permanente na história da formação profissional brasileira. A educação profissional de nível básico<sup>17</sup>, ao priorizar os pobres, acaba tendo por público-alvo a clientela demandatária dos programas na área da assistência social. Esta característica contribui, de um lado, para que estas ações se confundam e que, como se verá no decorrer deste trabalho, uma determinada política pública assuma responsabilidades que, por princípio, seriam da outra; e, para que, pelo outro lado, a educação profissional sirva como mecanismo legitimador e amenizador de conflitos, já que historicamente também é utilizada como estratégia de disciplinamento da classe trabalhadora. Como salienta Manfredi:

“Durante o Império, tanto as práticas educativas promovidas pelo Estado como as da iniciativa privada pareciam refletir duas concepções distintas, mas complementares: uma de natureza assistencialista e compensatória, destinada aos pobres e desafortunados, de modo que pudessem, mediante o trabalho, tornar digna a pobreza; a outra dizia respeito à educação como um veículo de formação para o trabalho artesanal, considerado qualificado, socialmente útil e também legitimador da dignidade da pobreza” (2002:78).

---

<sup>16</sup> Sobre o uso depreciativo do termo “menor”, ver Sérgio Adorno (1992).

<sup>17</sup> A educação profissional, como se verá adiante, divide-se em três níveis: básico, técnico e tecnológico.

O entrelaçamento público e privado é percebido ao longo do processo de formação do nosso sistema de educação. Seja através das práticas religiosas, que contavam com generosos auxílios estatais, seja mediante as iniciativas privadas que se beneficiavam de dotações governamentais. Nesta situação, encaixam-se os liceus de artes e ofícios que, no período imperial, foram também responsáveis pela difusão do ensino primário, na época bastante restrito, e por cursos profissionais.

A preocupação em criar regras para que a educação profissional de “menores” não eximisse a responsabilidade das mães no processo educativo e que a bolsa paga aos aprendizes não substituísse o salário dos pais surge com os positivistas. São eles que acabam por influenciar o Estado a criar limites ao trabalho de “menores”. Nasce, assim, as primeiras regulamentações estatais ao processo de trabalho. A reforma que transforma o Asilo de Meninos Desvalidos em Instituto Profissional João Alfredo, em 1892, instituindo a idade mínima de 14 anos para o ingresso e retardando a entrada de crianças no mercado de trabalho é exemplo desta influência (Manfredi, 2002).

Nas primeiras décadas do século XX, com o surgimento de mobilizações de trabalhadores, em sua maioria artesãos, “o ensino profissional foi visto pelas classes dirigentes como um antídoto contra o apregoamento das idéias exóticas das lideranças anarco-sindicalistas” (Manfredi, 2002:82). A questão social ganha o espaço nas preocupações das elites que pressionam o Estado a assumir responsabilidades na reprodução da classe trabalhadora. Sob pressão, o Estado viabiliza medidas que, se por um lado serviam para amenizar o conflito social, por outro, o legitimavam como importante ator neste processo. O ensino profissional passa, então, a ter um duplo sentido: disciplinar os pobres e fornecer mão-de-obra para a indústria.

Com o desenvolvimento industrial e o inerente processo de assalariamento da mão-de-obra, a educação profissional vai destinar-se não mais aos pobres e desvalidos, mas a todos aqueles que se apresentem como aptos a transformar-se em trabalhadores assalariados. Neste movimento, reitera-se o papel de disciplinamento dos setores populares como um

poderoso ingrediente. Os que não faziam parte do universo fabril eram considerados como “classes perigosas”. Nesta época, os mecanismos de controle social passam pela construção ideológica da oposição trabalhador x vadio (Valladares, 1989) e a educação profissional coloca-se como mecanismo de combate à “ociosidade” do pobre.

É importante relativizar o impacto de tal estratégia, diante do reduzido papel da educação profissional. Em um país de analfabetos, o acesso ao ensino era um privilégio e a educação profissional atingia insignificante contingente de trabalhadores.

O enfrentamento da questão social através da articulação assistência/repressão não é isento de contradições. Apesar de limitada a fornecer mão-de-obra para as engrenagens capitalistas (entendido aqui como capitalismo industrial), a educação profissional também possibilitava o acesso dos filhos dos pobres a um ofício e, de certa forma, ao processo de conhecimento. Embora a passagem à universidade não fizesse parte das ambições das classes populares, a admissão em um curso profissionalizante era, praticamente, o acesso ao trabalho. Não por acaso, o ensino público era visto por alguns setores como emancipatório.

O presidente Nilo Peçanha, segundo Cunha (*apud*, Manfredi, 2002), vai assumir esta ideologia e criar escolas de aprendizes artífices em quase todas as unidades da federação. Além da formação de operários e contra-mestres, “as escolas constituíam eficiente mecanismo de ‘presença’ e de barganha política do governo federal, nos Estados, junto às oligarquias locais” (idem: 83). As escolas de aprendizes artífices têm relevante papel na história da educação profissional brasileira, já que a rede criada por Nilo Peçanha vai dar origem às escolas técnicas federais que, mais tarde, viriam a transformar-se nos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

O financiamento público ao ensino privado vai ter continuidade com os Liceus de Artes e Ofícios de São Paulo. Tais escolas eram privadas, mas recebiam subsídios públicos, o que proporcionou a montagem de equipadas oficinas. A qualidade do ensino e o aprendizado diretamente na produção

tornavam as vagas bastante disputadas, principalmente pelos filhos de imigrantes. Nesta época, estas escolas eram essencialmente masculinas e os ofícios ensinados estavam diretamente relacionados à necessidade de atender às demandas impostas pelo processo de desenvolvimento (marcenaria, mecânica, pintura, decoração e eletricidade). Não por acaso, as primeiras escolas destinadas ao ensino das "artes industriais" vão localizar-se nas capitais e, em especial, em São Paulo (Manfredi, 2002). Vale observar que o termo indústria, no passado, tinha um sentido mais amplo do que atualmente.

Embora, o primeiro curso para mulheres tenha surgido em 1881, no Liceu de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro, nas poucas escolas femininas os principais cursos ministrados eram: rendas e bordados, confecções de flores e chapéus, pintura e desenho profissional, o que, dada as características da época, que reservava à mulher o cuidado com a casa e com os filhos, não é difícil deduzir que estas escolas destinavam-se a preparar artesãs para servir às elites.

A partir dos anos trinta, com a emergente industrialização, aumenta a participação feminina no mercado de trabalho. À preferência dos industriais pelo trabalho de "menores" e mulheres, menos remunerados, irá somar-se à necessidade de complementar a renda familiar, diante das precárias condições de trabalho e de remuneração da classe trabalhadora. A formação profissional caminhará no sentido de atender a esta nova demanda, sendo, todavia, marcada pela histórica separação profissional entre homens e mulheres.

De acordo com Cunha (2000a), somente em novembro de 1930, com a criação do Ministério da Educação, que a "formação da força de trabalho, com propósitos produtivos" ganha um Ministério especializado no âmbito da estrutura governamental.

"Antes disso, o quadro ministerial republicano expressava bem claramente a dualidade escolar até mesmo nas instituições mantidas pelo Governo Federal. A educação secundária e superior, destinada à formação intelectual e moral das elites, era competência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem estavam afetas, diretamente, as faculdades e universidades (estas, depois de 1920) e, indiretamente, as escolas secundárias, estaduais e privadas. Já o Instituto Profissional Masculino e

as escolas de aprendizes artífices, que formavam a força de trabalho artesanal manufatureira, assim como as escolas agrícolas, estavam afetas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio” (idem: 80).

É também a partir dos anos trinta, ante a necessidade de preparar trabalhadores para as fábricas, que a qualificação irá entrar na pauta das preocupações e reivindicações das organizações anarco-sindicalistas. É bom lembrar que, para estes, a formação profissional sempre foi "considerada um veículo de conscientização, de formação de 'novas mentalidades e ideais revolucionários'" (Manfredi, 2002: 91).

Pela possibilidade de incitar os trabalhadores com ideais revolucionários, as iniciativas de capacitação proporcionadas pelas organizações de trabalhadores são interrompidas com o Estado Novo. Com a criação do sindicalismo oficial, o governo Vargas, instaura mecanismos mais rígidos de controle da classe trabalhadora reacentuando o binômio assistência/repressão. Se, por um lado, as iniciativas autônomas dos trabalhadores foram duramente cerceadas, por outro, parte de suas reivindicações são assumidas pelo Estado ditatorial e rerepresentadas como benefícios de um presidente benevolente. Com a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, Vargas é mistificado na condição de "pai dos pobres". Sob a aparência de estar atendendo as reivindicações dos trabalhadores, atrela completamente os sindicatos ao Estado, cooptando lideranças e criando um modelo assistencialista, que deixa de fora grande parte dos trabalhadores brasileiros.

Neste período, o Estado assume definitivamente seu papel como promotor do crescimento e como co-financiador do capital via financiamento do setor privado, através da substituição de importações pelo incentivo à industrialização nacional. A expansão industrial, contudo, não foi capaz de absorver toda a mão-de-obra que migra do campo para a cidade em busca de trabalho.

No que refere à política educacional, a separação entre trabalho intelectual, destinado às elites, e trabalho manual, designado às classes

populares, é legitimada e levada as últimas conseqüências. O ensino secundário, que tinha por objetivo a preparação para a universidade, é separado do ensino profissionalizante, cuja finalidade era prover as fábricas com operários mais qualificados. Na divisão social e técnica do trabalho, esta dicotomia é caracterizada pela separação entre os que comandam e os que obedecem, ou seja, entre gerência e execução. Exemplo desta filosofia pode ser observado com as reformas instauradas a partir de 1942, onde o sistema de ensino passa a ter a seguinte divisão:

"O ensino primário, com quatro ou cinco anos de duração, destinava-se a todas as crianças de 7 a 12 anos (Decreto-Lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946). O ensino médio, para jovens de 12 anos ou mais, compreendia cinco ramos. O ensino secundário (Decreto-Lei 4.244, de 9 de abril de 1942) tinha por objetivo formar os dirigentes, pelo próprio ensino ministrado e pela preparação para o superior. Os demais ramos do ensino médio tinham por finalidade formar uma força de trabalho específica para os setores da produção e da burocracia: o ensino agrícola para o setor primário; o ensino industrial para o setor secundário; o ensino comercial para o setor terciário; o ensino normal para a formação de professores para o ensino primário" (Manfredi, 2002: 99).

Além desta configuração, a política educacional da era Vargas é marcada pela ambigüidade nas relações público-privado e pela construção de um sistema de formação profissional que, embora financiado com recursos públicos, foi organizado e gerenciado por organizações sindicais patronais. A criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), em 1943, deu início ao chamado "Sistema S", cuja política de capacitação profissional permanece praticamente inalterada.

De acordo com Cunha, em 1942, após a promulgação da "lei orgânica do ensino industrial" e da criação do SENAI, o Ministério da Educação definiu os ofícios qualificados, "pois uma certa percentagem dos operários com tal qualificação deveria consistir de trabalhadores menores, que seriam mantidos pelas empresas em situação de aprendizagem" (2000<sup>a</sup>:81). A lista com tais ofícios deveria ser elaborada pelo SENAI e submetida ao Ministério da Educação. Ainda segundo Cunha, "posteriormente, novas versões dessa lista

foram submetidas ao Ministério do Trabalho, com concordância daquele” (idem). Inicia-se, assim, a relação do Ministério do Trabalho com a educação profissional.

Na década seguinte, a relação do Ministério do Trabalho com a educação profissional é ampliada através da ligação do Estado com o SENAI. Este, aliás, “conseguiu conquistar uma ampla faixa de manobra na medida em que utilizava ora o Ministério da Educação ora o Ministério do Trabalho como vínculo com o Estado” (idem).

Com o fim do Estado Novo, manteve-se a lógica dual. A separação entre trabalho manual e intelectual permanece. A Educação Profissional oferecia um conjunto de informações estritamente necessárias para o aprendizado de um ofício e, por este motivo, limitava as chances dos alunos prosseguirem com os estudos. Ao passo que a educação escolar proporcionava uma formação mais generalista, com conhecimentos cada vez mais ampliados, já que um de seus objetivos era preparar o aluno para o ingresso no ensino superior (Alves, *apud* Manfredi, 2002).

O período que ficou conhecido como “milagre brasileiro” – entre 1967/1973 o PIB chega a média de 11,2% – legitimou-se sob a promessa de que primeiro era preciso crescer para depois distribuir. Todavia, como o “bolo cresceu e o perfil de distribuição não melhorou”, o resultado foi o aumento da desigualdade social. O período 1964/1984 apresentou uma perda real do salário mínimo de 44% (Abranches, 1986). A consequência imediata para o trabalhador foi o acréscimo da quantidade de trabalho necessário para garantir a sobrevivência. Esta sobrecarga de trabalho, segundo Sérgio Abranches, tolhe a liberdade, consome energia e faz com que “os pobres vivam apenas para não morrer”. A pobreza agora se transforma em destituição.

Com os governos militares, a estratégia desenvolvimentista vai alcançar o ápice e a proposta modernizadora imprime um novo caráter à educação. A implementação de grandes projetos, pautados por uma racionalidade técnica, vai exigir um grande contingente de trabalhadores qualificados tecnicamente

para levar a cabo as obras de instalação das indústrias. Dentro da lógica tecnicista são criados novos programas para qualificar os trabalhadores tornando-os mais úteis aos interesses modernizadores. Nesta perspectiva, é revitalizado o Programa Intensivo de Formação de Mão-de-Obra (PIPMO) criado em 1963, no Governo João Goulart. Este programa, como se verá adiante, pode ser considerado uma prévia do atual Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), já que funcionava com as mesmas bases, ou seja: capacitação operacional, de curta duração, realizada através de convênios, principalmente com o SENAI e escolas técnicas federais.

Nos governos ditatoriais assiste-se a uma tentativa de reforma – Lei 5.692/71 – que institui a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário e equipara, formalmente, o curso secundário e os cursos técnicos. Na prática, a diferença de finalidade entre os sistemas de formação permanecia, com o favorecimento da privatização do ensino através de incentivos fiscais. Nesta perspectiva, o “Sistema S” é fortalecido e vai, cada vez mais, tornar-se uma rede paralela, financiada com recursos públicos. É também nesta época que as empresas vão ser estimuladas a implementar programas de qualificação profissional, mediante a possibilidade de redução de impostos<sup>18</sup>.

O estilo de desenvolvimento autoritário e socialmente perverso da ditadura militar delineou um cenário de centralização das decisões, de concentração de renda e cerceamento dos canais de participação da sociedade civil. Tal opção levou ao atrofiamento das instituições políticas. A equiparação entre o curso secundário e os cursos técnicos visava atender às exigências de qualificação impostas pelo governo ditatorial. Segundo Cunha, “a idéia era a de que todos os alunos obtivessem no segundo grau uma habilitação como técnico ou auxiliar técnico” (2000:63). A suposta obrigatoriedade do ensino profissionalizante, estabelecida pela Lei 5.692/71, tinha por função “conter a demanda de candidatos para o ensino superior, de modo a encaminhá-los para um mercado de trabalho supostamente carente de

---

<sup>18</sup> Os incentivos fiscais criados com a Lei 6.297/57 foram suspensos pelo presidente Fernando Collor.



profissionais habilitados, mercado este que se supunha capaz de absorver esse contingente adicional de técnicos e auxiliares técnicos” (idem). A profissionalização compulsória esbarrou em obstáculos reais, criados pelas condições objetivas:

“No ensino de primeiro grau, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal qualificado determinaram o progressivo abandono da iniciação para o trabalho e da sondagem vocacional nos currículos das redes escolares estaduais e municipais. As escolas privadas jamais incorporaram essas determinações curriculares, já que a função propedêutica era sua principal razão de ser. No ensino de segundo grau, a resistência dos proprietários de escolas privadas juntou-se à dos estudantes e das próprias empresas (que não abriram suficientes oportunidades de estágio) e à falta de recursos nas redes públicas de ensino” (idem).

Em 1982, a histórica dualidade entre formação geral e ensino profissionalizante é legalizada com a Lei 7.044, que restabeleceu a função propedêutica do ensino de segundo grau. A profissionalização universal e compulsória, no entanto, não é revogada e permanece como possibilidade. Os questionamentos a esta dualidade ganham o debate nos anos noventa e traduzem-se em acirradas disputas políticas na agenda de discussões para a formulação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996. De um lado, mediante as novas exigências determinadas pelas mudanças no processo de reestruturação produtiva, que exige trabalhadores mais qualificados; de outro, frente ao déficit de atendimento, principalmente no ensino público de segundo grau, que o torna seletivo e excludente.

#### **1.4. Educação Profissional Pós 90**

Como dissemos anteriormente, a promulgação da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) envolveu uma série de projetos em disputa, tanto na esfera governamental, quanto da sociedade civil. Sem entrar em detalhes, cumpre apenas destacar que, no âmbito do Estado, a competição mais eloqüente deu-se entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Ministério do Trabalho.

A proposta do Ministério do Trabalho tinha por finalidade elaborar um projeto de Educação Profissional que incorporasse os trabalhadores, principalmente os excluídos do sistema formal de emprego e, portanto, com maiores dificuldades de acesso a programas de capacitação. Tal projeto seria elaborado a partir da formulação de um diagnóstico crítico, apontando as carências do sistema educacional brasileiro e, em específico, da qualificação profissional (Manfredi, 2002). O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) é tema deste estudo e será analisado a seguir.

Para o Ministério da Educação e Cultura, a reversão no quadro de atendimento de ensino público de segundo grau e de mão-de-obra qualificada para atender ao novo paradigma produtivo se daria com um amplo investimento “na formação e no desenvolvimento de recursos humanos, tal como foi feito pelos países detentores de tecnologia de ponta” (Manfredi, 2002:117). A proposta do MEC era então investir em um Sistema Nacional de Educação Tecnológica que abarcaria toda a rede pública e privada, inclusive o “Sistema S”, articulando cursos de diversas modalidades. Tal proposta vai servir de base para o projeto de reforma do ensino médio e técnico implementado pelo Ministro Paulo Renato.

No Brasil, a escola pública de boa qualidade torna-se saudososa lembrança à medida que a educação fundamental se universaliza. Tal fato não pode ser atribuído a nenhuma fatalidade, mas demonstra que a opção por retirar do país o estigma de ser uma nação de analfabetos trouxe sérias conseqüências para a educação. A massificação do ensino público fundamental não foi acompanhada por igual expansão do ensino médio, fazendo com que o acesso à universidade permaneça elitizado. Com poucas possibilidades, já que a prioridade dos governos era o ensino fundamental, o ensino médio foi, praticamente, relegado à rede privada. As poucas escolas técnicas existentes transformaram-se “em alternativa de ensino médio gratuito e de boa qualidade para jovens de classe média, que não estariam interessados em trabalhar como técnicos, mas, sim, na realização de cursos superiores” (Cunha, 2000:64). A reforma no sistema educacional implementada a partir de 1995, embora anunciasse um projeto de

desenvolvimento integrado, reafirmou a clássica separação entre ensino acadêmico e ensino profissional. “Em nome, portanto, da otimização econômica dos recursos financeiros públicos, os cursos técnicos deveriam ser oferecidos apenas aos estudantes interessados em trabalhar na sua especialidade” (idem).

Em síntese, a modernização posta por aquele governo atualizou a velha lógica de responsabilizar a falta de qualificação do trabalhador pelo desemprego. Frente à escassez de postos de trabalho, a educação profissional é apresentada como política pública de emprego. A opção por um programa de capacitação em massa – o PLANFOR – coloca-se, uma vez mais, a serviço da necessidade de assistir<sup>19</sup> o trabalhador como mecanismo de amenizar conflitos.

Com o crescimento do desemprego, aumenta a demanda por ações na área da assistência social, que acaba tomando para si parte desta responsabilidade. Na tentativa de dar respostas a mais esta problemática, muitas secretarias de Assistência Social<sup>20</sup> criam programas na área da geração de trabalho e renda (organização de cooperativas, banco do povo, capacitação profissional etc.). Ao assumir esta demanda, nada mais natural que incorporar a política pública de qualificação. Não por acaso, em muitos municípios as Comissões de Emprego estão alocadas nas Secretarias de Assistência Social.

---

<sup>19</sup> A assistência, entendida apenas como prática exercida em prol dos mais desfavorecidos, seja em nome caridade, seja através da mediação do Estado para amenizar o conflito social, não é nova. Como tal traz implícita a noção de favor que coloca o receptor da ação em uma relação de gratidão pelo benefício concedido, retirando-lhe a possibilidade de qualquer reclamação, já que diante de um ato de ajuda só resta a gratidão. Ante a ausência do direito, a relação que se estabelece é de subalternidade, o que transforma o beneficiário em um eterno dependente. Historicamente, foi com este propósito que os programas assistenciais foram traçados pelo Estado.

<sup>20</sup> A passagem da assistência pensada sob a lógica da caridade para a lógica do direito tem como marco legal o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei 8.742, de 7/12/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Diferenciando-se da assistência caritativa, a assistência social, pensada como política pública, é direito de cidadania e, portanto, dever do Estado. Como responsabilidade do Estado, a assistência social ganha *status* de política social, perde o caráter de seletividade e transforma-se em um princípio universal. Estruturada de forma tardia, tal política depara-se com um quadro de miséria que a obriga a canalizar suas ações para os pobres e desvalidos, já que a necessidade de atenuar a miséria continua sendo uma importante forma de legitimação estatal.

Como política assistencial, a qualificação profissional cumpre alguns papéis:

- a) ocupa temporariamente o trabalhador; mesmo sendo os cursos de curta duração, neste período o trabalhador se mantém ocupado, arrefecendo, dessa forma, a pressão sobre o mercado de trabalho;
- b) oferece alimentação e vale-transporte, benefícios atraentes para muito desempregado;
- c) atuam no imaginário do trabalhador, criando a ilusão de que dias melhores virão; sendo o trabalho um valor importante no imaginário do trabalhador, a capacitação renova-lhe as esperanças.

Como política pública, é implementada de forma descentralizada e leva Estados e municípios a criarem aparatos jurídico-administrativos para seu funcionamento. Por conta do crescimento do desemprego, a pressão sobre os governos locais aumenta e a necessidade de oferecer respostas é, de certa forma, satisfeita com os cursos de capacitação.

Independente do conflito entre educação básica e educação profissional continuar existindo, o momento atual nos leva a refletir a respeito das finalidades de um programa de capacitação em massa com foco na clientela atendida pelo PLANFOR. Primeiro, se os postos de trabalho mais bem remunerados exigem qualidade, produtividade e flexibilidade e, conseqüentemente, trabalhadores capacitados e polivalentes, a qualificação oferecida pelo programa não acompanha as necessidades desta parcela do mercado, ou seja, não prepara os trabalhadores para os setores mais bem remunerados e com vagas disponíveis. Segundo, já que a capacitação não é condizente com estas exigências, tal programa só ganha sentido se pensado pela lógica assistencial. Terceiro, já que o baixo crescimento econômico não é capaz de garantir empregos, a qualificação cumpre o papel de mostrar que o Estado não deixa os desempregados “a míngua”. Por último, a ideologia “empreendedorista”, nitidamente marcada pelo discurso de que “não se deve

---

dar o peixe, mas ensinar a pescar”, atualiza a velha lógica de que é o esforço pessoal o responsável pelo sucesso.

Decerto que o momento atual exige trabalhadores mais qualificados e o Estado não pode furtar-se do papel de oferecer as ferramentas para tal. De um lado, pela pressão do próprio mercado de trabalho, de outro, como temos enfatizado, pela necessidade de legitimar-se junto aos trabalhadores. Neste cenário, de acordo com uma pesquisadora, na série SENAI - Formação de Formadores,

“Talvez, seja essa a grande chance para a educação profissional firmar-se como verdadeira educação e não como mera formação para um posto de trabalho específico. Talvez ela possa ser concretizada como componente essencial de um novo padrão de relações entre capital e trabalho, fundado na negociação, inserida no contexto do processo de democratização da sociedade, como elemento essencial para o próprio resgate da cidadania. Afinal, o conceito de produção passou a englobar também o de produção de conhecimentos e a necessidade de expandir a educação a um maior número de pessoas para que o país possa se desenvolver” (In: Depresbiteris, 2001:31).

Se as condições para a educação profissional romper com o caráter paliativo e emergencial estão postas, já que no novo paradigma produtivo a capacitação continuada é requisito para permanência no emprego e interessa tanto aos trabalhadores sem qualificação, quanto aos qualificados, no Brasil, tal opção está longe de acontecer. Aqui, a qualificação continua capacitar o trabalhador para o subemprego. Afinal, é ele que permanece garantindo a sobrevivência da massa dos trabalhadores.

## Capítulo 2

### O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR - PLANFOR

#### 2.1. Introdução

Nos países capitalistas centrais, apesar de as políticas públicas que garantiram o pleno emprego terem sofrido forte ataque, desde que o ciclo expansivo que se desenrolou a partir do segundo pós-guerra esgotou suas potencialidades, o gasto social não foi reduzido. “Seja porque os sistemas de seguridade social não foram desmontados” [Werneck Vianna, *apud* Azeredo, (1998): 8], seja porque a questão do desemprego assumiu centralidade no âmbito das políticas públicas; nas últimas décadas, “guardadas as diferenças de ênfase, de acordo com as estratégias adotadas, e a despeito dos discursos liberalizantes em defesa da redução do papel do Estado, todos os países apresentam gastos públicos significativos com o que se convencionou chamar de *políticas públicas de emprego*” [Azeredo (1998): 15 - grifos da autora].

Tais políticas, no entanto, de acordo com Márcio Pochmann, são desvinculadas da política macroeconômica e acabam, por isso, sendo transformadas “em políticas quase que exclusivas de mercado de trabalho”. Perdem assim seu caráter universalizante, sendo redirecionadas para “limitar ou diminuir o tamanho do desemprego a patamares que não comprometam a estabilidade econômica, social e política” [Pochmann (1998): 111].

De modo geral, as iniciativas estatais conjugam medidas que, dada a natureza da ação, dividem-se em dois grupos: políticas passivas e políticas ativas. Na distinção feita por Beatriz Azeredo, “as políticas passivas ‘consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado’, sendo seu objetivo ‘assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho’, enquanto que as políticas ativas, por via de regra, buscam atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho” (1998:15).

Ainda segundo a autora, entre políticas passivas estão as ações de natureza compensatória como, por exemplo, “o seguro-desemprego e os programas assistenciais voltados para atender aqueles que não têm acesso ao seguro”. Já as ações de natureza ativa, que compreendem “medidas que têm por objetivo causar impacto sobre a demanda por trabalho, por sua vez, estariam relacionadas com a criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para pequena e microempresas, incentivo ao trabalho autônomo, entre outras” [Azeredo (1998): 16].

No Brasil, somente após a Constituição de 1988 é que foram estabelecidas as condições para a implantação de políticas públicas de emprego<sup>21</sup>. O modelo brasileiro, estruturado assim, de forma tardia e paralelamente ao crescimento exacerbado do desemprego, engloba hoje um conjunto de ações ancoradas basicamente em quatro eixos: o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda.

Este capítulo tem por finalidade fazer uma análise da política de qualificação profissional. Para tal é dividido em duas partes. Na primeira, apresentaremos o processo de institucionalização do PLANFOR: objetivos, metas, investimentos, beneficiados etc; na segunda, nos dedicaremos a mostrar que as avaliações realizadas pelos gestores nacionais superestimam a eficácia e a efetividade social do programa, tendo por objetivo legitimar a ação estatal.

## 2.2. Pré-condições para a institucionalização do PLANFOR

A Lei nº 7998/90, que regulamentou o artigo 239 da Constituição Federal, estabelece como mecanismo de financiamento das políticas de emprego o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Constituem receitas do FAT: a arrecadação do PIS/PASESP; a remuneração de empréstimos do BNDES (40%); a remuneração de depósitos especiais; a remuneração de saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e abono salarial; além disso, um percentual de 20% da contribuição sindical “é vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico” (Art. 10).

Seguindo o princípio da descentralização política e administrativa estabelecido pela Constituição, a já citada Lei nº 7998/90, em seu artigo 18, também cria um Conselho para gerir os recursos do FAT. Tendo, como diretrizes para a gestão, a descentralização, a participação e a parceria, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão de caráter permanente e paritário, foi instituído de forma tripartite, composto por três representantes dos trabalhadores, três representantes dos empregadores e três representantes do governo assim definidos: um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Previdência Social e um representante do BNDES.

De acordo com o histórico apresentado pelo Ministério do Trabalho<sup>22</sup>, dentre as principais funções do CODEFAT estão “as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas”. O controle social também é apresentado como de igual importância, sendo realizado através “da análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT”.

---

<sup>21</sup> Apesar de o seguro-desemprego ter sido criado em 1986, a forma como hoje é estruturado é fruto de regulamentações ocorridas no início da década de 90.

<sup>22</sup> Retirado do site [www.mtb.gov.br](http://www.mtb.gov.br)



Ainda segundo o citado histórico, as principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT foram estruturadas em dois grandes programas: o Programa do Seguro-Desemprego, compreendendo as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação de emprego; e os Programas de Geração de Emprego e Renda que engloba o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), nas modalidades urbano e rural, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

As primeiras providências do Ministério do Trabalho voltaram-se para as regulamentações do novo formato do seguro-desemprego. Com relação às políticas ativas, somente em 1994, com a criação de mecanismos jurídico-institucionais permitindo a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador em programas de formação profissional e geração de emprego e renda para os trabalhadores em geral, pôde-se avançar nessa direção (Azeredo,1998).

Criada no interior do Programa do Seguro Desemprego, em um primeiro momento, a qualificação profissional tinha por público alvo apenas os segurados. Durante os primeiros anos de existência, o ritmo de crescimento do patrimônio do FAT foi intenso, “visto que as despesas eram bem menores que as receitas, uma vez que o principal programa financiado pelo Fundo - Programa Seguro Desemprego - ainda estava em processo de estruturação” (MTE, 2001b,97). A formação de uma significativa poupança financeira abriu a possibilidade de financiar programas para não-segurados. Diante de tal possibilidade o público alvo do PLANFOR foi ampliado, bem como foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Sem desconsiderar a importância dos programas de geração de emprego e renda, para os objetivos deste trabalho iremos nos ater à formação profissional.

### **2.3. O PLANFOR**

Uma das políticas em relação ao mercado de trabalho, implementada pelo Governo Federal, com recursos do FAT, consiste em um programa de qualificação profissional. A educação profissional, como visto no capítulo

anterior, não é tema novo no país, tendo sido atribuída, desde a década de 40, às escolas técnicas e aos cursos profissionalizantes do “Sistema S”. Estruturou-se, assim, de forma desarticulada da educação formal, nunca tendo desenvolvido práticas de caráter universalizante, visto que o modelo produtivo não exigia um grande contingente de trabalhadores qualificados. Vale observar que a educação profissional vem se caracterizando, desde seus primórdios, pela ausência de participação dos trabalhadores em seu planejamento; e – o que nos dias atuais é mais grave – tem, em muitos municípios, sido orientada pela oferta de formação (e não pela demanda do mercado e da sociedade)<sup>23</sup>; mesmo assim, o Ministério do Trabalho declara contar “com esta consolidada e elitizada rede para atingir suas metas” (MTb, 1998a).

Com o crescimento do desemprego e a necessidade de melhorar a “empregabilidade” do trabalhador, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (SEFOR) elaborou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). De acordo com o Ministério do Trabalho (1999), “o PLANFOR foi implementado a partir de 1996, nos termos da Resolução 126/96, desenhado não como simples programa de treinamento em massa, mas, antes de tudo, como estratégia de inclusão da educação profissional (EP) na pauta da política pública de trabalho e geração de renda”.

Embora as primeiras articulações para a implantação do PLANFOR datem de 1995, é somente em 1996 que a educação profissional vai ganhar destaque na agenda da política pública de trabalho e renda, sendo apontada, estrategicamente, como “uma forma inovadora de atuação do Estado na área de qualificação (...) constituindo um instrumento para elevar a produtividade do trabalho, entendidos (sic) como direitos do trabalhador” (Avança Brasil, *in*: MTE, 1999: 5).

---

<sup>23</sup> Como se verá adiante, em muitos municípios o planejamento dos cursos é prejudicado pela falta de instituições para ministrá-los. Tais municípios ficam, então, a mercê das entidades que se dispõem a se deslocar para estas localidades.

Tendo por objetivo “desenvolver ações de educação profissional – incluindo cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas, extensão, assistência técnica”, através da mobilização e articulação de toda a rede de educação profissional disponível no país, “a meta global do PLANFOR é construir, gradativamente, oferta de qualificação suficiente para atender, anualmente, pelo menos 20% da PEA (População Economicamente Ativa)”. Ou seja, repousam sobre a educação profissional as ousadas expectativas de, a médio e longo prazos, contribuir para: “reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social; elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo” (MTE, 2001:6).

Cumpram ressaltar, que o atendimento de tão ousada meta, evidentemente, não é tarefa exclusiva do PLANFOR, já que “não foi pensado como um programa de treinamento em massa”. A este cabe a função estratégica de articular a Política Nacional de Educação Profissional, cuja rede conta com a participação do “Sistema S” (Senai, Senac, Senar, Senat), escolas técnicas (federais, estaduais, municipais – públicas e privadas), universidades públicas e privadas (extensão), ONGs laicas e confessionais, fundações, entidades sindicais/classistas de trabalhadores e empregadores, empresas, escolas profissionais (MTb,1998b: 3; grifos do autor). Nesta concepção, a meta é que, dos 20% mencionados, o FAT financie um terço. Levando-se em consideração que, na Rede de Educação Profissional (REP), estão inseridas instituições públicas e privadas, o estabelecimento destas metas pode dar uma dimensão ao PLANFOR maior que sua real capacidade.

Não há como deixar de observar que a inclusão de entidades que realizam a qualificação profissional sem recursos do FAT nas metas do Ministério do Trabalho é mais um argumento de divulgação que um elemento efetivo de política pública, já que a qualificação de 20% da PEA causa um impacto perante a opinião pública e, não por acaso, esta é a cifra divulgada.

**TABELA 3**  
**PLANFOR/FAT e REP**  
**Treinandos 1995/2001**

RESULTADOS OBTIDOS						
ANO	PLANFOR/FAT		REP		Total	
	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% da PEA	Treinandos (milhões)	% da PEA
1995	0,1	—	3,4	5	3,5	5
1996	1,2	2	3,9	5	5,1	7
1997	2,0	3	4,5	6	6,5	9
1998	2,3	3	5	7	7,3	10
1999	2,7	3	7,7	9	10,4	12
2000	3,4	4	8,1	10	11,5	14
2001	3,6	5	9	12	12,6	17

Fontes: Sigae e estimativas para a REP – Rede Nacional de Educação Profissional, Doc. Oficial do MTE – Educação profissional no Brasil, maio 2002, in: Manfredi, 2002:155.

Com base no histórico da educação profissional no Brasil, cabe ressaltar ainda que as metas não são ambiciosas apenas quantitativamente, mas também no que respeita aos propósitos. De acordo com o Ministério do Trabalho, esta meta implicaria o mínimo necessário para garantir:

- a) formação e atualização profissional em contextos de mudança e modernização tecnológica;
- b) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- c) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- d) elevação da produtividade, da competitividade e renda (MTE, 1999: 6).

Diante de tais propósitos, o PLANFOR foi estruturado em três eixos estratégicos: avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil. Como avanço conceitual, é apresentado um conjunto de medidas “visando à superação de modelos, métodos e técnicas tradicionais”. Neste

sentido, o desenvolvimento de recursos didáticos e metodológicos tem por objetivo focalizar a educação profissional “*na demanda do setor produtivo (empresários + trabalhadores)*”, e não na oferta de ‘pacotes’ de cursos e treinamentos”. Ainda neste eixo, destaca-se o desenvolvimento de estudos e pesquisas, bem como a formação de formadores e gestores para educação profissional (MTb, 1998b). Sendo a execução do PLANFOR descentralizada, a articulação institucional é “caracterizada por um trabalho de natureza eminentemente política”, de fortalecimento de instituições locais, visando a inclusão de novos atores na arena da educação profissional em nosso país. Já o apoio à sociedade civil está focado no oferecimento de programas de qualificação e requalificação do trabalhador, divididos nas modalidades básicas, específicas e de gestão, com prioridade para grupos críticos de trabalhadores, em especial jovens, mulheres, negros, portadores de deficiências e grupos em situação de pobreza, que historicamente têm menos oportunidades de acesso a esses tipos de programas. As modalidades aqui referidas apresentam os seguintes conteúdos:

- habilidades básicas: competências, atitudes e conhecimentos essenciais para a formação do ‘cidadão produtivo’, 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;
- habilidades específicas: competências e conhecimentos relativos a processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos próprios das ocupações/setores;
- habilidades de gestão: competências, atitudes e conhecimentos para formar, manter e melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendimentos, rurais e urbanos, bem como gerenciar o próprio trabalho, como autônomo, cooperado, associado, empregado ou auto gerido (MTE, 2001).

A qualificação profissional estava assim inserida no rol das estratégias de desenvolvimento social do governo passado, estratégia essa que tinha como um dos eixos, de acordo com o que o próprio governo anunciava, a “promoção do crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e oportunidades de renda” e incluía entre seus princípios organizativos a “igualdade de oportunidades no ponto de partida, entendendo por isso um papel estratégico do setor público na oferta de serviços” (MTE,1999:4).

### 2.3.1. Público Alvo

A resolução nº 126/96 do CODEFAT explicitou as prioridades de setores e clientela para o PLANFOR, visando a garantia de atendimento a populações e/ou setores econômicos usualmente excluídos de alternativas de educação profissional no país. Desde sua implementação, os recursos do PLANFOR são destinados a programas de qualificação focalizados em:

- a) setores econômicos ou ocupações em expansão, com maior potencial de geração de trabalho e renda;
- b) grupos vulneráveis da PEA, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade, sujeitos a maior seletividade e desigualdade no mercado de trabalho (MTE, 1999: 11).

Ainda segundo o Ministério do Trabalho, a partir de 1999, a clientela privilegiada focalizou-se nos “grupos que tradicionalmente têm menor chance de acesso a ações de qualificação e requalificação”, a saber:

- trabalhadores desocupados, principalmente beneficiários do seguro desemprego e candidatos ao primeiro emprego, em atividades urbanas e rurais;
- pequenos e microprodutores urbanos e rurais (principalmente beneficiários do Proger, Pronaf e outros programas de crédito popular financiados pelo FAT ou por outros fundos públicos);

- trabalhadores sob risco de desocupação, em face de processos de modernização tecnológica, desestatização, mudanças de política econômica, em atividades urbanas e rurais.
- trabalhadores autônomos, cooperados, autogestionados (do mercado formal e informal), especialmente aqueles afetados por fatores de sazonalidade, que comprometem o fluxo de trabalho e renda, em setores urbanos e rurais (Resolução nº 194 de 23/9/98)<sup>24</sup>.

Na realidade, por esta tipologia praticamente todos os trabalhadores são potencialmente beneficiários do PLANFOR (o que é bom), já que em cada um dos quatro grupos o leque de possibilidades é abrangente. Todavia, como mostra a Tabela 4, são os desocupados os maiores beneficiados pelo PLANFOR e representam 56% em 1999 e 59% em 2000. Somando-se estes percentuais aos das pessoas sob o risco de desocupação, obteremos 72% e 79% respectivamente. Se considerarmos que estes grupos são, em princípio, os que mais necessitam se requalificar, a conclusão é que, pelo menos no que refere ao foco, o programa está no rumo certo.

**TABELA 4**  
**PLANFOR 1999/2000**  
**Treinandos e investimentos por público alvo**

Público Alvo Clientela Privilegiada	Treinandos (mil)		Investimentos (R\$ milhões)	
	1999	2000	1999	2000
Pessoas desocupadas	1.494.2	1.865	185.8	227.103
Pessoas sob risco de desocupação	424.1	619	51.3	72.610
Pequenos e micro produtores	259.9	235	17.3	22.397
Trabalhadores/as por conta própria	371.4	308	35.2	34.665
Outras clientelas	113.1	114	23.5	22.393
<b>Total</b>	<b>2.662.8</b>	<b>3.141</b>	<b>313.1</b>	<b>379.169</b>

Fonte: PLANFOR, Relatório de Avaliação Gerencial 1999 e 2000

<sup>24</sup> As resoluções do CODEFAT estão disponíveis no *site* do Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo o relatório de avaliação gerencial de 1999, esses grupos apresentam um somatório de carências que, em geral, é decorrente de três fatores: “pobreza (que as impede de pagar pela formação); baixa escolaridade (que as exclui de processos seletivos) e situação no mercado de trabalho (pois as linhas de qualificação existentes se destinam geralmente a trabalhadores do mercado formal, vinculados a uma empresa)” (MTE, 2000:11).

A resolução nº 258, de dezembro de 2000, além de priorizar os mais vulneráveis econômica e socialmente, incluiu também, entre a população alvo, os candidatos ao primeiro emprego. Com isso, focalizou-se no público jovem, mais exposto à violência e à criminalidade. A vulnerabilidade é definida não somente pelas desvantagens de inserção no mercado de trabalho como pela dificuldade de acesso às alternativas de qualificação ou requalificação profissional (Art. 8º, § 1º). Neste sentido, terão preferência os projetos que garantam a estes grupos:

- I. elevação de escolaridade integrada a ações de Educação Profissional;
- II. encaminhamento ao mercado de trabalho, entendido como intermediação para vagas ofertadas por empresas, organizações de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda, articulado com o Sistema Nacional de Emprego em todas as unidades da Federação, no que diz respeito a um sistema integrado de informações (Art. 8º, § 2º).

Além de priorizar os grupos mais vulneráveis em termos de possibilidades de inserção no mercado e de acesso à qualificação, conforme demonstra a Tabela 5, o PLANFOR também busca trabalhar com a lógica da discriminação positiva<sup>25</sup>, tendo em vista promover a igualdade de

---

<sup>25</sup> Ação afirmativa “é uma política de compensação (*affirmative action*) [que] passa por um princípio democrático radicalíssimo, que coloca que igualdade é tratar desigualmente aqueles que são desiguais” (Benevides, In: Raichelis, 1998:255). Não cabe aqui entrar no mérito da discussão sobre as virtudes e os problemas implicados nesta opção, tão somente sinalizar que as prioridades por si só não são suficientes para caracterizar o PLANFOR como uma “ação afirmativa”.



oportunidades conforme orientações da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>26</sup>.

As articulações entre trabalho, exclusão social e cidadania, preocupações-chave do PLANFOR, “impõem a consideração das questões de gênero, idade, raça e etnia, portadores de deficiências, escolaridade e outras características que determinam a diversidade econômica e social da PEA”. Neste sentido, “três focos de seletividade e discriminação foram desde logo explicitados no PLANFOR: gênero, raça/cor e portadores de deficiência” (MTE, 2001: 77).

**TABELA 5**  
**PLANFOR - critérios de acesso a programas de qualificação**

○ Pobreza crítica	○ Pessoas que subsistem com até meio salário-mínimo.
○ Baixa escolaridade	○ Pessoas com até sete anos de estudo (7ª série do antigo 1º grau), principalmente analfabetos absolutos ou funcionais (até três anos de estudo).
○ Gênero	○ Mulheres pobres e de baixa escolaridade, especialmente chefes de família.
○ Idade	○ Jovens pobres, maiores de 16 anos, de baixa escolaridade, candidatos ao primeiro trabalho e em situação de risco social.
○ Raça/cor	○ Pessoas de etnia afro-brasileira e indígena, minorias étnicas que possam existir nas diferentes regiões.
○ Localização	○ Moradores de periferia de áreas metropolitanas e outras áreas urbanas e rurais que concentrem a população pobre.
○ Pessoas portadoras de deficiência	○ Pessoas portadoras de deficiência de visão, locomoção, audição, mentais - em níveis que possam implicar desvantagem/discriminação no mercado de trabalho e/ou dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação.

Fonte: MTE, 2001

Não há dúvidas que este recorte privilegia pessoas com baixo ou nenhum acesso às alternativas de qualificação e, em consequência, em desvantagens de inserção no mercado de trabalho. Tal opção coloca para a qualificação a difícil tarefa de garantir condições para estes trabalhadores acompanharem as aulas. Neste propósito, programas de alfabetização e de

<sup>26</sup> A Convenção 111, da OIT, datada de 1958, só recentemente foi ratificada pelo Programa

elevação da escolaridade entram em cena. O problema é que o critério de pobreza, que perpassa todos os demais, põe o foco em uma clientela considerada “desnecessária economicamente” (Nascimento,1994).

Excluídos econômica e socialmente, tais indivíduos “perdem qualquer função produtiva e passam a se constituir em um peso econômico para a sociedade (do mundo do trabalho) e para o governo” (idem:36). Transformam-se, assim, em público alvo da política de assistência social. Não por acaso, como temos defendido neste trabalho, há um entrelaçamento entre as duas políticas. Decerto que os desocupados são, a princípio, os que mais necessitam de qualificação e que é a população de baixa renda a que mais se encontra nesta situação. O problema é que a qualificação, por si só, não é garantia de geração de renda, tampouco da obtenção de emprego.

A hipótese central que defendemos neste trabalho é a de que sem, de fato, melhorar as oportunidades para esta clientela gerar trabalho e renda, pode-se induzir que a qualificação tem-se transformado em um grande programa assistencial.

Se esta população tem sido excluída dos processos de trabalho, educação e qualificação profissional, resultando em uma sistemática onde as carências se acumulam e a perpetuam na condição de excluída<sup>27</sup>, a política de qualificação precisa oferecer muito mais que cursos de curta duração para, realmente, melhorar a empregabilidade do trabalhador, bem como combater a pobreza e a desigualdade social. Portanto, aperfeiçoar a qualidade da capacitação, garantir o acesso ao crédito e viabilizar a intermediação do emprego tornam-se condições *sine qua non* para que a política de qualificação ultrapasse o campo do assistencial. A redução do desemprego e do subemprego, todavia, só se verá com mudanças na política econômica que viabilizem o crescimento e, assim, a criação de novos postos de trabalho.

---

Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Ministério da Justiça em 1996.

<sup>27</sup> Sobre o conceito de exclusão social ver, Lesbaupin, 2000.

### 2.3.2. Perfil dos Treinandos

A decisão de focalizar as ações nesta clientela (de acordo com o critério denominado de “demanda” e não de oferta de cursos<sup>28</sup>), se por um lado atua no sentido da ação afirmativa, oportunizando a capacitação para aqueles que não tiveram tal oportunidade, por outro impõe ao PLANFOR algumas restrições. Tomando-se, por exemplo, o ano de 1999, temos aproximadamente 40% do público atendido, composto por negros e pardos, e cerca de 35%, com rendimentos até dois salários mínimos. Somando-se a estes o alarmante índice dos que declararam não possuir nenhuma renda, 24,6%, o resultado é o retrato de um programa direcionado para os pobres. Esta situação é ainda mais grave, quando percebemos que 29% são chefes de família – o que revela, em muitos casos, uma pobreza ainda mais crítica.

Uma outra restrição refere-se à escolaridade. Ao privilegiar a população vulnerável e, portanto, com baixa escolaridade, resta aos programas a tarefa de criar metodologias que dêem conta desta situação. A baixa escolaridade induz à aplicação de cursos que não tenham por princípio tal exigência, colocando ao PLANFOR a necessidade de incluir cursos de alfabetização e/ou complementação da escolaridade e a capacitação para ofícios que já não têm tanta demanda em um mercado cada vez mais flexível e globalizado. A hipótese que o PLANFOR prepara trabalhos para sobreviverem no mercado informal começa a ser desenhada.

A Tabela 6 demonstra que em 1999, 42,9% dos treinandos não tinham o antigo primeiro grau completo e, dentre estes, 4,3% eram analfabetos. Em 2000 estes números caem para 35,4% e 2,7% respectivamente, mas continuam alarmantes. Por outro lado, mesmo levando em conta que 29,7% em 1999 e 32,9% em 2000 possam ser considerados com boa escolaridade, a situação do ensino no país não garante a estes a qualificação necessária para cursos mais elaborados. A tabela também mostra que entre os treinandos com maior

---

<sup>28</sup> Como observado anteriormente, o foco na demanda nem sempre é cumprido, já que depende das entidades executoras.

escolaridade, ou seja, a partir do segundo grau incompleto, as mulheres levam vantagem sobre os homens.

**TABELA 6**  
**Escolaridade dos Treinandos - 1999 e 2000 (%)**

Variáveis	1999			2000		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Analfabeto	2,4	1,9	4,3	1,5	1,2	2,7
1º Grau até 4ª série incompleta	7,0	5,7	12,7	4,8	4,0	8,8
1º Grau até 4ª série completa	5,0	4,0	9,0	3,6	3,4	7,0
1º Grau até 8ª série incompleta	9,3	7,6	16,9	8,6	8,3	16,9
1º Grau completo	6,4	5,4	11,8	6,3	7,2	13,5
2º Grau incompleto	7,5	8,1	15,6	7,8	10,4	18,2
2º Grau completo	9,2	11,9	21,1	9,7	16,1	25,8
3º Grau incompleto	1,6	1,9	3,5	1,3	1,9	3,2
3º Grau completo	2,1	3,0	5,1	1,2	2,7	3,9
<b>Total</b>	<b>50,5</b>	<b>49,5</b>	<b>100</b>	<b>44,8</b>	<b>55,2</b>	<b>100</b>

\*Exclui casos sem informação. Não inclui treinandos à distância, modalidade que não permite caracterização de clientela.

Fonte: Tabela elaborada com base em: PLANFOR- Relatórios de Avaliação Gerencial 1999 (tabela 10) e 2000 (tabela 14).

No que refere à idade dos treinandos, não há grandes alterações entre os anos analisados. As diferenças de gênero também não são significativas. A priorização em jovens em busca do primeiro emprego pode ser notada por ser este o segmento com maior percentual: cerca de 20% dos treinandos possuem de 16 a 19 anos<sup>29</sup>. Se somarmos à faixa seguinte o percentual duplica. Também na faixa dos 40% estão os trabalhadores na considerada idade produtiva (25 a 39 anos). Em posição oposta estão justamente os trabalhadores mais velhos. Dentre os que possuem mais de 45 anos, somente 11,4% foram qualificados em 1999 e 12,5% em 2000. Em síntese, o que a Tabela 7 revela é que são os trabalhadores mais jovens os maiores beneficiados pelo PLANFOR. Levando-se em conta que os trabalhadores com

<sup>29</sup> Segundo a PNAD de 1998, os jovens de 15 a 19 anos representam 27,13% dos desocupados. Entre 20 e 24 anos o percentual é de 21,32%.

mais idade, quando dispensados de suas atividades, são os que encontram maiores dificuldades de reinserção, já que o mercado de trabalho os discrimina. Se qualificar os mais velhos torna-se inútil, uma vez que o mercado de trabalho seleciona os mais jovens, esta tabela sinaliza a necessidade de políticas voltadas para o chamado desemprego de exclusão.

**TABELA 7**  
**Faixa Etária dos Treinandos 1999 e 2000 (%)**

	1999			2000		
	homem	mulher	total	homem	mulher	Total
De 16 até 19	10,1	9,8	19,9	9,5	11,2	20,7
De 20 até 24	9,7	9,6	19,3	9,5	11,5	21,0
De 25 até 29	8,4	8,0	16,4	7,0	8,3	15,3
De 30 até 34	7,0	6,7	13,7	5,3	7,0	13,3
De 35 até 39	5,8	5,7	11,5	4,4	6,0	10,4
De 40 até 44	3,7	4,0	7,7	3,3	4,4	7,7
De 45 até 49	2,6	2,8	5,4	2,3	3,0	5,3
De 50 até 54	1,5	1,5	3,0	1,5	1,8	3,3
De 55 até 59	0,9	0,8	1,7	0,9	1,0	1,9
Acima de 60	0,7	0,6	1,3	1,0	1,0	2,0

Fonte: Tabela elaborada com base em: PLANFOR- Relatórios de Avaliação Gerencial 1999 (tabela 10) e 2000 (tabela 14).

### 2.3.3. Distribuição de recursos e treinandos

Tendo por princípio a descentralização de suas ações, a distribuição regional dos recursos do PLANFOR procura acompanhar a distribuição da PEA. Segundo o relatório de avaliação gerencial 1995/98, o início da execução apresentou uma maior concentração no Sul e Centro-Oeste, em função do acúmulo com experiências anteriores, em alguns estados, e da agilidade de articulação. Em contrapartida, o Sudeste apresentou baixo desempenho, principalmente devido às dificuldades iniciais ocorridas no Rio de Janeiro. A

Tabela 8 revela que a maioria dos treinandos e dos investimentos está nas regiões nordeste e sudeste.

**TABELA 8**  
**PLANFOR**  
**Percentual de treinandos e investimentos por região**

Região	1995/1998		1999		2000	
	treinandos	investimentos	treinandos	Investimentos	treinandos	Investimentos
<b>Norte</b>	9,6%	10%	5,48%	6,98%	5,38%	7,23%
<b>Nordeste</b>	28,84%	25%	28,48%	24,17%	29,64%	23,46%
<b>Centro-Oeste</b>	7,69%	14%	11,81%	11,84%	11,27%	11,67%
<b>Sudeste</b>	28,84%	31%	31,85%	39,7%	33,65%	39,84%
<b>Sul</b>	25,0%	20%	22,35%	17,29%	20,05%	17,78%

Fonte: PLANFOR: Relatórios de Avaliação Gerencial (95/98), 1999 e 2000

Atendendo à tendência da PEA, as regiões metropolitanas e capitais são prioridades por apresentarem maiores índices de desemprego, recebendo em média cerca de 45% dos investimentos do PLANFOR. Já a distribuição por municípios até o ano de 2001 era efetuada mediante dois critério de inclusão: a PEA e a seleção feita pelo Programa Comunidade Solidária<sup>30</sup>. Um exemplo da força deste programa pode ser constatado pela tabela abaixo. Do total de municípios atendidos pelo PLANFOR cerca de 24% foram selecionados pelo Programa Comunidade Solidária.

<sup>30</sup> Na documentação consultada não encontramos explicação para esta seleção. Tal fato reforça a hipótese da utilização do PLANFOR como mecanismo político, já que o Programa Comunidade Solidária era uma das principais estratégias de atuação no social e, portanto, de legitimação do antigo governo.

**TABELA 9**  
**PLANFOR: municípios atendidos**  
**Total e Comunidade Solidária 1996/2000**

<i>Total de municípios</i>	1996	1997	1998	1999	2000
a) existentes no Brasil	5.502	5.507	5.507	5.507	5.547
b) atendidos pelos PEQs	2.614	3.843	4.279	3.990	4.824
b/a (%)	48%	70%	78%	72%	87%
<b>Municípios do Comunidade Solidária</b>					
c) selecionados pelo programa	1.111	1.370	1.370	1.370	1.366
d) atendidos pelos PEQs	629	925	1.068	1.007	1.180
c/d (%)	57%	68%	78%	74%	86%

Fonte: PLANFOR: Relatórios de Avaliação Gerencial (95/98), 1999 e 2000

De acordo com a Resolução 258/2000, a distribuição entre as unidades federativas obedece aos critérios de focalização, continuidade, eficiência e contrapartida. A focalização “deve ser contemplada com pelo menos 50% do montante do total de recursos destinados aos PEQs<sup>31</sup>” e tem por finalidade compensar desníveis regionais e favorecer as unidades federativas com maior concentração relativa de pessoas vulneráveis econômica e socialmente e cujos projetos atendam aos requisitos de elevar a escolaridade e realizar encaminhamentos ao mercado de trabalho. A continuidade diz respeito à distribuição de recursos atrelada ao exercício anterior. A eficiência baseia-se na consistência dos projetos e em sua capacidade de execução e cumprimento de metas físico-financeiras. Por fim, é ponderada a capacidade de contrapartida dos estados acima do mínimo exigido (Art. 13). Segundo o Guia do PLANFOR 2001, “a ponderação desses critérios corrige o viés de uma distribuição baseada só no tamanho da PEA, propiciando ‘tratamento desigual aos desiguais’ e, desse modo, maior equidade na distribuição dos recursos”.

<sup>31</sup> Os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) serão definidos a seguir.

**TABELA 10**  
**Critérios para distribuição de recursos entre os PEQs - 2001**

CRITÉRIOS	RECURSOS (%)	COMPOSIÇÃO
<i>Focalização</i>	70	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participação na PEA total de 16 anos e mais = 40%;</li> <li>○ Participação na PEA de 0 - 3 anos de estudo = 15%;</li> <li>○ Participação na população pobre = 15%.</li> </ul>
Eficiência	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participação no total de treinandos encaminhados ao mercado de trabalho.</li> </ul>
Continuidade	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Parcela adicional* para manter o valor do investimento do ano anterior, caso esse valor não tenha sido atingido pela soma de recursos dos dois critérios anteriores (focalização + eficiência).</li> </ul>
Contrapartida	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Distribuição com base em cotas, definidas de modo a subsidiar UF's com pelo menor capacidade de oferta de contrapartida de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).</li> </ul>

Limitada, em 2001, a cerca de 20% do montante disponível para este critério (teto definido de modo a não comprometer os critérios principais, de focalização e eficiência) e/ou a 50% sobre o valor previsto para o PEQ -200.

Fonte: MTE, 2001.

Se, em sua concepção, o programa prioriza a parcela mais vulnerável da população, tendo como premissa básica que, para cada um desses grupos, as estratégias e metodologias de qualificação devem ser diferenciadas, em sua execução as disparidades regionais, somadas à burocracia exigida para que um município seja contemplado, deixam pouca margem a estas adequações.

No Brasil, a heterogeneidade e as disparidades entre os municípios comprometem a eficácia dos programas, e o planejamento de qualquer política pública não pode considerá-las irrelevantes. No que refere ao PLANFOR, cujos recursos globalmente considerados constituem um orçamento vultoso, a execução descentralizada acaba por transformá-lo em uma colcha de retalhos, de baixa eficácia, e os critérios acima mencionados tornam-se peças a mais na engrenagem burocrática. Por outro lado, há também as disparidades em relação às próprias agências executoras.

A resolução 258/2000, em seu artigo 5º, também define as instituições que, estando de acordo com os trâmites legais previstos, poderão candidatar-se a executar as ações de qualificação profissional previstas no PLANFOR. São elas:



- I. Universidades definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- II. Escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão;
- III. Federações empresariais, nacionais e estaduais, e serviços nacionais sociais de aprendizagem;
- IV. Federações de trabalhadores e escolas sindicais; e
- V. Fundações incumbidas regimental ou estatutariamente do ensino profissional, instituições de ensino superior (3º grau) não enquadradas no inciso I deste artigo e **outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional** (grifos nossos).

A distribuição de recursos entre Estados e municípios - responsáveis por sua execução - sanciona a promoção de cursos precários, muitas vezes prestados por agências com pouca qualificação (já que, por um lado, a aplicação dos cursos é feita através de convênios, nem sempre com universidades e nem mesmo com o tradicional “Sistema S”, e, por outro, nos municípios mais distantes das capitais há dificuldades em encontrar instituições dispostas a realizar convênios dentro das metas orçamentárias previstas). A Tabela 11 mostra como os recursos foram distribuídos entre as agências executoras do PLANFOR, entre 1997 e 2000. Nela, observa-se claramente, de um lado, a redução de convênios com universidades e, de outro, o crescimento de contratos com ONGs. Esta tendência corrobora nossa hipótese de que a qualificação tornou-se “uma importante fonte de recursos” para estas instituições, posto que os recursos do FAT garantem, não raras vezes, sua sobrevivência financeira. Dando continuidade a esta hipótese, a Tabela 10, embora abrangendo apenas os anos de 1999 e 2000, permite a comparação entre entidades, treinandos e investimentos. Mais uma vez, a supremacia das ONGs é confirmada representando 42,7% das instituições em 1999 e 57% no ano de 2000. Como observado na pesquisa nos municípios, a

comprovação de especialidade no ensino profissional parece ser mais uma regulamentação esquecida. A relação das ONGs com o PLANFOR será retomada adiante.

**TABELA 11**  
**PLANFOR - distribuição dos recursos do FAT segundo grupos de entidades executoras (%)**

Entidades	1997	1998	1999	2000
Universidades, fundações, institutos - públicos e privados	39%	40%	33%	13%
Centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores	20%	24%	23%	25%
Sistema S	17%	18%	18%	21%
ONGs	12%	12%	19%	26%
Escolas técnicas (públicas, privadas, empresariais)	12%	6%	6%	8%
<b>Total de recursos do FAT investido (R\$ milhões)</b>	<b>348,2</b>	<b>408,8</b>	<b>313,1</b>	<b>394</b>

Fonte: Ministério do Trabalho - Relatórios de Avaliação Gerencial (95/98), 1999 e 2000

**TABELA 12**  
**PLANFOR - Distribuição dos Recursos entre as Agências Executoras 1999 e 2000**

PLANFOR Tipo de instituição	1999			2000		
	Nº de Entidades*	Trein. (mil)	Invest. (R\$ mil)	Nº de Entidades	Trein. (mil)	Invest. (R\$ mil)
Sistema S	128	305	41.7	119	546	67.6
ONGs	626	392	59.9	1.178	620	69.6
Univer, instit, facul, fund, ensino superior	257	822	103.2	181	560	74.9
Fund, inst, escol, assoc sind trabalhadores	305	507	73.2	214	654	74.6
Escola, centro, inst de ensino medio/profis	87	152	19.8	213	377	51.3
Fund, instit, escol, assoc classe patronal/empresa	62	147	15.1	154	220	37.1
Outras	02	0.3	0.1	168	166	18.6
<b>Total</b>	<b>1.466</b>	<b>2.325,3</b>	<b>313.1</b>	<b>2.066</b>	<b>3.140</b>	<b>393.9</b>

\* Não inclui entidades executoras dos projetos especiais e dados da ACERP (317,7 mil treinandos), por se tratar de ensino a distância, não regionalizado; também não inclui dados da CUT/CONTAG (16,7 mil treinandos e R\$ 1,7 milhões de investimento)

Fonte: PLANFOR, Relatório de Avaliação Gerencial, 1999 (tabela 6) e 2000 (tabela 6).

Já a tabela seguinte nos dá os resultados alcançados na execução do PLANFOR, de acordo com os mecanismos adotados e com as regiões geográficas do país. Em relação aos mecanismos, estavam previstas duas formas:

- Planos Estaduais de Qualificação (PEQ's), implementados mediante convênios entre o Codefat e o Ministério do Trabalho, por um lado, e as Secretarias Estaduais de Trabalho, sob homologação das Comissões Estaduais de Emprego, por outro;
- Parcerias nacionais e regionais (PARCs), implementadas mediante convênios, contratos, acordos de cooperação ou protocolos firmados entre o Codefat e o Ministério do Trabalho, por um lado, e sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades etc.

**TABELA 13**  
**PLANFOR**  
**Resultados Alcançados com Recursos do FAT**  
**1995-1998, 1999 e 2000**

Critérios de Desempenho		Treinandos (milhões)	Investimentos (R\$ milhões)	Treinandos (milhões)	Investimentos (R\$ milhões)	Treinandos (milhões)	Investimentos (R\$ milhões)
		1995 - 1998		1999		2000	
Por mecanismo implementação	PEQ's	5,0	888	2.015,1	248	2.439	273.050
	Parcerias	0,2	122	647,6	108,4	701	120.949
Por região geográfica	Norte	0,5	101	127,8	21,8	166	27.755
	Nordeste	1,5	252	663,2	75,5	925	90.084
	C-Oeste	0,4	141	275,1	37,0	368	44.823
	Sudeste	1,5	313	741,7	124,0	1.057	152.927
	Sul	1,3	202	520,6	54,8	625	68.249
<b>TOTAL</b>		<b>5,2</b>	<b>1.010</b>	<b>2328,4</b>	<b>312,3</b>	<b>3.141</b>	<b>383.838</b>

Fonte: PLANFOR - Relatórios de Avaliação Gerencial (95/98), 1999 e 2000

#### 2.3.4. Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)

Na implementação de políticas sociais, a Constituição de 1988 estabeleceu a descentralização política e administrativa como princípio organizativo, cabendo aos municípios a execução dos programas e serviços. Tal fenômeno, se de um lado é marcado pela transferência de responsabilidades e competências da união para as esferas locais, de outro abre caminho para “um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas” (Santos Júnior, 2001:29).

Quanto às políticas públicas de emprego, a Lei nº 7998/90 que define o FAT como mecanismo de financiamento também estabelece a descentralização e a participação como diretrizes. As proposições presentes nesta Lei foram viabilizadas através da criação do CODEFAT, em nível nacional, e das comissões estaduais e municipais de emprego, nas demais esferas de governo. O peculiar é que, na prática, a única política a obedecer a esta diretriz, ou seja, a descentralização, é a qualificação profissional. Vale a ressalva que, mesmo dentro da política de qualificação, as Parcerias não passam por esta estrutura descentralizada. Em síntese, no que refere às políticas públicas de emprego, somente os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) cumprem os trâmites legais e obedecem à diretriz da descentralização.

Nos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), a descentralização é operacionalizada através da parceria com Estados e municípios, e sua elaboração segue a mesma lógica dos demais planos institucionalizados (saúde, assistência social, criança e adolescente). Os municípios elaboram seus planos, ou seja, suas planilhas com os cursos que desejam e os enviam para os Estados. No Estado do Rio de Janeiro, o planejamento estadual tem o seguinte trâmite:

“A SETRAB faz uma estimativa da aplicação dos recursos nos municípios, com base nos critérios estabelecidos pela Resolução 258/00, critérios esses que também são aplicados na distribuição entre estados. Assim, dentre os critérios estabelecidos e aplicados à relação Estado-município, a SETRAB tem utilizado como parâmetro, sobretudo, a participação da população economicamente ativa (PEA) dos municípios no Estado; além desse, também é utilizado o critério da continuidade, que procura garantir a manutenção de níveis mínimos de execução, considerando os já alcançados pelo PEQ. Orientando-se por esses critérios a SETRAB faz uma previsão de metas de treinandos e aplicação de recursos para cada município; estas metas são previamente informadas às CMEs, no momento em que essas são mobilizadas para a elaboração do Plano” (Cavalcante, 2004:87).

A gestão participativa é garantida através das Comissões de Emprego, cabendo-lhes a aprovação dos planos, tanto a nível municipal, quanto estadual. A relação entre os diversos níveis de governo – Estado e município – é estabelecida pela Resolução nº 258, nos seguintes termos:

“O PEQ contempla ações de Educação Profissional circunscritas a uma unidade federativa, executadas sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho ou sua equivalente, com aprovação e homologação da Comissão Estadual de Emprego, à qual cabe articular e priorizar demandas de EP definidas pelas Comissões Municipais de Emprego ou instâncias equivalentes, bem como supervisionar a execução do PEQ” (Resolução 258, Art. 3º § 1º).

Na realidade, embora a lógica seja a da municipalização, no que refere à política de qualificação do trabalhador o que ocorre é a estadualização. Na relação entre as esferas de governo os Estados tornam-se agentes privilegiados, já que têm poder sobre os recursos. Neste processo, a União perde a chance de apresentar-se como promotora de algo verdadeiramente novo no campo das políticas sociais. Ao descentralizar a implementação da política de qualificação, o governo federal não utiliza, de forma inteligente, o único recurso livre que dispõe. A legitimação é, assim, comprometida pela própria estratégia de implantação.

Já em 1997, os PEQs eram executados em quase todos os Estados (exceto Alagoas e Rondônia) e no Distrito Federal. O grosso dos investimentos deu-se em programas nacionais (63%) e estaduais (27,6%), ficando os restantes

(9,4%) para projetos especiais (MTb, 1998b). A Tabela 14 mostra a evolução do programa em número de treinandos e volume de recursos.

**TABELA 14**  
**PLANFOR**  
**Treinandos e Investimentos - PEQs**

Anos	Treinandos (mil)	Investimentos (R\$ milhões)
1995	153	28,2
1996	1.037	217,1
1997	1.885	320,6
1998	2.012	326,9
1999	2.015	247,9
2000	2.546	304,3
2001	2.885	335,7
<b>TOTAL</b>	<b>12.532</b>	<b>1.780,7</b>

Fonte: Manfredi, 2002

Os PEQs são o principal mecanismo de implementação do PLANFOR e, seguindo as determinações estabelecidas, devem receber pelo menos 70% dos recursos anualmente destinados a este programa. A distribuição de recursos entre as unidades federativas segue os critérios de focalização, eficiência, continuidade e contrapartida, mencionados anteriormente. Já entre os municípios, segundo o Guia do Planfor 2001, a distribuição pauta-se pelos critérios abaixo:

- Focalização: participação do município na PEA do estado ou DF (ou outro indicador objetivo de população alvo) - 70% dos recursos;
- Outros critérios definidos com foco na demanda e eixos estratégicos de desenvolvimento local e ou regional - 30% dos recursos.

Para que o plano municipal seja apreciado pelo respectivo Estado, o município deve elaborá-lo e formatá-lo de acordo com o roteiro previamente definido pelo CODEFAT, de modo a que os planos tenham uma identidade que facilite a análise. Este roteiro é dividido em duas partes: diagnóstico e

detalhamento de metas de treinandos e investimentos. Para o diagnóstico, exige-se uma série de dados que muitos municípios não possuem, tais como: identificação da demanda do mercado de trabalho, identificação da demanda da PEA e identificação da oferta de Educação Profissional. Além destas exigências, cada projeto também deve apresentar: justificativa; objetivos; metodologia; metas, produtos, resultados esperados; equipe técnica; contrapartida; orçamento; cronograma físico-financeiro; anexos.

#### 2.3.5. Parcerias (PARC)

O outro mecanismo de operacionalização do PLANFOR é o estabelecimento de parcerias realizadas através de convênios com entidades da sociedade civil. De acordo com a Resolução 258, “as Parcerias contemplam ações de qualificação profissional e projetos especiais, implementados em escala regional ou nacional, de acordo com as diretrizes fixadas pelo CODEFAT”. Como a relação com o parceiro é estabelecida diretamente pelo CODEFAT, o controle social destes programas não acompanha a lógica da descentralização, ou seja, não passa pelas Comissões estaduais e municipais de emprego, embora isto esteja previsto nas resoluções deste Conselho. A mesma resolução estabelece que:

“No caso de Parcerias que envolvam ações de qualificação e requalificação profissional da população alvo do PLANFOR, implementadas no âmbito de uma das unidades federativas, estas ações deverão ser submetidas, pela SPPE/MTE, ao conhecimento da(s) Comissão(ões) Estadual(ais) de Emprego, para que esta(s) se manifeste(m) quanto à adequação das ações propostas pelas Parcerias às demandas e metas estabelecidas nos respectivos PEQs” (Resolução 258/2000, Art. 3º § 4º).

As Parcerias Nacionais e Regionais abrangem duas modalidades:

- protocolos e acordos de cooperação técnica
- convênios e contratos para execução de projetos

Segundo o relatório de avaliação gerencial do PLANFOR, com resultados até 31/12/97,

“Protocolos e acordos de cooperação técnica, são, antes de tudo, instrumentos de articulação institucional e sinergia política, sinalizando áreas, setores, clientelas e programas prioritários. Não envolvem repasse de recursos, mas garantem, na execução dos programas, o atendimento a essas prioridades”.

“Convênios e contratos, por sua vez, destinam-se à execução de projetos de avanço conceitual do PLANFOR, abrangendo formação de formadores e gestores para a área de educação profissional, estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias, produção de recursos didáticos e, em vários casos, qualificação de trabalhadores, inclusive em experiências piloto, de aplicação dos produtos desenvolvidos”(MTb, 1998b: 21, grifos do autor).

Além da realização de estudos e pesquisas, as Parcerias têm o objetivo de contribuir no fortalecimento da representação dos trabalhadores para que estes também possam atuar na área da qualificação “na perspectiva de uma nova institucionalidade da educação profissional no país, integrada ao projeto maior de modernização das relações capital-trabalho e de uma política de emprego abrangente e democrática” (idem). Este programa, que começou timidamente, em 1996, com investimentos na casa dos três milhões de reais, em três anos de funcionamento ultrapassou a casa dos 100 milhões, como sinalizado na Tabela 15.

**TABELA 15**  
**PLANFOR**  
**Treinandos e investimentos - Parcerias**

Anos	Treinandos (mil)	Investimentos (R\$ milhões)
1996	5	3
1997	117	27
1998	309	82
1999	648	106
2000	875	132
2001	715	146
<b>TOTAL</b>	<b>2.669</b>	<b>496</b>

Fonte: Manfredi, 2002



Em um primeiro momento, as Parcerias foram concebidas como “projetos especiais”, voltados para “estudos, pesquisas, produções metodológicas e conceituais de apoio e fundamentação ao PLANFOR”. O resultado, como mostra a Tabela 13, tanto em número de treinandos quanto em investimentos, demonstra uma participação bem aquém dos PEQs. A partir de 1999, a Resolução 194/98 destina-lhes cerca de 30% dos recursos do PLANFOR. Com orçamento próprio, “ganham a dimensão de programas regionais/nacionais de qualificação profissional, com estrutura e ações similares aos PEQs” (MTE, 2002b: 14). Cumpre ressaltar que, se as compararmos com o número de municípios atendidos pelos PEQs, que abrangem a quase totalidade dos municípios brasileiros, temos que concluir que às Parcerias está cabendo uma fatia maior do orçamento destinado à qualificação, já que representam um número bem menor de convênios que os mais de cinco mil estabelecidos através dos PEQs.

Um outro fator que também serve para inferir que muitas entidades estão sobrevivendo às custas do FAT, é o fato de as instituições contratadas pelo PLANFOR, seja através dos PEQs, seja pelas Parcerias, poderem ser as mesmas. Embora a tabela abaixo não nos permita identificar cada uma das instituições conveniadas, interessa-nos aqui, tão somente, sinalizar esta possibilidade, uma vez que enquanto nos PEQs a relação é com os governos estaduais, nas Parcerias o trato é diretamente com a Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho (SEFOR).

**TABELA 16**  
**PLANFOR**  
**Distribuição dos Recursos entre as Agências Executoras 2000**

<b>Tipo de instituição</b>	<b>Nº de Entidades</b>	<b>Treinandos (mil)</b>	<b>Invest. (R\$ mil)</b>
<b>PEQs</b>			
Sistema S	96	489	61.650
ONGs	458	556	55.970
Universidades, institutos, faculdades, fundações de ensino superior	170	489	60.016
Fundações, institutos, escolas, de associações sindicais de trabalhadores	143	364	36.403
Escolas, centros, institutos de ensino médio e/ou profissionalizante	109	235	23.687
Fundações, institutos, escolas, de associações de classe patronais ou de empresa	102	194	21868
Outras	68	113	13457
<b>Total</b>	<b>1.078</b>	<b>2.439</b>	<b>273.050</b>
<b>PARCERIAS</b>			
Fundações, institutos, escolas, de associações e sindicatos de trabalhadores	71	290	38.198
Escolas, centros, institutos de ensino médio e/ou profissionalizantes	23	142	27.708
<b>ONGs</b>	<b>720</b>	<b>64</b>	<b>13.709</b>
Universidades, institutos, faculdades, fundações de ensino superior	11	71	14.907
Sistema S	23	57	5.988
Outras	100	53	5.206
Fundações, institutos, escolas, de associações de classe patronal ou de empresa	52	26	15.232
<b>Total</b>	<b>988</b>	<b>701</b>	<b>120.949</b>

Fonte: www.mte.gov.br

Se, para alguns analistas, a relação de parcerias nacionais e regionais, estabelecida através de convênios diretos com organizações da sociedade civil, significa avanços e desentrelaça à burocracia, a nosso ver representa um enfraquecimento das instâncias colegiadas, uma vez que o planejamento e a aprovação destes recursos não estão submetidos às comissões estaduais e municipais, o que compromete a gestão participativa e o controle social.

Temos clareza de que a implementação dos PEQs também apresenta problemas nestes quesitos. Todavia, submeter as Parcerias às Comissões pode representar avanços na articulação entre estes dois mecanismos e evitar duplicidade e paralelismo de ações e clientelas.

Diante da infinidade de convênios estabelecidos, já que cada Parceria estabelece vários convênios, e da utilização dos recursos do FAT para os mais variados fins, os sindicatos também se organizaram para pegar uma fatia deste bolo e passaram a assumir para si um outro papel: o de organizar cursos de qualificação. Embora não tenhamos uma série anual, a tabela abaixo é significativa, uma vez que apresenta os vultosos recursos repassados às centrais sindicais, sendo estas as maiores beneficiadas neste tipo de parceria.

**TABELA 17**  
**Repasse de recursos para sindicatos - 2002**

Entidades	Data Assinatura	Valor total de 2002 FAT	Valor da contrapartida
CUT	6/março	30.000.000,00	6.000.000,00
CGT/ICT	6/março	10.000.000,00	2.000.000,00
DIEESE	1/abril	300.000,00	89.475,00
Força Sindical	6/março	36.000.000,00	7.200.000,00
SDS	6/março	12.000.000,00	2.400.000,00
<b>TOTAL</b>		<b>88.300.000,00</b>	<b>17.689.475,00</b>

Fonte: www.mtb.gov.br

O privilégio das Parcerias em relação aos PEQs, uma vez mais, pode ser comprovado pelo custo aluno/hora. Em 1999, enquanto nos PEQs a média nacional foi de R\$ 1,40, nas Parcerias cada aluno custou R\$1,70. Em 2000 este custo sobe para R\$ 1,90 e R\$ 2,60, respectivamente. Comparando as regiões, o que se observa é que, se em 1999, no que refere às Parcerias, este custo é maior somente no Nordeste e no Sudeste, em 2000 todas as regiões apresentam custo aluno hora maior que os PEQs. Em contrapartida, se em 1999 a carga horária média das Parcerias foi bem maior que a dos PEQs, em 2000 o mesmo não se repete. Neste ano, temos, portanto, um aumento do

custo aluno/hora, com a redução da carga horária média, fato ocorrido em todas as regiões.

**TABELA 18**  
**Carga Horária Média e Custo Aluno-Hora**  
**1999/2000<sup>32</sup>**

Região	1999						2000					
	PEQs		Parcerias		Total		PEQs		Parcerias		Total	
	CHM	CAH (R\$)	CHM	CAH (R\$)	CHM	CAH (R\$)	CHM	CAH (R\$)	CHM	CAH (R\$)	CHM	CAH (R\$)
Norte	69,4	2,1	288,2	1,8	85,3	1,9	64,0	2,1	47,6	4,2	61,3	2,4
Nordeste	93,5	1,1	274,3	1,7	99,8	1,0	58,1	1,8	44,4	2,8	56,8	1,8
Sudeste	80,6	1,6	126,2	2,0	93,3	1,9	72,7	1,9	64,7	2,5	70,0	2,1
C. Oeste	80,9	1,7	127,9	1,1	85,7	1,5	61,5	1,9	83,1	2,6	63,2	2,0
Sul	78,8	1,1	260,1	1,1	94,9	1,1	45,7	13,6	43,1	28,9	55,9	2,0
Brasil	83,6	1,4	167,7	1,7	94,2	1,4	62,4	1,9	59,8	2,6	61,9	2,0

CHM - Carga Horária Média e CAH - Custo Aluno Hora

Fonte: PLANFOR, Relatórios de Avaliação Gerencial 1999 (tabela 8) e 2000 (tabela 11).

### 2.3.6. Avaliação e Monitoramento

Ao tentarmos definir avaliação e monitoramento, iremos perceber que, em geral, as definições se confundem, são imbricadas. Portanto, quando se pensa em avaliação, a primeira observação a ser feita é que esta não envolve uma definição precisa e nem homogênea, seja do ponto de vista metodológico seja do ponto de vista conceitual. Podemos perceber na literatura específica que, o que uns autores definem como avaliação de processos, outros classificam como supervisão e assim por diante.

Sem desconsiderar a importância da avaliação e do monitoramento, não só para medir desempenho, corrigir erros, como também para dar transparência às ações públicas, há que se chamar atenção para o papel que estes processos vêm ocupando na gestão de programas sociais. Avaliar e monitorar tem se transformando por um lado, em mecanismos praticamente

<sup>32</sup> Antes de 1999, as Parcerias eram concebidas como Projetos Especiais, não permitindo a comparação.

independentes dos executores das políticas e, por outro, em prodigiosa fonte de renda. Não por acaso nos últimos anos foram criados inúmeros cursos e proliferaram metodologias de avaliação e monitoramento. Contudo, a bibliografia referente a processos de avaliação, mesmo que se refere à avaliação de políticas sociais, ainda, é extremamente técnica e, em sua maioria, é composta de texto elaborados com base em modelos importados.

Estes modelos transferem a metodologia utilizada na avaliação de programas econômicos para os programas sociais, ou seja, tentam imprimir a mesma racionalidade a políticas cuja natureza, objeto e finalidades são totalmente diferentes. Na avaliação econômica, que visa medir resultados a partir da utilização racional dos recursos disponíveis, o que se pretende, em geral, é verificar o cumprimento das metas. O sistema de monitoramento e avaliação do PLANFOR não escapa a esta lógica. Mesmo salientando que “no caso de políticas públicas, avaliar é questão de compromisso com a sociedade, é fonte de informação e orientação para aplicação de recursos públicos, retorno aos cidadãos e contribuintes” (MTE, 2002:9), o que se percebe é muito mais ênfase nos processos administrativos que nos resultados sociais, ou seja, maior empenho em se verificar a eficiência que a eficácia e a efetividade social.

Este sistema, construído a partir de 1996, é composto de quatro mecanismos, que devem funcionar de forma integrada e complementar. São eles:

- Acompanhamento Técnico Gerencial (AGE) de cada PEQ ou PARCERIA - contratado pelos seus próprios gestores (Secretarias de Trabalho (STBs) e Entidades Parceiras), como projeto especial de apoio à gestão;
- Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos (AVAL) do PEQ ou PARCERIA, também contratada por seus gestores, executada principalmente por universidades federais e estaduais, com base em referências nacionais gradativamente construídas e testadas desde 1996, com participação dos interessados - técnicos e gestores do PEQ/PARC, MTE/SPPE, membros do CODEFAT, CETs, CMTs, avaliadores e especialistas;

- Supervisão Técnico-operacional do PLANFOR (SOP), a cargo do MTE/SPPE, por meio de oficinas, seminários, visitas técnicas e outros mecanismos, valendo-se de equipe própria e de entidades contratadas nas UFs, para cobertura das ações do PEQ/PARC e;
- Avaliação Nacional do PLANFOR por meio de duas estratégias:
  - ✓ Uma coordenação técnica do MTE/SPPE no sentido de harmonizar, integrar e sintetizar as avaliações dos PEQs/PARCs e da supervisão operacional, com participação de técnicos das STBs, Parcerias, equipes da AVAL, da SOP e especialistas;
  - ✓ Uma Comissão Nacional de Avaliação, de caráter consultivo, em nível de assessoria direta ao Ministério do Trabalho e Emprego e/ou ao CODEFAT, formada por especialistas de diferentes áreas, com participação da SPPE (MTE, 2001: 14).

Além destes mecanismos, o PLANFOR ainda está sujeito às fiscalizações previstas na legislação brasileira (Tribunal de Contas, Ministério da Fazenda etc). Segundo seus formuladores, o sistema de monitoramento e avaliação “está orientado para transformação, melhoria e correção de rumos”. No entanto, tal sistema não prevê comparações entre egressos e pessoas que não passaram pela capacitação oferecida pelo PLANFOR. A ausência de grupos de controle contribui, ainda mais, para que os dados sejam apresentados de tal forma que a avaliação seja conotada como extremamente positiva. Logo, pensar em monitoramento e avaliação significa considerar que as expectativas dos atores envolvidos em relação aos projetos e à própria avaliação são diferenciadas e que a leitura dos dados é fruto de análises que não estão isentas das relações de poder que perpassam as políticas públicas. *A Série Avaliações do PLANFOR* - que engloba a *Avaliação do Planfor 2000, 2001 e 2002*, síntese das avaliações realizadas no período 1996-2001 - é a prova de que a apresentação dos resultados da avaliação pode tender para as expectativas dos interessados, no caso, como se verá a seguir, o próprio Ministério do Trabalho e a SEFOR.

A eficácia e a eficiência devem ser mensuradas não só a partir do cumprimento de metas, custos, prazos, ou seja, de uma racionalidade quantitativa, mas a partir das experiências bem sucedidas, do ponto de vista social. Neste sentido, interessa-nos muito mais os dados referentes aos

egressos do PLANFOR que as análises de quem está implicado nos processos de implantação e gestão.

#### 2.4. Série Avaliações do PLANFOR: uma visão otimista

A segunda parte deste capítulo visa fazer uma análise da avaliação do PLANFOR realizada ao final do governo passado. Em 2002, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho, elaborou a Série *Avaliações do Planfor*. O primeiro documento - *Avaliação do Planfor 2000* - apresenta uma síntese dos resultados das avaliações externas e do acompanhamento de egressos dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e das Parcerias (PARCs), que foram realizadas por 35 entidades, no ano de 2000. O segundo documento - *Avaliação do Planfor 2001* - segue a mesma proposta do anterior e sintetiza resultados de avaliações realizadas por 37 entidades. Já a *Avaliação do Planfor 2002* condensa resultados de avaliações realizadas no período 1996 - 2001, embora alguns dados incluam o ano de 1995. Organizados desta forma, os documentos dão pouca margem para comparações. Mesmo entre 2000 e 2001, há diferenças na apresentação das tabelas, já que na síntese de 2001 houve avanços em relação ao ano anterior.

A estrutura dos documentos é baseada nos resultados por dimensão. As dimensões analisadas visam construir e disponibilizar indicadores sobre eficiência, eficácia e efetividade social dos PEQs e PARCs e foram propostas a partir de “diretrizes fundamentais do PLANFOR/FAT, a maioria explicitada em resoluções, guias e termos de referência disseminados desde 1996” (MTE, 2002:13). Nestes termos, temos as seguintes definições:

- **Eficiência:** cumprimento de dispositivos legais, diretrizes e metas quantitativas e metas qualitativas, que definem padrões desejados ou necessários de gestão e execução das ações;
- **Eficácia:** efeitos da qualificação sobre a vida profissional, social e pessoal dos treinandos, avaliados da perspectiva dos próprios

indivíduos; trata-se, em outras palavras, de desenvolvimento e mudanças pessoais resultantes da qualificação;

- **Efetividade social:** efeitos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção democrática e o desenvolvimento sustentado, mais amplos e duradouros que os benefícios individuais obtidos pelos treinandos, ou seja, a construção de um projeto de país.

Para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade social do PLANFOR foram propostas questões-chave, agrupadas em nove dimensões, como se observa na Tabela 19:

**TABELA 19**  
**Avaliação do PLANFOR: conceitos e dimensões básicas**

Conceitos	Dimensões	Nº de questões		
		2000	2001*	96/01**
○ Eficiência	1. focalização da demanda	5	5	6
	2. focalização do público alvo	13	13	6
	3. programas de qualificação	16	16	7
	4. entidades executoras	9	9	7
	5. otimização de investimentos	6	6	11
	6. gestão de PEQs e PARCs	11	10	
	7. gestão do PLANFOR	4	4	
	<b>SUBTOTAL</b>	<b>64</b>	<b>63</b>	<b>37</b>
○ Eficácia	8. efeitos da qualificação para os treinandos	10	9	11
○ Efetividade Social	9. desempenho como política pública	5	5	9
	<b>Total de questões = critérios/indicadores</b>	<b>79***</b>	<b>77</b>	<b>57</b>

\* No documento, para cada uma das dimensões foi incluída a questão outros indicadores, não incluídas nas somas, por serem questões cujas respostas eram opcionais.

\*\*Síntese dos resultados 1996/2001. Nesta síntese a eficiência foi agrupada em cinco dimensões. As dimensões 5, 6 e 7: Otimização de investimentos, gestão de PEQs e PARCs e gestão do PLANFOR foram agregadas em onze questões.

\*\*\* No relatório há um erro na soma, que dá um total de 78 perguntas.

Fonte: MTE, 2002, 2002a e 2002b.

Ao observarmos a tabela acima, uma primeira menção a fazer refere-se à diferença no número de questões elaboradas para mensurar cada uma das dimensões. As perguntas são, em sua quase totalidade, direcionadas para questões de ordem gerencial ou relativas ao planejamento do PLANFOR. Neste sentido, parece-nos que a avaliação está mais preocupada com as questões burocráticas e administrativas que com os efeitos do programa para os



treinandos ou seu desempenho como política pública. Esta suposição ganha força embasada nos seguintes argumentos:

- muitos entrevistados estão diretamente envolvidos com a execução do programa (técnicos, gestores, membros das Comissões de Emprego, professores, etc), o que equivale a estar avaliando o próprio trabalho;
- o baixo grau de instrução da maioria dos treinandos e egressos e a tendência a, diante da falta do exercício da cidadania, tratar as políticas públicas como um favor, uma benesse, confirmando, assim, o ditado popular que diz que “a cavalo dado não se olha os dentes” e;
- a falta de informação e conhecimentos, por parte de treinandos e egressos, de questões relativas à eficiência e efetividade social, ou seja, ao planejamento e gestão do PLANFOR e;
- ausência de pesquisas com pessoas que não passaram pela qualificação, ou seja, de grupos de controle.

O resultado apresentado nas avaliações é fruto de uma metodologia que engloba dados secundários, análise documental, pesquisa de campo qualitativa e quantitativa. Nossa sugestão é que, diante desta diversidade de fontes, as informações dos usuários do programa ficam subdimensionadas. Embora numericamente treinandos e egressos representem a maioria absoluta dos entrevistados (233.641 de um total de 242.870, na avaliação de 2001<sup>33</sup>, único documento que dispõe deste tipo de informação), indaga-nos saber qual o peso destas entrevistas nas análises, já que nem todos os Estados a realizaram, como pode ser comprovado pelas tabelas abaixo.

Nestas tabelas constata-se que, enquanto a análise documental foi realizada na maioria dos 26 Estados que efetuaram Avaliação 2001, a pesquisa qualitativa com treinandos e egressos sequer chegou a atingir a metade dos Estados, sendo que a dimensão eficácia só foi mencionada em 12 Estados. Em

---

<sup>33</sup> De acordo com a Tabela 6, retirada da *Avaliação do PLANFOR 2002*, em 2001 a amostra contou com 18.952 egressos. Portanto, dos 233.641 entrevistados, a maioria ainda estava em treinamento, o que torna a avaliação, no mínimo, questionável, não somente do ponto de vista dos benefícios para os treinandos, mas de sua eficiência e efetividade social.

relação à pesquisa quantitativa, a situação melhora um pouco, mas também não atinge o conjunto dos PEQs analisados.

No que refere às Parcerias o problema é ainda mais grave, pois, dos 15 Estados que efetivaram a avaliação, observou-se dez menções à dimensão eficácia na pesquisa quantitativa, enquanto na qualitativa, apenas uma. Apesar deste tipo de informação só constar na *Avaliação do PLANFOR 2001*, não sendo possível a comparação entre diferentes anos, estes dados são elucidativos da metodologia utilizada e permitem-nos compreender porque, em geral, os documentos apresentam avaliações extremamente positivas do programa.

A criteriosa análise dos documentos, sem dúvidas, irá levar o leitor a indagar sobre a apresentação dos resultados. O que se observa são conclusões com elevados índices de aprovação em contradição com as médias isoladas. Para comprovar esta afirmação, iremos nos ater ao documento síntese, que realiza um balanço do período 1996/2001.

Na dimensão eficiência, o balanço “indica que, em 80% ou mais dos casos, são atendidas as principais diretrizes que caracterizam a boa gestão e execução de PEQs/PARCs”, estando os maiores obstáculos, segundo os avaliadores, em “ajustar e aprimorar o foco na demanda, no público alvo e na qualidade e pertinência da formação”. No que refere à análise das inovações e avanços do PLANFOR, o documento enfatiza que, “apesar das dificuldades, 85% ou mais dos PEQs/PARs avançaram ou inovaram em aspectos de gestão técnico-financeira, da focalização da demanda, do público alvo e da mobilização de executoras“. O item que apresenta menor índice de aprovação é, justamente, o que diz respeito a avanços na formação ministrada, mesmo assim com 76% de respostas afirmativas (MTE, 2002b: 34).

Um olhar superficial sobre a tabela abaixo sugere que, em termos de eficiência, o PLANFOR está no rumo certo. No entanto, percentuais

expressivos dos casos analisados (aproximadamente 70%) afirmaram ter dificuldades em<sup>34</sup>:

- a) aprimorar/ajustar focalização do mercado (85%);
- b) aprimorar qualidade/pertinência dos programas (72%);
- c) aprimorar/ajustar focalização do público alvo (69%);
- d) aprimorar gestão técnico financeira (65%);
- e) aprimorar processos de contratação/seleção de executoras (64%).

Diante disso, a eficiência fica comprometida, posto que estas são questões cruciais para mensurá-la. Sendo considerado um dos avanços conceituais do PLANFOR o “foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo” (MTE, 2001), estas dificuldades sinalizam que o programa está sendo bem administrado, mas que pode estar sendo falho em um de seus objetivos: contribuir para reduzir o desemprego e o subemprego da PEA, posto que, para tal, as demandas do mercado, o público alvo e as executoras são fundamentais.

Quanto aos efeitos do PLANFOR como política pública e “sua possível contribuição para construir e desenvolver um modelo de Estado e Sociedade, em bases sustentáveis, com justiça e equidade social” (MTE, 2002b: 37), segundo o documento, os resultados positivos ainda têm predominância. A avaliação da efetividade social, todavia, apresenta um menor número de respostas afirmativas exatamente no que refere à:

- a) avanço na integração das ações do PEQ/PARC no Estado/região, para evitar sobreposição de públicos/ programas, com 64% de respostas positivas;
- b) integração entre qualificação e outros programas/políticas públicas nacionais, regionais e/ou locais, 55%;
- c) integração entre qualificação e outros programas do FAT, com apenas 45% de casos positivos.

Estes percentuais são de suma importância para a avaliação do PLANFOR no rol das políticas públicas. Se nem mesmo entre os programas financiados pelo FAT - e que, portanto, têm uma ingerência do Ministério do

---

<sup>34</sup> Fonte: MTE, 2002b; cf. tabela 7.

Trabalho - há integração, a qualificação profissional perde seu sentido, haja vista que sozinha, de forma desarticulada, não contribui para gerar emprego e renda para os desempregados, tão pouco para a manutenção do trabalho e para elevar a renda dos ocupados<sup>35</sup>. Em síntese, os indicadores de desemprego, que não mostram redução após quase oito anos do programa, corroboram com nossas análises que apontam uma supervalorização nas avaliações do PLANFOR, no sentido de mostrá-lo mais bem sucedido do que verdadeiramente é.

Na tentativa de comprovar que as avaliações são, de certo modo, enviesadas, iremos nos ater um pouco mais na eficácia, já que a opinião dos egressos é, em nosso modo de ver, central na avaliação. Em primeiro lugar, é interessante comparar a síntese da avaliação de PEQs e Parcerias (Tabela 20) com os resultados da pesquisa com egressos (Tabela 21). Se, em termos de benefícios para os treinandos, a média de respostas positivas dada pelos PEQs e Parcerias avaliados foi em torno de 85%, quando a avaliação é realizada pelos egressos, a média cai para 37% nos PEQs, sendo um pouco maior nas Parcerias (51%). No entanto, nos itens de maior relevância, os resultados são preocupantes. No indicador obtenção de trabalho/renda para os desocupados, o percentual é de 22% nos PEQs e de 37% nas Parcerias. Já o quesito elevação da renda para os ocupados, os percentuais são de 14% e 20%, para PEQs e Parcerias, respectivamente. Estes resultados, no entanto, são justificados pelos avaliadores como de responsabilidade do período, que “se caracterizou, no geral, por estabilidade ou mesmo redução de ganhos do trabalho” (MTE, 2002b: 35). Tais resultados nos levam a questionar qual a finalidade de uma política de qualificação que não consegue apresentar resultados, justamente onde deveria ser seu maior objetivo. Compreendemos que melhorar a auto-estima, as relações familiares e comunitárias são importantes para qualquer pessoa, mas qual o peso destas questões na avaliação da eficácia de uma

---

<sup>35</sup> É evidente que tal articulação deve ser relativizada, já que a integração entre as políticas é um difícil desafio para as gestões públicas no mundo inteiro. Entre os programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho, a integração é condição *sine qua non* para produzir efeitos sobre os índices de desemprego.

política nacional de qualificação em um contexto onde os índices de desemprego são alarmantes?

Por outro lado, é compreensível que quem se insere em um programa de capacitação está estimulado a atualizar-se, voltar a estudar, dar continuidade ao desenvolvimento profissional, entretanto os dados apontam resultados opostos no que se refere a PEQs e Parcerias. Indaga-nos, então, saber se essas são as perguntas mais adequadas para mensurar a eficácia do PLANFOR, posto que, a maioria das questões induz respostas positivas.

**TABELA 20**  
**Eficácia: síntese da avaliação de PEQs/PARCs, 1996-2001**

Discriminação <sup>36</sup>	Casos de +S/-S (a)*	Total de casos (b)**	a/b %
<b>A - Principais benefícios para os treinandos</b>			
estímulo à busca/continuidade de estudos/cursos profissionais	28	30	<b>93</b>
+ autoconfiança/auto-estima	27	29	<b>93</b>
Melhoria de desempenho profissional	27	30	<b>90</b>
Manutenção do trabalho/elevação de renda (ocupados)	26	29	<b>90</b>
+ informação sobre mercado de trabalho	23	27	<b>85</b>
+ chances de trabalho/renda para treinandos desocupados	24	30	<b>80</b>
Melhoria de relações pessoais, familiares, profissionais	22	28	<b>79</b>
+ participação/integração na comunidade	22	29	<b>76</b>
<b>B - Inovações/avanços na eficácia das ações</b>	26	29	<b>89</b>
<b>C - Dificuldades do PEQ/PARC para maior eficácia das ações</b>	18	24	<b>75</b>
<b>D - Contribuição positiva da AVAL para avanço/inação na eficácia</b>	22	28	<b>79</b>

Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, tabela 8. (MTE, 2002b:35)

\* +S = sim, em todo ou quase todo o período considerado, -S = sim na maior parte do período considerado

\*\* PEQs/PARCs com informações sobre o respectivo item

<sup>36</sup> Para avaliar esta dimensão a pergunta foi: A qualificação serviu para...

**TABELA 21**  
**Pesquisa com egressos: síntese de resultados - 1996 - 2001**

Critérios/indicadores	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Média
<b>Médias PEQs</b>							
Estímulo a estudar/qualificar-se mais	97	72	58	44	39	43	<b>58</b>
Manutenção do trabalho (ocupados)	31	50	50	54	50	42	<b>53</b>
Elevação da auto-estima	37	39	47	61	48	48	<b>47</b>
Mais informação mercado de trabalho	48	35	35	42	38	43	<b>40</b>
Melhor desempenho no trabalho	42	47	36	47	40	47	<b>43</b>
Melhoria relações pessoais/familiares	16	23	29	29	32	47	<b>29</b>
Maior participação na comunidade	2	18	30	35	29	53	<b>28</b>
Obtenção de trabalho/renda (desocupados)	18	16	21	23	25	30	<b>22</b>
Elevação da renda (ocupados)	9	11	15	18	14	16	<b>14</b>
<b>Médias PARCs</b>							
Elevação da auto-estima	-	-	-	91	82	65	<b>79</b>
Melhoria relações pessoais/familiares				47	77	74	<b>66</b>
Melhor desempenho no trabalho	-	-	-	58	60	71	<b>63</b>
Maior participação na comunidade	-	-	-	72	52	50	<b>58</b>
Estímulo a estudar/qualificar-se mais	-	-	-	51	56	70	<b>59</b>
Manutenção do trabalho (ocupados)	-	-	-	2	47	76	<b>42</b>
Obtenção de trabalho/renda (desocupados)	-	-	-	57	23	31	<b>37</b>
Mais informação mercado de trabalho	-	-	-	6	30	68	<b>35</b>
Elevação da renda (ocupados)	-	-	-	9	26	24	<b>20</b>

Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, tabela 9. (MTE, 2002b:36)

Apresentaremos agora, de forma mais detalhada, algumas tendências verificadas nos resultados das pesquisas com egressos. Tal iniciativa visa a melhor compreensão do PLANFOR nas diferentes regiões do Brasil. Neste sentido, agrupamos alguns resultados regionalmente e elaboramos alguns gráficos que ilustram avanços e retrocessos. Alguns cuidados, todavia, devem ser tomados:

- i) a análise por região faz-se necessária pelo fato de a pesquisa não ter sido realizada em todos os estados;
- ii) em nenhum dos estados é possível obter uma seqüência do período pesquisado - 1996 - 2001 e;
- iii) poucos estados têm um número consistente de anos estudados.

#### 2.4.1. Planos Estaduais de Qualificação

Como mostra a Tabela 22, o agrupamento por região revela um certo equilíbrio entre as opiniões dos egressos, com resultados globais na casa dos 30%, e raríssimas análises ultrapassando os 50%, apesar do número de respostas abaixo dos 20% ser significativo. Este resultado revela que, na opinião dos egressos, a eficácia do PLANFOR oscila entre 20 e 40 por cento, o que pode ser considerado baixo, se comparada com o resultado apresentado na *Avaliação do Planfor 2002*. Nesta está posto que “em 80% ou mais dos casos, a resposta é positiva para os indicadores de eficácia” (MTE, 2002b: 34). O pior desempenho, a partir deste agrupamento, está na Região Centro-Oeste e o melhor no sudeste, mas é preciso não perder de vistas os cuidados sugeridos acima. Na Região Centro-Oeste, o Distrito Federal e o Mato Grosso do Sul não foram analisados. Já no sudeste, que apresenta os piores resultados na maioria das avaliações existentes sobre o PLANFOR, o Espírito Santo ficou fora da pesquisa.

**TABELA 22**  
**Benefícios advindos da qualificação - PEQs**  
**(média regional em % sobre amostra/universo pesquisado)**

Regiões	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Norte	23,2	49,8	43,0	30,6	30,4	25,8	17,0	29,0	8,0
Nordeste	40,9	50,0	48,3	49,4	41,1	27,9	40,4	16,0	17,4
Sul	47,5	17,5	35,0	73,0	49,3	42,3	27,3	29,0	16,3
Sudeste	46,3	52,7	66,0	29,3	64,7	44,7	36,3	32,3	19,0
C-Oeste	12,5	37,0	29,0	13,0	25,0	15,0	11,0	15,0	8,0
Média	34,1	41,4	44,3	39,1	42,1	31,1	26,4	24,3	13,8

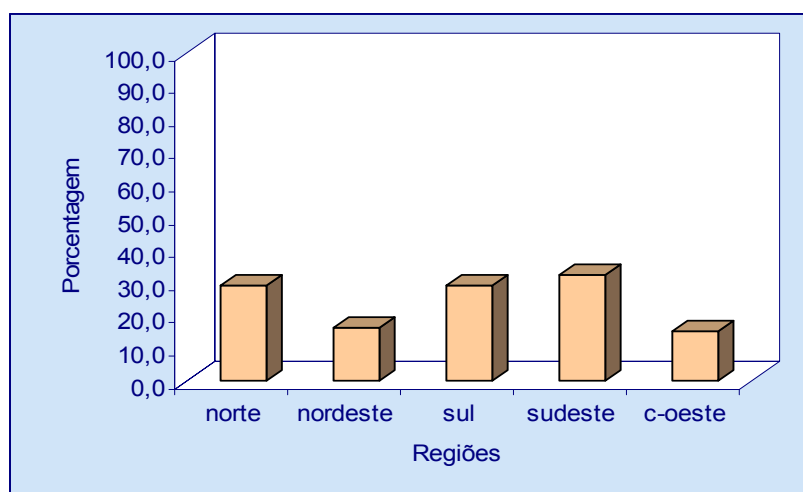
Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

- 1- Mais Informação sobre Mercado de Trabalho
- 2- Elevação da auto-estima
- 3- Manutenção do Trabalho/melhoria de suas ocupações (ocupados)
- 4 - Estímulo a estudar/buscar mais qualificação
- 5 - Melhor desempenho no trabalho
- 6 - Melhoria nas relações pessoais/familiares
- 7 - Maior participação/integração na comunidade
- 8 - Obtenção de renda (desocupados)

## 9 - Elevação de renda (ocupados)

Dos itens que mais nos interessam analisar, ou seja, se a capacitação contribuiu para os desocupados obterem renda e para elevar a renda das pessoas que possuem alguma ocupação, os resultados podem ser ilustrados pelos gráficos abaixo. É no sudeste que a capacitação mais contribuiu para obtenção de trabalho e renda, embora para apenas 32,3% dos treinandos. Contudo, não há nenhuma pesquisa que identifique o tipo e a qualidade das ocupações e se, de fato, este resultado é fruto da qualificação. Em contraposição, a situação do nordeste, com 16%, é a mais preocupante por sua posição na PEA e na PEA desempregada.

**Gráfico 1**  
**Obtenção de trabalho e renda para desocupados**  
**média das análises de 1996 - 2001, em %**

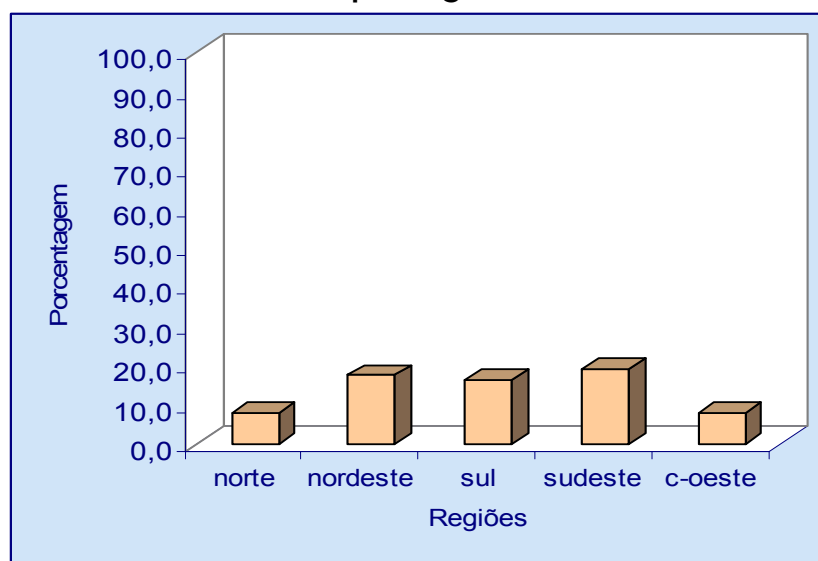


Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

Se a qualificação pouco tem contribuído para modificar a situação dos desocupados, a avaliação também não é positiva para os inseridos no mercado. Aqui, apesar da melhora na região nordeste, os resultados são ainda mais pessimistas e não ultrapassam a casa dos 20%, ficando a média abaixo dos 15%.



**Gráfico 2**  
**elevação de renda para os ocupados**  
**média por região em %**



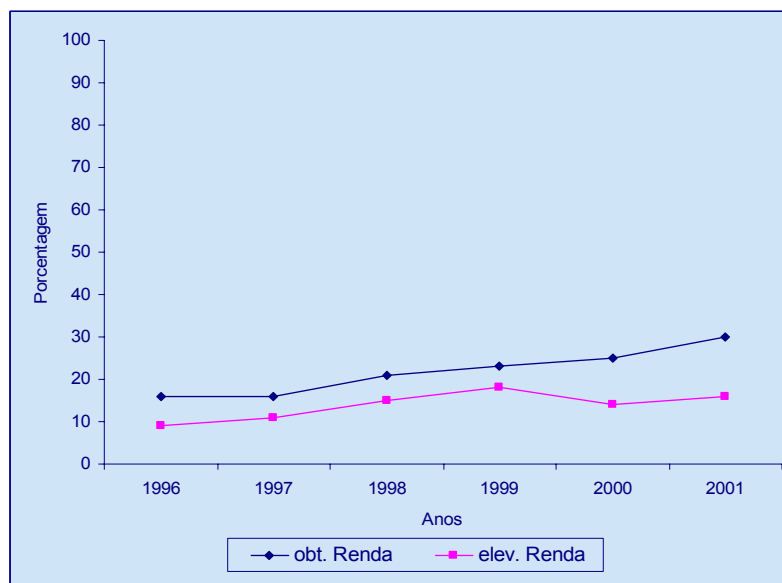
Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

A análise por região não deixa dúvida sobre a baixa eficácia do PLANFOR, em questões cruciais para os que buscam a capacitação: obter trabalho e renda para os que não possuem (Gráfico 1) e elevar a renda para aqueles que se encontram ocupados (Gráfico 2), já que o programa também é voltado para os setores em risco de desemprego em função da reestruturação produtiva. No entanto, a avaliação por ano revela que há uma propensão ao crescimento nestes itens. No que se refere à elevação da renda, percebe-se que, após queda em 2000, há uma disposição à progressão em 2001. O gráfico abaixo ilustra que a avaliação destas questões, embora ainda muito baixa, tem melhorado a cada ano. Sendo o PLANFOR uma política pública que mobiliza recursos vultosos, tal tendência pode não ser justificativa para continuidade do programa nos moldes estabelecidos, já que após oito anos as avaliações positivas, para este item, não ultrapassam os 30%<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Embora não faça parte de nossas análises, como já sinalizado anteriormente, no atual Plano Nacional de Qualificação (PNQ), na prática, ainda não foram realizadas mudanças significativas.

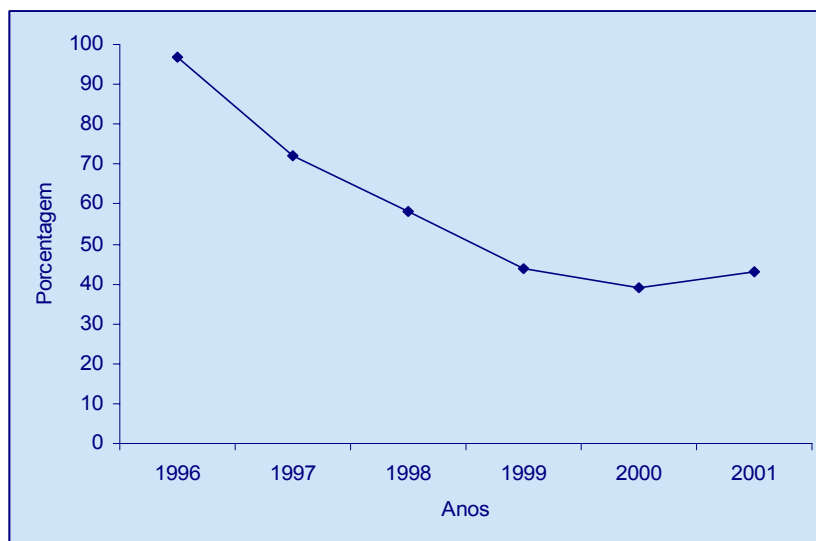
**Gráfico 3**  
**Obtenção de trabalho e renda (desocupados) e elevação da renda (ocupados) - média anual, em %**



Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

Fato curioso é o resultado referente ao estímulo para estudar mais, que se inicia com avaliações em torno dos 97%, apresenta queda vertiginosa até o ano de 2000, ficando abaixo dos 40%, e ligeira elevação em 2001 (Gráfico 4). Diante de tal inclinação, e com base nas informações a respeito da clientela privilegiada pelo PLANFOR, a conclusão possível é que, se o programa não atinge os principais objetivos para os usuários (obter trabalho e elevar a renda), há um resultado inverso: A descrença no programa, sintetizada em avaliações que podem ser consideradas baixas - na casa dos 30% - leva esta clientela a se desestimular ao estudo.

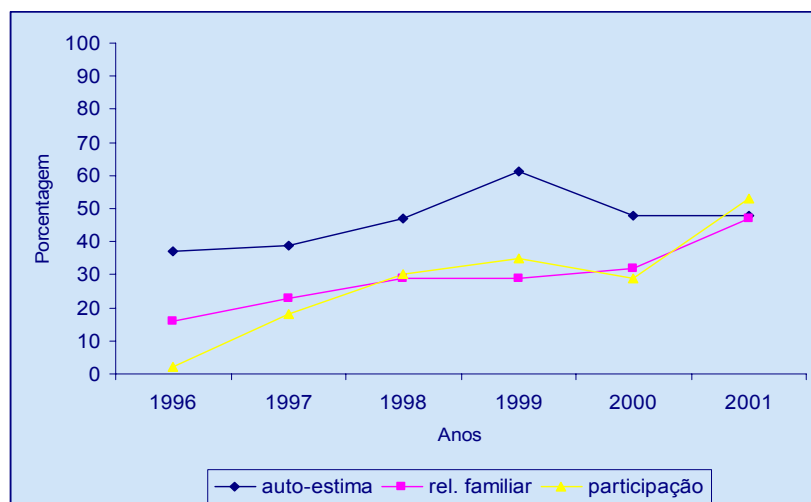
**Gráfico 4**  
**Estímulo a estudar/ buscar mais qualificação - média em %**



Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

As avaliações apresentam melhores resultados justamente nos itens que consideramos secundários na análise da eficácia desta política, posto que são questões personalizadas, tais como: melhora na auto-estima e no relacionamento familiar. O Gráfico 5 sinaliza que o estímulo à participação comunitária é o que apresenta maior vocação ao crescimento. Mesmo com a certeza de que a participação é um importante componente de cidadania, parece-nos idílico considerar sua importância na avaliação da política de qualificação profissional.

**Gráfico 5**  
**Melhora na auto-estima, no relacionamento familiar e aumento da participação comunitária - média, em %**



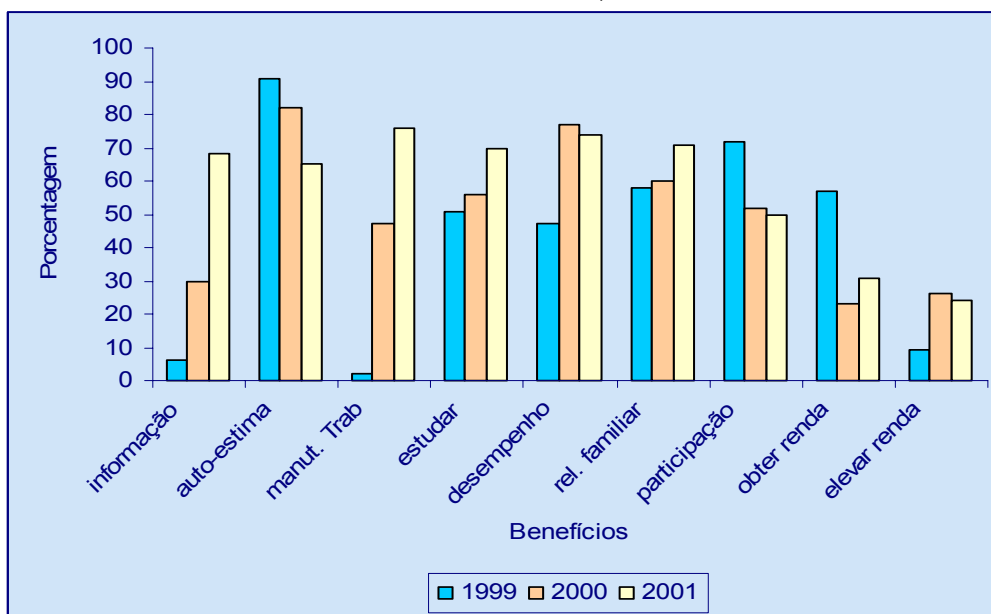
Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

Em síntese, as observações anteriores apresentam resultados indagadores na avaliação da eficácia ao compararmos a pesquisa realizada com os egressos com a avaliação geral do PLANFOR. Se as análises dos egressos em relação aos PEQs estão sendo pouco generosas com o programa , já que oscilam na casa dos 30%, ou se os avaliadores têm sido benevolentes demais, apontando cerca de 85% de respostas consideradas positivas, os números registram diferenças que não podem passar despercebidas. O aprofundamento de tais questões esbarra na própria metodologia utilizada na avaliação, que não permite comparações mais significativas, já que não há uma constância entre os Estados que propicie estabelecer séries temporais. Neste sentido, as heterogeneidades regionais deveriam ser melhores avaliadas, bem como as diferenças entre os Estados de uma mesma Região, de forma a possibilitar o entendimento das oscilações, que se tornam mais discrepantes quando os analisamos isoladamente.

## 2.4.2. Parcerias

Em relação às Parcerias, os resultados são mais alentadores, embora a pesquisa com os egressos só se inicie de fato em 1999. Os dados, em praticamente todas as questões, apresentam resultados mais positivos que os encontrados na apreciação dos PEQs, mas, ainda assim, inferiores aos referentes às informações tomadas em seu conjunto. A comparação entre os três anos de realização da pesquisa, ilustrada no gráfico abaixo, apresenta tendência de crescimento nos itens referentes a mais informação sobre o mercado de trabalho, manutenção do trabalho, estímulo a estudar mais e melhoras no relacionamento familiar. Contrapondo-se ao resultado dos PEQs, quesitos como melhora na auto-estima e maior participação e/ou integração comunitária apresentam propensão à queda.

**Gráfico 6**  
**Eficácia: Benefícios advindos da qualificação**  
**Média 1999 - 2001, em %**



Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

Embora a média das avaliações oscile em torno dos 50%, a análise isolada de cada parceiro põe à vista produtos diferenciados e, até mesmo, opostos. A Tabela 23 elucida que não há uma tendência uniforme na avaliação das Parcerias. De modo geral, os egressos de cursos ministrados pela Fiesp foram os que melhor avaliaram o Programa. No entanto, não há informações sobre o perfil destes treinandos. Maiores análises ficam comprometidas pela ausência de respostas em alguns itens.

**TABELA 23**  
**Eficácia: Benefícios advindos da qualificação**  
**Média 1999 - 2001, em %**

PARC	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Aapcs	90	85	-	87	36	90	-	11	-
CUT	53	52	89	53	88	60	66	37	44
Dieese	-	54	-	-		-	65	-	-
Fiesp	-	90	84	57	78	75	54	100*	11
Força	6	92	4	10	70	36	77	35	12
SDS	34	50	41	98	50	82	33	61	11
Senac	58	93	82	19	93	80	40	11	52
Senai	75	-	40	79	92	71	-	10	14
Senar	40	40	69	86	72	39	29	7	13
<b>Média</b>	<b>35</b>	<b>79</b>	<b>42</b>	<b>59</b>	<b>66</b>	<b>63</b>	<b>58</b>	<b>37</b>	<b>20</b>

Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

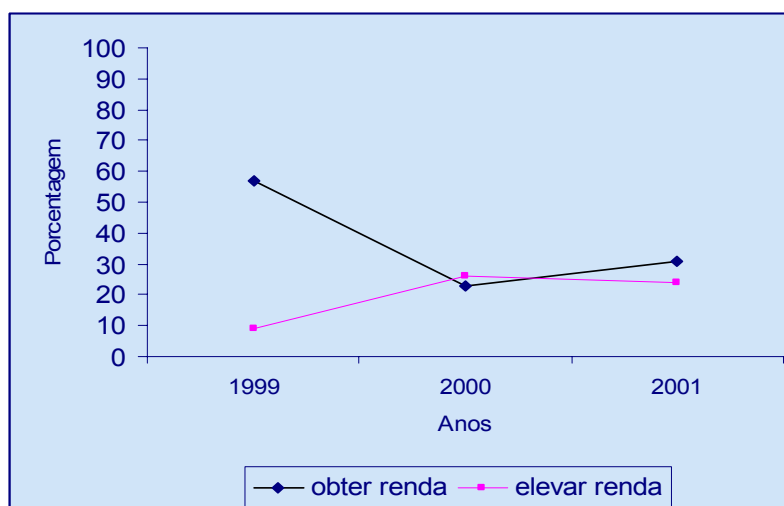
\* No documento não há nenhuma explicação a respeito deste resultado.

1. Informação mercado
2. Auto-estima
3. Manutenção do trabalho
4. Estímulo para estudar
5. Desempenho Trabalho
6. Relacionamento Familiar
7. Participação Comunitária
8. Obtenção de Renda
9. Elevação da Renda

Assim como nos PEQs, as piores avaliações estão na obtenção de trabalho e renda para os desocupados e na elevação da renda para os ocupados. Sendo o custo aluno-hora nas Parcerias superior ao dos PEQs, o que nos leva a supor o oferecimento de cursos mais bem ministrados, estes

resultados somam-se às nossas preocupações a respeito da relação custo-benefício no PLANFOR. Parece-nos que os principais objetivos estão encontrando dificuldades para mostrar resultados. Se os desempregados não conseguem obter trabalho ou gerar renda e se os que possuem trabalho não têm aumento em seus rendimentos, a hipótese de que o PLANFOR tem se transformado em um programa assistencial é reforçada. Mesmo com a clareza que, contraditoriamente aos ousados objetivos, o PLANFOR não visa gerar e/ou garantir empregos, mas melhorar as oportunidades, a questão “qualificar para que” permanece.

**Gráfico 7**  
**Elevação de renda (ocupados) e obtenção de renda (desocupados)**  
**média 1999 - 2001, em %**



Fonte: Avaliação do PLANFOR 2002, G - Resultados de Pesquisas com Egressos - 1996 -2001 (MTE, 2002b)

Em resumo, também no que se refere às Parcerias a análise da avaliação feita pelos egressos fica comprometida pela ausência de informações. Do que é factível de apreender, conclui-se que não há uma lógica seqüencial nas avaliações que possibilite a comparação entre as instituições avaliadas, assim como um confronto anual. O exame por instituição também não permite localizar as regiões onde se encontram os melhores e os piores resultados. Logo, a conclusão de que as Parcerias foram

mais bem avaliadas pelos egressos, é a única afirmação plausível neste universo de dados precários e descontínuos.

## 2.5. Qualificar para quê?

Sendo a execução dos programas de responsabilidade municipal, a realização de análises que levem em conta a “empregabilidade” deve ter nas Comissões Municipais de Emprego objeto privilegiado. Por outro lado, a inexistência, na maioria dos municípios brasileiros, de um diagnóstico sobre sua situação sócio-econômica pode condicioná-los à elaboração de planos em que os cursos solicitados não correspondam às necessidades locais.

Se, do ponto de vista dos objetivos, a relevância social justifica a inclusão dos mais diversificados cursos no PLANFOR<sup>38</sup>, à primeira vista, a qualificação prestada – mesmo que a maioria dos Estados dêem ênfase à criação de um espírito empreendedor, já que “para ganhar a vida no mercado de trabalho é mister, sobretudo, ‘inventar’ trabalho, não emprego” – não expressa o teor educativo e formativo, que Pedro Demo resumidamente aponta como “saber pensar e aprender a aprender” (Demo, 1997:7).

Por outro lado, observa-se também que são raros os programas que se articulam a perspectivas concretas de trabalho. Na pesquisa com egressos, há sinais de que a absorção dos treinandos pelas iniciativas pública e privada, seja através da contratação direta, seja através de articulações para montagem do autonegócio, não tem correspondido aos dispêndios com qualificação profissional. Neste sentido, fica-nos a indagação: **qualificar para quê?**

Em síntese, boa parte dos cursos continua a qualificar o trabalhador para habilidades específicas<sup>39</sup> que, em contrapartida, exigem baixa escolaridade e, quando geram empregos, são instáveis e mal remunerados. A formação profissional, portanto, tem servido para melhorar as possibilidades

---

<sup>38</sup> A este respeito, ver os projetos considerados inovadores, em Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional: *PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Balanço 1995/98; Perspectivas 1999/2002)*.



do trabalhador fazer “bicos”. Tais atividades, temporárias e passageiras, não retiram o trabalhador da condição de desempregado, não melhoram a situação da Previdência, mas contribuem para a reprodução da classe trabalhadora, amenizando, assim, a pressão sobre o mercado de trabalho.

Como afirma Salm, é certo que “as ocupações que mais cresceram ao longo desta década<sup>40</sup>, responsáveis por mais de 80% dos novos empregos criados no setor formal da economia, não se caracterizam por maiores exigências de formação”, ou seja, “ocorrem predominantemente nas diversas formas modernas de ‘criadagem’” e que, por outro lado, “nesta nova economia ‘tecnológica’ e ‘globalizada’, a despeito do que muitos apontam, a mão-de-obra barata continua sendo um fator importante na concorrência e, portanto, na localização de atividades intensivas em mão-de-obra pouco qualificada” (Salm, Notas para Discussão).

No próximo capítulo, a pesquisa realizada nos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Resende vai reforçar duas conclusões. Primeiro, que os cursos oferecidos nada têm a ver com a perda do emprego em função da reestruturação produtiva. Na realidade, articulam-se em torno de funções com históricos problemas de qualificação, às quais tem acesso exatamente o trabalhador de baixa capacitação. A segunda é que a qualificação profissional continua desarticulada da educação formal e que o PLANFOR, apesar de ter incluído a educação profissional na agenda da política pública de trabalho e geração de renda, não tem alcançado seus principais objetivos.

## **2.6. O Plano Nacional de Qualificação (PNQ)**

Embora não faça parte de nossas análises, já que o recorte escolhido tem como limite o ano de 2002, iremos sinalizar algumas modificações nos rumos da política de qualificação profissional estabelecidas pelo atual governo. Em nossa cultura política, a interrupção ou alteração de programas

---

<sup>39</sup> Pintores, pedreiros, marceneiros, babás, corte, costura, iniciação à informática etc.

<sup>40</sup> O autor refere-se à década de 90.

em função da mudança de gestores é uma constante. Por um lado, por uma apropriação indevida dos programas por aqueles que o elaboram, retirando-lhes o caráter público e dando-lhes conotações personificadas. Por outro, por serem identificados com seus idealizadores, os programas são paralisados tendo por consequência, em muitos casos, além da perda de recursos públicos, a quebra nos processos de negociação. No caso do PLANFOR, seja pelas inúmeras denúncias de fraudes, seja pela necessidade do novo governo dar à qualificação um novo status, tal procedimento foi adotado.

Em julho de 2003, a Resolução do CODEFAT nº 333, extingue o PLANFOR e cria, em seu lugar, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Na tentativa de estabelecer uma identificação desta política com o atual governo, a qualificação recebe o adjetivo “social” e passa a ser definida como qualificação social e profissional (QSP). “Ganha realce sua indispensável dimensão cidadã, que se sustenta na qualificação profissional como direito e como um bem de acesso universal e da Política Pública de Qualificação como uma responsabilidade do Estado e da sociedade”<sup>41</sup>. Na mesma linha do PLANFOR, o novo plano também apresenta ousados objetivos.

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

- I. a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;
- II. aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- III. elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, 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;

---

<sup>41</sup> Plano Nacional de Qualificação - PNQ 2003 - 2007, retirado do *site* do Ministério do Trabalho e Emprego em 04/08/04.

- 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; e
- 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. (Resolução nº 333 de 10/07/03).

Pela citada Resolução, parece que a tão sonhada integração da política de qualificação às demais políticas, principalmente à política de educação e às demais ações da política pública de emprego, é uma preocupação. 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. A atual proposta é que “para além dos critérios da eficiência (basicamente reportado ao grau de cumprimento de metas) e da eficácia (relacionado ao grau de cumprimento de metas financeiras), deve-se dar relevância aos benefícios econômicos, sociais e culturais efetivamente trazidos pelas Políticas Públicas e Qualificação para os/as educandos” (PNQ, 2003 - 2007). Para atingir tal objetivo, a preocupação com a qualidade pedagógica é sinalizada na perspectiva de “superar as práticas de qualificação profissional estritamente como treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático” (idem).

Em síntese, podemos apresentar como principais mudanças:

1. Nos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), que substituem os PEQs, a grande novidade é a possibilidade de serem desenvolvidos por “arranjos institucionais municipais”, ou seja, I) todos ou parte dos municípios de uma mesoregião, ; II) todos ou parte dos municípios de uma microregião e; III) municípios de mais de um milhão de habitantes apurados pelo Censo do IBGE 2000 (Resolução nº 333, Art. 2º, § 3º).

2. Os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), que substituem as Parcerias (PARCs), recuperam a lógica inicial do PLANFOR. Com o intuito de melhorar a qualidade da política pública de qualificação profissional, evitar sobreposição de ações e otimizar recursos, a prioridade volta a ser para “ações de estudos, pesquisas e desenvolvimento de materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação”. Tais projetos, que contam com 20% dos recursos do PNQ, devem ser implementados em escala regional ou nacional. Em quantidade reduzida e somente com caráter de experimentação os ProEsQs poderão incluir ações envolvendo qualificação profissional da população prioritária do PNQ, desde que o caráter nacional ou regional seja garantido.
3. A inclusão das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), no papel de auxiliar o Ministério do Trabalho na fiscalização e supervisão dos Planos e de participar como membros dos conselhos ou comissões estaduais e municipais;
4. Na definição da 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 e; III) média não inferior a duzentas horas quando considerado o conjunto das ações (Resolução nº 333, Art. 3º § 10).

A comprovação se estas alterações estão ocorrendo, na prática, ou se ficaram no papel extrapola os limites deste trabalho. A matéria de Remígio Todeschini, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, publicada no Jornal do Brasil em 19 de julho de 2004, intitulada “choque ético no sistema público de emprego”, confirma que o discurso é de mudança:

“Estamos promovendo no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego mudanças nos programas do Sistema Público de Emprego, herdados com sobreposições, sem integração e articulação, baixo monitoramento e falta de pessoal. Dentro de um processo de gestão tripartite, no Conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (codefat), governo, trabalhadores e empresários discutem bimestralmente e viabilizam por meio de resoluções tais mudanças”.

Além de críticas ao PLANFOR, o artigo apresenta resultados do PNQ 2003. Não restam dúvidas, que a diminuição nos custos e o aumento na carga horária dos cursos representam avanços significativos em relação ao plano anterior. O que nos preocupa é a manutenção da lógica quantitativa. Pelo que se apreende do artigo, o governo continua a apresentar a capacitação como alternativa ao desemprego. Na cidade do Rio de Janeiro, cuja política de capacitação está municipalizada, o acompanhamento da Comissão Municipal de Trabalho tem revelado que, se do ponto de vista normativo foram estabelecidas mudanças significativas, no que refere aos cursos e ao papel das Comissões, em um movimento muito mais de continuidades que de rupturas, pouca coisa mudou<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A título de comparações, anexamos tabelas com os cursos ministrados pelo PEQ em 2000 e através do PlanTeQ em 2003.

## Capítulo 3

### Estudo de Caso: os municípios

#### 3.1. Introdução

O PLANFOR, como política descentralizada, tem nas comissões de emprego importantes agentes. Na divisão de atribuições entre os níveis de governo, a normatização é responsabilidade do CODEFAT, a gestão financeira das comissões estaduais e a execução das comissões municipais. Esta divisão de tarefas e responsabilidades, que a princípio visa maior compartilhamento de poder entre as três esferas de governo, gera uma série de problemas. Em primeiro lugar, as normatizações do CODEFAT parecem desconhecer a realidade de estados e municípios e criam exigências impossíveis de serem cumpridas. Em segundo, a relação entre as comissões estaduais, gestora dos recursos, e as comissões municipais, responsáveis pelo planejamento e acompanhamento dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), é conflituosa e não são raras as críticas dos municípios aos estados.

Este capítulo visa avaliar o papel das Comissões Municipais de Emprego na implementação do PLANFOR. Sendo o município a ponta do sistema, nossa finalidade é verificar qual o comportamento de tais Comissões. Se a execução do PLANFOR é de responsabilidade local, a análise das comissões municipais é fundamental para verificarmos a eficiência e eficácia desta política. Partimos da hipótese que o papel designado a estas instâncias está além de suas reais

possibilidades. Como colegiado político lhe são exigidas tarefas executivas para as quais seus membros não dispõem de tempo nem de condições para cumprir. O capítulo visa também fazer uma análise dos cursos oferecidos, procurando verificar sua relação com a vocação local e o peso na redução do desemprego.

Frente à impossibilidade de pesquisar a totalidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, realizamos estudo de caso em três deles: Rio de Janeiro, uma grande cidade e capital do Estado; Niterói, uma cidade mediana que vem se destacando pela qualidade de vida oferecida aos seus munícipes; e Resende, pequena cidade do interior do Estado que abriga importantes indústrias. A escolha de tais municípios também considerou a relação político-partidária, ou seja, uma prefeitura considerada de direita, sob o comando do Partido da Frente Liberal (PFL), como o Rio de Janeiro; uma prefeitura de centro-esquerda, Niterói, então sob o comando do Partido Democrático Brasileiro (PDT); e Resende, uma prefeitura sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), na época considerado de esquerda.

### **3.2. Rio de Janeiro**

Apesar do crescimento da violência, que deixa a população amedrontada, afasta turistas e afeta uma das principais potencialidades de gerar emprego, o Rio de Janeiro continua atraindo um enorme contingente de pessoas que para cá migram atrás de trabalho e de uma vida melhor. A influência da cidade, que já foi a capital da República e hoje é a segunda mais importante do país, é contrastada pelos inúmeros problemas que sofre por ser uma grande metrópole: desemprego, violência, superpopulação.

O crescimento desordenado da cidade é o reflexo da falta de planejamento urbano e a regularização fundiária, um desafio para as gestões públicas. Os 5.857.904 habitantes convivem com um relevo cujos morros favorecem a proliferação de favelas que, somadas aos inúmeros loteamentos irregulares, apresentam um quadro de pobreza não condizente com o *glamour*

da cidade. Embora não se possa precisar a população residente em favelas, dados do IBGE e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente estimavam que, em 1990, a população favelada era de 977.768 habitantes, ou seja 17,6% da população urbana.

No recém lançado *Atlas da Exclusão Social no Brasil*<sup>43</sup>, o Rio de Janeiro ocupa o 17º lugar entre os 100 municípios com menor grau de exclusão social, com uma média de 0,694<sup>44</sup> entre os indicadores analisados. A realidade intramunicipal revela a face da desigualdade e as zonas faveladas (Complexo do Alemão 0,006; Jacarezinho 0,005; Maré 0,007, Rocinha 0,008 - só para citar as que apresentam índice de desigualdade social abaixo de 0,010) convivem com áreas de concentração de riquezas, o que contribui para o aumento da violência.

Por ser a capital o Rio é o maior empregador do Estado, apesar de o índice de emprego formal, o pior indicador, estar em 0,348. Tal indicador é mais um dado para comprovar uma realidade bastante conhecida: é o mercado informal que vem garantindo a sobrevivência de um número cada vez maior de brasileiros<sup>45</sup>.

A preocupação com o crescimento do desemprego levou o governo Luis Paulo Conde a criar, no início de 1997, “uma secretaria especialmente voltada à formulação e execução de políticas públicas na área do trabalho” (Urani, 1997:15). Tal iniciativa teve origem no Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro, elaborado no governo Marcelo Alencar através de um acordo de cooperação entre a Prefeitura, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

O Plano, elaborado em seis etapas, tinha por finalidade “determinar metas estratégicas para que a cidade ganhe competitividade e melhore a qualidade de vida a médio prazo” . Nele foram fixados 24 objetivos, para os quais foram criados 14 grupos de trabalho. Para a problemática do emprego

---

<sup>43</sup> Campos ... [et all] orgs, 2003.

<sup>44</sup> Quanto mais próximo da unidade melhor o indicador.

<sup>45</sup> Não foi possível obter dados oficiais sobre o desemprego nos municípios pesquisados, já que o IBGE só os disponibiliza para as regiões metropolitanas.



foi criado um grupo que apontou como prioridade a criação de uma secretaria específica para este fim.

A Secretaria Especial do Trabalho (SETb), tendo por secretário André Urani, surge sem o *status* de uma secretaria convencional, já que para tal era necessário aprovação na Câmara dos Vereadores. Para o primeiro ano de funcionamento, como ainda não possuía orçamento próprio, foi destinado um crédito inicial de um milhão de reais (Urani, 1997). A nova secretaria passou a fazer parte da “macrofunção de políticas sociais” da prefeitura. Sob a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a macrofunção contava ainda com a participação das Secretarias Municipais de Habitação, Educação, Saúde, Esportes e Cultura.

À Secretaria Especial do Trabalho coube a prioridade absoluta de “elevar substancialmente a escolaridade do trabalhador carioca” e, neste sentido, foi lançado o Programa de Aumento de Escolaridade (PAE), em 4 de julho de 1997. Tal prioridade reforça nossas análises que, ante a dificuldade do poder público em impulsionar o surgimento de novos postos de trabalho, a política de emprego assume funções da educação e da assistência social, sem, todavia, articular-se com estas.

Em 1998, com a aprovação, por unanimidade, do Projeto de Lei enviado pelo Prefeito Luiz Paulo Conde à Câmara dos Vereadores, a Secretaria Especial do Trabalho tornou-se secretaria Municipal de Trabalho, adquirindo estrutura e orçamento próprios. A esta secretaria foram atribuídas a definição e a execução da Política Pública de Emprego da Cidade do Rio de Janeiro, cabendo a função de “(...) coordenação e monitoramento dos esforços dos diferentes parceiros públicos e privados que contribuem, de uma forma ou de outra, para a formulação e execução de suas políticas” (Urani, 1999:393). Neste direcionamento foram estabelecidos os seguintes desafios:

- contribuir para o aperfeiçoamento de um quadro institucional que tenha em seu bojo distintas e complementares formas de controle social;

- atuar nas falhas de mercado, visando produzir bens públicos (como conhecimento, crédito etc.) que sejam apropriáveis por trabalhadores, empresas e consumidores para aumentar seu bem-estar, de forma a induzir um novo modelo de desenvolvimento econômico, que seja compatível com uma contínua redução da desigualdade de renda e;
- atender, no curto prazo, às crescentes demandas de políticas compensatórias que emanam dos impactos das transformações estruturais e institucionais em curso na economia brasileira sobre o mercado de trabalho (Urani, 1999: 392).

A atuação da Secretaria, segundo André Urani, estruturou-se em torno de políticas “horizontais” e políticas “verticais” ou “integradas”. Tais políticas eram desenvolvidas por duas coordenadorias, a saber: a Coordenação de Serviços Empresariais e a Coordenação de Educação e Assistência Técnica para o Trabalho. Às políticas “horizontais” articulavam-se em quatro grandes eixos: “(...) incremento na escolaridade, melhora dos postos de trabalho, educação para o trabalho e aumento da qualidade das relações de trabalho”. Já as políticas “verticais” ou “integradas” combinam vários elementos da primeira e subdividiam-se em seis eixos: “(...) ações afirmativas, políticas compensatórias, apoio ao trabalhador autônomo e à microempresa, combate à pobreza em comunidades de baixa renda; rede do trabalho e desenvolvimento econômico local integrado” (Urani, 1999: 395 e 405).

Na concepção do secretário, por ter sido criada sob a recomendação do Plano Estratégico da Cidade, a proposta da Secretaria rompe com antigas práticas que confundiam a política de emprego com a política de assistência social. No entanto, os programas e projetos coordenados por esta secretaria nos levam a afirmar a permanência e o reforço de tal confusão.

**TABELA 24**  
**Programas da Secretaria Municipal de Trabalho, de acordo com as**  
**coordenadorias, em 2000**

Coordenação de Serviços Empresariais	Coord. de Educ. e Ass. Técnica para o Trabalho
▪ Programa de Crédito Produtivo Popular	▪ Programa de Aumento de Escolaridade
▪ Projeto de Apoio ao Trabalhador Autônomo- ATA	▪ Plano de Educação Profissional
▪ Projeto Rio Informática para o Trabalho- Rio Online	▪ Assistência técnica
▪ Programa de Cooperativas Populares	
▪ Projeto Universidade do Trabalho	
▪ Programa de Desenvolvimento Econômico Local	

Fonte: Entrevista realizada com a responsável pela Coordenação de Educação e Assistência Técnica para o Trabalho, em 11/04/00.

À primeira vista, tais programas parecem indicar, de um lado, a construção de uma política de emprego no município e, de outro, que esta política não se reduz aos cursos financiados pelo FAT. A análise dos citados programas, no entanto, revela que, na prática, estes ainda são paliativos e que é a lógica assistencial que permanece no cerne de cada um. Esta constatação contradiz a idéia de que esta secretaria veio para romper com práticas que confundem a política de emprego com a política de assistência social.

O peso que o Município do Rio de Janeiro tem no cenário nacional e a existência da pasta viabilizaram recursos para a implementação de programas, além dos financiados pelo FAT. O prestígio da cidade abre portas para que a Prefeitura estabeleça convênios e obtenha recursos para financiar seus projetos. A exemplo, pode-se citar o Fundo Carioca<sup>46</sup>, que conta com apoio de importantes instituições como: FININVEST, FIRJAN, IPEA e etc.

---

<sup>46</sup> Fundo que financia o Riocred, Programa de Crédito Produtivo Popular, uma espécie de Banco do Povo.

A existência de programas cujo cerne é gerar trabalho e renda não significa que o Município conte, de fato, com uma política pública de emprego. De um lado, pela própria fragilidade dos programas, que acabam por oferecer medidas paliativas sem perspectiva de propiciar algum tipo de mobilidade social; de outro, por sua própria abrangência. O número de trabalhadores atingidos é insignificante frente à demanda do Município.

No Riocred, por exemplo, entre outubro de 1998 e setembro de 2000 foram aprovadas 1.915 solicitações de crédito, o que equivale a uma média de 79 trabalhadores atendidos ao mês, com crédito médio de aproximadamente R\$ 1480,00. Somem-se a estes os 723<sup>47</sup> pedidos não atendidos no mesmo período e tem-se uma noção da reduzida abrangência desta ação. A mesma análise aplica-se ao Apoio ao Trabalhador Autônomo (ATA), que tem como proposta “oferecer serviços de apoio aos que trabalham por conta própria”, através de uma central de tele-atendimento. De junho de 1998 a abril de 2000, o ATA cadastrou 480 profissionais e recebeu 3.536 solicitações, ou seja, em média sete solicitações por profissional, em 22 meses.

Com maior abrangência, encontram-se os programas Rio Informática para o Trabalho (Rio Online) e o Programa de Cooperativas Populares. O Rio Online, com 27 centros de informática implantados em comunidades beneficiadas pelo Programa Favela Bairro – o primeiro inaugurado em maio de 1998 – qualificou, até setembro de 2000, 10.945 alunos no básico em informática (Windows, Word, Excel, Power Point, Access). O Programa de Cooperativas Populares, cujo objetivo é “potencializar oportunidades de ocupação de mão-de-obra através da organização de cooperativas nos setores de serviço e produção, de forma que as populações de baixa renda possam, efetivamente, encontrar alternativas de resgate da cidadania, através de geração de trabalho e renda”, contava em 1999 com 30 cooperativas em fase de incubagem e 12 implantadas. Com 1.817 associados, este programa era responsável por 824 postos de trabalho, com renda mensal de R\$ 350,00 por associado.

---

<sup>47</sup> Dados retirados do *site* da Secretaria Municipal de Trabalho.

Prioridade absoluta desta Secretaria, cuja meta é aumentar a escolaridade de toda a PEA carioca, até pelo menos o primeiro grau, o Programa de Aumento da Escolaridade do Trabalhador Carioca chegou, em 1998, a mais de 163 comunidades de baixa renda. Com 225 tele-salas (207 de primeiro grau e 18 de segundo) e certificação fornecida pela Escola Federal de Química, tal programa contou com financiamento do Ministério do Trabalho e apoio da Fundação Roberto Marinho (Ata de 3/08/98). Dada a estrutura descentralizada, tal programa é o de maior alcance.

A ênfase dada a este programa, carro chefe da Secretaria, confirma nossas análises de que a política de emprego tem-se preocupado muito mais com a educação do que com a geração de postos de trabalho. Sendo este um problema de caráter estrutural, ou seja, que impõe uma relação de dependência com o crescimento econômico, os governos optam por programas paliativos e a educação, principalmente através dos programas de aumento de escolaridade, transforma-se em uma opção. Tais programas lhes permitem traçar metas ousadas e apresentar vultosos dados quantitativos.

### 3.2.1. A Comissão Municipal do Trabalho

Antes mesmo da criação da Secretaria Especial do Trabalho no município do Rio de Janeiro, já havia sido instituída a Comissão Municipal do Trabalho, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A primeira Comissão de Trabalho das capitais estaduais do Brasil foi criada através do Decreto nº 14.545, de 23 de janeiro de 1996. Neste decreto não consta que esta tem o caráter deliberativo, o que logo foi corrigido pelo Decreto 14.571, de 07 de fevereiro de 1996, sendo novamente retirado em 24 de março de 1997 pelo Decreto nº 15.614, quando a Comissão é transferida para a Secretaria Especial do Trabalho.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito da Secretaria Especial do Trabalho, à qual cabem legalmente as responsabilidades da área de trabalho, a Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro, **de caráter permanente**, com a finalidade de estabelecer diretrizes e prioridades e acompanhar a implementação de Políticas Públicas de fomento e geração de oportunidades de trabalho e renda, bem como de promoção e incentivo à modernização das relações de trabalho no Município do Rio de Janeiro<sup>48</sup>.

A Comissão seguiu as determinações do CODEFAT, ou seja, formato tripartite e paritário. A composição, as competências e a dinâmica de funcionamento foram regulamentadas no regimento interno que, contraditoriamente, mantém o caráter deliberativo que não aparece no decreto 15.614.

A Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro instituída pelo Decreto Municipal nº 14.545 de 1996, alterada pelo Decreto Municipal nº 14.571 de 07 de fevereiro de 1996 e pelo Decreto nº 15.614 de 24 de março de 1997, aqui denominada simplesmente Comissão, órgão colegiado, **de caráter permanente e deliberativo**, composto por representantes do Poder Público, de Empregadores e de Trabalhadores, vinculado à Secretaria Especial do Trabalho, aprova seu Regimento Interno, pela maioria absoluta de seus membros, nos seguintes termos (Regimento Interno).

Na representação governamental, a presença de um funcionário da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social<sup>49</sup>, privilégio concedido somente ao Rio, é indicativo da importância desta Comissão. Entre os representantes dos empregadores, têm assento as principais entidades patronais, com destaque para a FIRJAN, que cede espaço para realização das reuniões. Como já observado neste trabalho, a maior contradição destas Comissões está na composição da representação dos trabalhadores. A representação por sindicatos ou centrais sindicais não abrange a massa dos que se encontram na informalidade.

---

<sup>48</sup> Nossa pesquisa não abrange o período em que a Comissão esteve na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

<sup>49</sup> Posteriormente esta secretaria se divide e é criada a Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB).

**TABELA 25**  
**Composição da Comissão Municipal do Trabalho do RJ - 1997<sup>50</sup>**

<b>REPRESENTANTES DO GOVERNO</b>	<b>REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES</b>	<b>REPRESENTANTES DOS EMPREGADORES</b>
▪ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e seu suplente	▪ Sindicato dos Empregados no Comércio do Município do Rio de Janeiro e seu suplente	▪ Associação Comercial do Rio de Janeiro e seu suplente
▪ Secretaria Municipal de Fazenda e seu suplente	▪ Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro e seu suplente	▪ Federação das Indústrias do Estado do RJ e seu suplente
▪ Secretaria Especial do Trabalho e seu suplente	▪ Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil do RJ e seu suplente	▪ Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Município do RJ e seu suplente
▪ Delegacia Regional do Trabalho e seu suplente	▪ Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro e seu suplente	▪ Federação Fluminense das Micro, Pequenas e Médias Empresas- FLUPEME e seu suplente
▪ Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social e seu suplente	▪ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do RJ e seu suplente	▪ Federação do Comércio Varejista do estado do Rio de Janeiro e seu suplente
▪ Secretaria Municipal de Educação e seu suplente*	▪ Sindicato dos Securitários e seu suplente*	▪ Sindicato das Empresas de Informática do Estado do Rio de Janeiro e seu suplente*

Fonte: Decreto nº 15.614, de 24/03/97

\*Nomeados pelo Decreto “P” nº 989 de 11/11/97, quando a composição é ampliada para seis membros.

A criação de uma secretaria específica para tratar das questões relativas à problemática do emprego, sem dúvida deu novo fôlego à Comissão. Do período em que esteve vinculada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), pouco se sabe; seja, porque o primeiro ano de funcionamento foi mais para tomar ciência das coisas, seja porque esta política ainda estava se constituindo em nível nacional, seja ainda pelas dificuldades enfrentadas pelo Estado do Rio de Janeiro no ano de 1996.

De acordo com o artigo 2º do decreto nº 15.614 e o capítulo III do Regimento Interno, compete à Comissão Municipal do Trabalho:

<sup>50</sup> Não obtivemos a primeira composição da Comissão.

- Analisar as tendências do sistema produtivo no âmbito do Município e seus reflexos na criação de postos de trabalho e perfil de demanda de trabalhadores;
- Propor medidas alternativas econômicas e sociais, geradoras de oportunidades de trabalho e renda, que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho;
- Propor um Plano de Trabalho para as políticas públicas de fomento e geração de oportunidades de trabalho e renda no Município;
- analisar e emitir parecer sobre o enquadramento de projetos de geração de oportunidades de trabalho e renda, capacitação profissional e outros, nas diretrizes e prioridades do Município, acompanhando a aplicação dos recursos financeiros a eles destinados;
- promover a articulação com instituições e organizações públicas ou privadas envolvidas com programas de geração de oportunidades de trabalho e renda, visando à integração das ações;
- promover a articulação com entidades de formação profissional, escolas técnicas, universidades, entidades representativas de empregados e empregadores e organizações não governamentais, na busca de parcerias para ações de capacitação, reciclagem profissional e assistência técnica aos beneficiários de financiamentos e
- propor medidas para promover e incentivar a modernização das relações de trabalho, inclusive nas questões de segurança e saúde no trabalho.

Mesmo tendo claro que as competências expostas no Decreto e ratificadas no Regimento Interno extrapolam os limites de uma Comissão com este perfil, o que se verifica é que tais competências são esquecidas e que, na prática, o desempenho da Comissão está muito mais para o discurso que para a ação. A análise das atas revela que, afora o Plano Estadual de Qualificação (PEQ), cuja própria natureza impõe um papel ativo da Comissão, já que cabe a esta a elaboração e acompanhamento, os demais pontos de pauta não ultrapassam o plano dos informes.



Logo, nos demais programas executados pela Secretaria, compete à Comissão a tarefa de legitimar as propostas trazidas pelo secretário. Não há registro de participação na elaboração de tais programas, tão somente a apresentação para homologação. O exemplo a seguir é repetido nos diversos programas.

“O Secretário Especial do Trabalho e a diretora de Trabalho e Renda do Iplan Rio apresentaram o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra do Município do Rio de Janeiro, para que fosse aprovado pela Comissão Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro” (Ata do dia 28 de abril de 1997).

O poder do secretário é comprovado na maioria das reuniões. Independente de quem estivesse com a presidência, na prática, era ele quem as conduzia. Em diversas atas a abertura chama-nos a atenção:

“A reunião foi aberta pelo presidente, que passou a palavra para o Secretário Especial do Trabalho do Município do Rio de Janeiro” (Ata de 10/02/98).

“A presidente da Comissão, Sindicato dos Bancários, abriu a reunião. Passou a palavra ao Secretário Municipal do Trabalho, para que fizesse as comunicações” (Ata de 25/10/99).

“A sessão foi aberta pela Vice-presidente da Comissão, SEBRAE/RJ, anunciando que passaria a palavra ao Secretário Municipal do Trabalho para que fizesse algumas comunicações” (Ata de 28/08/00).

Tal procedimento revela que, diante de uma relação de poder, a garantia da paridade precisa de algo mais que o marco legal. No Rio de Janeiro, a composição tripartite e paritária é constantemente ameaçada frente à influência do secretário, detentor privilegiado das informações, e das freqüentes faltas dos conselheiros, o que pode ser observado na tabela abaixo.

**TABELA 26**  
**Presença dos Membros nas Reuniões da CMT do Rio de Janeiro**

<b>Representantes do Governo</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Total</b>
Secretaria Especial do Trabalho/ Secretaria Municipal do Trabalho	10	06	11	05	<b>32</b>
Secretaria de Desenvolvimento Social	04	01	03	00	<b>08</b>
Secretaria Fazenda	08	05	04	03	<b>20</b>
Delegacia Regional do Trabalho	04	00	04	04	<b>12</b>
Secretaria do Estado de Trabalho	06	02	06	02	<b>16</b>
Secretaria de Educação*	00	01	00	00	<b>01</b>
<b>Representantes dos Trabalhadores</b>					
Sindicato dos Comerciantes	05	05	03	01	<b>14</b>
Sindicato dos Bancários	07	06	09	04	<b>26</b>
Sindicato dos Metalúrgicos	07	00	04	03	<b>14</b>
Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil	08	04	07	05	<b>24</b>
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas	07	04	06	02	<b>19</b>
Sindicato dos Securitários*	01	01	09	02	<b>13</b>
Sindicato dos Rodoviários**					
<b>Representantes dos Empregadores</b>					
Associação Comercial do Rio de Janeiro	09	06	09	04	<b>28</b>
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	10	05	11	06	<b>32</b>
Federação do Comércio Varejista do Estado do Rio de Janeiro	05	01	07	04	<b>17</b>
Federação Fluminense das Micro, Pequenas e Médias Empresas- FLUPEME	09	05	10	05	<b>29</b>
Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Município do RJ	07	05	09	03	<b>24</b>
Sindicato das Empresas de Informática*	01	05	10	06	<b>22</b>
<b>Total de atas analisadas</b>	<b>10</b>	<b>06</b>	<b>11</b>	<b>06</b>	<b>33</b>

\*A partir de agosto de 1997, quando a composição é ampliada para seis membros por bancada.

\*\* A partir de 1999 o Sindicato dos Rodoviários assume o lugar do Sindicato dos Securitários.

Fonte: Atas da Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro.

Pela tabela verifica-se o alto índice de ausência dos representantes nas reuniões. Esta constatação torna-se ainda mais relevante pelas entidades que integram Comissão. Por ser a capital do Estado, nesta Comissão têm assento os mais ativos sindicatos e as mais importantes entidades de representação

patronal. Logo, conclui-se que aqui estão os conselheiros com mais acesso à informação e maior compromisso com aqueles que representam. A leitura das atas, todavia, nos revela que, independente do tamanho e da importância da cidade, o cotidiano da Comissão é marcado por ausências constantes. Além do Regimento Interno não ser cumprido, já que não encontramos nas atas justificativas para as faltas, certas ausências são, no mínimo, curiosas, uma vez que põem em cheque a legitimidade da Comissão. Para exemplificar nossa análise, temos, por parte do governo, o caso da Secretaria Municipal de Educação, que só compareceu a uma das 33 reuniões analisadas. Uma vez que o principal objetivo da Secretaria é elevar a escolaridade do trabalhador carioca, o não-comparecimento da Secretaria de Educação às reuniões demonstra a desarticulação entre estas políticas. Ainda no que se refere à representação governamental, a tabela revela ser esta a bancada mais ausente.

De acordo com as atas examinadas, a bancada dos empregadores é a mais freqüente. Todas as entidades compareceram a mais de 50% das reuniões e não se verificam graves ausências. A exceção é a Federação do Comércio Varejista do Estado do Rio de Janeiro que em 1998 só compareceu a uma das seis reuniões analisadas. Nesta bancada é esta instituição a única a ter mais de três faltas consecutivas.

O segmento dos trabalhadores também não cumpre o Regimento Interno. As faltas sem justificativas são constantes. Em 1998, o Sindicato dos Metalúrgicos não compareceu a nenhuma das reuniões realizadas. Em 1999, de 11 reuniões só compareceu a quatro, sendo que faltou às seis primeiras, sem que nas atas conste qualquer explicação.

No início de 1999, a questão das faltas injustificadas foi tema de discussão na reunião da Comissão e a substituição dos membros faltosos foi aventada. No entanto, como comprovado pela tabela acima, nada foi feito, apesar do Regimento Interno ser bastante claro a respeito:

Art. 4º § Único - Os membros da Comissão perderão seus mandatos antes do término previsto, nas seguintes hipóteses:

- c) ausência por mais de 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 5 (cinco) alteradas, sem motivo justificado;

Art. 20º - A entidade cujo representante deixar de comparecer a 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, no mandato, será notificado para que apresente nova indicação de seu representante e, não o fazendo no prazo de 30 dias, perderá o assento junto à Comissão (Regimento Interno).

O problema das faltas não é o único do Regimento Interno que está sendo desconsiderado. Também verificamos a realização de reuniões sem quorum. A tabela abaixo é o retrato do desrespeito às regras. Em todos os anos analisados há representantes que deveriam ter sido substituídos. O caso mais grave é a composição governamental. Em 1999, dos seis titulares, cinco perderiam o assento caso o Regimento fosse aplicado.

**TABELA 27**  
**Instituições com mais de três faltas consecutivas ou cinco alteradas, sem justificativa**

1997	1998	1999	2000
○ Secretaria de Desenvolvimento Social	○ Secretaria de Desenvolvimento Social	○ Secretaria de Desenvolvimento Social	○ Secretaria de Desenvolvimento Social
○ Delegacia Regional do Trabalho	○ Delegacia Regional do Trabalho	○ Delegacia Regional do Trabalho	○ Secretaria Estadual de Trabalho
○ Sindicato dos Comerciantes	○ Secretaria Estadual de Trabalho	○ Secretaria Estadual de Trabalho	○ Secretaria Municipal de Educação
○ Federação do Comércio Varejista	○ Secretaria Municipal de Educação	○ Secretaria Municipal de Educação	○ Sindicato dos Comerciantes
	○ Sindicato dos Metalúrgicos	○ Secretaria de Fazenda	○ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas
	○ Sindicato dos Securitários	○ Sindicato dos Comerciantes	○ Sindicato dos Rodoviários
	○ Federação do Comércio Varejista	○ Sindicato dos Metalúrgicos	
		○ Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil	

Fonte: Atas da Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro

Em janeiro de 1999, o problema das faltas foi abordado pelo Secretário Municipal do Trabalho que,

“ressaltou a necessidade de discutir a composição dessa Comissão, em virtude da observação de faltas sistemáticas de alguns companheiros que representam algumas entidades. O regulamento, por essa Comissão aprovado, está sendo desrespeitado. Sugeriu que fosse fomentada a possibilidade de substituição dos membros, no sentido de provocar maior quorum para essas reuniões” (Ata de 28/01/1999).

Toda esta análise a respeito do comparecimento às reuniões tem por finalidade demonstrar que a fragilidade do formato organizacional tem comprometido o desempenho desta política. Tendo por base de sustentação as comissões de emprego - em um quadro em que estas, assim como os demais conselhos institucionais, enfrentam uma série de dificuldades em seu funcionamento - os resultados refletem o imprevisto e apontam a necessidade de se repensar não só o papel dos conselhos/comissões como esta forma de representação.

### 3.2.2. Os Cursos

Com apenas uma reunião mensal, as ausências comprometem um dos principais objetivos da Comissão: o acompanhamento do Plano Estadual de Qualificação (PEQ). Por ser o único programa da política pública de emprego que, obrigatoriamente, passa pelas Comissões Municipais de Emprego o Plano Estadual de Qualificação é ponto de discussão freqüente nas reuniões. Seguindo os tramites burocráticos, a elaboração do Plano Municipal é de responsabilidade da Comissão. Monitorá-lo, todavia, é um dos grandes desafios. Em primeiro lugar, pela própria desorganização interna, já que a Comissão não dispõe de um plano para monitorar e avaliar os cursos ministrados no Município. Em segundo, pela difícil relação entre a Comissão Municipal e a Comissão Estadual.

Nas atas, esta intrincada relação entre Município e Estado também está clara. Constantemente encontra-se registrada a intenção de se estabelecer

um canal de negociação direto entre a Comissão Municipal e o CODEFAT, bem como as críticas de que a Secretaria de Estado do Trabalho (SETRAB) e a Comissão Estadual não repassam as informações ao Município.

“Após apresentação da pauta geral (em anexo) o representante suplente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção Civil, propôs acrescentar à ordem do dia a aprovação de um abaixo assinado dirigido ao Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador - CODEFAT - solicitando vínculo direto daquele conselho com o Município do Rio de Janeiro. A proposta foi aprovada” (ata de 28/04/97)

Pela importância ocupada pelo Rio de Janeiro no cenário nacional, os membros da Comissão reivindicam um tratamento diferenciado. Não querem a mediação da Comissão Estadual, querem um vínculo direto com o CODEFAT, de forma a permitir que o município tenha a gestão da parcela de recursos do FAT destinada à qualificação. A questão não é a luta pela municipalização desta política, mas que o Rio receba tratamento especial, o que, caracterizaria um privilégio. Decerto que a uniformização nos procedimentos desconsidera as heterogeneidades dos municípios brasileiros e as grandes cidades não devem receber o mesmo tratamento que uma pequena cidade do interior. A diferenciação, no entanto, não deve caracterizar uma situação de privilégio, mas fazer parte das estratégias de combate ao desemprego onde ele é maior.

No Rio de Janeiro, a difícil relação entre estas duas esferas deveria ser amenizada, já que muitos membros pertencem às duas Comissões. “(...) nós temos uns seis conselheiros que pertencem à Comissão Estadual, ou seja, um terço participa dos dois âmbitos” (entrevista com, representante governamental, em 13/12/99). No entanto, em sua maioria, as críticas se referem ao fato de o Governo do Estado não respeitar o Plano Municipal, seja enviando cursos que não foram solicitados, seja não informando ao Município a realização de determinados cursos.

“No governo Marcelo Alencar foi um desastre. Sabe, aquilo não servia para nada. Eles jogavam fora e faziam o deles. Pela primeira vez a Secretaria do Trabalho, já sob a coordenação do Gilberto Palmares, acatou esse projeto. Por outro lado, ele só acatou áreas e metas. Nós não tivemos ainda nenhum envolvimento na execução, nem na supervisão da execução, nem na elaboração do conteúdo desses programas. O que é uma reivindicação que a gente tem” (idem).

A entrevista com o representante do Governo Municipal, deixa claro o limitado papel da Comissão Municipal no Plano Estadual de Qualificação (PEQ). Sem um sistemático processo de supervisão e monitoramento a qualidade dos cursos fica a mercê das entidades executoras, o que favorece as fraudes e compromete os resultados.

“O nosso problema é que não temos nenhuma gerência no conteúdo dos cursos, quantas horas cada curso vai ter, quais são as entidades executoras, sua qualidade e muito menos uma supervisão para saber se esses cursos estão sendo executados de maneira adequada” (idem).

A lógica do empreendedorismo, ou seja, de que o papel desta política é qualificar para que o desempregado se transforme em um trabalhador autônomo, preconizada pelo CODEFAT, também está presente no âmbito municipal:

“(...) os cursos vão qualificar as pessoas para prestar serviços como autônomos. Se o cara passa a ter renda está bom para caramba” (idem).

Temos a convicção que qualificar o trabalhador amplia suas possibilidades de conseguir trabalho e/ou gerar renda. O peculiar é que, de um lado, estes cursos não têm a qualidade suficiente para garantir a reinserção em um mercado cada vez mais competitivo. De outro, como já afirmamos, não é possível transformar cada desempregado em trabalhador autônomo. Frente aos inúmeros problemas enfrentados pela massa de brasileiros excluídos do regime previdenciário, esta opção torna-se ainda mais grave. Como pode uma política pública incentivar o trabalho informal, precário e desprotegido? A idéia do empreendedorismo está presente na afirmação de um dos representantes do governo na Comissão:

“Essa coisa do emprego é um conceito que está envelhecendo, não só no Brasil, mas no mundo inteiro. Então a idéia é você capacitar as pessoas para gerar renda. Esteja ela empregada por conta própria, como empresário ou como cooperativado” (idem).

Já a opinião da Presidente do Sindicato dos Bancários, é de que a qualificação não resolve o problema do desemprego. Sem gerar postos de trabalho, este trabalhador, bem ou mal qualificado, vai continuar nas estatísticas do desemprego. Tal opinião torna-se mais paradoxal por ser o sindicato dos Bancários um dos executores do PLANFOR.

“Os cursos se propõem a melhorar a empregabilidade, mas não necessariamente conseguem. Este conceito de empregabilidade é discutível na medida em que você não tem mercado. Não adianta você ter dez trabalhadores com alta formação técnica se você tiver só uma vaga, porque apenas um deles será empregado e os outros nove ainda ficarão desempregados. O que se tem objetivamente é uma situação de desemprego. É falso dizer que as pessoas não conseguem emprego porque elas não estão bem qualificadas” (entrevista realizada em junho de 2000).

Com apenas 34,5% dos trabalhadores brasileiros inseridos na economia formal urbana, segundo Ignacy Sachs, “a chave para uma colocação adequada das pessoas no coração do desenvolvimento está em contemplar a diversidade de formas de trabalho encontradas na economia informal e nas pequenas empresas” (2003:19). A Constituição Federal<sup>51</sup> não ignorou este dado e previu, o “incentivo ao empreendedorismo privado e tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, respectivamente, mediante simplificação, redução ou eliminação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias” (idem). A presença de cursos de “capacitação de empreendimentos autogeridos” e de “capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos” nos PEQs estudados parece comprovar este direcionamento. Duas observações cabem a este respeito: Em primeiro lugar, no que refere à Constituição, tal tratamento jurídico diferenciado só abrange as micro e pequenas empresas formais; Em segundo, como já assinalado, os cursos, por si só, não fazem do trabalhador um empreendedor. Investir na qualificação do trabalhador para que este se transforme em um empreendedor, sem dar-lhe as condições para tal, parece-



nos um desperdício de recursos, já que a capacitação não está sendo articulada a outras ferramentas. O acesso às inovações tecnológicas e ao crédito é indispensável para que o potencial destes trabalhadores se transforme em reais possibilidades de geração de trabalho e renda dentro de uma perspectiva de desenvolvimento centrado no ser humano.

Se em sua gênese o PLANFOR prevê tal articulação, na realidade isso não ocorre e a capacitação se perde na perversa contradição das políticas sociais. De um lado, viabiliza o acesso à qualificação para uma gama de trabalhadores que jamais teriam tal oportunidade, de outro, devido às inúmeras dificuldades apontadas neste trabalho, não propicia a tão anunciada autonomia dos trabalhadores.

Atendendo aos critérios de focalização, ou seja, participação do Município na PEA do Estado, a cidade do Rio de Janeiro é a que mais recebe recursos do PEQ<sup>52</sup>. Aqui também prevalece a lógica da quantidade sobre a qualidade e o cumprimento de metas condiciona a oferta dos cursos. Assim, como pode ser comprovado pelos cursos ministrados em 2000, 2001 e 2002<sup>53</sup>, temos o oferecimento de cursos espalhados por diversos setores, com os mais variados conteúdos. Em 2000, somente pelo PEQ foram oferecidos 205 cursos na cidade. Em 2001, o número sobe para 224 e cai para 101 em 2002.

No que refere à hipótese que a política de qualificação profissional estaria cobrindo falhas da política de educação, a presença de cursos de alfabetização e de conclusão de segundo grau na lista é mais um reforço. Já nossas críticas em relação à ilusão que esta política cria no imaginário do trabalhador, ilusão de que está aprendendo uma profissão, ganham sustentabilidade com o seguinte argumento: dos 409 cursos ministrados em 2000 cerca de 20% foram básicos ou introdutórios; em 2001 este índice sobe para casa dos 30% e, em 2002, com a redução no número de cursos, volta para

---

<sup>51</sup> Com referência aos artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988.

<sup>52</sup> Para 2002 o valor estipulado para o Estado do Rio de Janeiro foi de R\$14.300.000,00 com contrapartida de R\$ 5.089.728,00 (Fonte: CAC/DEQP/SPPE/MTE).

<sup>53</sup> As tabelas com os cursos foram disponibilizadas pela SETRAB. Como exemplo, anexamos os cursos ministrados no ano de 2000.

o percentual de 20%. O problema é a ausência de cursos complementares aos básicos oferecidos nos anos seguintes.

Segundo a representante do Sindicato dos Bancários, os trabalhadores só são beneficiados com este programa na medida em que são oferecidos bons cursos. Quando os cursos são fracos, a capacitação vira engodo:

“O trabalhador pensa que está fazendo algum curso. Recebe o vale transporte e/ou alimentação, mas não vai servir efetivamente para ele se habilitar no mercado de trabalho. Precisa muito mais que isso” (Presidente do Sindicato dos Bancários).

Entre os cursos ministrados, ainda chama a atenção a inclusão do Projeto Integrar e do Telecurso 2000 entre os cursos integrantes do PEQ. Tal inclusão reforça as análises de que as metas devem ser cumpridas a todo custo. Quanto à qualidade, a informação de que um curso de serigrafia (*silkscram*) oferecido para jovens em uma comunidade contava apenas com a tela do Piu-piu (figura conhecida dos desenhos animados), tinta amarela e a camiseta de um candidato político para aplicabilidade da técnica, é elucidativa<sup>54</sup>. Já a lógica empreendedora é reforçada pela presença dos cursos de capacitação na formação de empreendimentos autogeridos, capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos, formação e gestão de cooperativas, bem como os inúmeros cursos voltados para o trabalho autônomo.

Segundo o *site* do Governo do Estado, os principais setores da economia na cidade do Rio de Janeiro são comércio, turismo e atividades portuárias. Tais setores são superficialmente contemplados pela política de qualificação, o que nos faz crer que o planejamento dos cursos pouco leva em conta o perfil do Município. Decerto que nos últimos anos as ocupações que mais admitiram foram as que não exigem grandes níveis de formação e que, portanto, oferecem baixa remuneração. O problema é a política de qualificação incluir tais ocupações em sua agenda.

---

<sup>54</sup> Informação obtida por duas estagiárias, do Curso de Serviço Social da UFRJ, que presenciaram tal acontecimento.

Se os cursos não atendem as demandas do mercado, ganha força a hipótese que são as entidades que ministram as aulas as maiores beneficiadas com o PLANFOR. Neste caso, a finalidade dos cursos termina em si mesma. Exemplo disto pode ser retirado da entrevista realizada com a representante do Sindicato dos Bancários, que diz:

“Os cursos são bem relativos. Tudo depende dos objetivos e o nosso maior problema é a redução de verbas pelo CODEFAT. Há uma tendência de você ficar mantendo em funcionamento cursos que, na verdade, têm por única função a existência do próprio curso. Não tenho nada contra montar cursos para fazer velas decorativas ou qualquer coisa neste sentido, mas não podemos querer que toda a população da cidade viva de fazer velas decorativas. Tem um limite para isso. Ou a Comissão faz realmente um estudo sério para saber para onde vai o mercado de trabalho no Rio de Janeiro, para ter projetos concretos de geração de emprego, ou é tapeação. **Vamos estar fazendo cursos para sustentar quem faz os cursos**” (entrevista realizada em junho de 2000, grifos nossos).

Ainda em relação às entidades, chama-nos a atenção a variedade de instituições contratadas através do PEQ. Em 2000, dos cursos realizados, o “Sistema S” realizou 53, a Social Democracia Socialista (SDS) 16, o Integrar, do Sindicato dos Metalúrgicos, 17, enquanto a UERJ, única universidade pública contratada, realizou apenas quatro. O mesmo procedimento permanece em 2001 e 2002, quando o “Sistema S” foi contratado para 59 e 29 cursos, respectivamente<sup>55</sup>.

A possibilidade de atuar através dos dois mecanismos - PEQs e Parcerias – também é um problema apontado nas entrevistas. A existências destas duas formas de atuação dentro do PLANFOR traduz-se, na prática, em sobreposição de cursos e clientelas, já que dentro de determinado município o trabalhador depara-se com a oferta de cursos tanto do PEQ quanto das Parcerias. A agravante, segundo o empresário e representante da Associação Comercial, é

---

<sup>55</sup> Temos apontado, ao longo deste trabalho, que as entidades têm sido as grandes beneficiadas com o PLANFOR e que o poder de contratá-las é utilizado pelos governos federal e estadual como mecanismo de legitimação. A partir de 2003, já com a gestão municipal dos recursos, a Prefeitura do Rio firmou convênio com apenas quatro instituições. Tal fato, se aponta maior controle na seleção e fiscalização das entidades, também pode sinalizar favorecimento de entidades que estão mais próximas da filosofia do atual prefeito.

que as Parcerias, por terem vínculo direto com o CODEFAT, têm um trâmite burocrático mais ágil, além de receberem maiores valores por aluno.

“A gente não consegue cumprir os nossos planos, seguir os rumos que nós gostaríamos que fossem seguido. Nós temos que subordinar nosso Plano, de certo modo, ao Governo do Estado. Isso não só no Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil. Muitas vezes outras instituições obtêm recursos diretamente do FAT, para fazer a mesma atividade. Então às vezes acontece que você pode ter atividades até paralelas na mesma área. Vamos exemplificar: você é uma instituição e eu sou a Comissão. Eu planejo fazer um curso de turismo no Rio e você também. Você recebe a verba diretamente do FAT e faz o curso. Eu recebo a verba, só que muito menor que você recebeu, e faço a mesma coisa. Então para que isso?” (entrevista realizada em 08/06/00).

Além destes problemas, determinadas entidades também se deparam com a duplicidade de papéis: representam seus segmentos na Comissão e atuam como executoras. Tal situação põe em cheque o papel fiscalizador da Comissão. Como é possível fiscalizar os cursos sendo os fiscais os próprios executores? Nesta situação encontra-se, por exemplo, o Sindicato dos Bancários. A opinião da presidente é esclarecedora:

“A função da Comissão é apenas pegar os cursos, ver quais são e propor. A partir do momento que os cursos são aprovados pela Comissão Municipal, saem completamente do nosso controle. Nós (Sindicato dos Bancários) acompanhamos porque somos uma entidade executora. Então uma entidade que propõe cursos ela executa e acompanha, mas é por acaso. Depois que o curso sai da Comissão não tem volta. O que é uma coisa muito ruim. A fiscalização não é da Comissão, a execução também não. Depois que montou o curso, aprovou na Comissão, vai para a Comissão Estadual e nunca mais volta” (entrevista realizada em junho de 2000).

Pela afirmação da Presidente do Sindicato dos Bancários, parece que acompanhar a implementação desta política é uma atividade que extrapola as finalidades da Comissão. Contudo, tal função está prevista no Decreto que a criou. É evidente que diante da frágil organização das Comissões de Emprego,

ora pela própria composição tripartite, que envolve interesses diversos e por vezes conflitantes, ora pela dinâmica de funcionamento, com reuniões mensais e trabalho praticamente voluntário, monitorar a execução dos cursos torna-se uma tarefa quase impossível. Em síntese, superar estes impasses e dificuldades torna-se desafio obrigatório para uma Comissão que queira para si mais que mera função legitimadora.

### 3.3. Niterói

Na última década, Niterói destacou-se como um dos municípios brasileiros que apresenta melhores índices de qualidade de vida. A geografia favorável, que congrega a proximidade com o centro do Rio a uma beleza natural, propícia ao turismo, tem feito do local uma alternativa para quem quer desfrutar das opções das grandes cidades com as características das menores. Niterói possui também alto índice de qualificação da população e uma das maiores rendas *per capita* do Estado. Este conjunto, contudo, não isenta a cidade dos problemas sofridos pelas metrópoles urbanas.

Com uma população de 459.451 habitantes, segundo o Censo de 2000, ocupa o quinto lugar do Estado, em número de habitantes, espalhados por 131,46 km<sup>2</sup> de área essencialmente urbana. Em 1998, o *Perfil do Município*, realizado pela Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia para a Comissão Municipal de Emprego, apontava uma média de 3,23 moradores em domicílios particulares, por família. Os investimentos realizados atraem para o município novos moradores e o crescimento da população residente em favelas é o maior reflexo. Em 1996 este número era de 28.223 pessoas, subindo para 50.020 no Censo de 2000.

Sendo o segundo maior empregador do Estado, ainda de acordo com o citado documento, Niterói possui 80% da força de trabalho reunida nos seguintes setores: serviços, com maior concentração de postos de trabalho (44.476 empregados); comércio (18.623 empregados); administração pública (16.891 funcionários); indústria de transformação (10.510 empregados) e

construção civil (4.906 empregados). Embora afetado pela estagnação econômica, o setor industrial permanece como um dos que mais gera empregos. Devido à proximidade com o mar, sobressaem-se as atividades ligadas aos estaleiros (navios e plataformas de petróleo), bem como as que giram em torno da indústria de pescados. Este setor ainda conta com uma dinâmica indústria da construção civil, apesar da alta rotatividade que envolve este tipo de trabalho. Também merecem destaque o ensino particular e a administração pública federal.

Os investimentos urbanísticos realizados nos últimos anos, além de melhorarem a qualidade de vida de seus munícipes, voltam-se para a tentativa de transformar Niterói em um pólo turístico. A construção do Museu de Arte Contemporânea (projeto de Oscar Neimeyer), a restauração de prédios históricos, como o Teatro Municipal João Caetano, e a criação de selos Niterói-Discos e Niterói-Livros, para produzirem e promoverem obras de artistas locais, são exemplos desta empreitada (documento citado).

O alto índice de escolaridade faz os trabalhadores inseridos no mercado formal “apresentarem os melhores índices de instrução observados no estado”. Na Região Metropolitana, excetuando o Rio de Janeiro – capital do Estado – é o município que mais emprega trabalhadores que concluíram o ensino superior. A escolarização contribui para que Niterói “concentre os maiores percentuais nacionais de chefes de domicílios com renda acima de 20 salários mínimos”, apesar de a maioria dos trabalhadores que recebe elevados rendimentos não trabalhar no município.

No citado *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, Niterói ocupa o 5º lugar entre os 100 municípios com menor grau de exclusão social, com uma média de 0,763<sup>56</sup> entre os indicadores analisados. A excelente colocação só não é acompanhada pelo índice de emprego formal que é de 0,288. Tal indicador confirma que, apesar dos investimentos, a característica de cidade dormitório ainda permanece.

---

<sup>56</sup> Quanto mais próximo da unidade, melhor o indicador.

O fato de estar bem colocada no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH não isenta o município de sofrer com os principais problemas que assolam a população brasileira: pobreza, violência, desemprego. Com um percentual de desocupados na casa dos 6,11% (IBGE - abril/1998), a implementação de políticas de emprego pode ser uma alternativa para que o desemprego não comprometa a qualidade de vida alcançada.

### 3.3.1. A Comissão Municipal de Emprego

A Comissão Municipal de Emprego de Niterói surgiu em 1997, quando o Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, resolveu impulsionar a criação das comissões municipais. Com este propósito, distribuiu um manual explicativo e realizou encontros e seminários com todos os municípios interessados. No Estado do Rio de Janeiro, a Comissão Estadual de Emprego foi instituída pelo Decreto nº 21.470 de 01/06/95, sendo homologada pelo CODEFAT em 07/02/96, mas teve seu funcionamento limitado, já que, em 1996, o então Secretário Estadual, Claudemir de Andrade, não tomou as devidas providências para que o Plano Estadual de Qualificação (PEQ) fosse implementado, tendo o Estado de devolver à União a totalidade dos recursos recebidos, acrescida de juros e correções.

Assim, com base no ocorrido no ano anterior, em 1997, o Estado do Rio não entrou no planejamento do PLANFOR, já que um dos critérios para tal é o histórico realizado. Com a mudança no secretariado, assumiu a pasta Marcos Maranhão, que resolveu recuperar o tempo perdido, para que o Estado não ficasse sem os recursos do FAT. Sendo a criação das comissões condição para o repasse das verbas, os municípios foram, a partir de então, estimulados a criá-las.

Instituída pelo Decreto Municipal nº 7589/97, em 16 de julho de 1997, como órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, a Comissão Municipal de Emprego de Niterói inicialmente vinculou-se à Secretaria Municipal de Promoção Social, uma vez que o município não possui Secretaria

de Trabalho. Esta secretaria tinha por competência “desenvolver junto à população de baixa renda a política de emprego e geração de renda; o amparo social e; a realização de projetos habitacionais”. Em 18 de dezembro de 2000, através da Lei nº 1819, esta Secretaria se une à Secretaria Municipal de Integração e Cidadania, seguindo a determinação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, em seu artigo 5º, prevê o comando único para as ações de assistência social em cada esfera de governo. A fusão das duas secretarias dá origem a Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social.

A inexistência de uma secretaria de trabalho, se, por um lado, pode significar avanços na articulação com as demais políticas, já que a política de assistência tem esse papel agregador, por outro reflete um certo descaso do poder local em relação a esta temática. Nossa pesquisa revela que, em Niterói, a Comissão de emprego também ficou relegada aos cursos de capacitação do PLANFOR. Contudo, os programas de geração de emprego e renda, desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social para a população de baixíssima renda, são concebidos como parte da política de emprego. Esta associação tem levado à compreensão de que somente os pobres merecem a proteção do Estado, no que refere à temática do desemprego. Dentre as ações desenvolvidas por esta Secretaria, de acordo com a subsecretária Maria das Graças Raphael, em entrevista realizada em 29 de outubro de 2002, são considerados parte integrante da política de emprego os seguintes programas:

- ✓ Rumo à Cidadania;
- ✓ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- ✓ Núcleo de Atenção à Família (NAF);
- ✓ Ações de Geração de Emprego e Renda (qualificação e cooperativismo).

Cumprir notar que os programas citados pela subsecretária fazem parte da política de assistência social e, como tal, não estão no horizonte da Comissão Municipal de Emprego. De acordo com o Art. 2º do Regimento Interno, esta Comissão tem por finalidade:



“consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração de um serviço público, estabelecer diretrizes e prioridades e acompanhar a implementação de políticas públicas de fomento à geração de emprego e renda, bem como de promoção e incentivo à modernização das relações de trabalho no município de Niterói, observados os critérios definidos pela resolução nº 80, de 19/04/95, e nº 114, de 01/08/96, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT”

As funções da Comissão vão muito além do planejamento e acompanhamento do programa de qualificação, mas, na prática, seu cotidiano reduz-se ao universo da capacitação profissional, mais especificamente ao que compete ao município no PEQ. Exemplo disto pode ser retirado da entrevista realizada com o Secretário Executivo, que diz:

“As Comissões precisam ser menos tímidas, deixar de apenas discutir entre elas ou entre os seguimentos que as compõem. Elas têm que ir à sociedade, falar claramente que elas não se limitam apenas a discutir, encaminhar para os cursos e fiscalizar estes cursos. Elas são mais do que isso. Elas são órgãos institucionais tripartites que têm por finalidade formular as políticas públicas de geração de emprego e renda” (entrevista em 22/10/02).

A visão de que a Comissão não deve limitar-se ao escopo do que o FAT financia também é assumida pelos empresários. O representante do Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas Doces e Conservas Alimentícias de Niterói, que, na época, presidia a Comissão, tece duras críticas ao seu funcionamento:

“Olha, na minha ótica, a Comissão de Emprego foi criada pelo governo federal, junto com o governo local, mas tem uma formulação toda errada. Porque ela só se preocupa em fazer projetos para tirar dinheiro do FAT. (...) Na minha ótica, as Comissões estão todas erradas em seu sistema de funcionamento. A Comissão só se reúne uma vez por mês, para uma atividade de buscar, uma vez por ano, conseguir verba do FAT para a cidade. Cria-se uma Comissão, chama-se empresários, sindicatos dos trabalhadores, chama-se até o Secretário do município, e ficam o ano todo discutindo isso” (entrevista em 22/05/02).

O interessante observar é que os entrevistados parecem não perceber que a Comissão não é uma coisa abstrata, mas fruto e resultado dos encaminhamentos dados por aqueles que a compõem. Decerto que o Regimento Interno apresenta funções que extrapolam as competências de

uma Comissão deste porte. No entanto, se a Comissão está restrita ao PEQ é porque seus membros a estão conduzindo desta forma. Deste reducionismo nem mesmo os sindicatos se diferenciam, como se depreende desta passagem retirada da entrevista de um representante sindical:

“Existem sindicatos que continuam naquele dilema, o representante continua participando porque quer, porque a entidade não está dando a mínima, porque tem a visão de que a Comissão não vai ajudar em nada. Primeiro, porque parte do princípio de que a Comissão vai viver só de verba do FAT. Vai ficar só administrando cursos; isso nunca vai para frente se ficar assim” (Entrevista com o representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, em 19/09/02).

Apesar de lamentar-se desta visão tacanha dos sindicatos, o representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, na época presidente da Comissão, afirmou estar fazendo diferente em sua gestão na presidência da Comissão. “Mas, graças a Deus, na minha gestão não está sendo assim. Eu estou conseguindo alguns convênios, por fora da verba do FAT, que estão gerando mais qualificação e postos de trabalho”. Esta afirmação também não escapa ao personalismo observado na entrevista dos empresários quando estes estavam na presidência.

Em Niterói, antes da mobilização do Executivo para instituir a Comissão, houve a ação dos sindicatos de trabalhadores que, assim que tomaram ciência da existência da Lei, iniciaram um movimento pressionando o Prefeito para criar a Comissão. Neste movimento, ganharam a adesão de alguns integrantes do Partido dos Trabalhadores, que encamparam a luta com o governo, e mais tarde dos empresários (idem).

A formação da Comissão deu-se de maneira distinta entre os segmentos. A parte governamental foi designada pelo Prefeito. Os empresários, segundo entrevista com o representante do Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas Doces e Conservas Alimentícias de Niterói, em 22/05/02, foram convidados. “Eu fui convidado, aceitei e estou lá até hoje”. Esta afirmativa demonstra que não

houve nenhum tipo de discussão coletiva para a indicação da representação patronal. A escolha deu-se de forma personalizada e individualizada. Já na bancada dos trabalhadores, segundo o representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, houve muita briga, pois no início, embora sem saber direito o que era a Comissão e para que servia, todo mundo queria fazer parte. “A confusão foi muito grande, os trabalhadores saíram, sentaram e decidiram entre os sindicatos dos trabalhadores quem iria participar e em qual situação”.

**TABELA 28**  
**Primeira Composição da CME de Niterói**

Representantes do Governo	Representantes dos Trabalhadores	Representantes dos Empresários
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria Municipal de Promoção Social e seu suplente;</li> <li>○ Agência Municipal de Desenvolvimento e seu suplente;</li> <li>○ Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia e seu suplente;</li> <li>○ Secretaria Municipal de Educação com Suplente da Secretaria Municipal de Saúde;</li> <li>○ Posto SINE-RJ de Niterói e seu suplente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicação (SINTEL) e seu suplente;</li> <li>○ Sindicato dos Trabalhadores da UFF (SINTUFF) e seu suplente;</li> <li>○ Sindicato dos Professores de Niterói e São Gonçalo (SIMPRO) com suplente do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Asseio e Conservação de Niterói e São Gonçalo;</li> <li>○ Sindicato de Trabalhadores nas Empresas Ferroviárias do Estado do Rio de Janeiro (STEFRJ) com suplente do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado do Rio de Janeiro;</li> <li>○ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Mecânicas, Metalúrgicas de Niterói com suplente do Sindicato dos Empregados em Estabelecimento Bancários de Niterói.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico no Estado do Rio de Janeiro e seu suplente;</li> <li>○ Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas e Doces e Conservas Alimentícias de Niterói com suplente do Sindicato das Indústrias de Panificação e Confeitaria de Niterói e São Gonçalo;</li> <li>○ Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Niterói e seu suplente;</li> <li>○ Associação Comercial e Industrial de Niterói e seu suplente;</li> <li>○ Sindicato dos Lojistas do Comércio de Niterói e seu suplente.</li> </ul>

Fonte: Ata da reunião de instalação da CME, realizada em 12/08/1997.

Esta composição não tem sido sempre a mesma. A análise das atas revela constantes mudanças, não só dos representantes, como também das instituições. Tais alterações acabam por comprometer os encaminhamentos, já que a rotatividade dos membros torna difícil manter a continuidade do trabalho.

Além da alta rotatividade, um outro problema, ainda mais grave, põe em risco o bom andamento da Comissão: as ausências de conselheiros às reuniões. Segundo levantamento realizado através das atas, há representantes que sequer foram a uma reunião. Estes dados nos induzem às seguintes conclusões:

- i) que há um descompromisso do representante com a Comissão e com a instituição que representa;
- ii) que a representação é fictícia;
- iii) que o Regimento Interno não está sendo cumprido;
- iv) que as faltas acabam por gerar um sobretabalho para os que participam;
- v) que o conselheiro parece representar a si mesmo, já que não informa ao suplente para que este compareça.

Dentre as faltas mais constantes, chama-nos a atenção a Secretaria Municipal de Projetos Especiais em Educação, tendo o maior número de faltas entre os representantes governamentais nos anos de 1997 e 1998. Em 2001, a Secretaria de Educação e Cultura esteve presente em apenas uma das 11 reuniões realizadas. Por ser uma secretaria central para que se articule educação e educação profissional, tal ausência é mais um indicativo da desarticulação intragovernamental, mesmo na esfera municipal, local privilegiado para este tipo de interação. Como observado neste trabalho, a educação profissional vem tomando para si a tarefa de implementar cursos de alfabetização de adultos e de complementação da escolaridade suprimindo, desta forma, falhas da política de educação.

No segmento dos trabalhadores, é peculiar que, no primeiro ano de funcionamento, **nenhum** representante tenha estado em todas as reuniões,

sendo a situação do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Niterói e Itaboraí a mais grave, comparecendo a apenas três de 15 reuniões<sup>57</sup>.

O comparecimento dos trabalhadores só se intensifica quando estes assumem a presidência, fato que foi observado pelo secretário executivo. “Até a bancada dos trabalhadores assumir a presidência da Comissão, o comparecimento desta bancada era muito baixo. Estavam sempre faltando” (entrevista com o Secretário Executivo, em 22/10/02).

Já para o representante dos trabalhadores, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, a bancada dos empresários também não comparecia às reuniões, situação que, segundo ele, começou a se reverter com o seu mandato a presidência. Ao analisar a relação da Comissão com os empresários, enfatizou:

“Está melhorando muito. Antes os empresários não compareciam as reuniões, não participavam, não levavam a sério. Agora, pelo menos no meu mandato, eles têm participado mais. E estão se comprometendo mais com a Comissão a ponto de, na presença de toda a Comissão, pedirem desculpas pelas faltas e se colocarem à disposição da Comissão para o que ela precisar. Isso é uma mudança muito boa” (entrevista realizada em 10/09/02).

Se formos considerar o compromisso com a Comissão pela presença nas reuniões, de acordo com as tabelas abaixo, não restam dúvidas de que as três bancadas estão deixando a desejar. Em 1997 o segmento dos trabalhadores foi o que menos compareceu às reuniões. Já em 1998 e em 2001, o segmento com menor presença foi o dos empregadores. Em 1998, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas não compareceu a nenhuma das oito reuniões analisadas e o Sindicato dos Lojistas do Comércio de Niterói faltou a sete, mas justificou a ausência em três. Em 2001, o Sindicato dos Empregados e Estabelecimentos Bancários de Niterói e Região, assim como a Secretaria de Educação e Cultura, tiveram somente uma presença.

O volume de faltas, com ou sem justificativa, reforça a idéia de que o conselheiro representa a si mesmo, já que em nenhuma das faltas foi

---

<sup>57</sup> Atas de agosto de 1997 a agosto de 1998.

observada a substituição pelo suplente. Se, no primeiro ano de existência, havia o cuidado em justificar as ausências, com o passar dos anos esta preocupação foi posta de lado. Nas atas de 2001 e 2002<sup>58</sup> não há nenhum registro de justificativa para as faltas. A exigência de *quorum* para a realização das reuniões também parece não ter sido cumprida, sendo estas realizadas até com apenas sete integrantes, quando o mínimo exigido é de dez.

**TABELA 29**  
**Presença dos Membros nas Reuniões da CME de Niterói**  
**Agosto de 1997 a Agosto de 1998**

<b>Representantes do Governo</b>	<b>Ano de 1997</b>	<b>Ano de 1998</b>
○ Secretaria de Promoção Social	07	08
○ Agência de Desenvolvimento Municipal	07	07
○ Secretaria Municipal de Projetos Especiais em Educação	03	03*
○ Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia	05*	06*
○ SINE/RJ	04	04
○ <b>Total das reuniões</b>	<b>07</b>	<b>08</b>
<b>Representantes dos Trabalhadores</b>	<b>Ano de 1997</b>	<b>Ano de 1998</b>
○ Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicação (SINTEL)	05*	04*
○ Sindicato dos Trabalhadores da UFF (SINTUFF)	02	06
○ Sindicato dos Professores de Niterói e São Gonçalo (SIMPRO)	02	06*
○ Sindicato de Trabalhadores nas Empresas Ferroviárias do Estado do Rio de Janeiro (STEF RJ)	07	06*
○ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Mecânicas, Metalúrgicas de Niterói	03	0
○ <b>Total das atas reuniões</b>	<b>07</b>	<b>08</b>
<b>Representantes dos Empregadores</b>	<b>Ano de 1997</b>	<b>Ano de 1998</b>
○ Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico no Estado do Rio de Janeiro	07	08
○ Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau, Balas, Doces e Conservas Alimentícias de Niterói	06	06*
○ Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Niterói	04	02*
○ Associação Comercial e Industrial de Niterói	06	06
○ Sindicato dos Lojistas do Comércio de Niterói	04*	01*
○ <b>Total das reuniões</b>	<b>07</b>	<b>08</b>

Fonte: Atas da Comissão Municipal do Trabalho de Niterói, no período de agosto de 1997 a agosto de 1998.

\*Algumas faltas foram justificadas.

<sup>58</sup> Não tivemos acesso às atas de 1999 e 2000.

**TABELA 30**  
**Presença dos Membros nas Reuniões da CME de Niterói - 2001**

<b>Representantes do Governo</b>	<b>Ano de 2001</b>
○ Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social <sup>59</sup>	10
○ Secretaria Executiva do Prefeito/Subsecretaria de Ciência e Tecnologia	10
○ Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Desenvolvimento	03
○ Conselho Executivo Municipal de Niterói	11
○ Secretaria de Educação e Cultura	01
○ SINE/RJ	06
<b>Representantes dos Trabalhadores</b>	<b>Ano de 2001</b>
○ Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Alimentação e Afins de Niterói	07
○ Sindicato dos Trabalhadores da UFF (SINTUFF)	06
○ Sindicato dos Professores de Niterói e São Gonçalo (SIMPRO)	11
○ Sindicato dos Empregados nos Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Niterói, São Gonçalo e Região dos Lagos	06
○ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Mecânicas, Metalúrgicas de Niterói	05
○ Sindicato dos Empregados e Estabelecimentos Bancários de Niterói e Região	01
<b>Representantes dos Empregadores</b>	<b>Ano de 2001</b>
○ Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau, Balas, Doces e Conservas Alimentícias de Niterói	10
○ Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico no Estado do Rio de Janeiro	07
○ Câmara dos Dirigentes Lojistas	07
○ Associação Comercial e Industrial de Niterói	04
○ Representação Regional da FIRJAN - Leste Fluminense	03
○ Sindicato das Empresas de Processamento de Dados, <i>Software</i> e Serviços Técnicos de Informática do Estado do Rio de Janeiro (SEPRORJ)	02
<b>Total de reuniões</b>	<b>11</b>

Fonte: Atas da Comissão Municipal do Trabalho de Niterói, no período de fevereiro a dezembro de 2001.

O período analisado revela que o papel da Comissão está restrito às questões relacionadas aos cursos financiados pelo FAT. Tanto nas atas quanto nas entrevistas, não encontramos subsídios que permitam verificar que a atuação vai além do PEQ. A finalidade exposta anteriormente, ou seja,

<sup>59</sup> Em 14 de maio de 2003, através do Decreto nº 8996/2003, a Secretaria Municipal de Integração, Cidadania e Promoção Social passou a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social.

consubstanciar a participação e estabelecer diretrizes e prioridades para a política de emprego e renda, é apenas mais um item esquecido do Regimento Interno.

A participação via representação, como observado, dá-se através da auto-representação, ou seja, embora o assento na Comissão seja da instituição, não percebemos nenhum tipo de articulação ou discussão que dê subsídios para o representado e este vem atuando por si mesmo.

Quanto às políticas de fomento à geração de oportunidades de emprego e renda, além da qualificação profissional não há atuação da Comissão neste sentido. Em relação ao PROGER, os registros mostram apenas que foram convidados representantes da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil para ministrarem palestras sobre o tema. Já as entrevistas relatam que o programa não funciona devido à falta de interesse dos bancos, que não obtêm lucros com este tipo de financiamento, e que a Comissão não tem ingerência sobre o mesmo.

“O papel da Comissão é só denunciar, porque a gente não tem acesso a nada do PROGER. Na prática não acontece nada, então a Comissão não pode fazer nada. Teria de viabilizar o dinheiro para alguém, mas ninguém consegue. Então não temos papel nenhum” (representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, entrevista realizada em 10/09/02).

A visão deste representante sindical é confirmada na entrevista com o Secretário Executivo que, quando perguntado sobre a existência do PROGER no município, dá a seguinte resposta: “Existe. Nós aqui não temos conhecimento do seu funcionamento, mas ele existe”. Já para a mesma pergunta o representante do Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas Doces e Conservas Alimentícias de Niterói, responde: “Não sei, acho que tem, não lembro o nome da rua”. Esta resposta revela um total desconhecimento sobre o Programa, fato que se torna mais relevante porque, na época, o empresário estava na presidência.

Em síntese, a pesquisa revela que, a não ser pela qualificação profissional, em Niterói, a Comissão não tem razão para existir. Esta



constatação pode indicar que o único fator que justifica seu funcionamento é a possibilidade de utilizar o FAT. Logo, se o PLANFOR for extinto, a Comissão perderá seu único papel: o de elaborar e acompanhar o Plano Estadual de Qualificação (PEQ). A dependência dos recursos do FAT nos leva a induzir que as Comissões são criadas muito mais por motivações políticas e econômicas que sociais.

### 3.3.2. Os Cursos

Em relação aos cursos ofertados pelo Plano Estadual de Qualificação (PEQ), as avaliações são semelhantes. Tanto os trabalhadores quanto os empregadores concordam que os cursos não melhoram as condições de empregabilidade dos trabalhadores porque são muito fracos.

“São muito fraquinhos, não qualificam. Não serve nem como certificado porque o empresário sabe que o curso é muito ruim e vai preferir outro profissional que esteja mais qualificado” (representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, entrevista realizada em 10/09/02).

Esta constatação, todavia, não é vista como motivo para a Comissão não trabalhar com os cursos, o que nos leva ao seguinte questionamento: se for consenso que os cursos são fracos e que não melhoram as condições de empregabilidade, a Comissão estaria vendendo ilusões aos trabalhadores?

A malversação dos recursos públicos torna-se mais grave, porque somada à ilusão criada no imaginário do trabalhador. É aí que está um dos maiores equívocos desta política. A clientela focalizada encontra-se, além de excluída do mercado, destituída de esperança. A expectativa de arrumar um trabalho a partir do curso pode transformar-se em mais uma frustração.

Acreditamos não haver dúvidas que um trabalhador, desempregado ou não, busca um curso de capacitação porque vê neste a chance de melhorar suas condições no mercado de trabalho. Com este objetivo dedica parte do seu tempo na busca de conhecimentos e técnicas que possam ampliar suas possibilidades. Se os cursos oferecidos pelo PEQ não contemplam este

objetivo, a dedução lógica é que os trabalhadores estão sendo iludidos. A exigência do cumprimento de metas e a necessidade de apresentar elevados resultados quantitativos sobrepõem-se aos interesses dos trabalhadores e contribui para a manutenção dos atuais índices de desemprego.

Um outro problema apontado refere-se ao fato de os cursos não acompanharem a demanda do mercado e nem a vocação local, concentrando-se, em sua maioria, em serviços pessoais. Tal direcionamento é resultado, de um lado, da clara opção do CODEFAT em investir na lógica do empreendedorismo, priorizando cursos que capacitem para o trabalho autônomo, como pode ser comprovado pelo Curso de Oportunidade de Negócios de Turismo, que só em 2001 formou 4.680 treinandos. De outro, da baixa escolaridade dos treinandos, que os condiciona a cursos sem muita exigência técnica e intelectual. Nas tabelas com os cursos ministrados em 2000, 2001 e 2002<sup>60</sup>, as observações anteriores podem ser comprovadas. Em 2000, dos 122 cursos ministrados, aproximadamente 30 são básicos ou introdutórios. Agrupando os cursos por alguns setores, os mais freqüentes são: motorista, mecânicos em geral, construção civil, escritório, confecção e costura, consertos em geral, informática, alimentação e educação. Nos anos seguintes, a lógica permaneceu a mesma. Em 2001, dos 97 ministrados, 15 foram de nível básico, 11 podem ser enquadrados no campo das artes e/ou artesanato e nove na área de educação. Em síntese, em sua maioria são cursos ou voltados para o setor de serviços ou para o trabalho autônomo.

A princípio não há nada errado com esta escolha, posto que aí estão algumas das ocupações que mais admitiram nestes anos<sup>61</sup>. Sem termos a carga horária de cada um, mas tendo por referência a carga horária média (que em

---

<sup>60</sup> As tabelas com os cursos foram disponibilizadas pela SETRAB. Como exemplo, anexamos os cursos ministrados no ano de 2000.

<sup>61</sup> De acordo com o Perfil do Município, na página do Ministério do Trabalho e Emprego, algumas das ocupações que mais admitiram nos anos de 2000, 2001 e 2002 foram: trabalhadores da construção civil, porteiros, caixa, telefonistas e operadores de telemarketing, motoristas, cozinheiros, vigia, atendente de lanchonete, auxiliar de escritório em geral, vendedor de comércio varejista, trabalhadores braçais. Cumpre lembrar, que também são estas as ocupações com maior número de desligamentos, o que caracteriza a alta rotatividade. Vide, <http://perfildomunicipio.datamec.com.br>

2000 foi de 62,4 horas para os PEQs) e o público alvo do PLANFOR, a conclusão possível é que ao término do curso o trabalhador encontra-se quase nas mesmas condições que em seu início. Uma vez mais vale a afirmação que não é possível formar um trabalhador de uma hora para outra.

As tabelas também revelam que, embora haja redução no número de cursos, o mesmo não acontece com o número de treinandos. Disto se apreende as seguintes questões: i) que o município está capacitando muitos trabalhadores para as mesmas funções, o que, evidentemente, compromete a absorção pelo mercado; ii) que há maior número de treinandos por entidade, logo, mais recursos.

Em Niterói, a despeito da crise, o setor naval tem empregos disponíveis, mas necessita de trabalhadores qualificados. Este setor vinha sendo pouco considerado pela própria Comissão, o que, na opinião do representante do Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas Doces e Conservas Alimentícias de Niterói, era responsabilidade da Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB).

“Eu tenho emprego na mão para gerar, basta treinar que eu vou ter emprego, mas eu não consigo que a SETRAB, que é um órgão estadual, pague os cursos para o cara desempregado na mesma hora. Quer pagar curso que não tem sentido, com os quais eu não vou empregar ninguém. Eu tenho cinco mil empregos para estaleiros, com salário de mais de mil e oitocentos reais. É só a SETRAB mandar fazer aqueles cursos ali que, terminado o curso, o cara está empregado. Aí ela vem aqui e quer pagar curso de cozinheira, de costureira, de artesanato, com os quais, no final de tudo, ninguém se emprega”.

No PEQ de 2002 esta demanda foi finalmente atendida, com a inclusão dos cursos de solda MIG/MAG e aperfeiçoamento em solda de Eletro-Revestido. A contratação desses alunos por um estaleiro da cidade coloca, pela primeira vez, a oportunidade de a Comissão perceber o impacto social dos cursos. Os 140 alunos capacitados pelo SENAI serão empregados por um período de quatro anos para a construção de dez embarcações encomendadas pela empresa Barcas S.A.

Apesar disto, as avaliações negativas em relação à qualidade dos cursos estão presentes em todas as entrevistas e em alguns relatórios. Dos cursos ministrados em 2002, “à exceção do ‘Sistema S’, o resto das entidades executoras no ano de 2002 foi um verdadeiro fiasco: técnico, pedagógico e ético” (Relatório da CME - Mandato dos Trabalhadores sob a presidência do representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói). Embora o relatório não especifique os problemas encontrados, a afirmativa confirma a necessidade de fiscalização mais rigorosa, já que, dos 1.600 treinandos, apenas 20 foram capacitados pelo SESI, 120 pelo SEBRAE e 140 pelo SENAI. O documento também confirma a tendência verificada em anos anteriores: dos 55 cursos oferecidos, há a predominância dos que possibilitam o exercício do trabalho de forma autônoma.

A ausência de uma rotina de avaliação compromete os resultados e a credibilidade do programa. Como os pré-requisitos para as entidades ministrarem os cursos são muito flexíveis, as fraudes são gritantes. “A gente já pegou curso aqui, na fiscalização, de uma instituição de informática que foi aceita pela SETRAB para oferecer os cursos, sem ter os computadores” (representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Niterói, entrevista realizada em 10/09/02).

A fiscalização não é feita de maneira sistemática, segundo o representante do Sindicato das Indústrias de Massas Alimentícias, Biscoito, Produtos de Cacau e Balas Doces e Conservas Alimentícias de Niterói, até mesmo porque a Comissão nem sempre é informada pela SETRAB onde serão realizados os cursos. “Eu, quando sei onde é o curso, mando fiscalizar por conta própria, mas não adianta de nada nossa fiscalização”. Apesar da iniciativa do representante dos empresários, não há na Comissão uma metodologia de monitoramento que acompanhe a implementação dos cursos, nem mesmo um mecanismo que cheque os resultados, ou seja, se os trabalhadores conseguiram uma colocação ou ampliaram a renda após a

conclusão dos mesmos. Ao ser indagado a respeito de quantos treinandos já foram absorvidos pelo mercado de trabalho, o Secretário Executivo responde:

“Esse tipo de informação nós deveríamos ter, para a gente melhor acompanhar a política de emprego, mas não temos. Porque nós apenas elaboramos o PEQ e encaminhamos os trabalhadores. Depois disso, nós não temos retorno se o curso foi bom, ou foi concluído. Se o trabalhador conseguiu algum emprego após ter feito o curso. A Comissão só obtém alguma informação a mais quando o trabalhador volta aqui para fazer alguma reclamação, ou até mesmo para pedir emprego. Alguns voltam para se cadastrar em outro curso, mas é uma falha nossa; não temos isso contabilizado para poder te dizer quantos são” (entrevista realizada em 22/10/02).

Em resumo, em Niterói, apesar de o esforço e da iniciativa de alguns membros da Comissão, não há um programa de monitoramento dos cursos e o acompanhamento dá-se de forma isolada e amadora. Os critérios para contratação das entidades, além de bastantes flexíveis, são estipulados pela SETRAB, o que deixa a Comissão com poucas possibilidades de intervir. O resultado, todavia, não difere dos demais municípios analisados: metas quantitativas cumpridas, baixa qualidade dos cursos e poucas chances para o trabalhador.

A partir de meados de 2002, com o afastamento do Prefeito Jorge Roberto da Silveira para concorrer ao Governo do Estado, assumiu o vice, Godofredo Pinto, que, segundo as entrevistas, deu um novo tratamento à Comissão. O novo Prefeito exige maior participação das secretarias na Comissão. No entanto, em novembro de 2002, fez um decreto que modificava substancialmente o caráter da Comissão, retirando-lhe o papel deliberativo. A leitura do primeiro artigo é conclusiva:

“Art. 1º - Fica instituída, no âmbito da Secretaria de Integração, Cidadania e Promoção Social, a Comissão Municipal de Emprego de Niterói, **de caráter consultivo**, que terá a finalidade de consubstanciar a participação da sociedade organizada na administração de um sistema público de emprego” (Decreto nº 8843/02).

É de se estranhar que, justamente, um prefeito que vem sendo apontado como mais democrático tenha tomado tal decisão. O resultado desta medida só se verá a partir de 2003, período que extrapola a nossa análise.

### 3.4. Resende

No Estado do Rio de Janeiro, a cidade de Resende transformou-se em uma das forças do interior graças à conjugação entre indústria, agropecuária e turismo. A pecuária de leite, da qual na década de oitenta foi a segunda maior do Estado, é, ainda hoje, uma das principais fontes de renda do Município; mas é o setor industrial o que mais cresce nos últimos anos. Situada na Região das Agulhas Negras<sup>62</sup>, a localização estratégica entre Rio e São Paulo, cujo principal acesso é a Rodovia Presidente Dutra, soma-se a condições favoráveis de infra-estrutura, permitindo-lhe atrair para o Município a instalação de poderosas indústrias. Resende rompe com a idéia de que o interior só serve às atividades rurais.

A região, conhecida pelas belezas naturais, abriga uma área de proteção ambiental e um dos mais conhecidos distritos turísticos do interior: Visconde de Mauá. Seus 104.549 habitantes convivem em uma área de 1.101 quilômetros quadrados, localizados entre terras planas, vales e montanhas. O desenvolvimento com preservação ambiental, mais que uma opção ecológica é uma estratégia, já que o turismo é um forte componente econômico.

Apesar de todo este potencial, no Atlas da Exclusão Social o pior indicador do Município é justamente o que mede o índice de empregos - 0,251. Tal resultado pode ser fruto do período da pesquisa, o ano de 2000, ou da falta de mão-de-obra especializada no local, o que faz com que as indústrias requisitem trabalhadores de outras regiões. A instalação das indústrias ocasionou na região um fluxo migratório que, evidentemente, não é isento de problemas. O índice de desigualdade social (0,275) é a prova de que a conjugação turismo, agropecuária e indústria não tem beneficiado a população em seu conjunto.

---

<sup>62</sup> A Região das Agulhas Negras, localizada entre três dos maiores mercados consumidores nacionais - Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte - é apontada como o "eldorado da economia fluminense". Ali estão instaladas: montadoras de ônibus, caminhões e carros, fabricantes de pneus, produtos químicos, alimentos, computadores e energia nuclear através das Indústrias Nucleares do Brasil (INB). Revista Expansão Nacional. Ano VI, nº 81, outubro de 2000.

Embora o Município não conte com uma secretaria exclusiva, a preocupação com a qualificação da mão-de-obra tem estado na mesa de negociações do governo. Em 1998, o SENAI, em convênio com a Volkswagen, criou um Centro de Treinamento Automotivo, com capacidade para formar até 1000 alunos por ano. Com a instalação da PSA/Peugeot-Citroën, novo convênio foi firmado para criar o Segundo Centro de Treinamento Automotivo, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Apesar destas iniciativas, a pesquisa realizada com a Comissão Municipal de Emprego de Resende revela que este colegiado pouco tem aproveitado este pólo industrial para resolver o problema do desemprego no Município. É o que comprova a ata da Comissão Municipal de Emprego, de 04 de fevereiro de 2002.

“Hoje nós temos ferramentas oficiais constituídas para regular a educação para o trabalho (SINE e Comissão Municipal de Emprego) no Município, mas os trabalhadores estão ficando de fora do mercado de trabalho, já que não há uma articulação com o empresariado dentro de sua área de formação”.

#### 3.4.1. A Comissão Municipal de Emprego

Criada pelo Decreto nº 095, de 19 de maio de 1997, a Comissão Municipal de Emprego de Resende foi instituída no âmbito do Departamento do Trabalho e Promoção Social, da Secretaria Municipal da Seguridade Social. Surge assim, no movimento alavancado pelo Governo do Estado, para pôr o Rio de Janeiro no planejamento do CODEFAT, já comentado anteriormente.

Como a maioria das Comissões que surgiu nesta época, em Resende, o Decreto de criação é cópia fiel do modelo sugerido no *Manual de Orientação para Instalação e Funcionamento*, elaborado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social<sup>63</sup>, para subsidiar os municípios na criação das Comissões. Desta forma, a Comissão é instituída com “caráter permanente e deliberativo, com a finalidade de consubstanciar a participação da sociedade

---

<sup>63</sup> Posteriormente esta Secretaria se dividiu, dando origem à Secretaria Estadual do Trabalho (SETRAB).

organizada na administração de um Sistema Público de Emprego” (Decreto nº 095, Art. 1º).

**TABELA 31**  
**Primeira Composição da CME □ Resende**

Representantes do Governo	Representantes dos Trabalhadores	Representantes dos Empresários
○ Departamento do Trabalho e Promoção Social e seu suplente	○ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil, ladrilhos hidráulicos de mármore e granitos, de montagens industriais, da construção de estradas, pavimentação e obras, terraplanagem em geral e do mobiliário de Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Itatiaia, Rio Claro, Quatis e Porto Real e seu suplente	○ Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e seu suplente
○ Secretaria Municipal de Educação e seu suplente	○ Sindicato dos Trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas, de material elétrico, de material eletrônico e de informática de Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Itatiaia e Quatis e seu suplente	○ Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Resende (ACIAR) e seu suplente
○ Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo e seu suplente	○ Sindicato dos Trabalhadores rurais de barra Mansa e Resende e seu suplente	○ Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e seu suplente
○ SINE -RJ e seu suplente	○ Sindicato dos Empregados no Comércio de Resende e Itatiaia e seu suplente	○ Balcão SEBRAE e seu suplente

Fonte: Decreto nº 095 de 19 de maio de 1997.

Aqui, esta composição também não tem sido sempre a mesma. As mudanças, não só dos representantes, como também das instituições comprometem os encaminhamentos, já que a rotatividade dos membros torna difícil manter a continuidade do trabalho

Em Resende, as competências da Comissão não divergem das demais comissões aqui analisadas; ou seja, são competências praticamente



impossíveis de serem cumpridas por um colegiado que não tem o papel executivo, mas caráter político. Por exemplo: “propor ao SINE-RJ, **com base em relatórios técnicos, medidas efetivas** que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho” (Art. 5º do Regimento Interno, grifos nossos). Tal competência nos induz a pensar quais as condições que a Comissão tem para propor tais medidas, já que a elaboração dos tais relatórios técnicos requer a disponibilidade de dados, tempo e pessoal, que a Comissão não tem. Por outro lado, também não nos parece que o SINE tenha condições de efetivar medidas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho.

Em 1997 a Secretaria Municipal da Seguridade Social se dividiu e a questão do trabalho ganhou maior relevância com a criação da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social. A vinculação do trabalho à política de assistência social confirma nossas análises que, no Brasil, o tratamento dado à política de emprego caminha na lógica assistencial. Como o turismo e a indústria são importantes fontes de emprego no local, é de se estranhar que esta política não tenha sido alocada na Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo.

A proposta de instalar estas duas políticas na mesma secretaria é condizente com o tratamento que a questão do trabalho vem recebendo em nosso país. O crescimento do desemprego coloca para os municípios a necessidade de apresentarem projetos e alternativas a esta problemática. Tais alternativas, contudo, não caminham no sentido de criar condições para que novos postos de trabalho sejam gerados. Por exemplo, com a ampliação da ação do Executivo nas políticas de saúde, educação e infra-estrutura, ou através da intervenção direta nos setores econômicos. Em Resende, se existem negociações entre a Prefeitura e as indústrias ali instaladas para aproveitamento da mão-de-obra local, tais negociações não passam por esta Secretaria.

Na Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social, os programas e projetos no âmbito do que pode ser considerada uma política pública de emprego estão mais próximos da ação assistencial que da geração de trabalho e renda. O relatório de gestão desta secretaria para o ano de 2001 não deixa dúvidas a este respeito. Nos programas de atenção à criança e ao adolescente, encontramos ações de geração de renda e ações caracterizadas como trabalho educativo. Na linha da geração de renda, o Programa Vaga Legal, estacionamento rotativo de cunho social, atende 25 jovens que completaram 18 anos e participam da Fundação Confiar. Já os Programas de Trabalho Educativo oferecem a adolescentes de 16 a 18 anos incompletos ações de iniciação ao trabalho e sócio-educativas, garantindo-lhes transporte e alimentação. Como forma de incentivo e complementação da renda familiar, tais adolescentes recebem uma bolsa-auxílio no valor de meio salário mínimo, por mês. Com índice de juventude em 0730, segundo o citado *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, a capacidade de atendimento destes programas demonstra os limites desta política.

Para a população adulta, na abrangência da política de emprego, a ação desta Secretaria limita-se aos programas de capacitação e aperfeiçoamento profissional, encaminhados através do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) . O citado relatório não especifica se tais programas se referem ao Plano Estadual de Qualificação (PEQ), ou se são ações que concorrem com este.

O município conta ainda com o **Banco do Povo**, que se destina a oferecer crédito a população de baixa renda. Segundo a Ata de junho de 2002, 50% dos recursos do Banco do Povo de Resende são direcionados a atividades produtivas indicadas pela Comissão Municipal de Emprego.

**TABELA 32**  
**Programas de Trabalho Educativo**

Programa	Ação	Capacidade de Atendimento
○ Programa Agricultor	○ Executado em parceria com a Secretaria Municipal de Agricultura, prevê, através de técnicas agrícolas básicas, capacitar adolescentes do sexo masculino, para o cultivo de hortaliças.	○ 60 adolescentes
○ Programa Aprendiz de Babá	○ Executado em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, objetiva formar adolescentes do sexo feminino para auxiliar nos cuidados com crianças de até quatro anos, através de estágio supervisionado de 12 meses, nas creches municipais em um período diário de quatro horas.	○ 60 adolescentes
○ Oficina de Florestas e Jardins	○ Executado em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, atende adolescentes e portadores de necessidades especiais, com o objetivo de capacitá-los para a produção de espécies nativas, plantas ornamentais e exóticas a serem usadas no paisagismo, reflorestamento, arborização urbana e venda de mudas.	○ 60 adolescentes
○ Programa Aprendiz de Escriturário	○ Objetiva preparar adolescentes de ambos os sexos, para a execução de serviços administrativos em diversos setores da administração pública municipal.	○ 70 adolescentes
○ Oficina de Marcenaria	○ Promove a iniciação ao trabalho através de técnicas em marcenaria, confeccionando brinquedos pedagógicos e pequenos utensílios de madeira. Contempla adolescentes portadores de necessidades especiais e os residentes do Programa casa da Acolhida.	○ 10 adolescentes

Fonte: Prefeitura Municipal de Resende, Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social, Relatório de Gestão 2001.

### 3.4.2. Os Cursos

No que diz respeito ao Plano Estadual de Qualificação (PEQ), embora Resende seja um município pequeno, nossa pesquisa não detectou grandes diferenças em relação aos processos de elaboração e acompanhamento. Vale

a ressalva que encontramos dificuldades na coleta de dados, especialmente pela forma simplista e reduzida com que são elaboradas as atas das reuniões da Comissão. Neste município não será possível realizarmos análises comparativas, posto que só obtivemos atas referentes ao ano de 2002<sup>64</sup>.

Do que é possível apreender com atas que apenas apresentam o enunciado dos pontos discutidos, constatamos que as críticas referentes ao cronograma de execução dos cursos, bem como da relação da Secretaria Estadual de Trabalho com o município não diferem das observadas no Rio de Janeiro e em Niterói. Por exemplo, cursos do PEQ 2001 que se iniciaram em 2002 e cursos enviados sem que o município tenha solicitado, como pode ser comprovado pela Ata de 07 de março de 2002.

“Foi questionado sobre a planilha recebida pela qualificação profissional, onde contemplou 150 vagas para o INTEGRAR, sendo o solicitado apenas 60 para dar continuidade ao curso em andamento”.

Para a solução dos problemas as saídas apontadas também não são diferentes: transformar a Comissão em Conselho e municipalizar a gestão dos recursos.

Embora a composição da Comissão seja de 12 membros, verificamos que o número de faltas às reuniões é elevado e que, por vezes, a reunião deixa de acontecer por falta de quorum. Na opinião da representante da Secretaria Municipal de Planejamento, os empresários são os que mais faltam.

“E isso porque hoje o empresário dispõe de uma gama de mão-de-obra que ele pode escolher, que ele pode empregar. Eu acho que ele está um pouquinho acomodado nessa área. Se ele abre uma vaga, ele tem 20, 30 candidatos. Ele não tem que correr atrás de mão-de-obra. Então, essa oferta de mão-de-obra causa no empresário um pouco de comodidade. Estou dizendo que os que mais faltam são os empresários” (entrevista realizada em 18/03/04).

Já o próprio representante da FIRJAN alega que sua participação diminuiu bastante. Os empresários querem respostas rápidas e como na Comissão as coisas são lentas, em função dos trâmites burocráticos, desistem

---

<sup>64</sup> Segundo a Secretária Executiva, daria muito trabalho para desarquivar as atas anteriores.

de participar porque estão “correndo atrás do seu negócio”. É o que afirma em entrevista realizada em 18 de março de 2004:

“O que eu acho é que as coisas discutidas na Comissão são meio lentas, demoram um pouco. O empresário, às vezes, não tem muito tempo para ficar esperando alguma coisa acontecer ou ficar aguardando. Apesar de eu achar que a gente não vai lá para legislar em causa própria e sim em prol da melhoria do Município que a gente representa, mas a gente tem e faz várias programações e acaba não acontecendo nada. O que acontece é que as pessoas ficam desestimuladas e começam a se ausentar. Acho que a participação diminuiu e tende a diminuir enquanto a situação do país e dos negócios estiver desse jeito. Todo mundo tentando correr atrás dos seus negócios, tentando se salvar”.

A entrevista com o representante da FIRJAN apresenta outros aspectos interessantes para nossa análise. Como Resende é uma cidade que abriga importantes indústrias, nada mais natural que os trabalhos da Comissão caminhassem em conformidade com este setor, ou seja, que os cursos fossem direcionados para as demandas destas indústrias. Tal procedimento ou não acontece, ou não está acontecendo a contento.

“A gente tem empresas que tiveram necessidades e tiveram que contratar de outra maneira, ou elas mesmas treinaram. Porque a gente acaba não tendo agilidade suficiente para fazer. Então isto dificulta a participação dos empresários. Eu acho que os empresários tendem a se afastar um pouco da Comissão” (Ricardo Costa, representante da FIRJAN).

Sendo os empresários membros da Comissão e a questão do desemprego interessando a todos os segmentos, a conclusão a que se chega é que esta falta de sintonia dá-se em virtude dos procedimentos adotados pela Secretaria Estadual de Trabalho na implementação dos cursos. De acordo com a representante da Secretaria Municipal de Planejamento, em 2003 a Comissão de Resende solicitou 40 cursos e recebeu seis<sup>65</sup>. Por outro lado, segundo o representante da FIRJAN, as grandes empresas têm condições e articulam seus

---

<sup>65</sup> Temos clareza de que a Secretaria Estadual de Trabalho não recebe recursos disponíveis para atender a todas as demandas dos municípios e que depende dos repasses de verbas do Ministério do Trabalho para implantar o PEQ.

próprios cursos de capacitação e, por isso, não têm interesse em fortalecer a Comissão. Em sua opinião:

“A Volkswagen, por exemplo, criou um sistema de treinamento junto com o SENAI. E por quê? Porque foi muito mais fácil. A Peugeot e a Citroen, a mesma coisa. Elas montaram dentro da necessidade delas. Elas mesmas gerenciaram, fizeram o convênio”.

Já nas pequenas empresas, que não têm a mesma facilidade das montadoras junto ao “Sistema S”, a falta de estímulo dá-se ou em função da questionável qualidade dos cursos, devido à baixa carga horária, ou da morosidade nos procedimentos. O excesso de burocracia e de normatizações na relação do CODEFAT com as comissões é responsável pelo cronograma de execução dos cursos iniciar-se somente no segundo semestre de cada ano.

Se os trabalhadores que passam pelos cursos do Plano Estadual de Qualificação (PEQ) não estão sendo absorvidos pelas indústrias da região a razão de ser de tais cursos passa a ser, de um lado, o ganho político que representam. De outro, o interesse das instituições que ministram os cursos. Se o ganho para o trabalhador não é corretamente mensurável, já que as pesquisas com egressos, como observado no capítulo anterior, não contêm elementos que permitam verificá-los corretamente, para os governos locais é a possibilidade da utilização política dos cursos que justifica a criação dos aparatos burocráticos legais para o funcionamento das Comissões. Diante da escassez de verbas, os recursos do FAT para a qualificação, ainda que não passem pelo executivo municipal, tornam-se as únicas alternativas de investimento e não há como deixar de tirar vantagens políticas. As cerimônias de entregas de certificados são os maiores exemplos. Sendo os cursos de curta duração, somente o ganho político justifica organizar uma cerimônia de entrega de certificados.

Como temos observado ao longo deste trabalho, as instituições de empresários, têm lucrado com a política de qualificação. Em Resende, o SENAI é um bom exemplo, já que tanto realiza cursos através de convênios diretos com as montadoras (e é para isso que existe e recebe incentivos),

como através do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), como pode ser observado pelas tabelas com os cursos realizados em 2000, 2001 e 2002<sup>66</sup>. Dos 40 cursos realizados em 2000, 30 foram ministrados pelo “Sistema S”. Também as instituições de representantes de trabalhadores têm sido beneficiadas com recursos do PLANFOR. Em 2001, dos 24 cursos oferecidos, sete foram ministrados pelo Sindicato dos Metalúrgicos, através do Projeto Integrar.

Quanto à fiscalização, por Resende ser um município pequeno e, portanto, com menor número de cursos, é mais fácil para a Comissão monitorá-los. Na ata de outubro de 2002, consta que a Comissão aprovou um formulário para entrevista dirigida de supervisão e a “proposta de elaborar um formulário de preenchimento individual para os alunos”. Contudo, as dificuldades para saber se os treinandos obtiveram emprego após a conclusão dos cursos permanecem. Segundo entrevista com a representante do governo, somente quando a secretaria executiva estava no SINE tal controle era mais fácil, pois grande parte dos treinandos passava pelo SINE.

“Nossa Comissão acompanha os cursos, nós fazemos avaliação, vamos à sala de aula, conversamos com os alunos. Mas isso não basta porque o que nós podemos sentir é que os cursos, da forma em que estão hoje, na verdade não formam ninguém. **Cursinhos de dois ou três semanas podem despertar as pessoas para uma profissão que talvez nunca tenham pensado, mas dizer que se forma um mecânico de auto em três semanas, isto realmente não existe.** A nossa preocupação na Comissão, além de fiscalizar o curso, é ver se está sendo ministrado, em que condições, com que conteúdo, propor mudança de conteúdo. Em grande parte dos casos tem que haver prática. Três semanas, eu repito, é muito pouco para formar um profissional” (representante da Secretaria Municipal de Planejamento, grifos nossos).

A entrevista da representante do governo, uma vez mais, põe em questão a finalidade dos cursos em relação ao tempo de duração. É ponto comum entre as análises que não se forma um profissional de uma hora para outra. Esta opinião, comum a todos os entrevistados, reforça a hipótese que o

---

<sup>66</sup> As tabelas com os cursos foram disponibilizadas pela SETRAB. Como exemplo, anexamos os cursos ministrados no ano de 2000.

PLANFOR mais tem servido a interesses políticos e institucionais que aos trabalhadores. Nanci, no entanto, coloca um importante elemento para nossa reflexão: o fato de os cursos despertarem o trabalhador para uma profissão. Tal opinião é compartilhada pela secretária executiva da Comissão.

“O trabalhador não tem condições de ingressar no mercado de trabalho. Essa é a nossa grande luta na Comissão, como conselheiros. É exatamente isso. Embora os cursos sejam interessantes, **despertam mas não são suficientes para capacitar uma pessoa para o mercado**” (entrevista realizada em 18/03/04, grifos nossos).

O representante do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas de Resende, também acredita que os programas de qualificação profissional não atendem satisfatoriamente as exigências que envolvem a “empregabilidade” do trabalhador. Em sua opinião, os sindicatos deveriam ficar atentos porque um diploma ou um curso de curta duração não atende as necessidades dos trabalhadores.

Tais opiniões, uma vez mais, nos colocam diante do questionamento: **qualificar para quê?** Se os próprios membros da Comissão, representantes de importantes instituições, afirmam que os cursos não qualificam os trabalhadores de forma adequada, qual o sentido de se manter toda esta estrutura cujos resultados divergem dos objetivos? A resposta a esta questão, de acordo com o que foi pesquisado, está mais para o favorecimento das instituições que ministram os cursos, que para os treinandos. O paradoxo é que sendo as instituições de empresários e os sindicatos também executores, ou seja, entidades que ministram cursos, a crítica que fazem em âmbito local é contraditória com os interesses de tais instituições em nível estadual e federal. Esta dualidade de interesses tem sido apontada como uma das grandes falhas destes colegiados.

Um olhar superficial das tabelas com os cursos pode indicar que o município tenta atender a demanda das indústrias. O problema é que os cursos oferecidos, em sua maioria, são de nível básico. Podem até despertar o interesse do trabalhador para determinadas profissões, mas não são



suficientes para atender as exigências de qualificação demandadas pelas indústrias.

Se há falta de sintonia entre os cursos ministrados e os interesses das indústrias, a orientação do CODEFAT que o planejamento dos cursos deve levar em consideração a vocação do município parece também não estar sendo seguida. O melhor exemplo é o PEQ de Resende de 2002. Neste não encontramos nenhuma correlação entre a vocação local e os cursos oferecidos. Ainda neste sentido, se compararmos as 20 ocupações que mais admitiram nos anos de 2000, 2001 e 2002, de acordo com o Perfil do Município traçado pelo Ministério do Trabalho e Emprego<sup>67</sup>, com os cursos oferecidos pelo PEQ iremos perceber que também não há correlação.

Tais constatações reforçam as análises que as Comissões não são capazes de responder às finalidades propostas em seus regimentos. De um lado, a dinâmica de funcionamento destes colegiados, com reuniões mensais e trabalho praticamente voluntário, já é impeditiva. De outro, pelo baixo poder político que exercem dentro do poder local. A entrevista com o representante dos trabalhadores é elucidativa:

“... os secretários municipais não participam das reuniões ... tratam a Comissão de Resende como algo supérfluo. Às vezes não sabem do que se trata. Utilizam o “achismo” ... não se preocupam com a articulação de políticas no próprio Município” (entrevista realizada em 20/05/03).

Em síntese, há uma discrepância entre as finalidades e as reais condições de funcionamento da Comissão. Sendo a política de qualificação ancorada por este colegiado, o resultado não podia ser diferente do encontrado. Se a conjugação entre agropecuária, indústria e turismo faz de Resende um município privilegiado em termos de postos de trabalho, a análise da política de qualificação implementada através do PEQ revela que tal potencial não está sendo suficientemente aproveitado. Sendo assim, a

---

<sup>67</sup> Guarda de segurança, trabalhador da construção civil, vendedor de comércio varejista, trabalhadores de serviços de conservação e limpeza, porteiro de edifício, atendente de lanchonete, vigia, frentista, motorista de ônibus, etc. Sobre as 20 ocupações que mais admitiram em 2000, 2001 e 2002 consultar

pergunta “qualificar para quê?” ganha uma outra conotação. Aqui, o problema não está na falta de postos de trabalho, mas na falta de sintonia entre a qualificação exigida pelas indústrias e a oferecida pelo PEQ. Tal constatação nos leva a concluir que a dinâmica da política de capacitação profissional segue um modelo próprio e funciona independentemente da realidade de cada município.

### 3.5. Rio, Niterói e Resende: breve comparação

A pesquisa deu-se de maneira diferenciada nos três municípios. No Rio de Janeiro coletamos maior número de dados, já que a produção de informações era uma das preocupações do secretário André Urani. Tal investimento não deixava de fazer parte da estratégia de *marketing* adotada pelo secretário, como forma de obter recursos para sua pasta, através de parcerias. Neste sentido, a Secretaria Municipal de Trabalho contava com *site* na *Internet* e com uma publicação regular: a Revista *O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro*<sup>68</sup>. A importância da cidade também reflete na estrutura físico-burocrática da secretaria. Mesmo na época em que era apenas uma subsecretaria, o setor já dispunha do apoio necessário para seu funcionamento e não obtivemos dificuldades em obter documentos da Comissão (atas, regimento interno e decretos). No Rio de Janeiro, a coleta de material deu-se no período de outubro de 1999 a julho de 2001.

O segundo município pesquisado foi Niterói. A falta de uma secretaria específica e as constantes mudanças na estrutura das secretarias, sem dúvidas, foram fatores que dificultaram o levantamento dos dados. Neste município não encontramos a mesma estrutura que a oferecida à Comissão do Rio, mas percebemos que há esforço da Comissão para produzir subsídios que fundamentem seu trabalho, como o *Perfil do Município*, realizado em 1998, pela Secretaria Municipal de Ciência e Tecnologia para a Comissão Municipal. Em Niterói o período pesquisado foi de agosto de 2001 a março de 2004.

---

<http://perfildomunicipio.datamec.com.br>, retirado em 13/02/04.

<sup>68</sup> Revista O mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Tendências e Políticas. Secretaria Municipal do Trabalho da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. IPEA e ANPEC. 1997.

Resende, o último e o menor município pesquisado, foi o que nos apresentou maiores problemas no levantamento dos dados. A pouca estrutura para o funcionamento da Comissão, que não conta com uma secretaria exclusiva, no entanto, não serve como desculpa para que a documentação solicitada não fosse liberada. Neste município só tivemos acesso às atas de 2002 e 2003. A localidade, que não permitia visitas sistemáticas para acompanhamento das reuniões da Comissão, e a precariedade da documentação levantada fizeram com que em Resende alguns aspectos não fossem analisados. Apesar de nossa análise limitar-se ao PLANFOR, ou seja, período que se encerra em 2002, em Resende a coleta de dados ocorreu de novembro de 2002 a março de 2004.

Temos insistido, ao longo deste trabalho, que há uma linha muito tênue entre a política de emprego e a política de assistência social. Tal insistência tem sido comprovada pela própria alocação das Comissões nas Secretarias ou departamentos responsáveis pela política de assistência social. Nos três municípios pesquisados, o surgimento das Comissões de Emprego não escapa a esta lógica. Em Niterói, embora hoje esteja na Subsecretaria de Trabalho da Secretaria de Ciência e Tecnologia, a Comissão teve sua origem na Secretaria Municipal de Promoção Social. No Rio de Janeiro, único a possuir uma secretaria específica – a Secretaria Municipal do Trabalho – a origem da Comissão não foge à regra: deu-se no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Em Resende, surge ligada ao Departamento do Trabalho e Promoção Social, da Secretaria Municipal da Seguridade Social e está hoje na Secretaria de Trabalho e Ação Social.

A confusão de papéis entre estas duas políticas é confirmada pelos programas desenvolvidos pelas secretarias. Até mesmo no Rio de Janeiro, onde o trabalho conta com secretaria própria, os programas apresentam caráter assistencial. Portanto, ou é a política de emprego implementada através de programas assistenciais, ou é a política de assistência criando programas voltados para a geração de emprego e renda.

No que diz respeito à relação entre a educação profissional e a educação formal, a pesquisa não apresenta novidades. Nem mesmo nos municípios, responsáveis pelo ensino fundamental, estas duas políticas se interagem. Em Niterói, embora tenha assento na Comissão, a Secretaria Municipal de Educação não comparece às reuniões e é a campeã em faltas. No Rio de Janeiro, somente após um ano de existência, quando a composição foi ampliada, a Secretaria Municipal de Educação passa a fazer parte da Comissão. A inclusão, todavia, ficou no plano formal, já que o representante não comparece às reuniões. Em Resende, não obtivemos as listas com as frequências nas reuniões, mas também não constatamos intercâmbio entre a qualificação, realizada através do PEQ, e a política de educação. Apesar desta ausência de interação, nos três municípios encontramos programas de alfabetização e elevação da escolaridade entre os cursos oferecidos pelo PEQ. Tal constatação confirma a hipótese que a educação profissional vem cobrindo falhas da educação formal, sem, todavia, articular-se com ela.

Quanto aos aparatos burocrático-legais, também não encontramos diferenças. Nos três municípios percebemos que, independentemente do tamanho e da importância política, o funcionamento da política de qualificação profissional é o mesmo. Os decretos de criação e os regimentos internos seguem as determinações do CODEFAT e, por este motivo, impõem às Comissões tarefas executivas, impossíveis de serem cumpridas por colegiados políticos. Comparando as finalidades estabelecidas nestes documentos com o funcionamento das Comissões, verificamos que, em muitos pontos, as regras não são cumpridas, seja porque estas não têm caráter executivo, seja pela incapacidade pessoal de cada membro. Como colegiado político, tarefas como acompanhar e monitorar os cursos tornam-se utopias. Para os representantes dos trabalhadores e dos empresários, o trabalho da Comissão é encarado praticamente como voluntário. Para os representantes do governo, como mais uma tarefa. Neste sentido, como e quando fiscalizar os cursos? Em municípios como Rio de Janeiro e Niterói, que recebem grande número de cursos, tal tarefa é impossível.

Na relação entre a Comissão Estadual e as comissões municipais, encontramos os mesmos problemas decorrentes do fato de a gestão dos recursos ser responsabilidade do Estado e a execução, responsabilidade dos municípios. Para a solução dos problemas, as saídas apontadas também não são diferentes: transformar as Comissões em Conselhos e municipalizar a gestão dos recursos. A alternativa de transformar as comissões em conselhos parece-nos mais uma ilusão, já que os conselhos institucionais<sup>69</sup> padecem dos mesmos males que as comissões. Quanto à gestão dos recursos, em 2003 a Resolução do CODEFAT nº 333, de 10 de julho de 2003, normatiza a municipalização dos recursos para municípios com mais de um milhão de habitantes. Para municípios menores, a criação de consórcios viabiliza tal gestão. Com a gestão dos recursos, os municípios tornam-se responsáveis por contratar as executoras. Esta condição, se por um lado abre a possibilidade de contratar cursos mais próximo às realidades locais, por outra pode significar a transferência dos problemas e acordos para esta instância. Quanto mais perto do poder, maior a pressão das entidades.

Nos municípios pesquisados não encontramos atuação das comissões nas outras ferramentas da política pública de emprego. Na realidade, somente os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) exigem tais colegiados para funcionar. As análises revelam que, a não ser pela qualificação profissional, as Comissões não têm razão para existir. Esta constatação pode indicar que, na realidade municipal, as comissões são criadas devido à existência dos recursos do FAT para este fim. Tais recursos transformam a qualificação profissional em importante negócio. Seja para os governos locais, que vêem nesta a possibilidade de mostrar serviço e, assim, legitimar-se perante os milhares de desempregados, seja para as instituições que ministram os cursos. Neste sentido, a pesquisa revela que os maiores beneficiados são: o “Sistema S”, os sindicatos e as ONGs.

---

<sup>69</sup> Saúde, Assistência Social e Crianças e Adolescentes são exemplos de políticas que têm conselhos instituídos por lei. A respeito dos problemas e dificuldades enfrentados pelos Conselhos de Assistência Social, ver, Raichelis, 1998.

Quanto ao Plano Estadual de Qualificação (PEQ), a grande constatação é que o planejamento dos cursos pouco tem a ver com as dinâmicas dos mercados locais. Não atendem às exigências de qualificação do mercado, não estão atentos às ocupações que mais admitem. Decerto que tais ocupações<sup>70</sup> são mal remuneradas e apresentam alta rotatividade, mas são elas que estão garantindo a sobrevivência de milhares de trabalhadores, independentemente da vocação do município.

Avesso às exigências do mercado e à vocação dos municípios, os PEQs continuam capacitando grande contingente de trabalhadores. A importância das metas quantitativas pode ser comprovada pela Tabela 33. Além do alto número de treinandos por entidade (por exemplo, no Rio de Janeiro em média 972), a tabela também revela elevado número de alunos por curso. Em 2001, no Rio de Janeiro a média foi de 267 alunos, em Niterói 101 e em Resende 88. Estes dados somam-se às análises de que as entidades são as maiores beneficiadas com a política de qualificação profissional. Tal hipótese, ainda, ganha reforço pelo fato de a participação de instituições públicas ser praticamente inexistente.

Embora extrapole o período delimitado para esta tese, chama-nos a atenção a redução no número de entidades contratadas para ministrarem cursos, no Rio de Janeiro, após a municipalização dos recursos do FAT. Se em 2000 foram realizados convênios com 75 instituições, em 2001 com 54 e em 2002, quando houve redução de recursos, com 34, no ano de 2003 somente o SENAI, a Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa (ASPTA), o Colégio Brasileiro de Atividade Física, Saúde e Esporte (COBRASE), o SENAI e a Confederação dos Metalúrgicos fizeram parte do PlanTeQ. Tais instituições, ministraram 209 cursos e capacitaram 5.995 treinandos.

---

<sup>70</sup> Guarda de segurança, trabalhador da construção civil, vendedor de comércio varejista, trabalhadores de serviços de conservação e limpeza, porteiro de edifício, atendente de lanchonete, vigia, frentista, motorista de ônibus, etc. Sobre as 20 ocupações que mais admitiram em 2000, 2001 e 2002 consultar, <http://perfildomunicipio.datamec.com.br>

**TABELA 33**  
**Treinandos, cursos e entidades/por ano pesquisado**

	Rio de Janeiro			Niterói			Resende		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
<b>Treinandos</b>	47.684	99.239	11.608	1.620	9.579	1.600	788	2.113	410
<b>Cursos</b>	409	371	150	113	94	146	40	24	13
<b>Entidades</b>	75	54	34	28	19	16	10	10	07

Fonte: Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB). Material coletado em março de 2004.

Diante de tais constatações, concluímos que:

- 1) a política de qualificação tem servido como mecanismo de legitimação dos governos;
- 2) muitas instituições estão sobrevivendo dos recursos do FAT destinados à qualificação profissional;
- 3) a qualificação reedita a velha lógica liberal que responsabiliza o indivíduo pelo seu fracasso ou sucesso e;
- 4) os cursos atuam no imaginário do trabalhador criando a ilusão que um diploma irá aumentar suas possibilidades e, assim, contribuem para amenizar conflitos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na finalização deste texto, sintetizamos algumas hipóteses e observações assinaladas ao longo deste trabalho. Tais conclusões confirmam algumas análises presentes na literatura disponível sobre o PLANFOR. Nossa maior contribuição está em apresentar uma investigação do ponto de vista local. As pesquisas a que tivemos acesso voltam-se ou para a avaliação global do PLANFOR ou para estudos de seu desempenho em determinados estados. Como política descentralizada, a análise do papel dos municípios é crucial para compreensão dos avanços e impasses desta política. Mesmo porque, com o crescimento do desemprego tornou-se impossível para o executivo local isentar-se deste debate.

Nas últimas décadas, o ritmo global da acumulação capitalista, agora, livre da ameaça socialista que marcou o ciclo expansivo do pós-guerra, tem apresentado um desempenho medíocre. Os baixos índices de crescimento econômico, somados ao processo de reestruturação produtiva, à globalização financeira e à adoção de políticas neoliberais, têm por conseqüência o desemprego estrutural e traduzem-se em um quadro de extrema vulnerabilidade para a classe trabalhadora. No campo da política, a contrapartida à onda regressiva que assola o mundo do trabalho, é o enfraquecimento dos movimentos organizados de trabalhadores. A perda da possibilidade de reinserção no mercado de trabalho afeta não só a materialidade do trabalhador, como também sua subjetividade (Antunes, 1997), tornando-o mais tolerante à adversidade e à injustiça (Dejours, 1999).

A explosão do desemprego levou os estados nacionais a adotarem medidas para combatê-lo. Tais medidas, não têm a pretensão de solucionar o problema, já que o processo de acumulação capitalista pressupõe certo nível de desemprego, mas evitar que a situação caminhe para o caos. Dentre estas medidas, a formação profissional se destaca, já que a falta de qualificação dos trabalhadores é apontada como um dos principais determinantes do desemprego.



Imputar à falta de qualificação a responsabilidade pelo desemprego nada mais é que focar o problema na sua maior vítima – o trabalhador. Tal estratégia, de um lado, retira a responsabilidade do mercado e suaviza o papel do Estado na produção do desemprego; de outro, tende a apresentá-lo menor que verdadeiramente é<sup>71</sup>.

Sem desconsiderar as pequenas mudanças que vêm ocorrendo em função das iniciativas de governos locais, que, com programas inclusivos, têm retirado a mão-de-obra mais vulnerável do mercado de trabalho<sup>72</sup> e reduzido os índices de desemprego na localidade, no plano global, de acordo com Cláudio Salm, o enfrentamento da questão do emprego apresenta um comportamento esquizofrênico. “Enquanto por um lado, diagnosticamos o desemprego como fenômeno causado por restrições macroeconômicas que impedem o crescimento, formulamos políticas de emprego a partir de uma perspectiva microeconômica; enquanto a política macroeconômica é da competência do Ministério da Fazenda e do Banco Central, cabe ao Ministério do Trabalho e do Emprego formular a Política de Emprego como se fosse possível separar uma coisa da outra” (Salm, 2004: 3).

No rol de competências do Ministério do Trabalho, a qualificação profissional ganhou centralidade. Por sua abrangência, poderia ter sido uma das principais estratégias de legitimação do governo anterior. De 1995 a 2001, o PLANFOR qualificou mais de quinze milhões de trabalhadores. Tal empreitada teve um custo de mais de dois bilhões de reais e mobilizou centenas de entidades públicas e privadas. No entanto, a implementação descentralizada retirou visibilidade do governo federal e a focou nos Estados e municípios. Em decorrência de uma “estadualização improvisada”, já que os recursos são geridos pelos Estados e a execução dos cursos é responsabilidade

---

<sup>71</sup> A série de reportagens intitulada “O Mapa do Emprego”, veiculada pela Rede Globo nas últimas semanas de abril, cumpre um duplo propósito: primeiro, mostrar que para os trabalhadores qualificados há empregos disponíveis; segundo, que os empregos não estão nas grandes cidades, mas no interior. Por trás das matérias, apresentadas justamente no momento em que a popularidade do presidente encontra-se em queda, está a tentativa de mostrar que a economia está saindo da estagnação, ou seja, que o país voltou a crescer e que é o interior o propulsor deste crescimento.

<sup>72</sup> Iniciativas neste sentido têm sido realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, da prefeitura de São Paulo. Ver Pochmann (org.) 2002.

dos governos locais, perante os trabalhadores, o ganho político do governo federal foi reduzido. Se para os treinandos a importância da União é minimizada, tal legitimidade passa pela relação com os sindicatos e com as entidades patronais. Têm assento no CODEFAT as centrais sindicais e as principais entidades de representação dos empregadores.

Defendemos, ao longo deste trabalho, que, se a qualificação oferecida pelo PLANFOR não atende as demandas do mercado de trabalho, cumpre determinadas funções: assiste temporariamente o trabalhador; prepara a mão-de-obra para o trabalho “sujo”<sup>73</sup>; arrefece a pressão sobre o mercado de trabalho. Tais funções, contraditórias aos ousados objetivos de “reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social; elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo” (Guia do PLANFOR 2001: 6), estão de acordo com o histórico tratamento dado à educação profissional no Brasil. Aqui, como visto no capítulo I, a formação profissional sempre foi direcionada para disciplinar os pobres. São eles que se submetem aos trabalhos “sujos” e pesados. São eles que precisam ser contidos para evitar conflitos sociais.

Como responsabilidade do Estado, a educação profissional, além de amenizar conflitos, sempre atendeu às exigências de preparar mão-de-obra para a produção servindo, em contra partida, aos propósitos de legitimar as ações estatais. Dentro da lógica assistência/contenção, cumpria a função de ensinar um ofício aos filhos dos trabalhadores, que precisavam trabalhar para contribuir com o sustento familiar. Voltado para o mercado de trabalho e focalizado nos pobres, tal aprendizado era meramente técnico. A educação, em sentido estrito, era, então, privilégio das elites, que buscavam preparar seus filhos para a vida acadêmica. Este sistema dual, que separa formação profissional e formação intelectual, perpassa toda a constituição histórica do Brasil e é reeditado com o PLANFOR.

Na presente fase de desenvolvimento do capitalismo, marcada pelo desemprego estrutural, a educação profissional perde a função de qualificar

---

<sup>73</sup> Ver Salm, 2004.

mão-de-obra para a produção, já que o novo paradigma produtivo exige trabalhadores mais qualificados, mas mantém seu caráter assistencial e legitimador. A formação profissional passa, então, a preparar trabalhadores para sobreviverem no mercado informal. A polaridade, agora, transforma-se em trabalho protegido X trabalho desprotegido.

A atual separação ministerial, ficando a educação formal sob a responsabilidade do Ministério da Educação e a educação profissional do Ministério do Trabalho e Emprego, também pode ser responsabilizada pela manutenção desta dualidade. Estruturado como um sistema paralelo, o PLANFOR não consegue cumprir a função estratégica de articular a Política Nacional de Educação Profissional. A execução através de convênios, principalmente com instituições privadas, reedita a velha estratégia da compra de serviços privados pelo setor público e faz deste o grande articulador da privatização da educação profissional.

Se os índices de desemprego não tendem à redução, o combate ao subemprego não é isento de contradições. Mesmo concordando com Salm (2004), que o problema da política de qualificação não está no foco, a opção por pessoas em desvantagens de inserção no mercado de trabalho e/ou com dificuldades de acesso às alternativas de qualificação ou requalificação profissional coloca para o PLANFOR um público alvo com baixa escolaridade. Tal situação condiciona o programa ao oferecimento de cursos que não exijam grande capacidade cognitiva. Na prática, os cursos qualificam para “atividades que tradicionalmente caracterizam o mercado informal, voltadas principalmente para serviços de reparo nos domicílios, em caso da população masculina, e de serviços doméstico, no da feminina” (Cavalcante, 2004: 114).

Decerto que o setor informal, como parte do sistema capitalista, abrange hoje diversos ramos de atividades. Porém, a análise dos cursos ministrados pelo PLANFOR nos leva a afirmar que são nas “modernas formas de criadagem” ou nos trabalhos “sujos” que o público alvo do PLANFOR está inserido. Não resta dúvidas que o subemprego, categoria definidora da pobreza (Valladares, 1989), cria condições para que a classe trabalhadora se

reproduza. O peculiar é este ser adotado como estratégia de governo e incentivado por uma política pública. Do ponto de vista fiscal, esta estratégia é suicida, já que a informalidade onera a Previdência Social. Para os trabalhadores os efeitos são nefastos: no setor informal, "não têm direitos, são destituídos das proteções legais nos trabalhos que conseguem e, sobretudo, são destituídos desse reconhecimento e legitimação que se processa na trama organizada da representação e negociação" (Telles, 1994: 101).

No campo da representação, encontramos um outro nó desta política. Se o público alvo prioritário encontra-se no mercado informal, está, de um lado, fora do raio de preocupações do movimento sindical, voltado para o mercado formal; de outro, fora dos interesses dos empregadores, já que os cursos ministrados não atendem às exigências de qualificação imputadas pelo novo paradigma tecnológico. Portanto, seja no CODEFAT, seja nas Comissões de Emprego, os trabalhadores inseridos no mercado informal não encontram interlocutores.

Além de não contemplar a maioria dos treinandos do PLANFOR, esta representação apresenta um outro problema: o fato de as centrais sindicais e sindicatos serem ao mesmo tempo fiscalizadores, na condição de membros das Comissões, e executores, na condição de contratados tanto para ministrarem cursos nos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), quanto nas Parcerias (PARCs). As mudanças na estrutura produtiva, com o conseqüente desassalariamento da mão-de-obra, fragilizam o sindicalismo e reacendem a velha prática da cooptação. A organização sindical brasileira, histórica e organicamente vinculada ao Estado, é apontada por Jorge Mattoso (1996) como um dos fatores responsáveis pela vulnerabilidade da classe trabalhadora. Na aliança com o Estado, recursos do FAT para a qualificação entram na mesa de negociações. Tal ambigüidade enfraquece a representação e faz das Comissões palco privilegiado de defesa de interesses particulares. Exemplo neste sentido aconteceu nos anos de 2002 e 2003, quando a CUT, junto com as Secretarias Estaduais de Trabalho, organizou manifestações

contrárias aos cortes de verbas para a qualificação. Não como representante dos trabalhadores, mas na condição de executora (Cavalcante, 2002).

A representação dos empregadores também convive com esta ambigüidade. São os empresários os primeiros a dizer que os cursos são fracos e não atendem aos interesses das empresas. Todavia, o “Sistema S” é um dos maiores executores do PLANFOR. Levando-se em conta que os treinandos não interessam aos empregadores, a conclusão é que estes também estão nas Comissões para defenderem seus interesses como executores.

Como pode ser observado pelas tabelas com os cursos ministrados, em anexo, o “Sistema S” e os sindicatos e/ou centrais sindicais são responsáveis por diversos cursos. As tabelas também mostram a variedade de ONGs e a inexpressiva participação de entidades públicas na execução dos PEQs. Tal resultado, de um lado, confirma a hipótese que são as entidades as maiores beneficiadas pelo PLANFOR; de outro, que a privatização da educação profissional é mascarada pela contratação de entidades privadas para aplicar os cursos do PLANFOR.

Como um programa de capacitação em massa, embora não tenha sido formulado para tal, o PLANFOR parece desconsiderar:

1. a falta de sintonia entre a qualificação requerida e a qualificação disponível. A pesquisa de campo reforça esta afirmação. A constatação que há uma disparidade entre a qualificação oferecida pelo PLANFOR e a exigida pelo mercado formal de trabalho esteve presente em diversas entrevistas. Por exemplo, na maioria dos municípios os cursos de informática continuam capacitando centena de jovens para os módulos *windows-word-excel-power point-access*, importantes se considerado o aspecto da inclusão digital, mas com pouco efeito do ponto de vista do emprego, já que os cursos são, em sua grande maioria, básicos;
2. a falta de sintonia entre a quantidade de treinandos e a capacidade de absorção do mercado. Não é possível para os mercados locais absorverem grandes quantidades de trabalhadores capacitados para a mesma função. Tal disparidade aumenta a competição e contribui para os trabalhadores tirarem emprego uns dos outros. Decerto que o

turismo é uma das principais atividades de Resende, mas será que há trabalho para os 880 trabalhadores capacitados no curso de oportunidade de negócios de turismo, realizado em 2002? Talvez, o programa apresentasse melhores resultados se melhorasse a qualidade dos cursos, mesmo que para isso fosse preciso diminuir o número de treinandos. Qualificar trabalhadores sem levar em consideração a demanda do mercado é acirrar a perversa competição que move o mundo capitalista. É voltar ao estado hobesiano de todos contra todos.

3. a falta de sintonia entre qualificação e as demais ferramentas da política de emprego como, por exemplo, o crédito. Em nenhum dos municípios pesquisados verificamos a articulação do PLANFOR com o PROGER, até porque tal articulação torna-se impossível em virtude da opção por públicos alvos distintos. Operacionalizado através de agentes financeiros, o PROGER tem uma série de exigências que o inviabilizam para os trabalhadores vulneráveis econômica e socialmente, priorizados pelo PLANFOR. Mesmo no Rio de Janeiro e em Resende, que possuem programas de crédito próprios, tal articulação não se verifica. Os programas funcionam de forma autônoma e independente. O município do Rio de Janeiro capacitou 500 trabalhadores no curso de fabricação de doces caseiros, em 2000. Como garantir a fabricação dos doces sem crédito?;
4. enfim, que o desemprego não é decorrência nem da adoção de tecnologias “poupadoras de trabalho”, nem da falta de qualificação do trabalhador, mas do ritmo de acumulação do capital que apresenta desempenho medíocre nas últimas décadas. Portanto, sem mudanças na política macroeconômica, que induza o crescimento e, assim, o surgimento de novos postos de trabalho, este trabalhador, bem ou mal qualificado, vai continuar desempregado.

A lógica empreendedora presente nas políticas de emprego, cuja finalidade é transformar o trabalhador em autônomo, mostra-se perversa frente as reais possibilidades do trabalhador tornar-se dono de seu próprio

negócio. Primeiro, como enfatizado diversas vezes neste trabalho, porque não se forma um empreendedor da noite para o dia. Segundo, porque, sob a falácia do trabalho autônomo, o trabalhador não se percebe mais enquanto tal. Ao responsabilizar-se pelo seu próprio negócio, imprime, geralmente a si e a sua família uma intensa carga horária de trabalho. Por último, porque há limites para o trabalho autônomo.

O PLANFOR, ao privilegiar a condição de vulnerabilidade na escolha do público alvo, depara-se com trabalhadores com baixa escolaridade e posição desvantajosa no mercado de trabalho. Tal opção não é aleatória. São estes que se submetem a trabalhos precários e desprotegidos. Neste sentido, concordamos com a hipótese levantada por Cavalcante que “o papel que o PLANFOR veio a desempenhar é o de ‘preparar’ a mão-de-obra excluída do mercado formal para buscar oportunidades de sobrevivência num mercado sem emprego formal” (2004: 5). Se a qualificação oferecida pelo PLANFOR não atende às demandas do mercado, é na lógica da assistência que vamos encontrar resposta à pergunta “qualificar para quê?”. Não por acaso os critérios de elegibilidade são praticamente os mesmos utilizados pela Política de Assistência Social. Não por acaso as Comissões de emprego são, em muitos lugares, alocadas nas secretarias responsáveis pela política de assistência. No Estado do Rio de Janeiro, dos 92 municípios existentes em 26 a política de qualificação é responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social. Se somarmos este número aos 11 municípios em que as secretarias são de Trabalho e Assistência Social, teremos 40,2% dos municípios em que a Política de Assistência Social e a Política de Emprego funcionam sob a mesma estrutura<sup>74</sup>.

Apesar de o PLANFOR ainda não ter visibilidade como política pública, a pergunta “qualificar para que?” também ganha explicação no papel de legitimar as ações estatais frente ao desemprego. Nos Estados, o ganho político está na relação com as instituições. A gestão dos recursos do FAT, para a aplicação dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), os colocam em condições privilegiada para negociar com diversos atores, dentre os quais

sindicatos, “Sistema S” e ONGs. Quanto aos municípios, mais próximos dos treinandos, a despeito das dificuldades na relação com os governos estaduais, é a possibilidade de apresentar alternativas à problemática do desemprego, sem onerar o próprio orçamento, o maior benefício. Como é no município que o trabalhador vive, é dele que mais facilmente cobra ações, é nele que busca soluções. O financiamento através do FAT faz da qualificação um excelente negócio. Os cursos representam ações concretas frente ao desemprego e os gestores não deixam de tirar vantagens políticas.

A avaliação local confirma os problemas apontados em análises nacionais e estaduais. A política de qualificação permanece desarticulada das demais políticas. A análise do documento “*Avaliação do Planfor 2002*”, que faz uma síntese das avaliações realizadas entre 1996 e 2001, é esclarecedora. A apreciação da efetividade social, ou seja, do desempenho do PLANFOR como política pública, apresenta um menor número de respostas positivas justamente no que refere à: i) avanço na integração das ações do PEQ/PARC no Estado/região, para evitar sobreposição de públicos/ programas; ii) integração entre qualificação e outros programas/políticas públicas nacionais, regionais e/ou locais e; iii) integração entre qualificação e outros programas do FAT. Nem mesmo nos municípios, em tese, local privilegiado, tal articulação foi encontrada. Em Niterói e Resende, a aproximação da qualificação com a assistência social não se traduz em articulação entre as duas políticas, mas, como verificado, em sobreposição de ações. No Rio de Janeiro, as articulações efetuadas através do Programa Favela Bairro são frágeis. Não há maiores entrosamentos entre as duas secretarias. Se a proximidade com a assistência não é sinônimo de interação entre estas políticas, com a educação a situação é ainda mais complicada. A opção por alocar a qualificação profissional no Ministério do Trabalho teve o ônus de mantê-la afastada da educação formal. Tal opção não foi casual.

A pesquisa revelou também que, independente do tamanho e da importância do município, a política de qualificação profissional é relegada às comissões. Talvez, este seja um dos grandes equívocos desta política. No

---

<sup>74</sup> Vide Tabela 5, em anexo.



processo de descentralização, as responsabilidades não são para as secretarias ou órgão afins, mas para as comissões. Tal equívoco desobriga os governos de estabelecerem suportes para a política, já que as comissões funcionam, mesmo que de forma precária<sup>75</sup>. A compreensão que às Comissões compete o papel político implica, pois, na criação de estrutura para cumprir com as tarefas executivas. Não estamos com isso afirmando que a mera existência de secretarias de trabalho irá solucionar o problema. Tão somente, sinalizando que uma política que não conta com infra-estrutura só pode funcionar precariamente.

Em contra-partida, se a estrutura descentralizada foi criada para viabilizar a participação dos segmentos envolvidos e proporcionar partilha de poder no âmbito das chamadas políticas públicas de emprego, na prática verificamos que somente os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) passam pelas comissões municipais. Se a estes colegiados competem funções estratégicas no combate ao desemprego, é nos PEQs que encontramos a razão de sua existência. A fragilidade das comissões não pode ser tratada apenas como um problema interno. Tem determinantes na baixa cultura política da sociedade brasileira, acostumada a relegar aos representantes a tarefa de cuidar da coisa pública. Neste cenário, as comissões de emprego enfrentam as mesmas dificuldades que os demais conselhos instituídos. É por este motivo que não acreditamos que a tão reivindicada transformação das comissões em conselhos irá solucionar os impasses aqui registrados.

Em síntese, toda esta pesquisa não teve por objetivo provar a ineficiência do PLANFOR, mas apontar que como política pública os resultados deixam a desejar. Contraditoriamente às análises oficiais, que apresentam os dados de tal forma que a avaliação seja conotada como extremamente positiva, nossa investigação sinaliza, de um lado, a má utilização de recursos públicos, já que os cursos são de baixa qualidade e não atendem às demandas

---

<sup>75</sup> No Estado do Rio de Janeiro, em oito municípios, as Comissões nem mesmo estão alocadas em uma secretaria de governo. Como, por exemplos: em Cachoeiras de Macacu onde a comissão está vinculada ao Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação; em Areal, a comissão está na Câmara Municipal de Areal; em Itatiaia, na Associação Comercial Agropecuária e Turística de Itatiaia e em São Gonçalo, na Central única dos Trabalhadores.

do mercado. De outro, a má utilização da boa fé do trabalhador. Em seu imaginário, o trabalho continua sendo um valor importante e a capacitação cria a ilusão de que dias melhores virão.

A pesquisa também mostrou que o sistema de avaliação do PLANFOR está mais preocupado com as questões burocráticas e administrativas que com os efeitos do programa para os treinandos ou seu desempenho como política pública. Tal constatação, nos induz a supor que este sistema não foi pensado para corrigir falhas, mas para afirmar que o PLANFOR está no rumo certo. Neste sentido, as chances de o PLANFOR romper com seu caráter paliativo e firmar-se como uma verdadeira política pública de emprego são reduzidas. A avaliação preliminar do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que substituiu o PLANFOR no atual governo, revela que apesar das mudanças de conceitos, diretrizes e objetivos, na prática, pouca coisa mudou.

Não resta dúvidas que investir na educação profissional é uma das principais estratégias no combate à pobreza e à desigualdade. No entanto, para que os investimentos surtam efeitos, no que refere à problemática do emprego, deve complementar a educação formal e não substituí-la. Quanto mais distante a educação profissional permanecer da educação formal mais próxima estará da assistência social. Quanto mais próxima da assistência social, mais distante dos objetivos propostos.

Como política de oportunidades, independentemente dos problemas aqui elencados, há que se considerar os méritos da política de qualificação no bojo das contradições inerentes as políticas sociais: se não melhora a “empregabilidade”, mesmo que de forma precária, continua sendo o único mecanismo de acesso a algum tipo de qualificação para milhares de trabalhadores que jamais teriam tal oportunidade.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. H. (1986). *Os Despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar.
- ADORNO, S. (1992). “A experiência precoce da punição”. In: Martins, José de Souza. *O Massacre dos Inocentes*. São Paulo, Hucitec.
- ANTUNES, R. (1997): *Adeus ao trabalho?: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez; Unicamp, 4 ed..
- AZEREDO, B. (1998), “Políticas públicas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- AZEREDO, B. (1998), *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET.
- BARROS, A. R., ANDRADE, S. C & PERRELLI, R. A. (2000). A eficiência do Plano Nacional de Qualificação como instrumento de combate à pobreza no Brasil: os casos de Pernambuco e Mato Grosso. In: HENRIQUES, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA.
- BASTOS, T. (1975). *A Província*. São Paulo, Editora Nacional; Brasília, INL.
- BELLUZZO, L.G.M. (1996): “Prefácio” à Barbosa de Oliveira, C.A. e Levi Mattoso, J.E., *Crise e Trabalho no Brasil - Modernidade ou Volta ao Passado?* São Paulo: Scritta.
- BOITO Jr. A.(1996): “Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil”. In: *Crítica marxista*, vol. 1 nº 3, São Paulo, Brasiliense.
- CACCIAMALI, M. C. SILVA, B. da & MATOS, F. de (1998), “Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- CARDOSO de MELLO (1997): “A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana”, in Tavares, M.C. e Fiori, J.L., *Poder e Dinheiro - Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis: Vozes.
- CASTEL, R. (1998), *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, Introdução.
- CASTEL, R. (1997). “As armadilhas da exclusão” e “As transformações da questão social”. In: BELFIORE-WANDERLEY *et all* (orgs.) *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC.
- CAVALCANTE, C. P. N. (2004). “PLANFOR: qualificação para o novo paradigma produtivo ou política compensatória para os excluídos do mercado de

*trabalho?* Rio de Janeiro, Tese de Doutorado apresentada à Escola de Serviço Social da UFRJ.

- CEPAL. (1999), *A evolução da economia brasileira*. Informe estatístico, Brasília, julho.
- CARVALHO, J. M. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- COUTINHO, C. N.(1980). *A democracia como valor universal*. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- COPPE/UFRJ. (1997). *Formação Profissional Negociada - Pesquisa Participativa*. Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho, Programa Integrar - CUT, COPPE/UFRJ, Dezembro de 1997.
- CUNHA, L. A. (2000). Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: *Construindo a nova cidadania. Formação de gestores e formadores em políticas públicas de trabalho e renda*. Parceria MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO Brasil.
- CUNHA, L. A. (2000a). O Ministério da Educação e do Trabalho na Educação Profissional. In: *Construindo a nova cidadania. Formação de gestores e formadores em políticas públicas de trabalho e renda*. Parceria MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO Brasil.
- DEDECCA, C. S. (1998), “Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- \_\_\_\_\_ (1996): “Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado”. In: Oliveira e Mattoso (orgs). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*. São Paulo, Scritta.
- DEJOURS, C. (1999), *A banalização da injustiça social*. Rio de Janeiro, Editora fundação Getulio Vargas.
- DEMO, P. (1997): “Educação profissional: desafio da competência humana para trabalhar”. In: Ministério do Trabalho, SEFOR, *Educação profissional: o debate da(s) competência(s)*. Brasília, (mimeo).
- DEPRESBITERIS, I. (2001) *Concepções atuais de educação profissional*. 3ª ed. Brasília, SENAI/DN, (série SENAI Formação de Formadores).
- FEIFJÓ, C. A. & CARVALHO, P. G. M. (1998), “As estatísticas oficiais e o debate sobre produtividade”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.

- FOGAÇA, A. (1998), “A educação e a reestruturação produtiva no Brasil”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- GUIMARÃES, I. G. R. (1998), “Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- GOMES, J. M. (2000). *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis, Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP.
- HABERMAS, J. (1997). Cidadania e identidade nacional. In: *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.
- \_\_\_\_\_. (1997). Inclusão: integrar ou incorporar?. In: Dados: revista de Ciências Sociais, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- HARVEY, D. (1993): *A condição pós-moderna*. 3ª ed., São Paulo, Edições Loyola.
- IBAM. (1997): Experiências inovadoras. Rio de Janeiro, IBAM/Comunidade Solidária/IPEA, nº 1, 2, 3, 4 e 6, 1997.
- IBAM/SETRAB/CEE. (2002). Plano de estratégias e encaminhamentos técnico-políticos das Comissões Municipais de Emprego do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IBAM/SETRAB/CEE.
- JOVCHOLOVITCH, M. (1998): “O processo de descentralização e municipalização no Brasil”. In: Serviço Social e Sociedade, nº 56, São Paulo Cortez, 1998.
- JOVCHELOVITCH, M. (1995). Assistência Social: conceitos básicos. In: Caderno de Textos da I Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, MPAS.
- KYMILCKA, W & NORMAN, W. (1997). “El retorno del ciudadano”. Agora, Buenos Aires.
- KOLKO, J. (1987): *Restructuring the world economy*. New York: Pantheon Books.
- KONDER, L. (1997): “O trabalho e a crise da modernidade”. In: O Serviço Social em Questão. vol. I, Rio de Janeiro, PUC.
- LABTeC/UFRJ. (2002). *Avaliação Plurianual do Plano Estadual de Qualificação no Estado do Rio de Janeiro - 1996/2001*. Rio de Janeiro, FUJB/FCC/UFRJ.
- LEITE, M. de P. (1996): “A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional”. In Novos Estudos CEBRAP, nº 45, São Paulo, jul. 1996.

- \_\_\_\_\_. (1994): “Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra”. In: Oliveira, C. A. et al (orgs). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo, Scritta.
- LESBAUPIN. I. (2000). *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Rio de Janeiro, Petrópolis, Vozes.
- LESBAUPIN, I. & MINEIRO. (2002). *O Desmonte da Nação em Dados*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MACHADO da SILVA, L. A. (1999), “Trabalhadores do Brasil: virem-se”. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE, (mimeo).
- MANFREDI, S. M. (2002), *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- MARSHALL, T. H. (1967) ‘Cidadania e classe social. In: cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARTINS, H. S. & RAMALHO, J. R. (1994): *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo, HUCITEC/CEDI/NETS.
- MARX, K. (1867): *O Capital - Crítica da Economia Política*. RJ: Bertrnad Brasil, 1989.
- MATTOSO, J. (1994): “O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados”. In: Oliveira, C. A. et al (orgs). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo, Scritta.
- \_\_\_\_\_. (1995), *A desordem do trabalho*. São Paulo, Scritta.
- \_\_\_\_\_. (1996): “Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios”. In: Oliveira e Mattoso (orgs). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*. São Paulo, Scritta.
- \_\_\_\_\_. (1998): “Transformações econômicas recentes e mudanças no mundo do trabalho”. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas, Unicamp. IE, 1998
- MELO RICO, E. (org.). (1998): *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez.
- MINEIRO, A. dos S. (1998), “As dimensões do desemprego”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro, 1998.
- MINEIRO, A. & ELIAS, L. A. (1998): “O desafio do desemprego”. In: Seminário Desemprego desafios e perspectivas na virada do século. Obra citada.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, MEC, Lei nº 9.394 de 20/12/96.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1997), “Formação profissional negociada: pesquisa participativa”. Rio de Janeiro, UFRJ, dez. 1997.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1997): Educação profissional: o debate da(s) competência(s). Brasília, MTB/ SEFOR.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1998a). PLANFOR - Síntese da execução 95/97 e perspectivas 1998. Brasília, MTb/SEFOR, Informe CODEFAT em 5/2/98.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1998b), Planfor - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação Gerencial resultados até 31/12/97, Brasília, MTb, abril de 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1998c). Planfor - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Balanço 1995/98 e Perspectivas 1999/2002, Brasília, MTE/SEFOR, julho 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. (1998d). Planfor - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. PEQs e Parcerias: diretrizes de planejamento 1999/2002 e proposta de alocação de recursos. Brasília, Mtb/SEFOR, setembro de 1998.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (1999). PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília, MTE/SEFOR, março de 1999.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2000). PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SEFOR, fevereiro de 2000.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2000a). PLANFOR 2001: diretrizes de planejamento e propostas de critérios para alocação de recursos. Brasília, MTE/SPPE/DQP, outubro de 2000.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2000b). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Gestão de Políticas Públicas: formação de membros de conselhos/comissões municipais. Série Referenciais de Planejamento. Brasília. MTE.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2001). Guia do Planfor 2001. Brasília, MTE/SEFOR/DEQP.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2001a). PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, Relatório de Avaliação Gerencial 2000. Brasília, MTE/SPPE/DEQP, julho de 2001.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2001b). Relatório Gerencial do FAT: 1999. Brasília, MTE, Secretaria Executiva do CODEFAT.

- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Seminário das comissões estaduais e municipais de emprego - Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, CODEFAT, Secretaria de Políticas de Emprego e Salário.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2002). Avaliação do PLANFOR 2000. Brasília, MTE/SPPE.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2002a). Avaliação do PLANFOR 2001. Brasília, MTE/SPPE.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. (2002b). Avaliação do PLANFOR 2002. Brasília, MTE/SPPE.
- MOTA, A. E. (1997): “As transformações no mundo do trabalho e seus desafios para o Serviço Social”. In: *O Serviço Social em Questão*. vol. I, Rio de Janeiro, PUC, 1997.
- NASCIMENTO, E. P.(1994). Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: Dos Excluídos Necessários aos Excluídos Desnecessários. Texto apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, (mimeo).
- NOGUEIRA, M. <sup>a</sup> (1984). As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- O’DONNEL, “Teoria democrática e política comparada” In; Revista Dados, retirada do site [www.scielo.br](http://www.scielo.br).
- OLIVEIRA, C. A. B. de. (1998), “Industrialização, desenvolvimento e trabalho”. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas, Unicamp. IE.
- OLIVEIRA, L. L.(2000). Iberismo e Americanismo, In: *Americanos: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- POCHMANN, M. (1998), “As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.
- POCHMANN, M. (1999), *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo, Contexto.
- POCHMANN, M. (org.) (2002), *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo e Cortez.
- PORTOSOL. (1996). *O grande desafio de financiar pequenos*. Portosol, Instituição Comunitária de Crédito. Porto Alegre.
- RAICHELIS, R. (1998), *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez.



- RAMOS, C. A. (1996), “Notas sobre políticas de emprego”. Brasília, IPEA, dez. 1996. (mimeo).
- REIS, E. (1998). Sobre a cidadania. In: Processos e escolhas: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro, Contra Capa.
- RENDÓN, T. (1998), “Los cambios en la fuerza de trabajo de América Latina”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.
- ROCHA, S. (2003), Pobreza no Brasil: afinal do que se trata? Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ROSALES, O. (1998), “Empleo y globalización”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.
- SABÓIA, J. (1998), “Globalização, modernização tecnológica e desemprego”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.
- SACHS, I. (2003). *Inclusão social pelo trabalho*. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.
- SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). (1995): *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SALM, C. (1998), “Flexibilidade: solução ou precarização do trabalho? In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.
- SALM, C. (1998), “Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho”. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas, Unicamp. IE.
- SALM, C. “Emprego: notas para discussão”, Rio de Janeiro, UFRJ. (mimeo).
- SALM, C. (2004). *Inclusão social num contexto de estagnação*. Rio de Janeiro, (mimeo).
- SAMPAIO JR., P. de A. (1998), “Crise e políticas de ajuste nos países capitalistas avançados”. In: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas, Unicamp. IE.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (2001). *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/FASE.
- \_\_\_\_\_, RIBEIRO, L. C. & AZEVEDO, S. (orgs.). (2004). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/FASE .

- SANTOS, W. G. dos. (1979). *Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, ROCCO, 1979.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (1998). Perfil do Município de Niterói. Programa Estadual de Capacitação das Comissões Municipais de Emprego. Niterói, 31 de agosto, 1 e 2 de setembro de 1998.
- SENNETT, R. (1999). *A corrosão do caráter: as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro, Record.
- SETRAB. (2000). Guia para um processo de formação permanente dos Conselheiros Municipais de Emprego. Rio de Janeiro, CEDAC.
- SETRAB. (2000). Programa Estadual de Qualificação Profissional. Plurianual 1999-2002. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Trabalho, novembro de 2000.
- SETRAB. (2002). Plano Estadual de Qualificação Profissional. PLANFOR 1999/2002. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Trabalho, março de 2002.
- SETRAB. (2002). Seminário de Gestão de Políticas Públicas de Emprego do Estado do Rio de Janeiro. Penedo, Secretaria de Estado de Trabalho.
- SETRAS-RJ. (1997). Comissão municipal de emprego: manual de orientação para instalação e funcionamento. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social.
- \_\_\_\_\_. (1997) Programa de Educação Profissional - orientações 1997. Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social.
- SINGER, P. (1998), “A necessidade de construir a hegemonia do trabalho”. In: Seminário Desemprego: desafios e perspectivas na virada do século. Rio de Janeiro.
- SOUZA FILHO, R. (1999), Estado, Sociedade e Política Social no Brasil - Dilemas da cooperação. In: *O Social em Questão*. Vol. 4, nº 4, Rio de Janeiro, PUC - Departamento de Serviço Social.
- SOUZA, F. V. (1995). *Sobrevivendo das sobras: as novas formas de miséria urbana*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, ESS/UFRJ.
- SPINK, P. & CLEMENTE, R. (1997), *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- TANNURI, D. M. J. (1998), “Concepções e instrumentos das políticas locais de emprego e renda e de qualificação de empreendedores”, in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.

- TEIXEIRA, A. & AZEREDO, B. (1999), "Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT". In: POSTHUMA, A. C. (org.), *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e TEM; São Paulo, Ed. 34.
- TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na previdência Social: uma política marginal. In: Sposati et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez, 1991.
- TELLES, V. (1994). Pobreza e Cidadania: Precariedade e Condições de Vida. In: MARTINS, H. H. T. S. & RAMALHO, J. R. (orgs.). *Terceirização: Diversidade e Negociação no Mundo do Trabalho*. São Paulo, HUCITEC/CEDI/NETS.
- URANI, A. (1999). Trabalho, renda e desenvolvimento local: as propostas da Prefeitura do Rio de Janeiro. In: *Brasil Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil. Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Rio de Janeiro, OIT e MTE. Editora 34.
- VALLADARES, L. do P. (1989). Cem Anos Pensando a Pobreza (Urbana) no Brasil. In: BOACHI, Renato (org.), *Corporativismo e desigualdades - A Construção do Espaço Público no Brasil*, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- VALLE, B. (1998), "Políticas de mercado de trabalho no Brasil: a experiência do PROGER", in: OLIVEIRA, M. A. de (org.), *Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE.

# Anexos

**TABELA 1**  
**PEQ 2000 - Cursos Ministrados no Rio de Janeiro**

Nome do Curso	Instituição	Treinandos Contratados
Capacitação de lideranças sindicais	7 DE OUTUBRO	40
Oficina Curricular	7 DE OUTUBRO	30
Formadores em educação profissional	7 DE OUTUBRO	200
Fabricação de doces caseiros	A.B. CRISTÁ	100
Prática em salgadinhos	A.B. CRISTÁ	150
Básico de costura industrial	A.B. CRISTÁ	200
Básico de marceneiro	A.B. CRISTÁ	100
Montagem, configuração e manutenção de microcomputador	A.B. CRISTÁ	100
Assistente de iluminação	ABAF	70
Filmagem de festas e eventos	ABAF	90
Recepcionista de hotel	ABIH	100
Recreação em hotéis	ABIH	100
Segurança hoteleira	ABIH	110
Básico de Panficação	ABPR	18
Fabricação de doces caseiros	ABPR	30
Industrialização e conservação de alimentos	ABPR	60
Técnicas básicas de confeitaria	ABPR	120
Técnicas básicas de confeitaria	ABPR	155
Administração de restaurantes	ABPR	90
Orientações turísticas ecológicas	ABPR	45
Cabeleireiro afro-brasileiro	AFRODAI	160
Depilação	AFRODAI	80
Manicure e pedicure	AFRODAI	100
Lapidação em pedra	ALA I	300
Confecção de aves	ALA I	300
Confecção de cristais	ALA I	300
Fabricação de doces caseiros	ÂNIMA	50
Prática em salgadinhos	ÂNIMA	50
Gerente de vendas	ÂNIMA	80
Decoradores de festas	ÂNIMA	40
Capacitação de lideranças comunitárias	ÂNIMA	40
Capacitação de profissionais de educação infantil	ÂNIMA	80
Capacitação de profissionais de educação especial (portadores de deficiência)	ÂNIMA	40
Qualificação para educadores sociais de rua	ÂNIMA	30
Babá	ÂNIMA	80
Depilação	ÂNIMA	30
Manicure e pedicure	ÂNIMA	40
Cuidadores de idosos	ÂNIMA	50
Orientações turísticas ecológicas	ÂNIMA	60
Babá	Assoc. de Mulheres do Conj. Reta do Rio Grande-RETA	100
Zelador	Assoc. de Mulheres do Conj. Reta do Rio Grande-RETA	40
Babá	Atos	100
Básico de cabeleireiro	Atos	60

Básico de Panficação	B. PROVIDÊNCIA	40
Prática em salgadinhos	B. PROVIDÊNCIA	40
Técnicas básicas de confeitaria	B. PROVIDÊNCIA	40
Básico de eletricitista predial	B. PROVIDÊNCIA	100
Básico de modelagem de vestuário	B. PROVIDÊNCIA	40
Básico de modelagem industrial (malha e lycra)	B. PROVIDÊNCIA	40
Modelagem industrial feminina	B. PROVIDÊNCIA	40
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	B. PROVIDÊNCIA	40
Básico de mecânico de refrigeração comercial	B. PROVIDÊNCIA	40
Depilação	B. PROVIDÊNCIA	40
Básico de eletricitista de automóveis	B. PROVIDÊNCIA	80
Básico de mecânico de automóveis	B. PROVIDÊNCIA	80
Capacitação de profissionais de educação infantil	BIO RIO	125
Artesanato em couro	C. OPORTUNIDADE	100
Bijuteria	C. OPORTUNIDADE	50
Básico de conserto de eletrodoméstico	C. OPORTUNIDADE	85
Auxiliar de recreação infantil	CDEHEC	125
Segurança hoteleira	CDEHEC	100
Recreação em hotéis	CDEHEC	140
Recepcionista de Eventos	CDEHEC	190
Auxiliar de Creche	CDEHEC	125
Formação e gestão de cooperativas populares	CEDAC	25
Formação e gestão de cooperativas populares	CEDAC	25
Técnicas básicas de comercialização para micros e pequenos empreendimentos	CEDAC	100
Capacitação na formação de empreendimentos autogeridos	CEDAPS	100
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	CEDAPS	150
Capacitação para prevenção das DSTs/ AIDS	CEDAPS	125
Cuidadores de idosos	CEDAPS	100
Capacitação de prof <sup>o</sup> e supervisores	CEFETQ/RJ	40
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Arte Barracão - Adereços	CEFETQ/RJ	120
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Arte Barracão - Esculturas em Espuma	CEFETQ/RJ	120
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Arte Barracão - Esculturas em Isopor	CEFETQ/RJ	120
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Arte Barracão - Pintura de Arte	CEFETQ/RJ	120
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Arte Barracão - Revestimento e Forração	CEFETQ/RJ	120
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Curso Básico de Secretariado	CEFETQ/RJ	60
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Curso Móvel Alfabetização em Informática	CEFETQ/RJ	210
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Formação Básica de Agentes Comunitários Ambientais	CEFETQ/RJ	150
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Gestão de pequenos negócios: legalidade e trabalho	CEFETQ/RJ	30
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Língua Portuguesa voltada para o trabalho	CEFETQ/RJ	90
Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Multiplicares de informação sobre DST's AIDS	CEFETQ/RJ	30

Oficina Comunitária do Programa Educação Já 2000 - Preparação de produtos de limpeza	CEFETQ/RJ	240
Programa Educação Já 2000 - mod. I	CEFETQ/RJ	200
Sensibilização de profº da rede Estadual	CEFETQ/RJ	400
Jardineiro	CENSOTRACO	150
Auxiliar administrativo informatizado	CGTB	180
Auxiliar de contabilidade informatizado	CGTB	90
Auxiliar de contabilidade informatizado	CGTB	90
Básico de eletricitista predial	CGTB	50
Assentador de pisos, azulejos e revestimentos	CGTB	130
Básico de costura industrial	CGTB	40
Básico de conserto de máquina de lavar	CGTB	68
Básico de inspeção automotiva	CGTB	80
Porteiro	CN AFROBRASILEIRO	300
Porteiro de Prédios Inteligentes	CN AFROBRASILEIRO	132
Zelador	CN AFROBRASILEIRO	150
Porteiro	CN AFROBRASILEIRO	20
Técnica de Vendas	COLYMAR	100
Técnicas básicas de marketing	COLYMAR	150
Fabricação de Doces Caseiros	Comitê da 3º Idade	20
Técnicas básicas de congelamento e armazenamento	Comitê da 3º Idade	50
Auxiliar de Almoarifado	Comitê da 3º Idade	30
Repositor	Comitê da 3º Idade	30
Babá	CONF. MULHERES	100
Cabeleireiro afro-brasileiro	CONF. MULHERES	50
Depilação	CONF. MULHERES	50
Limpeza e Conservação de Ambientes Domésticos	CONF. MULHERES	25
Limpeza e Conservação de Ambientes Comerciais e Industriais	CONF. MULHERES	25
Auxiliar de Cozinha	CONF. MULHERES	25
Gerente de vendas	CONSATEL	300
Técnicas básicas de marketing	CONSATEL	100
Produção de eventos	CONSATEL	70
Teletendimento	CONSATEL	170
Técnicas para habilitação de aparelho celular	CONSATEL	205
Recepcionista de eventos	CONSATEL	220
Auxiliar de Serviços Gerais	COOPETEC	30
Básico de modelagem industrial (malha e lycra)	DANTE PELLACANI	185
Básico de cabeleireiro	DANTE PELLACANI	50
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	DANTE PELLACANI	93
Zelador	DANTE PELLACANI	110
Informática avançada (internet, access, power point)	DANTE PELLACANI	60
Informática básica (windows, word, excel)	DANTE PELLACANI	100
Administração de pousadas e hotéis	DANTE PELLACANI	30
Administração de pousadas e hotéis	DANTE PELLACANI	20
Orientações turísticas culturais	DANTE PELLACANI	50
Recepcionista de eventos	DANTE PELLACANI	50
Recreação em hotéis	DANTE PELLACANI	20
Recreação em hotéis	DANTE PELLACANI	30
Artesanato em tecido (matelassê, patchwork, pintura)	DEVAS	50
Básico de pintor predial	DEVAS	75
Confecção de produtos para festas populares (Natal, Carnaval, São João, etc)	DEVAS	70
Formação de agentes para o desenvolvimento	DEVAS	20

comunitário		
Formação e gestão de cooperativas	DEVAS	40
Básico de costura industrial	DEVAS	100
Básico de modelagem de vestuário	DEVAS	120
Mecânico de manutenção de máquinas	DEVAS	240
Modelagem industrial feminina	DEVAS	200
Auxiliar de Serviços Gerais	DEVAS	445
Básico de marceneiro	DEVAS	20
Básico de mecânico de refrigeração comercial	DEVAS	200
Depilação	DEVAS	30
Manicure e pedicure	DEVAS	10
Iniciação a fitoterapia	DEVAS	50
Artes decorativas	ECOS	24
Arranjos Florais	ECOS	24
Artes Visuais 1	ECOS	18
Artes Visuais 2	ECOS	18
Operador de Serviço de atendimento ao cliente	ECOS	34
Operador de Telemática	ECOS	34
I encontro de mobilização do estudante e a pessoa portadora de deficiência	ECOS	450
Informática básica p/portadores de def. física / hemofilia	ECOS	48
Informática básica p/portadores de def. física / auditivo	ECOS	22
Administração de pousadas e hotéis	Faculdade Carioca	80
Arrumadeira e Camareira	Faculdade Carioca	170
Barman	Faculdade Carioca	160
Garçom	Faculdade Carioca	160
Orientações turísticas culturais	Faculdade Carioca	205
Recepcionista de Hotel	Faculdade Carioca	100
Prática em salgadinhos	Faculdade Carioca	83
Recepção, armazenamento, manipulação e conservação de alimentos	Faculdade Carioca	100
Técnicas básicas de congelamento e armazenamento	Faculdade Carioca	200
Técnicas de construção civil de habitações	FAF - RIO I	150
Artesanato p/deficiente visual 1	FAIBC	24
Artesanato p/deficiente visual 2	FAIBC	24
Locução e Produção p/deficientes visuais	FAIBC	15
Inglês p/deficiente visual I	FAIBC	30
Inglês p/deficiente visual II	FAIBC	30
SHIATSU p/deficiente visual - 1	FAIBC	12
SHIATSU p/deficiente visual - 2	FAIBC	12
Programação de micro p/def. visual 1	FAIBC	15
Programação de micro p/def. visual 2	FAIBC	15
Operador de micro p/cegos - DOSVOX	FAIBC	40
micro p/visão subnormal	FAIBC	16
basico de informática p/cegos	FAIBC	12
datilografo/digitador 1 p/def. visual	FAIBC	24
datilografo/digitador 2 p/def. visual	FAIBC	24
Auxiliar administrativo informatizado	FEEB RJ/ES	120
Auxiliar de contabilidade informatizado	FEEB RJ/ES	120
Qualificação e Atualização Profissional dos Bancários	FEEB RJ/ES	120
Montagem, configuração e manutenção de microcomputador	FEEB RJ/ES	60
Básico de gerência e administração pública	FESP	20



Qualidade nas relações humanas e de trabalho no serviço público	FESP	40
Qualificação para educadores sociais de rua	FESP	50
Conservação e manejo de solos e água	FETAG	10
Técnicas de comercialização de produtos agrícolas	FETAG	70
Fabricação de doces caseiros	FETAG	200
Aproveitamento/reciclagem do lixo	FETAG	20
Cartonagem	Fund. Santa Cabrini	40
Bijuteria	Fund. Santa Cabrini	60
Pátina e pinturas especiais em madeira	Fund. Santa Cabrini	80
Cerâmica	Fund. Santa Cabrini	60
Serralheria	Fund. Santa Cabrini	60
Desenho e Pintura	Fund. Santa Cabrini	90
Básico de costura industrial (malha e lycra)	Fund. Santa Cabrini	32
Básico de costura industrial	Fund. Santa Cabrini	32
Básico de costura industrial	Fund. Santa Cabrini	32
Básico de Marceneiro	Fund. Santa Cabrini	60
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	Fund. Santa Cabrini	15
Jardineiro	Fund. Santa Cabrini	24
Silk Screen	Fund. Santa Cabrini	60
Básico de cabeleireiro	Fund. Santa Cabrini	12
Manicure e Pedicure	Fund. Santa Cabrini	12
Básico de Mecânico de Automoveis	Fund. Santa Cabrini	60
Estofador e Capoteiro Automotivo	Fund. Santa Cabrini	30
Estofador e Capoteiro Automotivo	Fund. Santa Cabrini	60
Básico de Lanternagem Automotiva	Fund. Santa Cabrini	60
Recreador e animador de eventos infantis	GRUDE	30
Orientações turísticas ecológicas	GRUDE	100
Capacitação na formação de empreendimentos autogeridos	I. PALMARES	100
Capacitação na formação de empreendimentos autogeridos	I. PALMARES	50
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	I. PALMARES	40
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	I. PALMARES	50
Básico de Panficação	I.C. PINHEIRO	30
Básico de Panficação	I.C. PINHEIRO	50
Técnicas básicas de confeitaria	I.C. PINHEIRO	35
Técnicas básicas de confeitaria	I.C. PINHEIRO	40
Contador de estórias	I.C. PINHEIRO	40
Decoradores de festas	I.C. PINHEIRO	50
Básico de cabeleireiro	I.C. PINHEIRO	50
Manicure e pedicure	I.C. PINHEIRO	20
Babá	I.C.V.M. ROSÁRIO	100
Básico de cabeleireiro	I.C.V.M. ROSÁRIO	40
Iniciação a fitoterapia	I.C.V.M. ROSÁRIO	25
Manutenção de antena parabólica/coletiva	I.E.	200
Formadores em educação profissional	INST.LATINO AMERICANO - ILA	200
Integrar	INSTITUTO INTEGRAR	1000
Alfabetização de jovens e adultos	INTEGRAR	685
Ensino Fundamental de Jovens e Adultos (1ª à 4ª Série)	INTEGRAR	110
Básico de fibras ópticas e hierarquias digitais	INTEL	60

Cabista	INTEL	5
IRLA (instalador e reparador de linhas e aparelhos telefônicos)	INTEL	105
Emenda e testes de cabos ópticos	INTEL (100)	170
Alfabetização de jovens e adultos	IPP PARTICULARES	400
Básico de Panficação	IPSO	120
Industrialização e conservação de alimentos	IPSO	60
Prática em salgadinhos	IPSO	35
Técnicas de fabricação de massas folhadas	IPSO	60
Básico de costura industrial	IPSO	100
Básico de modelagem de vestuário	IPSO	250
Básico de modelagem industrial (malha e lycra)	IPSO	100
Mecânico de manutenção de máquinas	IPSO	360
Modelagem industrial feminina	IPSO	80
Auxiliar de Serviços Gerais	IPSO	100
Zelador	IPSO	125
Manutenção de antena parabólica/coletiva	IPSO	95
Básico de mecânico de automóveis	IPSO	94
Básico de mecânico de automóveis	IPSO	155
Básico de mecânico de motos	IPSO	306
Auxiliar administrativo informatizado	IQUAL	60
Auxiliar de contabilidade informatizado	IQUAL	110
Auxiliar administrativo informatizado	MITRA	80
Básico de mecânico de automóveis	MITRA	52
Básico de Costura industrial	OSACA	40
Prática em salgadinhos	P. DOURADO	50
Beneficiamento do pescado	peixinho	100
Aux. dde Cozinha	PROSOL	40
Auxiliar de Serviços Gerais	PROSOL	54
Jardineiro	PROSOL	54
Reconhecimento de Aptidões	PROSOL	360
Viverista (sementes e mudas)	PROSOL 1	54
Horticultura	PROSOL 1	54
Qualificação no cuidado de dependentes químicos para auxiliares de enfermagem	REVIVER	100
Fabricação de doces caseiros	S B ANCHIETA	20
Básico de bombeiro hidráulico	SDS	110
Básico de carpintaria para construção civil	SDS	250
Básico de encanador predial	SDS	116
Básico de gasista	SDS	30
Pedreiro de acabamento	SDS	150
Formação de agente comunitário de saúde	SDS	70
Básico de costura industrial	SDS	60
Básico de modelagem de vestuário	SDS	140
Básico de modelagem industrial (malha e lycra)	SDS	300
Modelagem industrial feminina	SDS	145
Auxiliar de Serviços Gerais	SDS	200
Babá	SDS	270
Porteiro	SDS	405
Básico de mecânico de motos	SDS	350
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	SEBRAE	40
Técnicas básicas de marketing para micros e pequenos empreendimentos	SEBRAE	60

Informática avançada (internet, access, power point)	SEESS/RJ	50
Informática avançada (internet, access, power point)	SEESS/RJ	100
Informática básica (windows, word, excel)	SEESS/RJ	50
Informática básica (windows, word, excel)	SEESS/RJ	100
Alfabetização de jovens e adultos	SEMEAR	125
Alfabetização de jovens e adultos	SEMEAR (MALÊ)	660
Aperfeiçoamento de guardas municipais	SENAI	100
Básico de Panficação	SENAI	72
Prática em salgadinhos	SENAI	72
Recepção, armazenamento, manipulação e conservação de alimentos	SENAI	120
Técnicas de fabricação de massas folhadas	SENAI	140
Atendimento ao cliente	SENAI	200
Auxiliar administrativo informatizado	SENAI	180
Auxiliar de contabilidade informatizado	SENAI	240
Gerente de vendas	SENAI	160
Técnica de Vendas	SENAI	200
Assentador de pisos, azulejos e revestimentos	SENAI	70
Básico de bombeiro hidráulico	SENAI	190
Básico de eletricitista predial	SENAI	150
Básico de encanador predial	SENAI	84
Básico de gasista	SENAI	120
Básico de pintor predial	SENAI	75
Pedreiro estucador	SENAI	150
Básico de costura industrial	SENAI	100
Modelagem industrial feminina	SENAI	60
Básico de conserto de eletrodoméstico	SENAI	75
Básico de conserto de máquina de lavar	SENAI	124
Básico de marceneiro	SENAI	50
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	SENAI	137
Básico de mecânico de refrigeração comercial	SENAI	80
Teletendimento	SENAI	40
Cabista	SENAI	225
IRLA (instalador e reparador de linhas e aparelhos telefônicos)	SENAI	100
Básico de eletricitista de automóveis	SENAI	350
Básico de inspeção automotiva	SENAI	220
Básico de mecânico de automóveis	SENAI	144
Básico de mecânico de motos	SENAI	144
Direção defensiva	SENAI	75
Assentador de pisos, azulejos e revestimentos	SENAI II	130
Básico de eletricitista predial	SENAI II	50
Agroindústria familiar e beneficiamento de alimentos	SENAR	15
Gestão de propriedades rurais	SENAR	55
Jardineiro	SENAR	590
Jardineiro	SENAR	25
Aperfeiçoamento de motorista de transporte de cargas perigosas (MODULO I)	SENAT	100
Aperfeiçoamento de motorista de transporte de cargas perigosas (MODULO I)	SENAT	100
Aperfeiçoamento de motorista de transporte escolar (MODULO I)	SENAT	375
Aperfeiçoamento de motorista de transporte escolar (MODULO I)	SENAT	375

Direção defensiva (MODULO I)	SENAT	75
Direção defensiva (MODULO I)	SENAT	75
Técnicas básicas de congelamento e armazenamento	SESI	200
Técnicas de fabricação de massas italianas	SESI	100
Artesanato em tecido (matelassê, patchwork, pintura)	SESI	75
Babá	SESI	50
Cabeleireiro afro-brasileiro	SESI	50
Alfabetização de jovens e adultos	SESI I	1100
Ensino Fundamental de Jovens e Adultos (1ª à 4ª Série)	SESI II	2475
Alfabetização de jovens e adultos (5ª à 8ª série)	SESI III	500
Prática em salgadinhos	SHBRS	83
Recepção, armazenamento, manipulação e conservação de alimentos	SHBRS	100
Técnicas básicas de congelamento e armazenamento	SHBRS	200
Administração de pousadas e hotéis	SHBRS	80
Arrumadeira e camareira	SHBRS	170
Barman	SHBRS	160
Garçom	SHBRS	160
Orientações turísticas culturais	SHBRS	205
Auxiliar técnico de telecomunicações	SINCAB	160
Básico de fibras ópticas e hierarquias digitais	SINCAB	100
Auxiliar de técnico de laboratório de análises clínicas	SIND. SAÚDE RJ	250
Capacitação para prevenção das DSTs/ AIDS	SIND. SAÚDE RJ	50
Cuidadores de idosos	SIND. SAÚDE RJ	100
Qualificação no cuidado de dependentes químicos para auxiliares de enfermagem	SIND. SAÚDE RJ	150
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	SINDCRED	90
Técnicas básicas de marketing para micros e pequenos empreendimentos	SINDCRED	120
Técnicas de gestão orçamentária e financeira	SINDCRED	80
Atendimento ao cliente	SINDETRAN	90
Auxiliar de contabilidade informatizado	SINDETRAN	120
Gerente de vendas	SINDETRAN	80
Técnica de Vendas	SINDETRAN	90
Técnicas básicas de marketing	SINDETRAN	100
Básico de eletricitista de automóveis	SINDETRAN	245
Básico de eletricitista de automóveis	SINDETRAN	5
Básico de mecânico de automóveis	SINDETRAN	405
Básico de eletricitista de automóveis	SINDIREPA	175
Básico de mecânico de automóveis	SINDIREPA	125
Informática básica (windows, word, excel)	SINTEC	50
Noções básicas de rede local	SINTEC	95
Porteiro de Prédios Inteligentes	SNOMMM	293
Prática em salgadinhos	UCB	10
Artesanato p/deficiente visual	UCB	10
Operador de Telemarketing p/ def. visual	UCB	8
Operador de Audio p/def. visuais	UCB	8
Locução e Produção p/deficientes visuais	UCB	8
Perfumaria p/def. físico	UCB	10
Operador de Câmara Escura	UCB	54
Operador de micro p/cegos - DOSVOX	UCB	8
Alfabetização de jovens e adultos	UERJ	250
Qualificação em Artesanato para jovens e adultos	UERJ	250
Cerimonial e Protocolo	UERJ	100

Organização de Eventos	UERJ	100
Auxiliar administrativo informatizado no serviço público	UNITEC	100
Fabricação de velas decorativas	UNITEC	75
Pátina e pinturas especiais em madeira	UNITEC	50
Recreador e animador de eventos infantis	UNITEC	60
Básico de telefonia celular	UNITEC	180
Montagem, configuração e manutenção de microcomputador	UNITEC	16
Montagem, configuração e manutenção de microcomputador	UNITEC	92
Bijuteria	VICTUS	50
Cerâmica	VICTUS	50
Auxiliar administrativo informatizado	VICTUS	100
Auxiliar de contabilidade informatizado	VICTUS	90
Gerente de vendas	VICTUS	90
Contador de estórias	VICTUS	30
Capacitação na formação de empreendimentos autogeridos	VICTUS	30
Formação e gestão de cooperativas	VICTUS	40
Técnicas básicas de comercialização para micros e pequenos empreendimentos	VICTUS	80
Manicure e pedicure	VICTUS	70
Fabricação de doces caseiros	VICTUS I	50
Prática em salgadinhos	VICTUS I	50
Pão Bem Acompanhado	VICTUS II	75
Aproveitamento integral de alimentos	VICTUS II	200
Quitutes Alternativos	VICTUS II	180
Biscoito e doces p/festas	VICTUS II	90
Decoração de Festas	VICTUS II	50
Ensino Fundamental de Jovens e Adultos (1ª à 4ª Série) - 2º GRAU MOD.2	VIVARIO I	210
Ensino Fundamental de Jovens e Adultos (1ª à 4ª Série) - 2º grau completo	VIVARIO I	180
Básico de Manutenção de Piscina	VIVARIO I	60
Manutenção de Gramados	VIVARIO I	60
TC 2000 - esporte	VIVARIO I	500
<b>Total: 409 cursos</b>	<b>75 instituições</b>	<b>47.684</b>

Fonte: Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB). Material coletado em março de 2004.

**TABELA 2**  
**PEQ 2000 - Cursos Ministrados em Niterói**

Nome do Curso	Instituição	Treinandos Contratados
Administração de restaurantes	ABIH	25
Básico de cozinheiro	ABIH	25
Segurança hoteleira	ABIH	15
Sushiman	ABPR	15
Capacitação de profissionais de educação especial (portadores de deficiência)	APAE - NITERÓI	45
Capacitação em vivência com (portadores de deficiência)	APAE - NITERÓI	45
Capacitação de profissionais de educação do ensino básico	BIO RIO	100
Capacitação de profissionais de educação do ensino médio	BIO RIO	75
Sensibilização de profº da rede Estadual	CEFETQ/RJ	200
Almoxarifado	CGTB	20
Operador de telemarketing	CGTB	35
Básico de costura industrial	CGTB	59
Básico de costura industrial (malha e lycra)	CGTB	20
Básico de costura industrial de moda íntima	CGTB	59
Mecânico de máquina de costura	CGTB	35
Básico de Encanador Naval	COOTRAMERJ	35
Básico de Montador Naval	COOTRAMERJ	35
Soldador e oxi-cortador	COOTRAMERJ	35
Básico de lingerie e moda de praia	DANTE PELLACANI	59
Básico de modelagem industrial (malha e lycra)	DANTE PELLACANI	59
Mecânico de manutenção de máquinas	DANTE PELLACANI	30
Mecânico de manutenção de máquinas pesadas	DANTE PELLACANI	30
Mecânico de manutenção de válvulas, compressores e bombas	DANTE PELLACANI	35
Modelagem industrial feminina	DANTE PELLACANI	30
Reparos em fibra de vidro	DANTE PELLACANI	15
Aperfeiçoamento em injeção eletrônica BOSCH	DANTE PELLACANI	15
Instalação e manutenção de ar condicionado de veículos	DANTE PELLACANI	30
Elevação da escolaridade - módulo I	E CUNHA	35
Elevação da escolaridade - módulo II	E CUNHA	35
Elevação da escolaridade - módulo III	E CUNHA	70
Of. Treinamento	FETAG I	40
Produção Doces Salg. Cong.	Fund. Santa Cabrini	12
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	Fund. Santa Cabrini	15
Cerâmica	Fund. Santa Cabrini	30
Básico de Costura Industrial	Fund. Santa Cabrini	32
Técnicas básicas de marketing	FUNDAPA	20
Instalação e manutenção de equipamentos de telecomunicações	FUNDAPA	25
IRLA (instalador e reparador de linhas e aparelhos telefônicos)	FUNDAPA	30

Integrar	INSTITUTO INTEGRAR	418
Integrar	INSTITUTO INTEGRAR	60
Operador de caixa	IPDESG	20
Básico de eletricista predial	IPDESG	20
Básico de pintor predial	IPDESG	15
Aperfeiçoamento de motorista de transporte escolar	IPSO	50
Básico de pintor de automotivo	IPSO	30
Básico de costura industrial de moda íntima	OSACA	59
Mecânico de máquina de costura	OSACA	35
Básico de costura industrial (malha e lycra)	OSACA	20
Básico de Costura industrial	OSACA	59
Instalação de interfone	PUC	20
Básico de bombeiro hidráulico	SDS	35
Básico de carpintaria para construção civil	SDS	12
Noções de eletrotécnica aplicada à instalação elétrica	SDS	25
Pedreiro estucador	SDS	15
Técnicas de revestimento e aplicação de gesso	SDS	15
Formação de agente comunitário de saúde	SDS	10
Básico de conserto de fogões e aquecedores	SDS	15
Básico de conserto de máquina de lavar	SDS	15
Básico de conserto de micro-ondas	SDS	15
Básico de Instalação Eletro-Eletrônico	SDS	35
Básico de marceneiro	SDS	30
Porteiro	SDS	30
Básico de mecânico de motos	SDS	25
Aperfeiçoamento de taxistas para o turismo	SDS	15
Barman	SDS	10
Artefato de ferro	SEBRAE	20
Animação cultural e recreação	SEBRAE	15
Capacitação na formação de empreendimentos autogeridos	SEBRAE	25
Capacitação para gestão de micro e pequenos empreendimentos	SEBRAE	25
Brasil Empreendedor	SEBRAE	
Orientações turísticas culturais	SEBRAE	10
Orientações turísticas culturais	SEBRAE	10
Alfabetização de jovens e adultos	SEMEAR (MALÊ)	70
Auxiliar administrativo informatizado no serviço público	SENAI	50
Básico de Panficação	SENAI	20
Técnica de Vendas	SENAI	20
Armador de ferro	SENAI	13
Assentador de pisos, azulejos e revestimentos	SENAI	12
Básico de carpinteiro de forma	SENAI	15
Básico de gasista	SENAI	10
Pedreiro de acabamento	SENAI	13
Técnicas de impermeabilização	SENAI	50
Básico de costura industrial (malha e lycra)	SENAI	39
Básico de conserto de eletrodoméstico	SENAI	15
Básico de mecânico de refrigeração doméstica (geladeira, freezer, ar condicionado, etc)	SENAI	15
Básico de mecânico de refrigeração comercial	SENAI	15
Beneficiamento e comercialização do pescado	SENAI	10
Maricultura	SENAI	10

Pescador industrial	SENAI	20
Básico de eletricista de automóveis	SENAI	25
Estofador e capoteiro automotivo	SENAI	20
Lanternagem automotiva	SENAI	15
Mecânico de motor diesel	SENAI	30
Jardineiro	SENAR	15
Confecção e reparo de rede de pesca	SENAR	10
Mecânico de motor diesel (MODULO I)	SENAT	20
Mecânico de motor diesel (MODULO I)	SENAT	20
Técnicas básicas de confeitaria	SESI	34
Técnicas de fabricação de massas folhadas	SESI	10
Técnicas de fabricação de massas italianas	SESI	10
Artesanato em tecido (matelassê, patchwork, pintura)	SESI	20
Encadernação artesanal	SESI	30
Alfabetização de jovens e adultos	SESI I	50
Básico de fibras ópticas e hierarquias digitais	SINCAB	10
Básico de mecânico de automóveis	SINDETRAN	30
Alfabetização de jovens e adultos	UFF - EC I	35
Básico de conversação em inglês, espanhol, francês	UFF - EC II	80
Capacitação de profissionais de educação de jovens e adultos	UFF - EC II	140
Capacitação de profissionais de educação infantil	UFF - EC II	85
Formadores em educação profissional	UFF - EC II	60
Encontro de Educação cultura e Trabalho	UFF - EC II	60
Fabricação de velas decorativas	UNITEC	15
Pátina e pinturas especiais em madeira	UNITEC	15
<b>Total 113</b>	<b>28 instituições</b>	<b>1.620</b>

Fonte: Secretaria de Estado de Trabalho do Rio de Janeiro (SETRAB). Material coletado em março de 2004.



**TABELA 3**  
**PEQ 2000 - Cursos Ministrados em Resende**

Nome do Curso	Instituição	Treinandos Contratados
Básico de marketing de turismo	ABIH	12
Recreação em hotéis	ABIH	12
Manipulação de produtos perecíveis	ABPR	10
Organização e operação de roteiros turísticos	ABPR	15
Básico de costura industrial	CGTB	15
Mecânico de manutenção de válvulas, compressores e bombas	CGTB	20
Garçom	Faculdade Carioca 2	20
Aproveitamento/reciclagem do lixo	FETAG	13
Capacitação de lideranças comunitárias	FETAG	13
Estofador e capoteiro automotivo	SDS	30
Projeto Capacitação Rural	SEBRAE	12
Projeto Capacitação Rural	SEBRAE	13
Orientações turísticas ecológicas	SEBRAE	15
Mecânico de manutenção de máquinas	SENAI	20
Básico de mecânico de refrigeração comercial	SENAI	16
Básico de secretariado informatizado	SENAI	20
Vitrinista	SENAI	12
Básico de fibras ópticas e hierarquias digitais	SENAI	12
Técnicas para habilitação de aparelho celular	SENAI	12
Aperfeiçoamento em injeção eletrônica BOSCH	SENAI	12
Aperfeiçoamento em injeção eletrônica MAGNTI	SENAI	12
Básico de eletricista de automóveis	SENAI	15
Básico de mecânico de automóveis	SENAI	36
Básico de pintor de automotivo	SENAI	40
Instalação e manutenção de ar condicionado de veículos	SENAI	12
Lanternagem automotiva	SENAI	40
Manutenção de sistemas de freios automotivos	SENAI	12
Mecânico de motor diesel	SENAI	12
Treinamento em sistemas de suspensão e direção	SENAI	12
Técnicas básicas em carpintaria metálica	SENAI II	20
Ferramentas da Qualidade	SENAI III	110
Operações Básicas de Funilaria	SENAI III	18
Operações Básicas de Montagem	SENAI III	31
Operações Básicas de Pintura	SENAI III	11
Operações Básicas de soldagem	SENAI III	26
Operações de Vedação	SENAI III	4
Operador de Empilhadeira	SENAI III	21

Jardineiro	SENAR	12
Artesanato em argila	SESI	20
Teleatendimento	SESI	20
<b>Total 40</b>	<b>10 instituições</b>	<b>788</b>

Fonte: Secretaria de Estado de Trabalho do Rio de Janeiro (SETRAB). Material coletado em março de 2004.

**TABELA 4**  
**PlanTeQ 2004 - Cursos Ministrados no Rio de Janeiro**

setor	Instituição	nome do curso	módulo	C.Horária	Beneficiários
Comércio		Introdução ao Varejo (primeiro emprego no varejo)	Módulo básico	120h	180
Comércio		Aperfeiçoamento em vendas	Módulo básico	120h	150
Comércio		Atendimento em Pet Shop	Módulo básico	120h	90
Comércio		Administração de Vendas	Módulo básico	120h	150
Comércio		Básico em Adm.e gestão de micro e peq empreendimentos	Módulo básico	120h	180
		<b>Total setor de Comércio</b>			<b>750</b>
Construção civil	SENAI	Básico para ocupações da área de alvenaria	Módulo básico	120h	100
Construção civil	SENAI	Especialização em acab.e pint. Especiais	Módulo básico	120h	150
Construção civil	SENAI	Básico de eletricidade predial	Módulo básico	120h	125
Construção civil	SENAI	Básico em hidráulica predial	Módulo básico	120h	150
Construção civil	SENAI	Especialização para mestres de obras	Módulo básico	120h	80
Construção civil	SENAI	Inst.e operações de redes de água e esgoto	Módulo básico	120h	75
		<b>Total do setor de construção civil</b>			<b>680</b>
Serviços portuário		Operação de sugadores para granéis sólidos	Básico	100h	75
Serviços portuário		Operação de empilhadeiras peq e médio porte	Básico	120h	125
			Conteúdo Específico		
			Prática de Operação		
Serviços portuário		Operador de guindaste de Pórtico e Bordo	Básico	120h	125
			Conteúdo Específico		
			Prática de Operação		
Serviços portuário		Operação de veículos utilizados na movimentação de materiais na área portuária	Básico	120h	100
			Conteúdo Específico		
			Prática de Operação		
		<b>Total do subsetor portuário*</b>		<b>17</b>	<b>425</b>
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos	Técnico em informática para escritório	Básico	120h	540
			Windows,Word,Excel e		

					Power Point		
					Internet		
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Confecção de Homr Page		Básico	120h	90
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Editoração Eletrônica		Básico	120h	60
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Técnica de vendas de SoftWare		Básico	120h	90
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Adm de Banco de Dados		Básico	120h	60
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Montagem,Conf.e manutenção de micro		Básico	120h	90
Serviços informática	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Telemarketing informatizado		Básico	120h	90
			<b>Total subsetor Informática</b>				<b>1020</b>
Serviços Hospitalidade	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Arrumadeira/Camareira		Básico	120h	90
Serviços Hospitalidade	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Garçom		Básico	120h	90
Serviços Hospitalidade	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Portaria de Hotel/ Atendente		Básico	120h	150
Serviços Hospitalidade	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Culinária		Básico	120h	210
Serviços Hospitalidade	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Babá		Básico	120h	90
			<b>Total de subsetor Hospitalidade</b>				<b>630</b>
Serviços Transporte	SENAI		Básico motorista de transp. público		Básico	120h	210
Serviços Transporte	SENAI		Esp.em transporte de emergência		Básico	120h	150
Serviços Transporte	SENAI		Transporte de cargas perigosas		Básico	120h	120
Serviços Transporte	SENAI		Básico de logística em transportes		Básico	120h	150
			<b>Total do subsetor de transportes</b>				<b>630</b>
Serviços Domésticos	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Pequenos reparos domésticos ( faz tudo)		Básico	120h	120
Serviços Domésticos	Conf.nac.dos Metalúrgicos		Conserto de máquina de lavar		Básico	120h	180

Serviços Domésticos	Conf. nac. dos Metalúrgicos	Conserto de Ar refrigerado	Básico	120h	180
		total do subsetor serviços domésticos			480
Serviços / Rep. Automotivos	SENAI	básico de lanternagem e pintura	Básico	120h	150
Serviços / Rep. Automotivos	SENAI	Instalação de som e alarmes automotivos	Básico	120h	150
		Total subsetor reparos automotivos			300
Esportes	Cobrase	Aperfeiçoamento para alto rendimento de atletas	Básico	120h	150
Esportes	Cobrase	Técnica para descoberta de talentos	Básico	120h	180
		Total setor Esportes			330
Agropecuária / Agricultura Familiar	SPTA	Agroecologia, plantas medicinais e ornamentais	Básico	120h	150
			Conteúdo Específico		
		Total setor de agricultura			150
Educação	Cobrase	Tecnologia Porta de saída	Básico	120h	150
			Conteúdo Específico		
		Total setor Educação			150
Desenv. Econ.		Gestão de negócios	Básico	120h	240
Desenv. Econ.		Cooperativismo	Básico	120h	210
			Conteúdo Específico		
		Total setor de desenv. Econ.			450
		Total geral Planteq 2003			5995

Instituições :	
ASPTA	Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa
COBRASE	Colégio Brasileiro de Atividade física, saúde e Esporte
SENAI	
Confederação dos Metalúrgicos	

A Instituição prevista para realizar os cursos do setor portuário teve problemas com os prazos. As vagas foram redistribuídas entre os outros setores.  
Fonte: Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro.

**TABELA 5**  
**Comissões Municipais de Emprego/órgão vinculado**

<b>Região: Baía da Ilha Grande</b>	
<b>Município</b>	<b>Órgão</b>
Angra dos Reis	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social
Paraty	Secretaria Municipal de Promoção Social
<b>Região : Baixada Litorânea</b>	
<b>Município</b>	<b>Órgão</b>
Araruama	Secretaria Municipal de Planejamento
Armação dos Búzios	Secretaria de Promoção Social
Arraial do Cabo	Secretaria Municipal de Ação Social, Integração e Trabalho
Cabo Frio	Secretaria Municipal de Habitação e Trabalho
Cachoeiras de Macacu	Sindicato Estadual dos profissionais em Educação
Casimiro de Abreu	Secretaria Municipal de Planejamento e Processamento de Dados
Iguaba Grande	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
Rio Bonito	Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Bem Estar Social
Rio das Ostras	Secretaria Municipal de Bem Estar Social
São Pedro da Aldeia	Secretaria Municipal de Ação Social
Saquarema	Secretaria Municipal de Promoção Social, Trabalho, Habitação e Cidadania
Silva Jardim	Secretaria Municipal de Habitação, Promoção Social e Trabalho
<b>Região : Centro Sul</b>	
<b>Município</b>	<b>Órgão</b>
Areal	Camara Municipal de Areal
Comendador Levy Gasparian	Gabinete do Prefeito
Engenheiro Paulo de Frontin	Secretaria Municipal de administração
Mendes	Gabinete do Prefeito
Miguel Pereira	Secretaria Municipal de Educação
Paraíba do Sul	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Paty do Alferes	Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo
Sapucaia	Secretaria de Assistência Social
Três Rios	Coordenadoria de emprego
Vassouras	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
<b>Região : Médio Paraíba</b>	
<b>Município</b>	<b>Órgão</b>
Barra do Piraí	Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico
Barra Mansa	Secretaria Municipal de Agricultura
Itatiaia	Associação Comercial Agropecuária e Turística de Itatiaia
Pinheiral	Associação Comercial Industrial e Agropastoril de Pinheiral
Piraí	Associação Empresarial de Piraí
Porto Real	Gabinete do Prefeito
Quatis	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Econômico
Resende	Secretaria Municipal de Planejamento
Rio Claro	Secretaria Municipal de Promoção Social
Rio das Flores	Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente
Valença	Secretaria de Indústria e Comércio
Volta redonda	Secretaria Municipal de Administração

<b>Região: Metropolitana</b>	
Município	Órgão
Belford Roxo	Gabinete do Prefeito
Duque de Caxias	Secretaria Municipal de Habitação
Guapimirim	Secretaria de Educação
Itaboraí	Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Combate a fome
Itaguaí	Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social
Japeri	Secretaria Municipal de Ação Social
Magé	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Magé
Mangaratiba	Prefeitura Municipal de Mangaratiba
Maricá	Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento social e Habitação
Mesquita	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
Nilópolis	Secretaria Municipal de Ação Social
Niterói	Secretaria Municipal de Trabalho
Nova Iguaçu	Secretaria de Projetos Especiais
Paracambi	Secretaria Municipal de Educação
Queimados	Secretaria Municipal de Administração
Rio de Janeiro	Secretaria Municipal de Trabalho e Renda
São Gonçalo	Central Única do Trabalhador
São João de Meriti	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
Seropédica	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
Tanguá	Secretaria Municipal de Promoção Social e Integração a cidadania
<b>Região: Noroeste</b>	
Município	Órgão
Aperibé	Prefeitura de Aperibé
Bom Jesus do Itabapoana	Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação
Cambuci	Agência de Desenvolvimento Local
Italva	Secretaria Municipal de Promoção social e Desporto
Itaocara	Prefeitura de Itaocara
Itaperuna	Secretaria Municipal de Promoção social e Desporto
Lajes do Muriaé	Secretaria Municipal da Indústria e Comércio
Miracema	Cooperativa Mista de Trabalhadores do Sudeste
Natividade	Secretaria Municipal de Bem Estar Social
Porciúncula	Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico-Social
Santo Antônio de Padua	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
São José de Ubá	Secretaria Municipal de Assistência Social
Varre-Sai	Secretaria Municipal de Promoção e Bem Estar social
<b>Região: Norte</b>	
Município	Órgão
Campos dos Goytacazes	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social
Carapebus	Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca
Cardoso Moreira	Associação Industrial e agropecuária de Cardoso Moreira
Conceição de Macabu	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social
Macaé	Fundação de Ação Social
Quissamã	Gabinete do Prefeito
São Fidelis	Secretaria Municipal de Promoção e Bem Estar Social
São Francisco de Itabapoana	Secretaria Municipal de Administração
São João da Barra	Sind. dos Trabres. na Indústria de alimentação de São João da Barra
<b>Região: Serrana</b>	
Município	Órgão
Bom Jardim	Secretaria Municipal de Administração

Cantagalo	Secretaria de Indústria , Comércio, Turismo, Esporte e Lazer
Carmo	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
Cordeiro	Secretaria Municipal de Administração
Duas Barras	Secretaria Municipal de Assistência Social
Macuco	Secretaria Municipal de Assistência Social
Nova Friburgo	Associação Comercial de Nova Friburgo
Petropolis	Secretaria Municipal de Trabalho, assistência Social e Cidadania
Santa Maria Madalena	Secretaria Municipal de Assistência Social
São José do Vale do Rio Preto	Secretaria Municipal de Agricultura
São Sebastião do Alto	Associação dos servidores de São Sebastião do Alto
Sumidouro	Associação dos produtores rurais de Benfica e Regiões vizinhas
Teresópolis	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Trajano de Moraes	Secretaria Municipal de Agricultura