

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO

FELIPE MACEDO DE HOLANDA

O PROGRAMA MARANHÃO PROFISSIONAL: qualificar para o desemprego?

São Luís

2017

FELIPE MACEDO DE HOLANDA

O PROGRAMA MARANHÃO PROFISSIONAL: qualificar para o desemprego?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís

2017

Holanda, Felipe Macedo de

O Programa Maranhão Profissional: qualificar para o desemprego? / Felipe Macedo de Holanda. – São Luís, 2017.

171 f.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Qualificação profissional – Maranhão. 2. Programa Maranhão Profissional. 3. Economia do trabalho. 4. Desemprego. I. Título.

CDU 377(812.1)

FELIPE MACEDO DE HOLANDA

O PROGRAMA MARANHÃO PROFISSIONAL: qualificar para o desemprego?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa Dra Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Prof. Dr. Márcio Pochmann

Doutor em Ciências Econômicas
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo

Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa Dra Maria Eunice Pereira Damasceno

Doutora em Economia Aplicada
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa Dra Maria Ozanira da Silva e Silva

Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Quem me dera
Um mapa do tesouro
Que me leve a um velho baú
Cheio de mapas do tesouro.

Achar
a porta que esqueceram de fechar.
O beco com saída.
A porta sem chave.
A vida. (LEMINSKY, Paulo. Quarenta clics em
Curitiba, 1976).

Para meus pais, Enir e Jarbas, exemplos de integridade e doação.

Para minhas filhas, Oriana e Maria Luiza, luzes do mundo.

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido possível sem o apoio e a orientação seguras de Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, a quem agradeço do fundo do coração.

Agradeço aos colegas e professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, pelas generosas discussões, a partir de outros saberes e pontos de vista.

Agradeço ao apoio diligente de Izabel Sardinha, da Coordenação do Programa, por nunca deixar para depois, e de Kadila Morais, pela revisão e normatização do texto.

Aos meus colegas professores do Departamento de Economia da UFMA, com destaque ao Ricardo Zimbrão, João Gonsalo Moura, Alan Vasconcellos Santos, Cesar Labre, Riba Sá, Eric Hossoe e Jadson Pessoa, pela generosa troca de ideias e pelo estímulo à realização deste trabalho.

Aos meus alunos e orientandos do Curso de Ciências Econômicas da UFMA, por mais de uma década de ensino e aprendizado em macroeconomia.

Aos companheiros e amigos do Conselho Regional de Economia do Maranhão, entre eles Dilma Ribeiro, Marlene Luz, Eduardo Beckman, Cursino Moreira, Luís Espíndola, Heloízo Gerônimo, Frednan Santos, Clodomir Ladeira, Ribamar Campos, Walmir Seguints, pela generosa troca de ideias.

Aos companheiros do Grupo de Conjuntura Econômica Maranhense do IMESC, pelo tanto que trilhamos e pelos novos caminhos que haveremos de trilhar juntos.

Aos demais companheiros do IMESC, pela coragem de enfrentar os temas prioritários ao desenvolvimento do Estado, e pelo apoio na construção de um sistema de planejamento público capaz de tornar possível um Maranhão mais justo, desenvolvido e inclusivo.

Ao amigo e companheiro de labuta Marcelo Virgínio Melo, presença marcante e exemplo consistente.

Ao Governador Flávio Dino, pela honrosa confiança, pelo apoio e por acreditar na força do Planejamento.

Aos meus amigos de todas as horas: Sérgirumann Goldbaum, Henricão Borralho, Helô Pait, Mestre Patinho, Ricardo Koiti, Didi Simões, pelo estímulo, pela cobrança, pelo apoio, por participarem de cada etapa desta jornada.

Ao amigo Ricardo Vasconcellos, pela generosa atenção e estímulo.

As minhas irmãs Fabiana e Izadora, e aos meus pais, por sempre acreditarem.

À Thais, minha companheira e às minhas filhas Oriana e Maria Luíza, pelo apoio e compreensão em tantos momentos de dificuldades e de ausências.

RESUMO

Esta pesquisa avaliativa realiza uma avaliação política do Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão - Programa Maranhão Profissional, uma ambiciosa estratégia lançada pelo Governo de Roseana Sarney (PMDB) em maio de 2011, que pretendia qualificar cerca de quatrocentos mil trabalhadores no quadriênio até 2014, sobretudo para suprir de trabalhadores qualificados os grandes projetos de investimentos de natureza primário-exportadora, planejados ou em instalação no Estado do Maranhão. A contextualização teórico-histórica realizada referencia o Programa como uma política ativa de mercado de trabalho, em um contexto de reestruturação produtiva, processo que se caracteriza pela flexibilização das relações de trabalho, tanto no plano externo (sob formas de contratação mais precárias e instáveis), quanto no plano interno (produção customizada, sob o paradigma Toytista), demandando um novo perfil de qualificação dos trabalhadores, polivalente, multifuncional, no qual valorizam-se competências relacionais, mais do que a especialização por funções existente no paradigma Fordista-Taylorista anterior. Por sua vez, a trajetória das experiências de qualificação profissional no Brasil aponta como uma permanência de longa duração a desarticulação com o ensino regular e ainda, o caráter repetidamente assistencial, mais do que propriamente pedagógico ou capacitador das políticas e programas. No período pós 1990, não obstante as reiteradas tentativas governamentais de integrar a educação profissional ao ensino regular, a falta de recursos financeiros e as ambiguidades trazidas pela tentativa de conciliar interesses antagônicos impediram que se avançasse em tal direção. A avaliação do desenho do Programa Maranhão Profissional mostra, em primeiro lugar, uma inadequação do arranjo institucional do mesmo em relação às condicionalidades dos Programas federais congêneres - Programa Nacional de Qualificação (PNQ) e do PRONATEC. Entre tais desarticulações, que limitavam seriamente as possibilidades de acesso aos mencionados programas, cita-se a não mobilização dos Conselhos/Comissões Estadual e Municipais de Emprego, a desconsideração, no desenho do Programa, das ações necessárias para a intermediação com o mercado de trabalho e para a constituição de sistemáticas de monitoramento, avaliação e acompanhamento das trajetórias dos egressos, além do conflito de interesses de instituições qualificadoras com presença no Conselho Deliberativo do Programa. Configurando-se os estudos de projeção de demanda por trabalhadores qualificados um avanço institucional do Programa, chama-se no entanto a atenção para erros de dimensionamento da oferta necessária de qualificações e também na orçamentação das ações planejadas. Apontam-se também contradições na focalização do

programa, ao privilegiar, de um lado, a demanda empresarial por qualificados e priorizar, de outro, populações-alvo em situação de vulnerabilidade social, além da oferta de cursos com reduzida carga horária e desarticulados das necessidades de mercado, levando-se a questionar de modo contundente a própria fundamentação programática da política: trata-se de qualificar para o desemprego? Finalmente, chama-se a atenção para a visão passiva de desenvolvimento revelada na avaliação da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa, cuja consequência é a inexistência de uma estratégia de investimentos de longo prazo, capaz de orientar a estratégia de qualificações para apoiar a superação do modelo primário-exportador poupador de mão de obra, característico da estrutura produtiva maranhense, a partir do adensamento de cadeias produtivas capazes de gerar emprego e renda e produtividade fiscal, em atividades orientadas para o mercado interno, a exemplo do setor agroalimentar.

Palavras-chave: Políticas de qualificação profissional. Avaliação de políticas públicas. Mercado de trabalho maranhense. Economia maranhense contemporânea.

ABSTRACT

This research carries out a political evaluation of the Integrated Professional Education Program of Maranhão State, Brazil – Programa Maranhão Profissional, an ambitious strategy launched by the Government of Roseana Sarney (PMDB) in May 2011, which aimed to qualify about four hundred thousand workers in the four-year period until 2014, especially to supply qualified workers to large investment projects of a primary-export nature, planned or being installed in the State of Maranhão. The theoretical-historical contextualization refers to the Program as an active labor market policy in a context of productive restructuring, a process characterized by the flexibilization of labor relations, both externally (under more precarious and unstable forms of employment), as well as on the internal level (customized production, under the Toytist paradigm), demanding a new profile of workers' qualification, multifunctional, in which relational skills are valued more than the specialization by functions existing in the previous paradigm. The trajectory of the experiences of professional qualification in Brazil indicates, as a *long-durée structure*, the disarticulation with regular education and also the permanence of a social assistance character, rather than pedagogical one. In the post-1990 period, despite repeated government attempts to integrate professional education into regular education, the lack of financial resources and ambiguities brought by the attempt to reconcile antagonistic interests prevented progress in this direction. The political evaluation of the Professional Maranhão Program shows, firstly, an inadequacy of its institutional design in confrontation to the conditionalities of the National Qualification Program - PNQ and PRONATEC. Among these dislocations, which severely limited the possibilities of success to the Program, mention is made to the lack of mobilization of the State and Municipal Councils of Employment and also the disregard, in the design of the Program, of the necessary actions of intermediation with the labor market and also the designing of systems of Monitoring, evaluation and follow-up of graduates. It is important to mention, in addition, the conflict of interests of qualifying institutions with presence in the Deliberative Councils of the Program. The methodology of projection of demand for skilled workers configures indeed an institutional advance of the Program, but it is nevertheless called attention to errors of dimensioning the necessary supply of qualifications and also in the budgeting of the planned actions. There are also contradictions in the focus of the program, by privileging, on the one hand, the market demand for qualified workers, and prioritizing, on the other hand, populations in a situation of social vulnerability, in addition to offering courses with reduced hours and disarticulated of market's needs. Finally, attention is

drawn to the passive vision of development revealed in the evaluation of the implicit economic and social development strategy that guides the Program. The consequence of which is the inexistence of a long-term investment strategy capable of guiding the qualification strategy to supporting the overcoming of the labor-saving primary-export model, which would require the consolidation of productive chains capable of generating employment, income and fiscal productivity, in activities oriented to the domestic market, such as the agri-food sector.

Key words: Professional qualification policies. Evaluation of public policies. Maranhão labor market. Contemporary economics in Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Programa Maranhão Profissional - financiamento	155
Gráfico 1	- Brasil: Taxa de variação real anual do Produto Interno Bruto - PIB e Média da taxa de desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas brasileiras - 2002 a 2010	85
Gráfico 2	- Composição dos investimentos anunciados e em andamento no Estado do Maranhão (R\$ 100 Bilhões) - 2010 a 2016	113
Quadro 1	- Proporção de recursos para as linhas de atuação do PNQ	98
Quadro 2	- Proporção de recursos e oferta de vagas para as populações prioritárias, outras populações e estudos prospectivos	98
Quadro 3	- Projetos por localização, estimativa de geração de emprego e período de conclusão	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- PLANFOR/ FAT e REP – Treinandos de 1995 a 2001.....	71
Tabela 2	- Gastos orçamentários do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho com a Subfunção Educação Profissional - 2003 a 2007.....	82
Tabela 3	- Matrícula no ensino médio e na educação profissional técnica de nível médio no Brasil por dependência administrativa	87
Tabela 4	- Brasil e Estado do Maranhão: pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal (mil pessoas)	108
Tabela 5	- Brasil e Estado do Maranhão: pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por seção de atividade no emprego principal (antiga classificação, mil pessoas)	109
Tabela 6	- Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de anos de estudo na semana de referência (Mil pessoas)	111
Tabela 7	- Municípios maranhenses selecionados segundo critérios - Fase I – 2011/2014	127
Tabela 8	- Estimativa de novos empregos nos municípios selecionados - 2011- 2014	130
Tabela 9	- Oferta de formação profissional inicial e continuada e técnica no período de 2011 a 2014, por município e instituição educacional - projeções de matrículas em 2011	133
Tabela 10	- Oferta de formação profissional inicial e continuada e técnica no período de 2011 a 2014, por município e instituição educacional - projeções de matrículas em 2011 (Em % da Modalidade)	135
Tabela 11	- Demanda x Oferta de qualificação profissional no Estado do Maranhão	136
Tabela 12	- Ocupações mais demandadas no município de Codó (MA) - 2011-2014	137
Tabela 13	- Ocupações mais demandadas no município de Imperatriz (MA) - 2011-2014.....	139
Tabela 14	- Demanda X Oferta de qualificações – Regiões X Municípios X FIC & TEC	140
Tabela 15	- Investimento do Programa Maranhão Profissional (R\$ Mil)	141

Tabela 16	- Cálculo do déficit de professores/qualificandos TEC a serem engajados/atendidos pelo Programa Maranhão Profissional	142
Tabela 17	- Investimento em Bolsa auxílio - I	142
Tabela 18	- Investimento em Bolsa auxílio - II.....	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Metalurgia e Materiais
ALUM	Consórcio Produtor de Alumínio do Estado
AR	
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnic	Cadastro Único
o	
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDE	Carteira de Desenvolvimento Econômico
CDP	Centro de Desenvolvimento Profissional
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEF	Conselho Deliberativo do FAT
AT	
COFEC	Conselho Federal de Economia
ON	
COMPE	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
RJ	
CONSE	Conselho Estadual do Trabalho
T	
COREC	Conselho Regional de Economia - Seção Maranhão
ON/MA	
DEQ	Departamento de Qualificação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMIEP	Ensino Médio Integrado à Educação Profissional
EPT	Educação Profissional Tecnológica
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão

GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Públicas Direcionadas à Pobreza
GDS	Gerência de Desenvolvimento Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE	Instituto de Cidadania Empresarial
IDE	Investimentos Diretos Estrangeiros
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Indicadores de Desenvolvimento Humano
IDM	Índices de Desenvolvimento Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MOBR	Movimento Brasileiro de Alfabetização
AL	
MPMA	Ministério Público do Maranhão
ODM	Objetivos do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
Habitat	
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PCG	Programa de Comprometimento de Gratuidade
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Plano Estadual de Qualificação Profissional do Maranhão
PIA	População em Idade Ativa

PIB	Produto Interno Bruto
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PIS	Programa de Integração Social
PLANF	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
OR	
PlanSeC	Planos Setoriais de Capacitação
s	
PlanSeQ	Planos Setoriais de Qualificação
s	
PlanTeQ	Planos Territoriais de Qualificação
s	
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PME/M	Programa de Melhoria do Ensino
A	
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEA	População não Economicamente Ativa
PNQ	Programa Nacional de Qualificação
PO	População Ocupada
PPA	Plano Plurianual
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPGPP	Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
ProEsQs	Projetos Especiais de Qualificação
PRONA	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
TEC	
QAD	Qualificação à Distância
QSP	Qualificação Social Profissional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REP	Rede Nacional de Educação Profissional
RFEPT	Rede Federal de Educação

Profis

sional

Tecnológica

RPP Revista de Políticas Públicas

SEADE Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEAP Secretarias Assuntos Políticos

SEBRA Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

E

SECTE Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento

C	Tecnológico
SECTI	Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDIN	Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
C	
SEDUC	Secretarias de Estado da Educação
SEGEP	Secretarias de Gestão e Previdência
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SES	Secretaria de Emprego e Salário
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCO	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
OP	
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SETRE	Secretaria de Trabalho e Economia Solidária
S	
SIGAE	Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego
SINE	Serviço Nacional de Emprego
SMS	Saúde, meio ambiente e segurança
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SUDA	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
M	
SUDEN	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
E	
SUS	Sistema Único de Saúde
TEC	Formação Técnica
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	37
2.1	Políticas Keynesianas e modo de regulação das relações de trabalho e emprego nos Estados de Welfare State, no pós II Guerra Mundial	37
2.2	Reestruturação produtiva e impactos sobre o mundo do trabalho	42
2.3	Reestruturação produtiva e mudanças nos requerimentos da qualificação profissional	49
3	EMERGÊNCIA DO TEMA DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CENÁRIO NACIONAL	57
3.1	Determinantes histórico-estruturais	57
3.2	Políticas de qualificação profissional nos anos 1990: o PLANFOR	69
3.3	Aspectos da Política de Qualificação Profissional implantada no primeiro Governo Lula: o PNQ	75

3.4	Aspectos da política de qualificação profissional implantada no primeiro Governo Dilma Rouseff	90
4	AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA MARANHÃO PROFISSIONAL: diagnóstico da situação-problema que deu origem, do referencial ético-político e do desenho do Programa	102
4.1	Experiências anteriores de qualificação profissional no Maranhão	102
4.2	O mercado de trabalho e a emergência do tema da qualificação profissional na agenda das políticas públicas maranhense	107
4.3	Avaliando o objetivo principal e as metas do Programa Maranhão Profissional	115
4.4	Sujeitos e interesses institucionais envolvidos no contexto do Programa	119
4.5	Concepção de qualificação profissional que fundamenta o Programa	122
4.6	O significado e a contradição da focalização proposta pelo Programa	124
4.7	Avaliando a distribuição territorial do Programa	125
4.8	Estudos técnicos sobre demanda por qualificação profissional	128
4.9	Estrutura de oferta de cursos do Programa	131
4.10	Aspectos do dimensionamento e orçamentação das ações planejadas do Programa Maranhão Profissional	140
4.11	Estrutura de Governança do Programa	144
4.12	Em busca da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa	147
4.13	Inclusão de procedimentos de monitoramento, avaliação e acompanhamento de egressos	150
4.14	Estratégia para a intermediação com o mercado de trabalho	152
4.15	Fontes de financiamento	153
5	CONCLUSÃO	156
	REFERÊNCIAS	162

1 INTRODUÇÃO

O objeto desta tese de doutorado é o Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão, que ficou conhecido como Programa Maranhão Profissional, anunciado pelo Governo do Estado do Maranhão em 11 de maio de 2011 e com implantação prevista para o período 2011-2014. De acordo com o exposto no Documento de Referência do Programa divulgado por ocasião do lançamento, em sua primeira fase, prevista para o período 2011-2014, o Programa Maranhão Profissional pretendia qualificar cerca de 400 mil pessoas, além de criar de forma permanente cerca de 80 mil novas vagas no sistema de qualificação profissional do Estado. (MARANHÃO, 2011a). O foco desta pesquisa volta-se para a avaliação política do Programa.

Desde a segunda metade da década de 1990, em conformidade com as tendências internacionais, os programas de qualificação profissional converteram-se em um dos principais eixos das políticas relacionadas ao mercado de trabalho no Brasil. Em uma conjuntura caracterizada pelo baixo dinamismo econômico e por reformas estruturais de orientação neoliberal, tais como a abertura financeira e comercial, a desregulamentação e a privatização, o desemprego assumiu no Brasil proporções massivas, agravando expressivamente a segmentação e a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro. (POCHMANN, 2011). Diante desse quadro, a centralidade assumida pelos programas de qualificação profissional refletiu uma mudança na estratégia das políticas públicas no que diz respeito ao enfrentamento do desemprego, priorizando-se intervenções focalizadas e compensatórias, destinadas a elevar a *empregabilidade* de grupos mais vulneráveis dos trabalhadores.

Tem-se então que um dos aspectos que ressaltam a relevância desta investigação é a centralidade que passou a ser dada às políticas de qualificação profissional pelos formuladores das políticas de emprego e mercado de trabalho, a ponto de serem classificadas por alguns analistas como “[...] núcleo-duro das ações estatais voltadas ao mercado de trabalho.” (GUILHON, 2005, p. 132). Um aspecto importante relaciona-se à magnitude dos gastos dos governos federal e estaduais nas políticas de qualificação. No plano federal, por exemplo, os gastos estimados com programas de qualificação profissional em 2007 atingiram R\$ 1,96 bilhão em termos nominais (considerados somente os gastos dos Ministérios da Educação - MEC e do Trabalho e Emprego - MTE). (BRASIL, 2008b). Em 2011, ano de lançamento do Programa Maranhão Profissional, estima-se que os gastos federais com

aquelas rubricas atingiu R\$ 845 milhões, tendo se elevado a R\$ R\$ 5,59 bilhões em 2014, sempre em valores correntes. (BARBOSA FILHO; PORTO; LIBERATO, 2015).

No caso do Programa Maranhão Profissional, as ações do Programa, que pretendia articular a ampla maioria das instituições públicas e privadas de qualificação profissional no Estado do Maranhão, foram anunciados gastos de R\$ 777 milhões de reais ao longo dos quatro anos de execução. Trata-se, portanto de um programa de grandes dimensões e de complexa articulação institucional que, ademais, era planejado para uma grande abrangência territorial, com ações em 84 dos maiores municípios do Estado, incluindo a capital e o município de Imperatriz, a segunda cidade do Estado em população, e a maioria das cidades-polo do Maranhão. (MARANHÃO, 2011a).

Lançado com enorme repercussão, o Programa Maranhão Profissional tinha metas ousadas também no que se refere à amplitude das modalidades de qualificação oferecidas. Sua estratégia compunha-se de duas fases: na primeira fase, iniciada em 2011 e com duração até 2014, ofereceria cursos nos níveis de “[...] educação inicial e continuada, técnica, além de programas voltados ao reforço escolar (aumento e melhoria da escolaridade formal) e inclusão digital.” (MARANHÃO, 2011a, p. 25). A segunda fase, que se iniciaria menos de um ano depois, também com duração até 2014, articularia ao Programa, além dos níveis contemplados na primeira fase, “[...] a educação empreendedora e a educação superior.” (MARANHÃO, 2011a, p. 25). O Programa Maranhão Profissional previa ainda a “[...] capacitação profissional, a formação de docentes, o fortalecimento da estrutura física da rede de educação formal e do sistema de ciência, tecnologia e inovação do Estado.” (MARANHÃO, 2011a, p. 2). Era evidente o enorme desafio institucional que se colocava o Governo do Maranhão, no sentido de viabilizar a articulação e integração de diversas políticas de mercado de trabalho e emprego e de educação, com a mobilização de toda a rede pública e privada de qualificação existente no Estado, além da meta de viabilizar plataformas de ensino à distância em um território extenso e com uma débil rede de comunicações. Um conjunto de realizações tão complexo e grandioso em um período tão curto de tempo tornou-se de fato um desafio de grande magnitude, convertendo-se em interessante estudo de caso.

O lançamento do programa constituiu-se em um grande evento de mídia, com a presença, além da então Governadora Roseana Sarney, de grande parte do secretariado de seu Governo, de empresários, instituições patronais, instituições públicas e privadas relacionadas à qualificação profissional, universidades e escolas técnicas. O Governo do Estado divulgava à época um bloco de investimentos em andamento e programados para o Estado, da ordem de R\$ 100 bilhões de reais, que incluíam a Refinaria Premium I da Petrobras, uma siderúrgica,

cimenteiras, uma fábrica de pasta de celulose, uma usina hidrelétrica, projetos de extração de gás natural, duas termelétricas, usinas eólicas, ampliação das instalações portuárias, estradas, duplicação da Estrada de Ferro Carajás, complexo integrado produtor de carne de frango, cervejarias e engarrafadoras de refrigerantes, entre outros. Estes empreendimentos necessitariam de um grande contingente de trabalhadores qualificados, em escala amplamente superior ao existente no Estado naquele momento.

Na cerimônia de lançamento do Programa, a Governadora Roseana Sarney anunciou que se tratava do “[...] maior programa de qualificação profissional existente no país.” (MARTINS, 2011). A escolha deste tema para minha tese de doutorado deu-se pelo fato de que no momento em que o Programa Maranhão Profissional era anunciado, eu fui chamado para participar de um projeto de monitoramento da instalação da Refinaria Premium I em Bacabeira, município da Região Metropolitana de São Luís. O projeto tinha como referencial os Objetivos do Milênio (ODM)¹, buscando monitorar, através da análise sistemática de dados primários e secundários, a aderência e os entraves criados pela instalação do Projeto àqueles referenciais de desenvolvimento. A investigação foi desenvolvida por pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU Habitat), que já desenvolviam estudos de escopo semelhante na região do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), instalado no município de Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro. A mim coube coordenar o Grupo de Trabalho do Eixo Economia, que monitorava três ODM: 1 - combate à fome e à miséria, 3 – promoção da igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres e 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. O referencial metodológico para o acompanhamento do objetivo 8 baseava-se no estudo das cadeias produtivas que seriam dinamizadas pela instalação e operação da Refinaria. Desde logo ficou manifesto o enorme desafio que seria arregimentar trabalhadores qualificados para atuar no processo. Nasceu daí o interesse em acompanhar mais de perto o Programa Maranhão Profissional.

Um primeiro conjunto de questões norteadoras desta investigação pode ser formulado nos seguintes termos: que contexto socioeconômico internacional, nacional e regional deu ensejo à formulação do Programa Maranhão Profissional? Quais os

¹ As Metas do Milênio constituíam compromisso assumido 191 países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, no sentido adotarem ações para atingirem metas definidas em oito eixos principais: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

condicionantes existentes a partir dos contextos socioeconômicos internacional e nacional para a emergência do tema qualificação profissional como *issue* de destaque na agenda das políticas públicas do Estado do Maranhão naquele momento? Quais os condicionantes interpostos para a formulação do Programa, a partir da conjuntura econômica maranhense daquele momento, em especial, a partir da situação do mercado de trabalho estadual?

No momento em que o Programa Maranhão Profissional foi formulado, a conjuntura econômica em que o país e o Estado se encontravam, após um quinquênio de elevado crescimento para os padrões das duas décadas anteriores, era de grande escassez de trabalhadores qualificados, especialmente no setor industrial e particularmente entre as ocupações de formação técnica de nível médio e superior.

Sondagem realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2011a), entre os dias 3 e 26 de janeiro de 2011, com 1.616 empresas industriais em todo o país, apontava que 67% delas sofriam com a falta de trabalhadores qualificados. O impacto maior da escassez de profissionais qualificados se refletia na dificuldade para arregimentar operadores de linha de produção, aspecto crítico para 94% das empresas consultadas, enquanto que 82% delas informaram dificuldades para contratar técnicos. Havia também escassez de profissionais das áreas de vendas/marketing (71%), área administrativa (66%), gerentes e profissionais de pesquisa e desenvolvimento (62%) e engenheiros (61%). Um dado importante do levantamento é que pelo menos 52% dos empresários consultados afirmaram que a má qualidade da educação básica se constituía em uma das principais dificuldades encontradas para capacitar seus trabalhadores. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011a).

Em 2012, estudo realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), denominado *Mapa do Trabalho Industrial*, também em todo o país, apontava que o “[...] Brasil terá de formar 7,2 milhões de trabalhadores em nível técnico e em áreas de média qualificação para atuarem em profissões industriais até 2015.” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012).

O subsetor da construção civil, no qual haveria a maior concentração de empregos diretos gerados nas obras de instalação dos empreendimentos em andamento e planejados para o Maranhão, era apontado como um dos mais problemáticos no que diz respeito à escassez de trabalhadores qualificados no nível nacional e, com muita ênfase, no Estado do Maranhão. Sondagem nacional da CNI, direcionada para o subsetor da construção civil, realizada também em 2011, apontava que dentre os principais problemas enfrentados pelas empresas do subsetor, a opção *falta de mão de obra qualificada* era a mais assinalada desde o

primeiro trimestre de 2010. Para a maior parte dos empresários do subsetor entrevistados, a falta de trabalhadores qualificados havia se tornado “[...] um problema estrutural para a indústria da construção civil no Brasil”, afetando a “[...] busca pela eficiência e a redução de desperdícios” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b). O levantamento apontava também que 94% das empresas da construção civil que enfrentavam falta de trabalhadores qualificados se deparavam também dificuldades para encontrar “[...] profissionais básicos ligados à obra, como pedreiros e serventes.” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2011b).

O cenário econômico do Estado do Maranhão à época, após um quinquênio de grande dinamismo econômico, caracterizava-se por aguda escassez de trabalhadores qualificados para as atividades industriais e de serviços, a ponto de o Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), Edilson Baldez, denominar a situação de *colapso*. (DIAS, 2011).

Chamava a atenção também, no mercado de trabalho maranhense, a baixa escolarização dos ocupados. De acordo com os dados do Censo 2010, cerca de 50,4% da população no Estado do Maranhão detinha até sete anos de estudos (Fundamental incompleto) e 66,4% detinham até 10 anos de estudos (Médio incompleto). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Por outro lado, os dados do Sistema Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do MTE, mostram que em 2011 não menos que 64,3% dos trabalhadores formalizados no Estado do Maranhão (o conjunto destes últimos, que representavam somente cerca de ¼ da população ocupada no Estado) concentravam-se no segmento com mais de onze anos de escolaridade (ensino médio e superior), sendo que 17% detinham o grau superior. (BRASIL, 2010c). Outros dados a serem destacados: o Maranhão exibiu em 2009 taxa de analfabetismo entre os maiores de 15 anos de 19,1%. O ensino fundamental e médio exibiu elevadas taxas de distorção idade-série e uma em cada quatro crianças na idade entre 10 e 14 anos tinha mais de dois anos de atraso escolar. Já o ensino médio do Estado exibiu taxa de escolarização líquida de 40,2% no mesmo ano. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Entrevistas realizadas com empresários e dirigentes do segmento de construção civil do Estado do Maranhão, em 2011, mostram que, em sintonia com o que ocorria no plano nacional, o segmento, um dos mais mobilizados nas obras de instalação da Refinaria, admitia como critério de contratação para as funções mais básicas do canteiro de obras (ajudantes e serventes de pedreiro) a comprovação do ensino fundamental completo, o que acentuava o problema do descompasso entre a escolaridade da população em idade ativa e os requisitos de

escolaridade do mercado formal de trabalho. (HOLANDA; HERRMANN, 2010). A discrepância da escolaridade constitui um dos aspectos que autores como Oliveira e Rios-Neto (2007, p. 354) chamam de “[...] desfavorecimento no mercado de trabalho, definido por aspectos como a condição de escolaridade do trabalhador no momento do treinamento.”

Além do tema da discrepância de escolaridade, há outro aspecto de grande interesse para o estudo que se pretende realizar, que é o da fragilidade dos mecanismos de intermediação profissional no Estado do Maranhão. Relatos de técnicos dos governos municipais do entorno da Refinaria Premium apontavam para uma grande dificuldade no encaminhamento dos egressos dos cursos de qualificação para estágios e outras formas de treinamento para o exercício do aprendizado nas empresas. Outro ponto relatado diz respeito à fragilidade dos escritórios do Sistema Nacional de Emprego (SINE) em São Luís e em algumas outras municipalidades maranhenses (não existe representação do órgão na grande maioria dos municípios maranhenses) no papel de intermediadores entre os egressos dos cursos de qualificação e as empresas atuantes na região. No caso do Município de Bacabeira e outros contíguos, por exemplo, os relatos apontam que o papel de intermediação com as empresas foi exercido principalmente pelos chamados *coiotes*, que buscavam turmas de trabalhadores em outros Estados da federação, em detrimento dos qualificados da região. (HOLANDA; PINHEIRO JUNIOR, 2012).

Outras questões norteadoras colocaram-se, como desdobramentos da investigação: qual referencial ético-político e qual concepção de qualificação estavam inscritos no Programa Maranhão Profissional e de que forma orientavam as suas estratégias de preparação de trabalhadores qualificados para atender às demandas das empresas em instalação ou planejadas para o Estado? De que forma tais determinantes influenciavam na focalização do programa?

É importante definir preliminarmente dois conceitos que se encontram relacionados teoricamente e são dotados de grande relevância na investigação que se pretende realizar – os conceitos de qualificação profissional e de emprego/ocupação, desemprego/desocupação, no contexto mais amplo da reestruturação produtiva em curso na economia global.

O termo *qualificação profissional* constitui-se em um conceito utilizado em diversos contextos, que costuma ter múltiplas conotações, por ser *multidimensional e controverso*. O termo qualificação profissional constitui-se em “[...] tema central da sociologia do trabalho” e seu significado evoluiu historicamente a partir das mudanças das

relações de produção e nas formas de organização do trabalho, de forma que adotar uma conceituação para descrever o conceito de qualificação profissional constitui

[...] uma tarefa que envolve ao mesmo tempo tomar posição quanto ao papel da divisão do trabalho, o controle da mão de obra, a relação entre mudança técnica e organização do trabalho. Além disso, é preciso considerar que ao estudar a qualificação está se explicitando a relação entre o funcionamento do sistema educativo e do sistema produtivo. (CANTÚ, 2003, p. 24).

Existe uma concepção tecnicista do conceito de qualificação, que diz respeito à agregação de conhecimentos específicos e operacionais para desempenhar determinadas tarefas na linha de produção, cujo conteúdo poderia ser melhor definido como *adestramento*. Tal concepção adapta-se com facilidade ao modelo de especialização no trabalho descrito por Adam Smith (1983) em *A Riqueza das Nações*, ao analisar a divisão do processo de trabalho sob a manufatura e o aumento de produtividade ocorrido a partir da fragmentação do processo de produção em um conjunto de atividades simples, executadas com perícia cada vez maior. Smith via como inerente ao capitalismo uma tendência inexorável à desqualificação do trabalho, a tal ponto que defendia a instituição de um ensino popular pelo Estado que “[...] minimizasse de alguma forma a tendência à degeneração do povo em geral.” (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 118).

A dimensão tecnicista da qualificação pode ser vista também no paradigma Fordista-Taylorista de produção que, ao fracionar o processo de trabalho em uma sequência de tarefas simples e padronizadas, cuja concepção e ritmo eram alheios ao controle do trabalhador (a exemplo da esteira de produção introduzida por Henri Ford na indústria automobilística, tão celebrenemente ironizada por Charles Chaplin no filme *Tempos Modernos*, relacionava diretamente uma determinada qualificação para cada posto de trabalho específico. Para Manfredi (2002, p. 19):

Esta concepção de formação profissional está alicerçada em numa concepção comportamental rígida, por meio da qual o ensino/aprendizagem das tarefas/habilidades deve-se dar numa sequência lógica, objetiva e operacional, enfatizando os aspectos técnicos operacionais em detrimento de sua fundamentação mais teórica e abrangente.

Tal concepção de qualificação passa a ser crescentemente questionada a partir do esgotamento do modelo Fordista-Taylorista e a emergência do paradigma da acumulação flexível Toyotista, a partir de meados dos anos 1970. As mudanças nos requisitos das contratações, mesmo para as funções mais básicas nos processos industriais, seguem uma tendência mundial de transformações no âmbito dos processos produtivos, caracterizada pela flexibilização das formas de organização do trabalho, tanto no plano interno da produção, a partir da introdução de novos equipamentos de base microeletrônica e inovação nas formas

organizacionais em direção a modelos cooperativos e com rodízios de tarefas, como no plano externo, a partir do surgimento de formas atípicas de contratação (como a subcontratação, o trabalho temporário, entre outras formas de contratação, privilegiando a relação direta e individualizada entre patrão e empregado), além de estratégias de deslocalização e terceirização de atividades produtivas. (ANTUNES, 1997).

O novo padrão de acumulação flexível passou a exigir um perfil diferente de trabalhadores, polivalentes, multifuncionais, capazes de se adaptar às exigências de processos de produção descontínuos e customizados. A noção de *competência* passa a ser valorizada como substituta da noção de especialização, denominando mais um conjunto de atitudes do trabalhador no processo produtivo (*saber ser, saber apresentar* em contraposição ao *saber fazer*, típico do padrão especializado Fordista-Taylorista). (CANTÚ, 2003). Este perfil exige uma formação básica de boa qualidade, que permita o domínio do raciocínio lógico e da capacidade de verbalização e comunicação.

Há uma outra conotação que o termo qualificação profissional assumiu no Brasil a partir de meados dos anos 90, quando as políticas de ajuste neoliberal impactaram fortemente o emprego e foram engendradas, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), estratégias para a qualificação massiva de trabalhadores. A qualificação passou a ser encarada como uma dimensão fundamental da *empregabilidade*, entendida enquanto a possibilidade de manter-se empregado ou se recolocar em um mercado de trabalho caracterizado pela instabilidade e crescente avanço das formas precarizadas de inserção. Nesta acepção, o conceito de qualificação opera uma inversão no que diz respeito à visão sobre o desemprego e a possibilidade de sair desta condição – trata-se de uma responsabilidade do indivíduo e não do Estado. Conforme aponta Guilhon e outros (2001, p. 156, grifos dos autores):

[...] a “empregabilidade” não significa assegurar emprego no sentido clássico, mas tão somente, tornar “empregáveis” os trabalhadores contemplados pelas ações de qualificação, dotando-lhes dos meios de competir na nova dinâmica do mercado de trabalho, na qual, progressivamente, perde espaço o trabalho assalariado com carteira assinada, vingando alternativas de ocupação mais precárias, incluindo-se dentre estas o emprego informal e as formas autogeridas ou associativas de trabalho autônomo. [...] nesse sentido, qualquer insucesso na busca de inserção no mercado de trabalho seria atribuído à incapacidade dos indivíduos e não às desvantagens estruturais inerentes a um sistema excludente e concentrador.

Vê-se, portanto, que no caso brasileiro e do Maranhão em particular, coloca-se de forma ambígua o termo qualificação profissional – uma vez que o mesmo pode estar relacionando-se às mudanças trazidas pelo processo de reestruturação produtiva nos requisitos da qualificação dos trabalhadores, em termos da exigência de competências polivalentes e multifuncionais, adaptadas ao paradigma da produção flexível, que pressupõe uma articulação

entre capacidades adquiridas no ensino de base geral e também naquele voltado à qualificação, como pode estar se referindo ao processo de flexibilização das relações de trabalho – na direção de formas mais precarizadas e instáveis de inserção dos trabalhadores.

O exame da focalização do Programa Maranhão Profissional é revelador desta ambiguidade: há uma contradição entre, de um lado, os objetivos assumidos formalmente, de suprir a demanda por trabalhadores qualificados pelos grandes empreendimentos em instalação ou planejados no Estado e, de outro lado, de priorizar os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, a exemplo de indivíduos em situação de extrema pobreza (beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF), dos desempregados e daqueles oriundos do ensino público. A apresentação ao Documento de Referência, que estabelece os lineamentos gerais do Programa, assinada pela Governadora Roseana Sarney, pontuava que “O Governo encara este desafio de ampliar o desenvolvimento econômico do Estado de forma sustentável, garantindo oportunidades de emprego e renda para a população local, com inclusão social, priorizando as pessoas em situação de extrema pobreza.” (MARANHÃO, 2011a, p. 12).

Desta forma, colocava-se para o Programa Maranhão Profissional uma duplicidade de objetivos típica das estratégias de qualificação profissional brasileiras das duas últimas décadas, que buscam, de um lado, qualificar trabalhadores demandados pelo mercado de trabalho e, de outro, atender às “[...] necessidades da população-alvo, cujo perfil, na maioria das vezes, mostra-se incompatível com aqueles requisitos, sobretudo no que concerne ao grau de escolaridade.” (LIMA, 2004, p. 123).

É importante localizarmos as políticas e programas de qualificação profissional dentre o conjunto de ações governamentais que interferem no mercado de trabalho. Uma primeira distinção pode ser estabelecida entre as políticas de emprego e as políticas de mercado de trabalho. As políticas de emprego buscam interferir no nível de emprego através da administração da demanda agregada, por exemplo através da gestão dos gastos públicos, de custeio ou investimento, da utilização da política tributária, do incentivo ao investimento privado, do incentivo às micro e pequenas empresas, que são grandes empregadoras de mão-de-obra, da intervenção no mercado de câmbio em prol de uma desvalorização competitiva da moeda, entre outras medidas. Neste rol destacam-se especificamente medidas com interferência direta no mercado de trabalho, que influenciam positivamente a elasticidade-emprego do produto, a exemplo da criação de empregos públicos, do incentivo fiscal tributário à contratação de mão de obra, entre outras. (AZEREDO; RAMOS, 1995).

Já as políticas de mercado de trabalho dividem-se entre as políticas passivas e ativas. As primeiras, que assumem o nível de emprego como um dado, têm por objetivo

apoiar financeiramente os trabalhadores desempregados, tendo também como foco reduzir o excesso de oferta de trabalho (função de contenção). Os instrumentos clássicos são o seguro-desemprego e/ou a indenização aos desligados, o adiantamento das aposentadorias ou até mesmo a expulsão de trabalhadores do mercado. (AZEREDO; RAMOS, 1995).

As políticas ativas de mercado de trabalho têm por objetivo exercer um efeito positivo sobre a criação de oportunidades de trabalho para segmentos da classe trabalhadora que de outra forma teriam reduzidas possibilidades de sucesso em aceder às vagas disponíveis. Entre as medidas clássicas que as integram estão a qualificação e a reciclagem profissional e a intermediação de mão-de-obra. Conquanto seja comum a crença de que tais políticas elevem o nível de emprego, na verdade elas não tem a capacidade de gerar novos empregos, já que a criação de empregos em uma economia capitalista depende fundamentalmente da decisão de investir. Mas é verdade, entretanto, que podem mudar a alocação da mão de obra empregada e, em certos casos fazer a diferença na decisão de instalar ou não, determinado projeto em uma localidade específica.

É importante também abordar, nesta introdução, a metodologia da mensuração do desemprego/desocupação², a ser utilizada nas análises de mercado de trabalho. Há pelo menos quatro tipologias de desemprego/desocupação mais importantes na literatura sobre o tema: *a.* desemprego/desocupação sazonal: aquele que pode ser antecipado periodicamente como decorrente, por exemplo, da desmobilização de trabalhadores pós-colheita, do ciclo de contratações de fim de ano no comércio ou da usual pausa de início do ano da indústria automobilística; *b.* desemprego/desocupação cíclico ou conjuntural: decorrente dos ciclos de aceleração ou desaceleração da atividade econômica, sob a influência, sobretudo, das decisões

² Embora os termos tenham sido, por décadas, utilizados indistintamente no Brasil, *desemprego* refere-se à situação na qual o indivíduo está desocupado e à procura de relações empregatícias, com ou sem carteira assinada. Já *desocupação* refere à busca de qualquer vaga de trabalho, que pode ser descrita pela relação salarial (formal ou informal), condição de autônomo, envolvido na produção para o próprio consumo, ocupado em estabelecimento familiar sem remuneração, trabalho voluntário; trabalho sem remuneração no cuidado de pessoas e trabalho nos afazeres domésticos. A condição de autônomo, também chamada de conta própria, pode envolver desde uma situação formalizada (a exemplo dos microempresários e microempreendedores individuais), até situações de crescente precariedade, a exemplo dos comerciantes e prestadores de serviços informais, e até mesmo os chamados *flanelinhas* (fiéis de veículos) e vendedores em semáforos, que se tornaram fortemente presentes na paisagem das grandes cidades brasileiras. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgava a Pesquisa Mensal de Emprego (PME)/Desemprego, que media na verdade a *Taxa de Desocupação* nas oito maiores regiões metropolitanas brasileiras. A partir de 2014, o IBGE passou a distinguir as duas categorias, quando reformulou a metodologia da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), passando a divulgar a *Taxa trimestral móvel de desocupação*, através da chamada PNAD Contínua (PNADC), ampliando a pesquisa para os 27 Estados da federação, em cerca de 211 mil domicílios, em aproximadamente 16 mil setores censitários. A pesquisa vem sendo realizada desde 2012, tem resultados calculados para a média brasileira divulgados mensalmente, a partir dos chamados *trimestres móveis*. Já a PME do IBGE foi descontinuada em fevereiro de 2016. Quando nos referirmos a períodos anteriores a 2012, utilizaremos os dados da PME, que calculava a Taxa de Desemprego Aberto para oito Regiões Metropolitanas Brasileiras. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORÁGIA E ESTATÍSTICA, 2002, 2014).

de investimento; *c.* desemprego/desocupação tecnológico: resultante da introdução de inovações poupadoras de mão de obra, e *d.* desemprego/desocupação estrutural: que ocorre quando o número de desempregados é superior à demanda de mercado por trabalhadores em períodos continuados de tempo, ou seja, o excesso de oferta de trabalhadores não é temporário. Os programas de qualificação profissional, objeto desta investigação, dependendo da situação de contexto, podem objetivar o enfrentamento de um ou dos dois últimos tipos de desemprego combinados.

As diferentes interpretações relacionadas ao desemprego são acrescidas às diferentes metodologias de mensuração do fenômeno. No caso brasileiro, a PME do IBGE (2002) considerava como população desocupada o contingente de pessoas acima de 15 anos de idade que não tenha exercido uma atividade remunerada por pelo menos uma hora durante o período de referência³ e afirmou ter tomado alguma providência efetiva para conseguir trabalho no período de referência⁴. A taxa de desocupação segue metodologia idêntica, sendo calculada através da participação do contingente de desocupados na População Economicamente Ativa (PEA). A População Não Economicamente Ativa (PNEA) é formada por aqueles que estão em idade ativa, mas não buscaram emprego no período de referência. A População em Idade Ativa (PIA) advém da soma da PEA e da PNEA e a relação PEA/PIA é conhecida como taxa de atividade ou de participação.

Já a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2008), considera como desemprego aberto o contingente da População de 10 anos ou mais que se encontra em uma situação involuntária de não-trabalho, por falta de oportunidades, ou que exercem um trabalho irregular, com desejo de mudança. A população desempregada é desagregada em três classes: desemprego aberto, desemprego oculto pelo trabalho precário e desemprego oculto pelo desalento.

A metodologia da Pesquisa da Fundação SEADE/Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) parte do reconhecimento de que existe um elevado grau de desestruturação no mercado de trabalho brasileiro, no qual se contrapõem uma estrutura produtiva heterogênea e uma grande disponibilidade de mão de obra (desemprego estrutural), resultando em uma estrutura ocupacional com forte presença de

³ O período de referência pode ser a semana ou o mês imediatamente anteriores à realização das entrevistas no Caso da PME, e a semana anterior, no caso da PNADC.

⁴ O conceito de desocupação adotado pelo IBGE (2014, p. 17): “São classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho (que gera rendimentos para o domicílio) nessa semana, que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho na semana de referência que não tomaram providência efetiva para conseguir trabalho no período de referência de 30 dias porque já haviam conseguido trabalho que iriam começar após a semana de referência.”

postos de trabalho com baixos requisitos educacionais, grande rotatividade de mão-de-obra, precarização nas relações de trabalho (sem carteira assinada, contribuição para a Previdência, etc.) e mobilização temporária de determinados segmentos populacionais. (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2008). A estimação do desemprego oculto leva em consideração o fato de que a elevada heterogeneidade no mercado de trabalho brasileiro, “[...] amplia a mobilidade entre condições de atividade, circunstância que, dados os baixos requerimentos para contratação de mão-de-obra, aproxima os conceitos de População Economicamente Ativa – PEA e População em Idade Ativa – PIA.” (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2008, p. 6).

O objetivo geral desta investigação é desenvolver uma avaliação política do Programa Maranhão Profissional, com foco em suas potencialidades em atender aos objetivos delineados no contexto no qual foi engendrado. Como objetivos específicos desta pesquisa, pretende-se, em primeiro lugar, avaliar os critérios que fundamentam o Programa Maranhão Profissional enquanto parte integrante de um conjunto de políticas de emprego e renda inscritas em uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento social, em confronto com a realidade do mercado de trabalho maranhense. Neste sentido, destaca-se a importância de avaliar as concepções de educação/qualificação profissional inerentes ao *mix* de cursos planejados para serem oferecidos ao longo da implantação do Programa.

Como parte integrante da avaliação política, pretende-se também nesta investigação, avaliar o desenho do Programa, com destaque para o planejamento das ações, levando em consideração os parceiros e instituições envolvidos, assim como a adequação do desenho institucional proposto para o alcance das metas previstas e para a governança das ações. Da mesma forma, são temas relevantes para pesquisa avaliativa que se propõe, a aderência das ações planejadas na estratégia de focalização dos beneficiários, na escolha das instituições qualificadores nos diversos contextos existentes, assim como na priorização de objetivos e na repartição dos recursos, frente à realidade do mercado de trabalho maranhense.

No que tange ao referencial metodológico utilizado nesta investigação, é importante considerar-se que esta investigação constitui-se em uma pesquisa avaliativa e, como tal, uma modalidade de pesquisa social aplicada, orientada por intencionalidades, em sua dimensão política, e por um conjunto de procedimentos científicos, em sua dimensão técnica, que a qualificam como geradora de conhecimentos. (SILVA, 2008).

Dessa forma, em primeiro lugar é importante considerar que esta pesquisa avaliativa se orienta pela ideia de que avaliar significa “[...] apreciar o próprio mérito da política, tal como concebida, formulada e executada.” (GUILHON et al., 2001, p. 148). Assim

colocado, o processo de avaliação se destina a avaliar o Programa a partir de seus próprios termos, sendo importante considerar que avaliar significa julgar, criticar, tomar posição:

Em termos de concepção, etimologicamente, o termo avaliação significa atribuir valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom, ruim, positivo, negativo. Trata-se necessariamente, de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação, de independência e ações interdisciplinares. (SILVA, 2008, p 112).

Neste ponto, cumpre tomar partido acerca da concepção de qualificação profissional que se pretende utilizar como referencial normativo para conduzir esta investigação. Na visão de Santos (2006, p. 134),

[...] o conceito de qualificação profissional é amplo e se insere no contexto da formação contínua, acumulativa, crescente e na capacidade de autocrítica/ avaliação. O aluno deve ser qualificado para aprender ensinamentos teóricos e práticos, que o tornem capaz de ultrapassar a execução repetitiva e mecânica de uma tarefa. A qualificação profissional, nesse aspecto, é pensada a partir de um conceito mais abrangente de educação, entendida como fonte de conhecimento e geradora de novas práticas sociais.

Esta última abordagem constitui-se, de acordo com a perspectiva que orienta esta pesquisa avaliativa, na orientação normativa que deve balizar toda e qualquer política, programa ou projeto de qualificação profissional: mais do que a adequação a processos mecânicos, repetitivos e alienados de inserção laboral, trata-se de imprimir aos cursos e práticas de qualificação profissional um caráter emancipador, capaz de ser fonte de conhecimento e de gerar novas e libertadoras práticas sociais.

Pretende-se nesta investigação, conforme apontado anteriormente, realizar uma avaliação política do Programa Maranhão Profissional, o que significa avaliá-lo segundo sua “[...] pertinência, viabilidade e eficácia potencial [...], ou seja, sua pertinência em face à realidade, coerência e congruência internas e rentabilidade econômica em relação aos objetivos propostos.” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

A avaliação que se pretende realizar nesta investigação se inicia na elaboração de um *diagnóstico da situação-problema* que criou a necessidade da formulação do Programa, tendo em vista o contexto socioeconômico e político que lhe serve de enquadramento. Em seguida, busca-se analisar o *referencial ético-político* que fundamenta o Programa, o que passa por compreender no nível teórico e histórico a concepção de qualificação profissional inscrita no Programa Maranhão Profissional, em sua relação com os sujeitos e interesses institucionais responsáveis pela formulação do Programa e com a perspectiva de desenvolvimento econômico e social que lhe dá sentido.

Tendo construído um diagnóstico da situação-problema e analisado o referencial ético-político que fundamenta o Programa, a estratégia avaliativa se orienta então para compreender a *engenharia* do Programa. Nesta dimensão,

O cerne das preocupações é a análise da consistência e da estruturação do plano em relação aos objetivos propostos. Diferentemente da avaliação política da política, que centra no valor do programa em si, a atenção, nesta abordagem, se volta para avaliar a adequação dos mecanismos institucionais e dos recursos de todas as ordens para o tratamento do problema em questão; para o julgamento da pertinência formal e potencial de um programa, considerando-se a coerência interna dos seus componentes. (SILVA, 2008, p. 149-50).

Assim, para uma qualificada compreensão da engenharia do Programa Maranhão Profissional, deve-se analisar a coerência interna dos componentes estruturais do Programa, avaliando os resultados que o mesmo pretende alcançar, os critérios de elegibilidade que conformam a focalização do Programa, sua estratégia de distribuição territorial das ações de qualificação, as parcerias institucionais previstas, sua estrutura de governança, a metodologia de estimação da demanda e da oferta do *mix* de qualificações, o dimensionamento das ações e os recursos orçados, o sistema de monitoramento e avaliação proposto, as ações de intermediação com o mercado de trabalho desenhadas e as fontes de financiamento mobilizadas.

É importante mencionar que a metodologia de avaliação escolhida inclui a utilização de um conjunto de indicadores relacionados ao mercado de trabalho local, regional e nacional, de modo a estimar a demanda por cursos de qualificação e os possíveis impactos na estrutura de emprego decorrentes das ações do programa. Segundo Pichardo Muñiz (1997, p. 244), os indicadores sociais “[...] constituem-se em sinais, signos, provas ou marcas de algum acontecimento ou processo que colocam em evidência a magnitude e intensidade de um problema ou o grau de impacto alcançado em seu enfrentamento e que constituem o eixo central da avaliação de impacto social”.

No que diz respeito à utilização de indicadores sociais na avaliação política e de desenho do Programa, partiu-se de um diagnóstico sobre o contexto em que se encontrava o mercado de trabalho em nível estadual, com base nas estatísticas relacionadas ao mercado de trabalho e à escolaridade da PEA.

Conforme aponta Jannuzzi (2011, p. 49):

[...] sistemas de indicadores de monitoramento de programas de qualificação profissional, por exemplo, devem dispor de indicadores de mercado de trabalho e de produção econômica como informações de contexto, pelos impactos que uma conjuntura econômica mais ou menos favorável pode ocasionar na operação do programa.

Por fim, com relação ao corte temporal, não obstante o Programa Maranhão Profissional ter sido implantado a partir de 2011, esta investigação estende seu marco temporal para o período 1990 a 2011, avaliando o debate público e as políticas e programas de qualificação profissional que foram implantadas desde a gênese institucional do atual Sistema Nacional Público de Emprego e as reformas liberalizantes introduzidas no Brasil, a partir do início da década de 1990.

Os principais procedimentos empregados na elaboração desta tese foram a revisão bibliográfica, a análise documental, a análise de dados secundários e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A revisão bibliográfica realizada buscou esclarecer os principais conceitos utilizados na reconstrução teórica e histórica do objeto de estudo, assim como a compreensão dos contextos locais, nacionais e internacionais que serviram como enquadramento para o mesmo. No que se refere à avaliação política e do desenho do Programa em análise, foram requeridos o aprofundamento dos estudos sobre economia do trabalho e sobre a evolução do mercado de trabalho, no Brasil (tendo como pano de fundo as mudanças recentes na divisão internacional do trabalho, compreendidas como um processo de *reestruturação produtiva*) e no contexto regional, de modo a inserir a avaliação política do Programa e de suas iniciativas planejadas no contexto mais amplo das relações de trabalho em transformação no Brasil e no Maranhão contemporâneos. Particularmente importante nestes estudos, foi a pesquisa sobre a delimitação do conceito de qualificação profissional e suas inter-relações com a reestruturação produtiva e as mudanças tecnológicas na fase mais recente do capitalismo. Como desdobramento destes estudos, foi também dedicada especial ênfase ao exame do quadro comparativo das políticas e programas de qualificação profissional que se desenvolveram no Brasil desde a segunda metade da década de 1990 até o final do período compreendido neste estudo (2014).

A análise documental, por sua vez, buscou a obtenção e análise de informações relacionadas diretamente ao Programa Maranhão Profissional, com destaque para os documentos oficiais que contém os princípios e as metas da política. Foram consultados também documentos produzidos pelos gestores do Programa, contendo indicadores relacionados à estratégia de implementação, assim como notícias em jornais e fontes eletrônicas, com informações e análises que serviram para esclarecer aspectos de sua formulação política e engenharia institucional. Como fontes de informações relevantes, foram também analisados os documentos oficiais relacionados ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR – 1996-2002), ao Programa Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-

2014), ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) (2011-2014), com ênfase nos Programas Regionalizados e Setoriais de Qualificação – Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) e Planos Setoriais de Capacitação (PlanSeCs), estruturados para atender este último, sendo todas estas investigações orientadas de modo a inserir a experiência do Programa Maranhão Profissional no quadro mais amplo das experiências relevantes no país e em outros Estados da federação.

A análise de dados secundários centrou-se principalmente na avaliação do mercado de trabalho dos municípios onde foi implantado o Programa, assim como nos planos estadual e nacional. Foram coletados e analisados dados relacionados à evolução da PIA, PEA, População Ocupada (PO) e desocupada nos municípios-alvo do Programa Maranhão Profissional, assim como no Estado e no país. Com relação à ocupação e desocupação, foram coletados e elaborados um conjunto de indicadores relacionados tanto ao setor formal quanto ao setor informal, a exemplo da posição na ocupação no trabalho principal, escolaridade, horas trabalhadas, contribuição para a previdência, faixa de rendimentos, porte da empresa, participação em sindicatos/associações, entre outros.

A dinâmica econômica do Estado, a partir de informações como evolução do Produto Interno Bruto (PIB), PIB setorial e por grupamentos de atividades, renda *per capita*, demografia de empresas, entre outros, também foi objeto de pesquisa, com o confronto entre os planos municipal/estadual e o plano nacional. Entre as fontes de informações utilizadas estão os dados censitários dos anos 2000 e 2010, as PNADs, desde 2002, além dos dados do sistema RAIS - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), entre os anos de 2006 a 2014.

Com relação às entrevistas semiestruturadas, foram realizadas entrevistas com o então Coordenador Estadual do Programa Maranhão Profissional, Fernando Lima⁵ e com o Diretor Estadual do SENAI, Marco Antônio Moura da Silva⁶, que contribuíram para uma melhor compreensão do arcabouço político-institucional do Programa, assim como das ações e atividades que procurava colocar em movimento.

Os resultados da investigação são expostos na seguinte sequência, além desta **Introdução**: no **Capítulo 2** apresentam-se os traços gerais do debate contemporâneo sobre reestruturação produtiva, emprego e qualificação profissional, partindo-se, como base de

⁵ Foram realizadas duas entrevistas, em 06 de junho de 2013 e 26 de junho de 2013, esta última, editada e disponível no 3º Boletim do Observatório Social e do Trabalho do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Públicas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) – julho de 2013. (LIMA, 2013).

⁶ Foi realizada uma entrevista com o Sr. Marco Antônio Moura da Silva, em 20 de setembro de 2013, na sede da FIEMA.

comparação, do modo de regulação das relações de trabalho e emprego nos Estados de Welfare State nos trinta anos gloriosos após a II Guerra Mundial. Apresenta-se a seguir os principais impactos do processo de reestruturação produtiva sobre o mundo do trabalho. Finaliza-se as discussões do capítulo analisando-se os determinantes das mudanças recentes nos processos de trabalho sobre os requerimentos de qualificação dos trabalhadores. No **Capítulo 3**, apresenta-se a evolução das experiências e das políticas e programas de qualificação profissional no Brasil, desde os tempos coloniais até o início desta década. Neste percurso, dá-se ênfase particularmente ao debate público e às políticas e programas implantados após 1994, que constituíram o enquadramento contextual do Programa Maranhão Profissional, que se busca avaliar.

No **Capítulo 4**, após uma introdução com a recuperação de alguns aspectos históricos relacionados a experiências de qualificação profissional no Maranhão, são também analisados aspectos da experiência da implementação do PLANFOR no Estado, entre os anos 1996 a 2002. Elabora-se, então, um diagnóstico da situação-problema que inseriu o problema da escassez de trabalhadores qualificados no centro da agenda das políticas públicas estaduais, na segunda metade da década passada, criando a necessidade da formulação do Programa Maranhão Profissional. Avalia-se a seguir, a dimensão política do Programa, com destaque para o referencial ético-político que o fundamenta, o qual se traduz na análise da concepção de qualificação profissional subjacente, na reconstrução do jogo de poder entre os sujeitos e interesses institucionais responsáveis pela formulação do Programa e por trás da escolha de parceiros institucionais, sendo que todos estes elementos permitem identificar e avaliar a concepção de desenvolvimento econômico e social que orienta as ações do Programa.

No Capítulo 5 as análises se orientam também para compreender a *engenharia* do Programa, avaliando-se os resultados que o mesmo pretende alcançar, os critérios de elegibilidade que conformam a focalização do Programa, sua estratégia de distribuição territorial das ações de qualificação, as parcerias institucionais previstas, sua estrutura de governança, a metodologia de estimação da demanda e da oferta do *mix* de qualificações, o dimensionamento das ações e os recursos orçados, o sistema de monitoramento e avaliação proposto, as ações de intermediação com o mercado de trabalho desenhadas e as fontes de financiamento mobilizadas. Finalmente, na **Conclusão**, são sumarizadas as principais descobertas e recomendações para as políticas públicas.

2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Neste capítulo busca-se apresentar os traços gerais do debate contemporâneo sobre reestruturação produtiva, emprego e qualificação profissional, com particular ênfase nos impactos das mudanças recentes nos processos de trabalho sobre os requerimentos de qualificação dos trabalhadores. Na primeira seção realiza-se a caracterização dos sistemas nacionais públicos de emprego que se implantaram nos países desenvolvidos, durante o período pós II Guerra até meados dos anos 70, que será o ponto de partida para os processos que serão o foco central deste capítulo. A segunda seção investiga determinantes teóricos e históricos do processo de reestruturação produtiva ocorrido nos últimos quarenta anos, em simultâneo ao advento da chamada globalização, e analisa também as implicações mais gerais postas pela reestruturação produtiva sobre o mundo do trabalho. A terceira e última seção busca reconstruir os condicionantes trazidos pelo processo de reestruturação produtiva sobre os requerimentos da qualificação profissional, terminando com uma pequena análise da proposta Gramsciana da escola unitária ou integral.

2.1 Políticas Keynesianas e modo de regulação das relações de trabalho e emprego nos Estados de Welfare State, no pós II Guerra Mundial

Segundo Dedecca (2009, p. 50), desde o “[...] final da Segunda Guerra, as ações públicas em defesa do emprego e da renda foram uma recorrência nos países desenvolvidos, tendo se transbordado em certa medida para aqueles em desenvolvimento”. Tais ações, denominando o que pode ser chamado de embrião dos Sistemas Nacionais Públicos de Emprego⁷ atuais, consistiam na combinação de “[...] três funções básicas: O seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional.” (DEDECCA, 2009, p. 51). O sentido mais profundo da mobilização de tais políticas no período nos chamados *Trinta Anos Gloriosos* (1945-1973), de grande dinamismo econômico e avanço do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, deve ser compreendido à luz do modo

⁷ Os Sistemas Nacionais Públicos de Emprego têm sua gênese a partir da 1ª Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que divulgou, ao final dos trabalhos uma Convenção sobre desemprego que “[...] propunha que os países membros estabelecessem políticas contra o desemprego, agências públicas de emprego e um seguro (renda) desemprego. Ademais, mencionava, genericamente, sistemas nacionais de políticas de mercado de trabalho.” (DEDECCA, 2009, p. 55). Segundo este autor, durante a fase de expansão do *Welfare State*, tal sistema apresentava baixo grau de integração entre as três funções assinaladas, enfatizando, sobretudo, em contexto de escassez relativa de trabalhadores qualificados, a função intermediação de mão de obra. A crise do emprego ocorrida nos países centrais a partir da década de 1970 foi responsável por um movimento de articulação entre as três funções, entretanto fortemente enviesado pela diretiva de abreviar o tempo de desemprego dos trabalhadores. Sobre o tema ver Dedecca (2009, p. 55-63).

de regulação⁸ existente e sob a influência das conjunturas econômicas, sociais e políticas que se sucederam no período.

O período de 1945 a 1973 foi caracterizado por elevado dinamismo econômico nas economias capitalistas avançadas. No plano interno aos países, observou-se a expansão do *Welfare State*, um fenômeno que já se desenvolvia como resposta à grande crise depressiva dos anos 1930 e o esforço de guerra, e que consistia na crescente intervenção do Estado objetivando o atingimento e a manutenção do pleno emprego. Este, sendo alcançado e mantido através de políticas de manipulação da demanda, da expansão do emprego público, da generalização do consumo de massa, da política social voltada à ampliação dos direitos de bem-estar e à criação de novas formas de consumo coletivo.

Segundo Francisco de Oliveira (1988), a aceleração do crescimento econômico nos países avançados que se observa neste período guarda relação direta com a constituição de uma esfera pública, na qual o fundo público passou a ser o garantidor do processo de acumulação de capital, de um lado e, de outro, responsável por parte substancial do financiamento da reprodução da força de trabalho, a partir da transferência de parcela crescente do salário dos trabalhadores (salário indireto) e do crescimento dos gastos sociais⁹. Eleva-se, de forma expressiva, a participação do emprego público no emprego total e também a parcela daquele envolvida na oferta de programas sociais. Dessa forma,

[...] o crescimento do salário indireto e das despesas públicas sociais, combinado a um forte progresso técnico, à organização fordista da produção, aos enormes ganhos de produtividade, constituem-se como fatores essenciais e estruturantes para a conformação de um padrão de consumo de massa, que passa a ser predominante no pós-guerra. (GIMENEZ, 2001, p. 34).

No plano internacional, constituíra-se uma ordem político-institucional, sob a hegemonia dos EUA, que garantiu a reconstrução dos sistemas industriais da Europa e Japão com capitais oriundos do *Plano Marshall*, gerando, ao mesmo tempo demanda para os produtos norte-americanos. O acordo de *Bretton Woods*, que deu estabilidade ao citado

⁸ Por modo de regulação entende-se o conjunto de leis, valores e hábitos que mediam a relação com o regime de acumulação e mantêm a coesão social, garantindo a coerência e a estabilidade de um determinado regime de acumulação. Os elementos que constituem um modo de regulação são as chamadas formas estruturais, que abrangem a forma de adesão à divisão internacional do trabalho, o padrão monetário, a concorrência intercapitalista, a forma de Estado e a forma da relação salarial. Sobre o tema ver Lima (1995).

⁹ James O'Connor (1977), analisando a economia dos EUA, mostra o papel estruturante do gasto público no período pós II Guerra, distinguindo entre os gastos públicos voltados ao *capital social* e aqueles orientados às *despesas sociais*. Enquanto os primeiros voltavam-se ao suporte à acumulação de capital, aumentando a produtividade do trabalho ou reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho, os segundos visavam à *harmonia social*, que pode ser entendida como legitimação da dominação capitalista, sem efeito relevante na acumulação de capital, mas com relevantes impactos no bem-estar dos mais pobres, através de ampliação dos direitos de seguridade e do acesso ao consumo de bens coletivos.

arranjo político-institucional internacional, baseava-se na fixação da paridade ouro-dólar¹⁰, na liberalização comercial e na expansão dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) à procura de novas fontes de matérias-primas e mercados consumidores, enquanto que os fluxos financeiros permaneciam regulados.

A regulação estatal da oferta monetária permitia que o sistema bancário atuasse de maneira funcional para a expansão do consumo e do investimento que sustentaram o boom de crescimento durante as décadas de 1950 e 1960. Para Guttman (1996, p. 54-55), a regulação do sistema monetário e creditício no período logrou a constituição de um

[...] sistema bancário capaz de financiar de modo contínuo o gasto excedente aos tomadores de crédito e de garantir os empréstimos com injeções automáticas de liquidez. Essa monetização de novas dívidas forneceu apoio institucional aos pilares do inédito boom do pós-Guerra (nas décadas de 50 e 60) – déficits orçamentários crônicos devidos ao “Estado de Bem Estar Social”, à difusão das tecnologias de produção Fordistas e aos padrões sociais de consumo de massa centrados enormemente em bens de consumo duráveis, tais como carros e casa própria.

Castel (2009, p. 478) descreve o período dos trinta anos gloriosos como a era em que a relação salarial¹¹ nos países avançados amplia-se para muito além da condição operária, servindo como princípio centralizador do “[...] essencial das atividades sociais”; “[...] a maior parte dos membros dessa sociedade encontra na condição de assalariado um princípio único que, ao mesmo tempo, os reúne e os separa e fundamenta, assim, sua identidade social.”

Na visão de Castel (2009), a condição salarial opera como um mecanismo integrador da sociedade¹², que se relaciona com dois parâmetros fundamentais que

¹⁰ Para Belluzzo (2009), a fixação da paridade ouro-dólar, reveladora do poder hegemônico que os EUA desempenhavam na nova ordem econômica internacional do pós II Guerra Mundial, conferia a este país os benefícios da *seigniorage*, decorrente da emissão da moeda, que servia a um só tempo como instrumento de troca e como reserva de valor no sistema de trocas internacionais. Esta condição conferia aos EUA o papel de “[...] fonte autônoma de demanda efetiva e emprestador de última instância” e, ao mesmo tempo em que permitiu o vigoroso crescimento dos bancos norte-americanos e a expansão da indústria norte-americana e de seu estilo tecnológico (o fordismo), forneceu liquidez abundante para a “[...] ascensão dos parceiros/competidores Japão e Alemanha e para o ganho paulatino de espaço dos novos países industrializados da periferia no volume crescente de comércio industrial.” (BELLUZZO, 2009, p. 49-55). A contradição intrínseca ao sistema – de que os crescentes déficits comerciais dos EUA garantiam a oferta de liquidez abundante ao mesmo tempo em que fragilizavam a posição do dólar como moeda-padrão – levaria ao abandono do padrão dólar-ouro em 1973 e ao advento de uma era de crises e instabilidades cambiais.

¹¹ Segundo Castel (2009, p. 419), em conformidade com a Teoria da Regulação, “[...] uma relação salarial comporta um modo de remuneração da força de trabalho, o salário – que comanda amplamente o modo de consumo e o modo de vida dos operários e de sua família, uma forma da disciplina do trabalho que regulamenta o ritmo da produção, e o quadro legal que estrutura a relação de trabalho, isto é, o contrato de trabalho e as disposições que o cercam.”

¹² Para Castel (2009, p. 419; 434, grifo do autor), foi necessária a configuração de cinco condições para a instituição da relação salarial fordista: “i. Uma nítida separação entre os que trabalham efetiva e regularmente e os inativos ou semiativos, que devem ser excluídos do mercado de trabalho ou integrados sob formas regulamentadas; ii. A fixação do trabalhador em seu posto de trabalho e a racionalização do processo de trabalho no quadro de uma gestão de tempo exata, recortada, regulamentada. iii. O acesso por intermédio do salário a ‘novas formas de consumos operários’, através do que o próprio operário se torna usuário da produção de massa. iv. o acesso à propriedade social e aos serviços públicos. [e] v. a inscrição de um direito do trabalho

acompanharam a sociedade salarial em sua trajetória e teceram com ela vínculos essenciais: em primeiro lugar, a condição de que a sociedade salarial é tributária das possibilidades distributivas do crescimento econômico acelerado, que garante o acesso à fruição de bens de consumo no presente e alicerça a crença na perenidade do crescimento e redistribuição no futuro¹³. Em segundo lugar, pelo avanço do Estado de bem-estar social, como garantidor “[...] de uma proteção social generalizada, [da] manutenção dos grandes equilíbrios e condução da economia, [assim como] da busca de um compromisso entre os diferentes parceiros implicados no processo de crescimento.” (CASTEL, 2009, p. 478; 493).

No que diz-respeito ao padrão tecnológico e às relações de trabalho, o período em análise foi caracterizado pela estabilidade tecnológica e pela plena difusão do Fordismo-Taylorismo. O paradigma Fordista-Taylorista caracteriza-se pela produção em massa padronizada, apoiada na fragmentação e rotinização das tarefas produtivas na linha de montagem. O processo de trabalho requeria

[...] um trabalhador especializado, geralmente semiquilificado e voltado para a execução de tarefas simples, parceladas e repetitivas. Por conseguinte - nesta perspectiva - os cursos de treinamento tinham como função especializar o trabalhador numa determinada etapa da produção específica de um determinado ramo industrial. (VASCONCELOS; LIMA FILHO, 2014, p. 7).

Para Dedecca (2009, p. 56-57), o contexto de pleno emprego, em torno do qual gravitavam os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos no após-guerra exercia impacto determinante sobre a conformação dos sistemas nacionais públicos de emprego, requerendo uma determinada forma de articulação das três funções básicas mencionadas, que

[...] demandava fundamentalmente [o Sistema de Emprego] para a mobilização e qualificação de trabalhadores em um contexto de demanda ascendente de mão-de-obra [...]

No após-guerra, a política de qualificação profissional tinha por preocupação principal resolver a formação de trabalhadores para ocupações que não encontravam disponibilidade adequada de mão-de-obra no mercado de trabalho [...]

Quanto à intermediação de mão-de-obra, os instrumentos da política visavam melhorar a mobilidade da mão-de-obra em uma situação de escassez relativa.

Segundo Azeredo e Ramos (1995), o seguro-desemprego e a aposentadoria são as medidas que melhor caracterizam o estado de bem-estar social do pós II Guerra Mundial. Neste sentido, as políticas e programas de qualificação profissional desempenhavam um papel secundário, voltado principalmente para modificar a alocação de trabalhadores especializados

que reconhece o trabalhador como membro de um coletivo dotado de um estatuto social além da dimensão puramente individual do contrato de trabalho.”

¹³ A perda do horizonte de crescimento das economias avançadas em meados da década de 1970, ao fragilizar as bases de financiamento do Estado de Bem-Estar, colocaria em cheque a condição salarial como elemento organizador da sociedade, sendo este precisamente o pano de fundo do processo de reestruturação produtiva e das transformações nos requisitos de qualificação dos trabalhadores que são objeto de análise nesta investigação.

segundo as demandas empresariais e reduzindo, desta forma, a duração do chamado desemprego friccional¹⁴.

No que se refere ao modo de regulação vigente no período do pós II Guerra Mundial, o mesmo pode ser caracterizado também como *Keynesianismo-Fordismo*. (HARVEY, 1993). A Teoria Keynesiana, paradigma dominante entre os formuladores da política econômica à época, apontava que a determinação do nível de emprego não ocorria dentro do mercado de trabalho, mas a partir das decisões de investimento dos agentes públicos e privados. (RAMOS, 2009).

Para Keynes (1983), as decisões de investimento em uma economia capitalista são tomadas em um contexto de incerteza com relação ao futuro. O fato de tratar-se de uma *economia monetária de produção* é crucial para entender-se porque é possível que uma determinada situação de desemprego possa perdurar indefinidamente. Podem ocorrer condutas defensivas por parte dos empresários¹⁵ que, em determinados momentos, preferem manter sua riqueza em moeda ou ativos financeiros de curto prazo (preferência pela liquidez), adiando para momentos mais favoráveis os gastos de investimento. (CARVALHO, 2008). Nesta situação, chamada por Keynes (1983) de insuficiência de demanda efetiva, a ação governamental é requerida como instrumento para garantir a realização de gastos de modo a sustentar determinado nível de demanda agregada e emprego.

Segundo a Teoria Keynesiana, o mercado de trabalho ajusta-se às flutuações do nível de atividades, derivadas das flutuações na demanda agregada. Keynes (1983) considera que a demanda por trabalhadores no curto prazo (quando os fatores de produção além da força de trabalho são dados, isto é, não podem variar) segue uma curva negativamente inclinada, em função do fato de que no curto prazo a elevação da produção ocorre sob rendimentos marginais decrescentes. (RAMOS, 2009). Assim, a contratação de novos trabalhadores no curto prazo só é economicamente viável através de uma redução no salário real. Por seu lado, os trabalhadores lutam por salários nominais, isto é, detêm condições (maiores ou menores, de

¹⁴ Desemprego friccional ocorre naquele intervalo em que o trabalhador demora para transitar de um emprego para outro, quando a situação do mercado de trabalho lhe é favorável.

¹⁵ Importante ater-se, na Teoria Keynesiana do emprego, para a assimetria de poder existente entre os empresários e a tecnoburocracia estatal, de um lado, e os demais agentes econômicos, de outro lado, no sentido de que são os primeiros e segundos que detêm efetivamente o poder de influenciar o nível de emprego em uma economia capitalista. Esta, sem dúvida, constitui-se em uma aproximação muito mais realista à dinâmica de uma economia de mercado do que a abstração neoclássica, que imputa a qualquer agente econômico capacidade de influência nas decisões que levam à fixação do volume de emprego, na exata proporção da contribuição dada pela respectiva produtividade marginal do fator de produção sob seu controle, a qual provê o fundamento para a fixação dos preços relativos entre todas as mercadorias. Sobre assimetrias de poder na teoria geral de Keynes, ver Ferreira (2003). Sobre o mecanismo de fixação de preços relativos no mundo neoclássico ver Marshall (1982).

acordo com a conjuntura social e política) de impor um determinado nível de salário nominal. Mas, o salário real, aquele que é resultante do quociente entre o salário nominal e o nível de preços e que determina a parcela que cabe à classe trabalhadora na divisão do produto social, se ajustará para respeitar a regra da produtividade marginal do trabalho e dependerá de decisões de gasto que são tomadas fora do mercado de trabalho.

Assim, vive-se em um mundo convencional (sendo as convenções importantes para lidar com o fenômeno da incerteza), no qual os salários e preços podem apresentar rigidez no curto prazo, apresentando os salários nominais, tipicamente, uma rigidez maior, ajustando-se com menor velocidade que os demais preços da economia. Neste mundo dominado pela incerteza e por convenções fundamentadas em bases precárias para lidar com ela, a determinação do nível de emprego não se dá no mercado de trabalho, mas a partir das decisões de gasto dos agentes econômicos, com destaque para as decisões de investimentos.

O modelo Keynesiano-Fordista começa a mostrar seus limites a partir de meados da década de 1960, quando as bases do acordo de *Bretton Woods* começam a ser questionadas:

Os Estados Unidos e sua economia começaram a sentir os efeitos da ascensão dos parceiros/competidores. Japão e Alemanha, por exemplo, reconstruíram sistemas industriais e empresariais mais novos e mais permeáveis a mudanças tecnológicas e organizacionais e os novos países industrializados da periferia ganharam maior espaço no volume crescente do comércio mundial. Não por acaso, o saldo negativo do balanço de pagamentos americano mostrou, a partir do início dos anos 70 uma participação cada vez maior do déficit comercial. (BELLUZZO, 2009, p. 49).

O acúmulo de superávits comerciais contra os Estados Unidos, a partir do final da década de 1950, deu origem ao mercado de Eurodólar, um acúmulo de reservas denominadas em dólares, por parte de instituições financeiras norte-americanas, europeias e japonesas, em paraísos fiscais fora dos EUA, ou seja, não regulados que, na busca por alternativas de valorização, passou a representar uma crescente ameaça à paridade dólar-ouro.

2.2 Reestruturação produtiva e impactos sobre o mundo do trabalho

A partir da segunda metade da década de 1960, a lucratividade das indústrias norte-americanas iniciou um período de rápido declínio, causado por uma abrupta diminuição do ritmo de crescimento da produtividade, com reflexos na estagnação prolongada dos salários. A resposta a esta perda do horizonte de crescimento refletiu-se em crescente instabilidade financeira, que levaria a um aumento do endividamento das famílias e à aceleração gradual da inflação e aumento do desemprego naquele país. (GUTTMANN, 1996).

A redução no ritmo do crescimento das economias industrializadas tornava clara a incapacidade do Keynesianismo-Fordismo em sustentar o crescimento. Segundo David Harvey (1993), os sistemas de produção em massa, que presumiam investimentos de capital fixo em larga escala sob estabilidade tecnológica¹⁶ e crescimento estável dos mercados de consumo, tinham como decorrência grande rigidez que bloqueava a necessária flexibilização dos mercados, da alocação de recursos e dos contratos de trabalho, especialmente no chamado setor *monopolista*.

O abrupto aumento dos preços do petróleo, ocorrido ao final de 1973, marcou o início de uma crise recessiva de grandes proporções no cenário internacional. Na verdade, o padrão de crescimento da economia mundial já vinha sendo colocado em xeque nos anos anteriores, com a elevação abrupta nos preços de importantes insumos básicos, aumento da taxa de inflação nas economias industrializadas e com os sistemáticos ataques à paridade dólar-ouro estabelecida ao final da II Guerra Mundial. (LESSA, 1998; HOLANDA, 1997).

O abandono da paridade dólar-ouro, em 1973, e o rápido crescimento de um mercado internacionalizado e não regulado de capitais, eventos que marcaram o início do atual período denominado globalização financeira, restringiram enormemente a capacidade dos Estados nacionais aplicarem as políticas Keynesianas tradicionais de combate à crise recessiva. (GUTTMANN, 1996). Tais políticas, centradas nas tradicionais ferramentas monetárias e fiscais, eram incapazes de resolver os graves problemas advindos da combinação da ampliação do desemprego com aceleração da inflação. (RAMOS, 2009).

Segundo Tavares e Fiori (1997), o aprofundamento da crise recessiva nos países industrializados, no período pós-1973, jogou por terra a crença em que a livre flutuação das taxas de câmbio promoveria o ajuste automático dos balanços de pagamentos, por meio da distribuição equitativa dos fluxos de capitais. Em um primeiro momento, que vai até 1979, os EUA optaram por acomodar as pressões de custos trazidas pela elevação dos preços do petróleo, permitindo a desvalorização do dólar, com pressão adicional sobre a inflação¹⁷. A desvalorização da moeda norte-americana contra as demais moedas fortes (Marco Alemão e Yen) impôs sobre os países europeus e o Japão uma pressão formidável, sob a forma de elevação dos custos, que levou à necessidade de empreender ajustes macroeconômicos e na

¹⁶ A questão da estabilidade tecnológica é um tema importante para entender-se a conformação do modo de regulação Fordista-Keynesiano, uma vez que favorece a adoção de políticas protecionistas que permitem, *sob a condição de estabilidade tecnológica*, substituir as importações, com ganhos de renda, emprego e tributação no *front* doméstico, ao passo que sob o modo de regulação Toyotista-Shumpeteriano da reestruturação produtiva que o sucede, tais políticas poderiam não fazer mais que ampliar a inflação e o atraso tecnológico.

¹⁷ Esta estratégia de acomodação da política macroeconômica dos EUA no período 1973-1978 foi chamada de *negligência benigna* (*benign neglect*), e trouxe questionamentos crescentes em relação à capacidade dos EUA continuarem exercendo o papel de economia hegemônica.

estrutura industrial, no sentido de buscar reduzir os desequilíbrios nos balanços de pagamentos.

A partir de 1979, na esteira do segundo choque do petróleo, os EUA mudam radicalmente a orientação da política monetária, com uma forte elevação das taxas básicas de juros, que inaugura um período de expressiva valorização do dólar contra as demais moedas, destinado não apenas a fechar os déficits no balanço de pagamentos dos EUA, mas a reverter o processo de perda da posição hegemônica da moeda norte-americana no cenário mundial. A forma como se realizaram os ajustes na estrutura produtiva das principais economias industrializadas, com destaque para o Japão, levou à consolidação de um processo de reestruturação produtiva que já vinha se afirmando desde meados da década de 1960. Segundo Tavares e Fiori (1997, p. 28),

A política industrial japonesa não se limitou apenas à redução e reestruturação das indústrias siderúrgica, naval e petroquímica, as mais afetadas pela mudança de preços relativos e pela superprodução mundial. Dedicou-se, acima de tudo à implementação de uma estratégia de transformação tecnológica centrada na eletrônica de ponta e na difusão acelerada das novas técnicas de informação e controle no interior de todo o aparelho produtivo. O extraordinário aumento da produtividade e qualidade dos novos produtos permitiu ao Japão um novo drive exportador que sustentou a demanda industrial no período de transição. O domínio do mercado mundial de novos produtos de consumo de massa e, sobretudo, de novos equipamentos, serviu de ponte para uma nova rota de industrialização capaz de resistir à instabilidade do dólar e do mercado internacional.

O processo de reestruturação produtiva constitui, em linhas gerais, a conversão do sistema americano de produção Fordista-Taylorista para o sistema japonês Toyotista, sendo interessante observar que “[...] a reestruturação produtiva, enquanto conjunto de transformações técnicas, econômicas e sociais, que se efetiva no interior do padrão convencional de produção de massa, influencia e é influenciada pelo processo de globalização [...]” (PELIANO, 1993, p. 2).

As linhas gerais do novo sistema de produção, também conhecido como Modelo Japonês de Produção Industrial, foram sumarizadas por Coriat (1998): i. implantação no setor automobilístico de inovações técnicas desenvolvidas para o setor têxtil, alterando a própria configuração interna das fábricas, de modo que a um mesmo trabalhador *polivalente* fossem confiados o controle de diversas máquinas; ii. Adaptação do sistema norte-americano de gestão de estoques de supermercados, com a utilização de tecnologia de informação de base microeletrônica, de modo a operar com estoques mínimos (*Kan Ban*), mobilizando os recursos necessários somente no exato momento da produção (*Just in Time*); iii. Generalização dos métodos de racionalização de estoques e de tempos na produção para os subcontratados, com enormes ganhos de produtividade ao longo de toda a cadeia produtiva.

Este conjunto de inovações técnico-produtivas tinha como diferença mais importante em relação ao Fordismo-Taylorismo, uma inversão nas regras da produção, uma vez que enquanto sob o Fordismo-Taylorismo a produção padronizada direciona o consumo. No caso do Toyotismo, o ponto de partida é das encomendas para a fábrica. (BARBARA, 1999).

É exatamente esta característica customizada do modelo Toyotista de produção que leva David Harvey (1993) a denominar o regime de acumulação nele baseado de *regime de acumulação flexível*, uma vez que se apoia na flexibilização dos processos e dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O ritmo incessante de inovações introduzidas ao longo das cadeias produtivas, por sua vez, levou vários estudiosos a denominarem-no de modelo Toyotista-Schumpeteriano.

No plano da matriz de pensamento econômico dominante, o diagnóstico tornado hegemônico a partir do enfraquecimento do paradigma Keynesiano, consistia em uma releitura da teoria neoclássica e apontava o desemprego crescente como decorrência do excesso de regulamentações no mercado de trabalho e da expansão desordenada do emprego público, que ocasionaram a fixação do nível médio dos salários reais acima da produtividade do trabalho. Segundo esta vertente neoclássica ou monetarista, as flutuações no emprego são causadas basicamente por restrições que impedem o livre funcionamento do mercado de trabalho, tais como a ação dos sindicatos, as restrições governamentais, como, por exemplo, a fixação de um salário mínimo acima da produtividade marginal do trabalho, ou até mesmo a prevalência de determinados acordos (conluíus, carteis) empresariais. Na ausência de tais fatores, vistos como lesivos e evitáveis, tenderia a prevalecer uma *taxa natural de desemprego*, explicada por fatores tecnológicos, institucionais e culturais, variável de acordo com cada institucionalidade e época, porém aceitável e até desejável do ponto de vista do bom funcionamento de uma economia de mercado. Para o paradigma neo-ortodoxo monetarista, a ação da política econômica, neste sentido, mais do que supérflua, tornar-se-ia lesiva para o crescimento econômico no longo prazo. (FRIEDMAN, 1978).

Assim, para a nova ortodoxia, em contraste com a Teoria Keynesiana, a determinação do emprego não decorria de decisões tomadas fora do mercado de trabalho (decisões de gasto, com destaque para as decisões de investimento), mas das restrições existentes dentro do mercado de trabalho. Tais restrições (*rigidezes*, no jargão da teoria macroeconômica) explicavam a desocupação crescente, uma vez que permitiam que os “[...] salários reais se fixassem em níveis muito elevados e insensíveis ao excesso de oferta de trabalho.” (RAMOS, 2009, p. 35). De acordo com este diagnóstico, que se tornara hegemônico, a solução para o problema do desemprego seria a flexibilização e a

desregulamentação do mercado de trabalho, assim como a privatização e a readequação do Estado e das estruturas governamentais às suas funções mínimas¹⁸, de acordo com o receituário neoliberal.

O recurso às políticas passivas tradicionais de enfrentamento ao desemprego, típicas do modelo do *Welfare State*, com destaque para o seguro-desemprego, rapidamente, alcançou seus limites, devido ao crescimento massivo do desemprego e ao decorrente abalo na capacidade financeira dos programas em questão. (AZEREDO; RAMOS, 1995). A perda do horizonte de crescimento, em simultâneo à explosão dos gastos com seguro desemprego, colocaram grandes desafios para a política econômica, que agora se via em face de um desemprego estrutural, caracterizado por elevado grau de inércia e pressão sobre os fundos públicos. Nesta nova conjuntura, os Sistemas Nacionais Públicos de Emprego seriam redimensionados para atender novos desafios.

Segundo Ramos (2009), não obstante haver unanimidade no diagnóstico sobre a natureza do desemprego derivar das *rigidezes* no mercado de trabalho, delinearam-se duas estratégias para lidar com o problema, uma de cunho mais regressivo, principalmente nos EUA (sob o comando da chamada *Reaganomics*), Inglaterra (sob o comando do *Tatcherismo*) e outros países anglo-saxões e uma estratégia menos regressiva, mais ao estilo da social democracia, que foi implantada pelos países da Europa continental. No primeiro caso

[...] a maior sensibilidade dos salários reais ao excesso de oferta de trabalho tinha que ser atingida mediante a fragilidade dos sindicatos, a redução do salário mínimo, a contenção dos benefícios do *Welfare State* etc. Os governos de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (nos EUA), são uma caricatura deste tipo de alternativa, ainda que tenha sido um denominador comum na maioria dos países anglo-saxões. (RAMOS, 2009, p. 35).

No segundo caso, na variante menos regressiva, típica dos países da Europa Ocidental continental, foram propostas medidas “[...] qualitativamente diferentes da experiência anglo-saxã.” (RAMOS, 2009, p. 35). As novas exigências impostas pela globalização exigiam trabalhadores qualificados no lugar daqueles trabalhadores de baixa qualificação cujos empregos iam sendo devorados pelos impactos da mudança tecnológica. O tempo de ajuste do perfil dos trabalhadores às novas demandas, via mercado, era longo demais e custoso demais em termos sociais e políticos para deixar seguir o curso natural. Cumpria a esses governos intervir para quebrar a “[...] inércia da situação de desemprego, com ações destinadas a elevar a eficiência alocativa do mercado de trabalho.” (RAMOS, 2009, p. 36). Recomendava-se a mobilização das políticas ativas de mercado de trabalho:

¹⁸ Funções Mínimas do Estado, de acordo com o receituário neoliberal: defesa, segurança interna, garantia da legalidade dos contratos e gestão da moeda, deslocando o máximo possível das atribuições ao setor privado.

As políticas de formação e reciclagem (para tornar o perfil de oferta de trabalho compatível com a demanda) e a intermediação (para “aceitar” a comunicação entre oferta e demanda) seriam as intervenções públicas recomendadas para superar o desemprego. Este tipo de política, que na literatura se conhece como Políticas Ativas de Emprego, deveria ser articulada com as Políticas Passivas (como o seguro-desemprego). (RAMOS, 2009, p. 36, grifo do autor).

Vê-se, portanto, que a conjuntura posta pela reestruturação produtiva em tempos de globalização e crise do emprego, trouxe a necessidade de uma inédita articulação entre os programas de seguro-desemprego (políticas passivas de mercado de trabalho) e as políticas ativas de mercado de trabalho – a qualificação profissional e a intermediação com o mercado de trabalho, cujo sentido maior era quebrar a inércia do desemprego, reduzindo o tempo (e os custos) para os desempregados retornarem ao mercado de trabalho. Estimulava-se, portanto, nesta conjuntura, a “[...] integração das funções da política de emprego com vistas à constituição de um sistema integrado de políticas e ações.” (DEDECCA, 2009, p. 53). Podemos ver então a gênese do modelo integrado de políticas de mercado de trabalho que orientou as políticas brasileiras de mercado de trabalho a partir da segunda metade da década de 1990.

Nesse ponto, é interessante fazer-se quatro observações, oriundas das análises de Dedecca (2009), sobre a evolução do modelo integrado de políticas de mercado de trabalho, a partir do ciclo recessivo de meados da década de 1970 nos países industrializados. Em primeiro lugar, que as mudanças de orientação das políticas de intermediação e qualificação profissional, agora voltadas para a “[...] ampliação da empregabilidade do trabalhador ocupado ou desempregado”, tenderam afetar a função do seguro-desemprego, que passa a “[...] incorporar maiores exigências aos critérios de elegibilidade para o acesso a esta forma de proteção.” (DEDECCA, 2009, p. 57).

Em segundo lugar, observou-se uma reorientação nas políticas de absorção de mão-de-obra, no sentido de viabilizar

[...] a qualquer custo a reabsorção do trabalhador desempregado, sem levar em conta a qualidade dos postos de trabalho que as empresas oferecem e nem sobre os riscos inerentes às atividades de empreendedorismo, [...] chancelando uma ampla gama de ocupações de baixa produtividade e desestimulando as empresas a investirem em qualificação. Ademais, tem reiterado um crescente desequilíbrio entre qualificação elevada do trabalhador e baixa incorporação desta por parte dos postos de trabalho. A maior empregabilidade do desempregado decorre do elevado constrangimento que lhe é imposto e que lhe obriga a aceitar uma ocupação de baixa qualificação, precária em termos de relações de trabalho e de remuneração reduzida. O processo guarda, portanto, pouca ou nenhuma relação com a elevação da qualificação do trabalhador. A intermediação tem alimentado, deste modo, um desperdício de recursos públicos, tão caros às políticas de mercado de trabalho. (DEDECCA, 2009, p. 59-60).

De fato, ao condicionar o recebimento do seguro-desemprego à realização de cursos de qualificação profissional e à participação em ações de intermediação com o mercado de trabalho, criava-se uma estrutura de incentivos no sentido de abreviar o tempo de desemprego e garantir a volta do segurado para o mercado de trabalho, mesmo que em condições de remuneração e inserção piores. Entretanto, “[...] em termos objetivos, as modificações nos programas de seguro-desemprego viabilizaram somente o controle do crescimento de seus gastos, ao permitirem reduzir cobertura, tempo e valor dos benefícios.” (DEDECCA, 2009, p. 53).

Em terceiro lugar, no que se refere à orientação das políticas de qualificação profissional, Dedecca (2009, p. 59-60) chama a atenção para a “[...] expressiva fragmentação da aquisição de conhecimento” e para “[...] processos de formação especializada, modular e de curta duração”, que se tornam o padrão, em substituição às “[...] experiências de formação de longo prazo, de antiga tradição¹⁹”. Estas tendências de fragmentação e instrução modular de curta duração também se farão presentes nas estratégias de qualificação profissional institucionalizadas no Brasil no período pós 1990.

Finalmente, o autor pontua que a mudança no modo de regulação do mercado e das relações de trabalho, em sintonia com o diagnóstico de que a razão do elevado desemprego derivava das *rigidezes* do mercado de trabalho, “[...] tendia a transferir para a força de trabalho ao menos parte da responsabilidade da situação de desemprego, ao considerá-la associada à falta de iniciativa dos segurados em buscar uma nova ocupação.” (DEDECCA, 2009, p. 52-3).

É importante observar que, não obstante a visão crítica, Dedecca (2009) não deixa de apontar que a integração das políticas do sistema nacional público de emprego é relevante para o aumento da qualidade e eficiência das políticas de emprego, uma vez que facilita enormemente o contato do trabalhador, desempregado ou não, com as políticas de emprego, tornando mais abrangente seu atendimento e reduzindo os custos de acesso²⁰.

¹⁹ O autor chama a atenção para o fato de que uma das consequências da citada fragmentação é a “[...] substituição do diploma por um conjunto de certificados”, sendo que “[...] ao trabalhador cabe obter a gama mais ampla possível de certificados, na esperança de reduzir seu risco em relação ao desemprego, mesmo que o trabalho realizado seja crescentemente precário e pior remunerado.” (DEDECCA, 2009, p. 60).

²⁰ Referindo-se ao contexto brasileiro da segunda metade da década de 1990, Mattoso e Baltar (1997, p. 36) também apontam o sentido positivo em geral da integração das políticas de mercado de trabalho, ressaltando também a oportunidade de ações complementares que acompanhavam tais políticas, como “[...] o apoio ao desenvolvimento das empresas pequenas, o aperfeiçoamento da educação básica e da formação profissional, dos programas de expansão de setores de atividade intensivos em mão-de-obra e da redução da jornada de trabalho.” Levantam, entretanto, questionamentos em relação à eficácia de tais medidas, na ausência de “[...] uma reorientação básica no direcionamento da economia, no sentido de rever a passividade de sua inserção internacional, a desregulamentação dos mercados e da concorrência, os altos juros e a valorização artificial

2.3 Reestruturação produtiva e mudanças nos requerimentos da qualificação profissional

Como vimos, a partir de meados dos anos 70, como resposta ao choque do petróleo e ao fim do arranjo monetário de *Bretton Woods*, tem lugar nos países avançados um conjunto de importantes mudanças na base tecnológica e nos processos de trabalho, que caracterizam uma profunda reestruturação produtiva. A introdução da automação microeletrônica aos processos produtivos coadunava-se com as exigências de flexibilidade requeridas pelo novo regime de acumulação. Com o

[...] aprofundamento das mudanças no cenário internacional, o requisito básico de competitividade deixou de se pautar na produção em grande escala de produtos padronizados (busca de economias de escala), passando a apoiar-se na capacidade de adaptação e inovação de produtos e processos (busca de economias de escopo). (LIMA, 2004, p. 91).

O processo de flexibilização da produção desenvolveu-se a partir de duas vertentes. No plano interno, da organização do processo de trabalho, buscava-se a produção de pequenos e diferenciados lotes de produtos, de modo a atender às mudanças frequentes no perfil da demanda. (RAMOS, 2015). No plano externo, o processo de flexibilização ocorre a partir da flexibilização das relações de trabalho, na direção de formas de contratação mais precarizadas e instáveis, nas quais ocorre uma crescente sobreposição da lógica privada, das relações diretas e individualizadas entre o patrão e o empregado, não mediadas pelo Estado ou por organizações coletivas de representação dos trabalhadores. (DEDECCA, 1998). Conforme antecipado na seção anterior, o Toyotismo buscava reduzir o volume de estoques através da implantação do sistema *Kan Ban*, enquanto que o sistema *Just-in-Time* possibilitava que os insumos e componentes utilizados no processo de produção chegassem ao local de utilização somente no momento necessário, reduzindo expressivamente o custo de carregamento de estoques, seja de insumos, seja de produtos acabados. (VASCONCELOS; LIMA FILHO, 2014).

Sob o Toyotismo, o processo produtivo passou a exigir um novo perfil de trabalhadores, *polivalentes* e mais *participativos*, capazes de realizar múltiplas tarefas, que abrangem a produção, a fabricação, a manutenção, o controle de qualidade e a gestão dos fluxos. O rodízio de tarefas e o trabalho em equipe, em uma estrutura mais horizontalizada, caracterizada, por exemplo, pela participação em círculos de controle de qualidade, exigem uma nova qualificação dos trabalhadores, com conhecimentos mais abrangentes.

da moeda nacional, mudanças que seriam indispensáveis para a retomada do desenvolvimento do País.” (MATTOSO; BALTAR, 1997, p. 36).

Dessa forma, o novo padrão de acumulação flexível passou a exigir um perfil diferente, de trabalhadores, *polivalentes, multifuncionais*, capazes de se adaptar às exigências de processos de produção descontínuos e customizados. Os processos de trabalho no novo paradigma passam a valorizar mais o “saber ser” e o “saber aprender” do que o “saber fazer” (OLIVEIRA, 2007, p. 55). A noção de *Competência* passa a ser valorizada como substituta da noção de *especialização: competências* para a utilização de novos saberes de cunho técnico-analítico, relacionados a procedimentos, a exemplo da informática, *competências* para a análise e transmissão de situações imprevistas no processo de trabalho e *competências* para a gestão coletiva de diversas situações de trabalho. (CANTÚ, 2003). Para Lima (2004, p. 93-94),

Importa aqui destacar as implicações das referidas transformações no âmbito da produção sobre os requisitos de qualificação e formação profissional da força de trabalho. As crescentes exigências de flexibilizar o uso do trabalho e sua alocação no processo produtivo tem levado à busca do trabalhador polivalente e multifuncional, capaz de adaptar-se facilmente às frequentes mudanças de posto de trabalho, substituindo-se assim a noção de qualificação para o desempenho de uma ocupação específica pela noção de competência.

A substituição da noção de qualificação pela de competência, implica na desvalorização da especialização, que pode ser entendida por “[...] um conhecimento organizado e explícito – pautado em um conjunto de conteúdos, habilidades, experiências e saberes adquiridos ao longo do exercício profissional.”, ao passo em que se valoriza a *polivalência*, que compreende um conjunto de conhecimentos implícitos e não organizados, mas que são base para *comportamentos e atitudes* do trabalhador adequadas às novas modalidades de organização do processo de produção. (PELIANO, 2002, p. 72).

O modelo das competências requer bem mais do que apenas conhecimentos técnicos específicos ajustados a um determinado conjunto de tarefas na linha de produção. Recai em uma combinação de qualidades profissionais e relacionais, que envolvem a coordenação de ações e a comunicação a respeito dos eventos ocorridos no processo de trabalho. Assim, a qualificação compreendida no conceito de *competência*, mais do que atrelada a saber realizar um dado conjunto de tarefas relacionado a determinado posto de trabalho, implica na capacidade de coletivamente ser responsável por um sistema de produção, por uma linha de produtos. Vê-se, portanto, que nesta acepção qualificação profissional assume uma dimensão relacional, social²¹. (CANTÚ, 2003).

²¹ A autora chama a atenção para o fato de que a generalização do modelo de competências não se aplicava de forma generalizada ao Brasil, onde persistia, ainda em 2003, o modelo do posto de trabalho na grande maioria das empresas. Na visão da autora, os trabalhadores brasileiros aproximavam-se muito mais do “[...] modelo multifuncional – que opera mais de uma máquina com características semelhantes, com pouco

Marx (1982), ao confrontar os processos de trabalho da grande indústria, que nascia com a Segunda Revolução Industrial, com os processos de trabalho da manufatura, antecipara vários elementos dos requisitos necessários exigidos da força de trabalho, típicos do modelo da acumulação flexível, apontado nos parágrafos anteriores. Para ele, assim como para Adam Smith antes dele, o processo da manufatura levava à especialização do trabalho em várias atividades simples e fragmentadas, tendo como consequência a fixação do trabalhador em um determinado segmento do processo de produção, fazendo-o perder a perspectiva do todo: “A manufatura produz realmente a virtuosidade do trabalhador mutilado, ao reproduzir e levar sistematicamente ao extremo, dentro da oficina, a especialização natural dos ofícios que encontra na sociedade.” (MARX, 1982, p. 390).

Ao analisar detidamente o processo da manufatura, Marx (1982, p. 401) aponta nele a sua tendência à desqualificação do trabalho humano²²:

Em todo ofício de que se apossa, a manufatura cria uma classe de trabalhadores sem qualquer destreza especial, os quais o artesanato punha totalmente de lado. Depois de desenvolver, até atingir a virtuosidade, uma única especialidade limitada, sacrificando a capacidade total de trabalho do ser humano, põe-se a manufatura a transformar em uma especialidade a ausência de qualquer formação. Ao lado da graduação hierárquica, surge a classificação dos trabalhadores em hábeis e inhábeis.

À medida que a produção manufatureira adquire sua forma especificamente capitalista, observa-se, de um lado, a progressiva desqualificação e empobrecimento do *trabalhador individual*, enquanto que o *trabalhador coletivo*, encarnação do capital “[...] em forças produtivas sociais” torna-se cada vez mais qualificado e produtivo. A manufatura

[...] desenvolve a força produtiva do trabalho coletivo para o capitalista e, além disso, deforma o trabalhador individual. Produz novas condições de domínio do capital sobre o trabalho. Revela-se, de um lado, progresso histórico e fator

acréscimos em termos de qualificação profissional – do que com trabalhadores politécnicos ou multiqualificados, capazes de desenvolver e incorporar diferentes habilidades e repertórios profissionais.” (CANTÚ, 2003, p. 38).

²² Ao iniciar a discussão sobre processo de trabalho o capítulo quinto de *O Capital*, Marx (1982) realiza um aparente recuo, investigando as determinações mais gerais do processo de trabalho, enquanto relação homem-natureza, à parte de qualquer estrutura social determinada. Pode-se perguntar por que razão, o autor, após já ter introduzido os conceitos de capital e mais valia no capítulo quarto, inicia a discussão sobre o processo de trabalho dessa forma naturalizada. Ao proceder desta forma, Marx (1982) lança mão das categorias da economia política de seu tempo, a qual descreve o processo de produção como a interação do trabalho vivo com os adiantamentos do capital, sob a forma objetivada de matérias-primas e instrumentos de trabalho. Desta forma, reificando o capital enquanto meios de produção, estabelece a justificativa para a remuneração dos outros fatores produção que entram com sua cota para a formação do valor final do produto. Quando, entretanto, se introduz o conteúdo social e econômico na análise, percebe-se que no interior do processo de produção tanto o trabalho objetivado sob a forma de matérias primas e instrumentos de produção quanto o trabalho vivo (incorporado ao capital após sua alienação na esfera mercantil) são elementos que pertencem ao *Capital*, aqui considerado como uma *relação social em processo*. Esta ótica incorpora ao processo de trabalho uma nova racionalidade, capaz de revolucionar continuamente o processo de produção e de trabalho para melhor se adequarem ao capital. Coloca-se, desta forma, a temática da subordinação do trabalho ao capital, que foi amplamente investigada por Marx em sua obra e que orienta as análises sobre a manufatura e a grande indústria mecanizada. Sobre o tema ver Marx (1973, 1982).

necessário do desenvolvimento econômico da sociedade, e, de outro, meio civilizado e refinado de exploração. (MARX, 1982, p. 417-418).

Entretanto, ao contrário do que vislumbrava Smith, “[...] para Marx, a divisão manufatureira do trabalho era historicamente localizada e tendia a ser superada na grande indústria apoiada na automação dos processos produtivos.” (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 117).

Ao contrário da fragmentação e do isolamento das inúmeras tarefas parciais típicas da manufatura, a grande indústria automatizada, ao constituir um *sistema de máquinas*, caracteriza-se pela *continuidade* das etapas de produção, o que cria a possibilidade de uma verdadeira revolução na organização do trabalho. Ocorre agora uma *fluidez* na distribuição dos trabalhadores pelo conjunto do sistema de máquinas, eliminando-se o requisito da especialização, criando-se “[...] a possibilidade de que cada operário possa operar diferentes máquinas em diferentes etapas do processo produtivo, antecipando-se o que hoje se denomina polivalência.” (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 118).

Dessa forma, manifesta-se uma contradição inerente ao sistema capitalista: ao revolucionar incessantemente a base técnica da produção, a grande indústria elimina as especializações no interior do processo produtivo, permitindo o

[...] trânsito do trabalhador pelas diferentes etapas do processo de produção, que significaria à primeira vista um passo a mais no processo de desqualificação descrito por Smith, [e] é destacado por Marx numa outra dimensão, na qual a perda da vinculação a uma etapa específica da produção seria determinante de uma tendência à requalificação da força de trabalho. (SALM; FOGAÇA, 1998, p. 119).

Assim, a permanente revolução nas técnicas produtivas, típica do modo de produção capitalista na fase da grande indústria, ainda que signifique para grande parte dos trabalhadores uma fonte de instabilidade e insegurança em relação ao futuro, estabelece também a possibilidade de sua emancipação em relação à inserção parcial e fragmentada (*alienada*) no processo produtivo, que se materializa completamente sob a manufatura. Cria-se a possibilidade da substituição do “[...] indivíduo parcial, mero fragmento humano que repete sempre uma operação parcial, [este sim um produto do processo de desqualificação do trabalho, pelo] indivíduo integralmente desenvolvido”, para o qual as “[...] diferentes funções sociais não passariam de formas diferentes e sucessivas de sua atividade.” (MARX, 1982, p. 559). Este processo de requalificação do trabalho depende, é importante que seja dito, da disponibilização de uma educação adequada aos trabalhadores, a qual, combinando o ensino elementar e o tecnológico, permitisse a eliminação da velha divisão do trabalho. Esta educação emancipadora deveria ser conquistada pela classe trabalhadora através da luta política e não por concessões da classe dominante. (SALM; FOGAÇA, 1998).

É preciso ter em mente, entretanto, que o processo de reestruturação produtiva que ora se analisa ocorre em meio a uma vertiginosa escalada do desemprego, o que impõe um enfraquecimento da classe trabalhadora no processo de negociações relativas ao difícil ajuste que se realiza nas relações de trabalho. Ocorre, de uma forma generalizada, um enfraquecimento da regulação estatal e da prevalência dos espaços públicos para a condução das barganhas salariais e relativas às condições de trabalho, havendo, em sobreposição, uma prevalência das relações diretas e individualizadas entre patrões e empregados. Para Dedecca (1998, p. 274),

Contudo, as recentes tendências de flexibilização das relações de trabalho têm possibilitado que as empresas tomem para si a prerrogativa de alocar e utilizar a força de trabalho no processo produtivo de acordo com suas necessidades. Dessa forma, ao espaço público de regulação sobrepõe-se o espaço privado, fundado na relação direta e individualizada entre patrão e empregado. É neste espaço privado de regulação que a qualificação do trabalhador para o desempenho de uma função específica perde importância, requerendo-se um conjunto de competências que o possibilite transitar pelas várias ocupações, com baixos custos para a empresa.

Para Pochmann (1998), as políticas de ajuste liberal típicas do processo da reestruturação produtiva se desenvolvem através de um conjunto de intervenções no mercado de trabalho, de *caráter provisório* e focalizadas em *segmentos específicos da oferta e da demanda de mão-de-obra*, bem como através de medidas voltadas para a *flexibilização das relações de trabalho*. Este conjunto de intervenções no mercado de trabalho se traduz no abandono do *compromisso integrador socialdemocrata*, com a migração das *Políticas de Emprego*, típicas dos países europeus avançados no período dos 30 anos gloriosos, para *Políticas de Mercado de Trabalho*. Segundo Lima (2004, p. 97-98, grifo da autora),

[...] as políticas de trabalho e renda de inspiração neoliberal tem privilegiado um conjunto de intervenções no mercado de trabalho, de caráter provisório e focalizadas em segmentos específicos da oferta e da demanda de mão-de-obra, bem como medidas voltadas para a flexibilização das relações de trabalho. Destarte, elas se convertem em “políticas de mercado de trabalho” em contraposição às “políticas de emprego” de tradição socialdemocrata e keynesiana.

Já para Castel (2009), opera-se uma profunda transformação nas modalidades das intervenções do Estado (no modo de regulação das relações capital-trabalho e a partir daí, na relação salarial), cujas políticas passam de um *modelo de integração* para um *modelo de inserção*. O modelo de integração, dotado de uma *perspectiva mais universalista* e típico das social democracias europeias no período de ouro dos 30 anos gloriosos, operava em uma situação próxima ao pleno emprego, na qual buscava-se atender às “[...] necessidades de educação da força de trabalho que se integraria a um mercado de trabalho em expansão”, ao mesmo tempo em que se “[...] ampliava o acesso aos serviços públicos, a redução das

desigualdades sociais, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial.” (LIMA, 2004, p. 98; 100).

Em contraste, as políticas de inserção “[...] buscam reduzir o déficit de integração dos segmentos mais vulneráveis”, “vitimados pelo desemprego”, cuja “[...] dificuldade de integração não decorre de fatores individuais de inadaptação”, mas de uma conjuntura de baixo crescimento e de reduzida elasticidade-renda na geração de empregos. As políticas de inserção operam através de uma “discriminação positiva”, com intervenções localizadas, “[...] pautando-se, portanto, no desenvolvimento de estratégias específicas, focalizadas em grupos ou regiões precisamente definidos.” (LIMA, 2004, p. 98-99).

Conforme aponta Gentili (1998, p. 78, 81), o modelo de inserção, como resposta a uma conjuntura de reestruturação produtiva caracterizada por um escasso crescimento econômico e forte ampliação do desemprego, sinaliza o abandono do compromisso integrador do modelo social democrata, substituindo-o por um modelo no qual

[...] o emprego e a integração passam a obedecer uma lógica essencialmente privada, que enfatiza as capacidades e competências individuais como condicionantes exclusivos de inserção no mercado de trabalho, [...] a desintegração da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade.

Segundo Castel (2009), a desarticulação das políticas de mercado de trabalho em relação às estratégias de crescimento e geração de empregos cria a possibilidade de que os programas de qualificação profissional, mesmo que integrados às demais políticas de mercado de trabalho (como o seguro-desemprego e a intermediação profissional), e ainda que resultem em elevação da qualificação dos trabalhadores atendidos, poderão não redundar na empregabilidade dos qualificados. Neste sentido a política de qualificação profissional, em tal conjuntura pode estar desempenhado não mais que um papel de assistência social e de contenção, sob o imperativo de “[...] ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura” e mais: “[...] as ações vão perdendo gradativamente o pretense caráter provisório para tornarem-se permanentes”, conformando para aqueles alvos de tais políticas “[...] uma nova forma de existência social, situada em uma camada intermediária entre a completa exclusão e a integração.” (LIMA, 2004, p. 100-101).

Um dos aspectos das políticas de qualificação profissional em tempos de reestruturação produtiva que corroboram tal hipótese, é o fato de que uma parte importante das estratégias de qualificação visam preparar os beneficiários para o *empreendedorismo*, para atividades precarizadas, à margem do mercado de trabalho formalizado.

Ainda assim, não está inscrito no processo de globalização e reestruturação produtiva que irá avançar uma tendência inexorável à desqualificação do trabalho (*indivíduo parcial, mero fragmento humano*), nem tampouco que o trabalho humano irá se libertar das amarras da especialização, permitindo o surgimento do *indivíduo integralmente desenvolvido*. Conforme aponta Marx, o processo contraditório de mudança das relações de trabalho que tem início a partir do desenvolvimento produção automatizada, será conduzido a partir da capacidade de organização e das lutas e resistências da classe trabalhadora, dentro de cada conjuntura econômica e política específica.

Neste sentido, é interessante finalizarmos estas considerações teórico-históricas analisando alguns aspectos da discussão sobre o ensino integral, que dominou o debate sobre a estrutura curricular do ensino médio e qualificação profissional de nível técnico no Brasil, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1997. De um lado, aqueles que advogavam a tese do ensino integral, que propunham multiplicação do modelo que congrega a formação propedêutica tradicional do ensino médio em simultâneo com o acesso a conteúdos de qualificação profissional, enquanto que, de outro lado, os antagonistas defendem o modelo tradicional, que segrega escolas de ensino médio tradicional voltadas para a realização dos vestibulares para cursos superiores, de um lado, e o ensino técnico profissionalizante, de outro.

Os defensores do ensino integral têm como uma das mais importantes referências a obra de Antônio Gramsci (1982, p. 136) que, ainda na primeira metade do século XX, fez interessantes teorizações sobre o papel da escola tradicional na segregação da educação e na reprodução das assimetrias de poder, de acordo com a posição exercida por cada grupo social na estrutura de classes:

A escola tradicional era oligárquica, pois era destinada à nova geração dos grupos dirigentes, destinada por sua vez a tornar-se dirigente: mas não era oligárquica pelo seu modo de ensino. Não é a aquisição de capacidades diretivas, não é a tendência a formar homens superiores que dá a marca social de um tipo de escola. A marca social é dada pelo fato de que cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes grupos uma determinada função tradicional, diretiva ou instrumental.

Para Gramsci (1982), a escola tradicional tendia a reproduzir as diferenças entre os grupos sociais, mas com uma aparente tendência democrática, a partir de suas diferenciações ou especializações internas. Esta diferenciação, entretanto, não permite alcançar o que Gramsci (1982, p. 137, grifos do autor) considera o aspecto essencial de uma educação emancipadora, que é a criação das condições para o ensino permitir que cada cidadão possa se tornar um dirigente:

A multiplicação de tipos de escola profissional, portanto, tende a eternizar as diferenças tradicionais; mas, dado que ela tende, nestas diferenças, a criar estratificações internas, faz nascer a impressão de possuir uma tendência democrática. Por exemplo: operário manual e qualificado, camponês e agrimensor ou pequeno agrônomo etc. Mas a tendência democrática, intrinsecamente, não pode consistir apenas em que um operário manual se torne qualificado, mas em que cada "cidadão" possa se tornar "governante" e que a sociedade o coloque, ainda que "abstratamente", nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado a aprendizagem gratuita das capacidades e da preparação técnica geral necessárias ao fim de governar.

Em contraponto ao ensino fragmentado e excludente, Gramsci (1982, p. 118) propunha o que denominava de ensino integrado, ou escola integral ou unitária, através do desenvolvimento de uma educação “[...] inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalho manual (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual.”

A implantação da escola unitária inauguraria, segundo Gramsci (1982, p. 125) “[...] o início de novas relações entre trabalho intelectual e trabalho industrial não apenas na escola, mas em toda a vida social.” refletindo-se em “[...] todos os organismos de cultura, transformando-os e emprestando-lhes um novo conteúdo.”

O autor defendia, deste modo, um ensino capaz de integrar as múltiplas dimensões envolvidas no conceito de *Politecnia*, que já havia sido formulado de modo seminal por Marx, quando analisando as possibilidades de requalificação do trabalho na grande indústria, conforme discutido na seção anterior. Veremos, ao analisar as políticas de qualificação profissional implantadas no Brasil após o primeiro Governo Lula, como as estratégias procuraram seguir a diretiva do ensino integral ou unitário, sem constituir minimamente as condições materiais e institucionais necessárias para lograr tais objetivos.

3 EMERGÊNCIA DO TEMA DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CENÁRIO NACIONAL

Neste capítulo apresenta-se a contextualização do arcabouço político e institucional no nível nacional no qual se inseriu o Programa Maranhão Profissional. Inicialmente, realiza-se um resgate das primeiras iniciativas de qualificação para o trabalho braçal realizadas pelos jesuítas, ainda nos tempos coloniais, até o arcabouço institucional construído durante o período Vargas, que orientou, com algumas alterações nos anos 1960 e 1970, as ações de qualificação profissional até o final da década de 1980. Na segunda seção, analisa-se a orientação político-ideológica e do arcabouço legal que orientou as ações de qualificação profissional no período após 1990, em um cenário de reformas neoliberais, reestruturação produtiva e forte escalada do desemprego. Na terceira seção são consideradas as políticas de qualificação profissional desenvolvidas durante o Governo Lula, marcadas pela tentativa de conciliar princípios político-ideológicos opostos e pela adaptação a um cenário de forte aceleração da geração de empregos e de escassez relativa de trabalhadores qualificados. Finalmente, na última seção, procura-se fazer uma apresentação do referencial ético-político e do desenho do PRONATEC, arcabouço político-institucional no qual se inseriram as ações do Programa Maranhão Profissional.

3.1 Determinantes histórico-estruturais

Caracterizado pelo caráter elitista, o sistema educacional brasileiro iniciou sua construção a partir da criação de instituições de ensino superior, voltadas à formação dos profissionais, em geral oriundos das elites de origem portuguesa e capacitados para exercerem funções qualificadas no Exército e na administração do Estado. Em uma sociedade escravista, com a consequente estigmatização do trabalho²³, a educação básica e secundária era destinada somente para as reduzidíssimas elites senhoriais e agregados, servindo basicamente para fins propedêuticos.

As primeiras iniciativas no campo da formação profissional, ainda durante o período colonial, foram patrocinadas pelos Jesuítas, buscando, em paralelo ao trabalho de catequese, o treinamento de mão-de-obra indígena para os indispensáveis trabalhos manuais, segundo o modelo de escolas-oficinas vigente na Europa. O Maranhão, região de destacada presença da Companhia de Jesus, foi palco de algumas iniciativas entre os séculos XVI a

²³ Jacob Gorender (1978, p. 73), ao analisar as relações entre o escravo e o seu trabalho, aponta que “[...] no escravismo a oposição do trabalhador ao explorador se manifesta, mais do que qualquer outro modo de produção, sob o aspecto de oposição ao próprio trabalho.”

XVIII. O modelo era extremamente limitado, tendo em vista a proibição pela metrópole portuguesa do desenvolvimento de qualquer atividade manufatureira no Brasil. A expulsão dos jesuítas do Brasil, em 1759, desarticulou o sistema de ensino em todos os seus níveis, o qual seria lentamente reorganizado somente após a vinda da família real ao país, em 1808.

No período do Império, assiste-se à lenta estruturação de novas iniciativas de educação profissional, as quais

[...] se caracterizavam como ações paralelas, inteiramente apartadas dos níveis de ensino secundário e superior e orientadas para a finalidade bem específica de preparação dos pobres, dos marginalizados e dos desvalidos da sorte para atuarem nas oficinas, fábricas e arsenais do Exército e da Marinha. Tais iniciativas partiam tanto das associações civis (religiosas e/ou filantrópicas) quanto das esferas estatais, podendo ainda resultar da articulação de ambas. (LIMA, 2004, p. 56).

O caráter limitado e discriminatório dessas primeiras iniciativas de educação profissional estava de acordo com o caráter escravista, rural e primário-exportador da economia brasileira. A extrema especialização da economia na produção de artigos primários (não processados) de exportação requeria exígua qualificação da força de trabalho. As relações servis de produção, ademais, além de bloquearem o desenvolvimento das técnicas de produção²⁴, levavam a uma desvalorização cultural dos ofícios e dos trabalhos manuais. Manfredi (2002, p. 71, grifo da autora) aponta os impactos profundos da escravidão, que perdurou por mais de três séculos no Brasil, na construção das representações sobre o trabalho como atividade humana e social:

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”.

Temos assim a gênese de um sistema educacional elitista e discriminatório, no qual a educação profissional coloca-se de forma desarticulada com o ensino regular e dotada de caráter assistencial, mais do que propriamente pedagógico.

Com o fim da escravidão e a instauração do regime republicano, inicia-se, sob a hegemonia política dos cafeicultores, um lento processo de urbanização e desenvolvimento de atividades industriais. Neste contexto começam a se estruturar as primeiras redes de escolas de ensino profissional, padronizadas em relação à legislação, no que tange ao currículo e

²⁴ Jacob Gorender (1978, p. 563), investigando os efeitos da relação servil de produção sobre o progresso técnico, aponta que “[...] se a escravidão implica baixo limite à tecnificação dos meios de produção, já aí se evidencia que não é absoluta a incompatibilidade entre ambas. [na segunda metade do século XIX, no Oeste Paulista], com o braço escravo comprado a preços altíssimos, a poupança de mão-de-obra tornou-se imperativa.” Eric Williams (2012) aponta, nos Estados Unidos do século XIX, arranjos produtivos que chegaram a conciliar, embora de forma limitada, trabalho servil e progresso técnico.

metodologia de ensino. Entretanto será apenas a partir da década de 1940, no período do Estado Novo e já sob o contexto da hegemonia do capital industrial de produção voltada prioritariamente para o mercado interno, que se organiza pela primeira vez o que se pode chamar de um *Sistema de Educação Profissional* no país. Tal sistema, cuja regulamentação era centralizada no nível federal, dividia-se em duas esferas distintas: de um lado, o ensino público no nível médio, de conteúdo profissionalizante nos ramos agrícola, industrial ou comercial, apartado do sistema de educação geral (e, portanto, do ensino superior) e, de outro, um sistema privado cujo objetivo era atender às necessidades imediatas de preparação de mão-de-obra para a indústria e o comércio, materializado na criação do se convencionaria chamar de *Sistema S*.

O *Sistema S*, que exerce grande protagonismo nas políticas e programas de qualificação profissional analisadas nesta investigação, constitui-se de um conjunto de instituições de interesse de categorias profissionais, sustentadas principalmente por contribuições parafiscais, deduzidas da folha de pagamento dos empregados. O SENAI foi a primeira destas instituições a ser criada, a partir do Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, conhecido como Lei Orgânica do Ensino Industrial. Em 28 de dezembro de 1943, o Decreto-Lei nº 6.141 estabelecia a Lei Orgânica do Ensino Comercial e em 1946 criava-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).²⁵ A concepção que orientava a criação de tais instituições possuía orientação fortemente corporativista, nos moldes do capitalismo regulado do período varguista. Segundo Silva (2010, p. 5),

O projeto nacional de industrialização do governo do presidente Getúlio Vargas passou a englobar a preocupação com o preparo do trabalhador para o mercado. Esse preparo vai acontecer com a participação efetiva dos empresários, que vão gerenciar, junto com o governo, os recursos captados de maneira compulsória (frequentemente através de descontos em folha de pagamento).

Silva (2010) aponta ainda que o SENAI e o SENAC multiplicaram a oferta de cursos de formação de curta e média duração, enquanto que ao governo caberia a difusão de cursos de longa duração através das escolas técnicas federais, voltadas para o nível médio, a exemplo dos cursos agrotécnico e comercial, cujos currículos possuíam *terminalidade neles*

²⁵ O *Sistema S* compõe-se hoje de 9 instituições financiadas com base nas chamadas contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, cobradas sobre a folha salarial. Além do SENAI e do SENAC, outras sete entidades compõem o Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Segundo Lula (2008), naquele ano o Sistema SESI-SENAI e SESC-SENAC era responsável por mais de 95% das qualificações no país.

mesmos. Em contraste, os cursos de nível médio científico e clássico, de três anos de duração, voltados às elites, preparavam o estudante para o ingresso na Universidade.

Outro aspecto importante a ser destacado é que enquanto o sistema de formação profissional da indústria se multiplicava, sustentado pelas contribuições parafiscais, e conseguiu atender de maneira razoavelmente satisfatória às necessidades dos estabelecimentos industriais, o setor público terminou se

[...] restringindo à criação e manutenção de um número diminuto de estabelecimentos de ensino técnico. O ensino agrícola de nível médio não chegou a se desenvolver, da mesma maneira em que não progrediram os projetos de criar um sistema educacional feminino, voltado para o ensino das virtudes domésticas e das "prendas do lar". (SCHWARTZMAN; DURHAM; GOLDEMBERG, 1993, grifo dos autores).

Segundo Manfredi (2002, p. 95), a

[...] a política educacional [do Estado Novo varguista] legitimava “a separação entre o trabalho manual e o intelectual, erigindo uma arquitetura educacional que ressaltava a sintonia entre a divisão do trabalho e a estrutura escolar, isto é, um ensino secundário destinado às elites condutoras e os ramos de ensino profissional médio destinados às classes menos favorecidas.

O *Sistema S*, de seu lado, era orientado pelos princípios e esquemas organizacionais tayloristas, voltados para possibilitar a formação de um trabalhador perfeitamente ajustado ao seu posto de trabalho e apto ao exercício de funções especializadas, sem maiores preocupações com a formação teórica. (LIMA, 2004).

Assim, o avanço do processo de industrialização, com a conseqüente urbanização e as exigências da formação de uma força de trabalho apta para as tarefas industriais e de comércio e serviços, possibilitaram a gradual mudança da ênfase do sistema de educação profissional de marcadamente assistencialista, vigente anteriormente, para um modelo direcionado para o suprimento de mão-de-obra qualificada, principalmente para os setores industriais e comerciais, então em franca expansão. Permanecia, porém, uma marca estrutural do sistema de educação brasileiro, qual seja, a de constituir-se em um sistema elitista e discriminatório, cujo caráter pode ser resumido no par polar “[...] educação para a elite e formação profissional para o povo.” (BRANDÃO, 2000, p. 128).

O período 1930-1980 foi caracterizado por um crescimento sustentado da participação da população assalariada na estrutura de ocupação brasileira. Segundo Pochmann (2006), tal movimento deu-se com a predominância da geração de empregos assalariados formalizados (sete em cada dez empregos gerados no período) em setores organizados da economia (empresas privadas capitalistas, empresas estatais ou administração pública).

Para Pochmann (2006, p. 127),

Por força da implementação e consolidação do projeto de industrialização nacional, bem como devido à institucionalização das relações de trabalho, compartilhada pelo conjunto de normas legais difundidas a partir de um código de trabalho no país (CLT), tornou-se possível constatar a evolução ainda que incompleta da estruturação do mercado de trabalho.

Tal movimento, caracterizado pelo autor como um processo de *estruturação incompleta* do mercado de trabalho brasileiro, possibilitou que ao final do período uma parcela de 62,8% dos trabalhadores urbanos estivessem inseridos na condição assalariada (comparados ao percentual de cerca de 80% nos países desenvolvidos) e quase oito entre dez dos assalariados fossem protegidos pelo estatuto do trabalho²⁶. (POCHMANN, 2006). Tratava-se de um processo de estruturação incompleta porque ao final do período permaneciam, todavia, amplos bolsões de trabalhadores inseridos em circuitos de informalidade, alta rotatividade, baixa produtividade, péssimos rendimentos e escasso acesso aos esquemas de proteção social, sobretudo nas áreas rurais e principalmente nas Regiões Nordeste e Norte do país.

Merecem registro algumas iniciativas adotadas durante os governos militares (1964-1984) que, embora pouco efetivas no que diz respeito a alterar a segmentação entre o ensino acadêmico e profissionalizante, denotam a preocupação governamental em viabilizar qualificação rápida e de baixo custo de um amplo contingente de trabalhadores, para os grandes projetos estatais e privados, principalmente nos segmentos produtores de bens duráveis de consumo, infraestrutura e bens de capital.

Em primeiro lugar, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), criado durante o Governo João Goulart, em 1963, mas somente implantado a partir da segunda metade da década, que buscava viabilizar treinamentos de baixo custo e curta duração a partir de convênios com as instituições de ensino profissional do *Sistema S* e as escolas técnicas federais. Este modelo de qualificações viria a ser retomado quando da reforma do ensino profissional na década de 1990 e constitui uma das marcas do modelo vigente atualmente. (SOUZA, 2004).

Em segundo lugar, destaca-se, a partir da segunda metade da década de 1960, em uma conjuntura econômica expansiva, a crescente concessão de incentivos fiscais para que as próprias empresas oferecessem cursos de formação profissional. Destinavam-se incentivos na área do imposto de renda, tanto para a viabilização de cursos de curta duração aprovados pelo

²⁶ Segundo Pochmann (2006, 125), o Estatuto do Trabalho “[...] revela as condições de acesso ao conjunto de direitos que os empregados regulares e regulamentados possuem, tais como os benefícios de cidadania (representação sindical), regulação do padrão de uso e remuneração (proteção ao trabalho), questionamento laboral (justiça trabalhista, fiscalização do Ministério do Trabalho e negociação coletiva) e de seguridade social.”

MTE, como para a dedução de despesas de construção, instalação e/ou aquisição de estruturas e equipamentos voltados para a educação profissional para e nas empresas.

Durante o período do chamado *Milagre Econômico* (1967 a 1973), o vertiginoso crescimento dos investimentos em infraestrutura e ampliação da indústria de transformação, viabilizou uma mudança no patamar da demanda por trabalhadores qualificados. A carência de mão-de-obra qualificada passou a ser vista como importante gargalo estrutural para o crescimento da economia. Diante desta pressão, foi editada a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que instituiu a “[...] profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário. [...] Marcava-se, ademais, a partir dos governos militares uma mudança na perspectiva do ensino médio, transformando o modelo humanístico-científico em um modelo científico-tecnológico.” (MANFREDI, 2002, p. 105).

A pretendida universalização do ensino profissionalizante durante o ensino secundário, entretanto, ficou apenas na letra da Lei, diante da incapacidade objetiva de adaptar o ensino público de 2º grau a um padrão que combinasse educação geral e formação profissional. (MANFREDI, 2002). Diante deste quadro, a legislação foi sendo progressivamente descaracterizada ao longo da década de 1970, período no qual as demandas por trabalhadores qualificados reduzem-se progressivamente, sob influência da crise econômica que vai se instalando e a consequente perda de dinamismo do emprego. Chama-se também a atenção para a implantação de um amplo programa de alfabetização de adultos, a partir do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que se efetiva na prática a partir do início da década de 1970.

Outra iniciativa importante do período foi a implantação do serviço de intermediação de mão-de-obra a partir da criação do SINE, instituído pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, que começou a operar efetivamente quando o Ministério do Trabalho incorporou também o PIPMO. (LIMA, 1995). O SINE tinha como missão oferecer serviços gratuitos que visam melhorar as condições de acesso, permanência ou retorno do trabalhador ao mercado de trabalho. Sua estrutura era descentralizada, operando em todo o território nacional. O serviço era coordenado pela Secretaria de Emprego e Salário (SES) do MTE, pelos serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional. (BRASIL, 1975, art. 2º).

Em seu art. 3º, o Decreto nº 76.403/1975 estabelecia os objetivos do SINE:

I - Organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, a nível local, regional e nacional.

- II - Implantar serviços e agências de colocação, em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho.
- III - Identificar o trabalhador, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho.
- IV - Propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de seu emprego.
- V - Prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos.
- VI - Fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.
- VII - Estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação. (BRASIL, 1975).

O atendimento ao trabalhador, conforme estabelecido pelo Decreto nº 76.403/1975, abrange ações de intermediação de mão de obra com seleção e encaminhamento para emprego ou prestação de serviços, habilitação ao seguro desemprego, encaminhamento para cursos de qualificação profissional, incentivo ao empreendedorismo, trabalho autônomo ou associado, preparação para atuação no mercado formal por meio de requisição de Carteira de Trabalho, simulação de entrevistas, elaboração de currículos e participação em cursos de Competências Básicas para o Trabalho, além de sistematização e disponibilização periódica de informações sobre os mercados de trabalho e de mão de obra. Esta estrutura, raramente capacitada para atender plenamente suas demandas institucionais, deveria ter (ao menos em desenho) um papel particularmente importante nas estratégias de qualificação profissional que serão objeto central desta investigação.

O início da década de 1980 foi marcado por uma inflexão abrupta no ritmo de crescimento econômico brasileiro, em simultâneo à fase final da transição para a democracia, marcada por uma crise fiscal-financeira de amplas dimensões e também por uma crise política, que se revelou não apenas uma crise de governo, mas também, uma crise de regime e uma crise de Estado. (SALLUM JUNIOR, 1994).

No âmbito da economia, os anos 1980 passariam a ser conhecidos como a *década perdida*, devido à estagnação do PIB per capita registrada naquele decênio. A crise da dívida externa foi fruto da estratégia equivocada de captação de financiamentos externos ao longo dos anos 1960 e 1970, sendo agudizada no contexto da elevação da taxa de juros norte-americana, a partir de 1979, a qual sobreveio na esteira do 2º choque do petróleo. Cessado o financiamento externo voluntário, a típica *socialização dos prejuízos à lá Brasil* levou a uma profunda crise financeira do setor público, a qual redundou em forte escalada inflacionária. (CRUZ, 1991). O baixo crescimento e as necessidades prementes de refinanciamento da dívida pública com perfil de curto prazo (ciranda financeira), reduziram fortemente o investimento público e privado, levando a um quadro de hiperinflação e a uma progressiva

desestruturação no mercado de trabalho, com queda nos rendimentos reais, redução do emprego industrial e aumento da informalidade:

A partir dos anos 80, observou-se a desaceleração na queda das ocupações do setor primário da economia, enquanto o setor secundário deixou de apresentar maior contribuição relativa no total das ocupações. Um inchamento do setor terciário ocorreu, ao mesmo tempo em que o desemprego tornava-se maior e mais precárias eram as ocupações geradas. (POCHMANN, 2006, p. 128).

O aprofundamento da crise fiscal e o reconhecimento da baixa efetividade da orientação profissionalizante universal e compulsória para o ensino secundário, pretendida pela Lei 5.692/1971, levaram à revogação da mesma, através da Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982²⁷, a qual “[...] terminou por repor, agora sem constrangimentos, a dualidade estrutural no sistema educacional brasileiro”. (LIMA, 2004, p. 71).

Por outro lado, se os anos 1980 constituíram uma década perdida do ponto de vista do crescimento econômico e da expansão do emprego industrial, do ponto de vista da ampliação da esfera pública e da organização e fortalecimento dos movimentos sociais, constituíram-se em um período de saltos extraordinários. A liberalização política, em um contexto de fragilização crescente do Regime Militar diante do aprofundamento da crise econômica, constituía em si mesma um produto do protagonismo dos movimentos sociais a partir da emergência de um novo sindicalismo não tutelado pelo governo, de associações de moradores, comunidades eclesiais de base, organizações de direitos humanos, movimentos classistas e outras organizações não governamentais, que trouxeram para a arena política uma forte pressão de demandas por direitos sociais e por descentralização na definição e na gestão das políticas públicas. (JACOBI, 1987). A Constituição Federal (CF) aprovada em 1988 foi o resultado contraditório da combinação da crise econômica, crise de Regime e crise de Estado, com o avanço dos movimentos sociais no Brasil.

A despeito de várias imperfeições, a Constituição [de 1988] representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista. [...] No entanto, dado o contexto social e político no qual se processou a reconstitucionalização do país, o novo estava fadado a conviver com o velho. Este foi o caso do secular problema agrário, que permaneceu quase intocado [...] O legado da era Vargas foi também reafirmado pela Constituição, na inclinação nacionalista e estatista de algumas de

²⁷ O texto da Lei substituía o termo *qualificação para o trabalho*, inserido na Lei 5.692/1971, por *preparação para o trabalho*. Dessa forma, retirava-se a obrigatoriedade do ensino de segundo grau incluir disciplinas de cunho profissionalizante, revertendo a um ensino de formação geral, ainda que mantendo na fachada a suposta *preparação para o trabalho*.

suas cláusulas econômicas e na preservação de muitos dos traços característicos da estrutura corporativa de representação de interesses. (KINZO, 2001, p. 8-9).

No que se refere aos direitos sociais, a CF de 1988 criou o marco institucional para a descentralização das políticas sociais, a partir da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e da unificação do Orçamento da Seguridade Social. No que tange às políticas de trabalho e renda, os destaques do novo marco institucional foram a criação do Programa de Aposentadoria Rural (que seria responsável por importante mudança na geografia do consumo no país) e também a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). De acordo com o MTE

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, instituído por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, por ocasião da regulamentação do artigo 239 da Constituição Federal, cujos recursos são destinados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Os programas e ações implementados com recursos do FAT têm suas diretrizes de gestão definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, conselho tripartite e paritário, composto por bancadas representativas dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal. (BRASIL, 2014, p. 4).

O FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho, passa a ser a fonte de recursos do sistema de emprego que se implantava no Brasil, sob inspiração dos congêneres europeus e norte americano. A principal fonte do FAT, nos termos do art. 239º da CF²⁸ é o produto da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)²⁹. Em 2011, ano de lançamento do Programa Maranhão Profissional, a receita anual do FAT atingia a marca de R\$ 50,2 bilhões, enquanto que seu patrimônio se elevava no mesmo ano a R\$ 185,5 bilhões.

Segundo a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 60% dos recursos do Fundo eram destinados ao pagamento do seguro-desemprego e ao abono salarial (este, no valor de um salário mínimo por ano, para trabalhadores que recebessem no máximo dois salários-mínimos e que empregadores preenchessem determinadas condições como o tempo prévio de contribuição ao sistema). Os 40% restantes dos recursos do fundo eram destinados ao

²⁸ “Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.” (BRASIL, 1988).

²⁹ Além dos recursos oriundos da arrecadação do PIS/PASEP, a Lei 7.998/1990 previa também, como fontes de arrecadação do FAT: “[...] II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal. V - outros recursos que lhe sejam destinados.” (BRASIL, 1990, art. 11º).

“Financiamento de programas de desenvolvimento econômico.” (BRASIL, 1990, art. 10º), dentre os quais se incluíam os programas de qualificação profissional e a intermediação com o mercado de trabalho.

A Lei nº 7.998/1990 estabelece também que os recursos do PIS/PASEP, que eram repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) antes de sua vigência, a partir de então integrariam a Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE) do FAT, assegurados a correção monetária pela variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) mais juros de 5% a.a. (cinco por cento ao ano), calculados sobre o saldo médio diário.

No texto da Lei nº 7.998/1990 está colocada a diretiva de auxiliar temporariamente ao trabalhador demitido sem justa causa, podendo para isto promover sua reciclagem profissional:

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;

II - auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional. (BRASIL, 1990).

Confirmando a preocupação das políticas de mercado de trabalho, em meio ao cenário de reestruturação produtiva e rápida ampliação do desemprego, em abreviar o tempo do desemprego dos beneficiários, previa-se na Lei nº 7.998/1990 o cancelamento do seguro benefício em caso de recusa por parte do trabalhador de outro emprego “[...] condizente com sua qualificação e remuneração anterior”: “Art. 8º O benefício do seguro-desemprego será cancelado: I - pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior.” (BRASIL, 1990).

O final dos anos 1980, depois de uma série de tentativas frustradas de estabilização inflacionária durante o governo Sarney, coincidiu com um surto hiperinflacionário e com o aprofundamento da crise fiscal e balcanização do Estado, sob o peso brutal das dívidas interna e externa. (CARNEIRO, 2002). O diagnóstico realizado pela equipe econômica de Fernando Collor, vitorioso nas primeiras eleições presidenciais diretas desde 1960, era a de que a principal causa da crise residia no excesso de intervenção do Estado e no protecionismo existente na economia.

A entrada nos anos 1990 foi marcada pela adesão do Brasil ao programa de reformas neoliberais que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Este programa, cuja implantação se iniciou no governo Collor em 1990, caracterizou-se por um conjunto de medidas liberalizantes tais como abertura financeira e comercial, privatização e desregulamentação da economia.

A reabertura do país aos influxos financeiros externos foi o passo inicial que permitiu o acúmulo de reservas internacionais, condição essencial para a viabilização do Plano Real, a estratégia de estabilização monetária com ancoragem cambial bem sucedida, em meados da década e já sob o governo de Itamar Franco. A abertura comercial foi outro fator importante para o processo de estabilização, ao exigir a mudança nos mecanismos de formação de preços dos produtos comercializáveis no Brasil, agora sob a concorrência acirrada dos preços externos e sob o constrangimento dos acordos internacionais de comércio. (HOLANDA, 1997).

No Brasil, ao contrário do que ensina a experiência internacional e a teoria econômica relevante, a abertura financeira foi feita antes da abertura comercial e procedeu-se em tempo acelerado, visando antes ao controle da inflação, do que à modernização do parque produtivo. O resultado foi uma violenta redução no emprego industrial na década de 1990, com o drástico encolhimento do segmento de bens de capital e da indústria têxtil, e virtual desaparecimento dos segmentos de eletroeletrônicos, brinquedos, entre outros. (HOLANDA, 1997).

No mesmo período, como resultado do ajuste do setor bancário à estabilização inflacionária trazida pelo Plano Real e à propagação da automação bancária, a terceirização, as novas formas de trabalho eliminando chefias intermediárias e tarefas de controle, as fusões aquisições e o puro e simples prolongamento das jornadas de trabalho dos bancários, deram lugar a uma fortíssima redução no emprego no setor de serviços bancários, que reduziu-se no agregado de cerca de 811 mil pessoas em 1989 para não mais que 414 mil pessoas em 1999, contribuindo fortemente para a escalada do desemprego urbano naquela década. (SCHMITZ; MAHL, 2000).

O programa de privatizações e a adoção generalizada da terceirização e de redução de hierarquias ocupacionais foram fatores que contribuíram para elevar fortemente o desemprego e a precarização do mercado de trabalho na década de 1990. O desemprego aberto medido segundo a metodologia do IBGE (2014), que era de 3,4% em média em 1989 saltou para 8,4% em 1999, o que implicou no crescimento dos desocupados de 1,89 milhão na média do ano de 1989 para 6,58 milhões na média do ano de 1999, portanto, um crescimento absoluto de 4,69 milhões de pessoas. Além disso, “[...] 70% das ocupações criadas no Brasil [na década de 1990] estiveram concentradas em atividades que não tem a ver com modernização técnica e produtiva”. (POCHMANN, 2006, p. 31)

Que mudanças ocorreram no sistema de emprego brasileiro ao longo dos anos 1990? No novo contexto de reformas liberalizantes, as políticas de emprego caracterizaram-se

por uma natureza “compensatória e focalizada” e são o resultado, de um lado, “[...] das possibilidades institucionais derivadas da Constituição de 1988” e, de outro, da “[...] adoção da orientação neoliberal na condução do país”. (OLIVEIRA, 2007, p. 3).

Tendo como marco inicial o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho, realizado em 1993 e composto por representantes de entidades empresariais e de trabalhadores, e de representantes das várias esferas de governo e da sociedade civil, operou-se uma série de modificações pontuais a partir de medidas em geral de iniciativa da Presidência da República

[...] alterando significativamente a normatização das relações de trabalho no Brasil, envolvendo aspectos como o processo de contratação e demissão, a forma de uso e remuneração do trabalho e a maneira de solucionar os conflitos. Destacaram-se, quase sempre, por Medida Provisória, as seguintes: instituição do trabalho não assalariado nas cooperativas, Participação nos Lucros e Resultados, Banco de Horas, trabalho temporário, trabalho parcial, Comissões de Conciliação Prévia, entre outras medidas. (OLIVEIRA, 2007, p. 3).

Delineiam-se a, partir de 1994, os contornos gerais de um novo sistema de políticas de emprego e renda, viabilizado principalmente pelos recursos do FAT e composto dos seguintes subsistemas:

- a) informações sobre o mercado de trabalho – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE); Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/ IBGE); Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED);
- b) Seguro-desemprego: apenas para os trabalhadores do mercado formal;
- c) intermediação de mão-de-obra – voltada à realização do cadastramento de trabalhadores e de vagas de emprego e à indicação para ambos, trabalhadores e empresas, das melhores oportunidades disponíveis; podendo, ainda, sugerir para os trabalhadores cadastrados cursos de qualificação profissional, de modo a melhor adequarem-se ao mercado; A criação do Serviço Nacional de Emprego – SINE é produto da materialização deste subsistema;
- d) Qualificação profissional – destinada a ações que visam proporcionar ao trabalhador a aquisição de conhecimentos básicos, específicos e/ou de gestão, que facilitem o processo de inserção ou reinserção no mercado de trabalho;
- e) Geração de emprego e renda – responsável pela promoção de ações que gerem emprego e renda, preferencialmente, através da criação de linhas especiais de crédito para setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, etc. (OLIVEIRA, 2007, p. 4-5).

O pano de fundo destas importantes mudanças institucionais foi um conjunto de problemáticas adaptações da estrutura produtiva à brusca abertura comercial e financeira realizada no período 1990 a 1994, que expôs a indústria brasileira ao desafio da competição externa em uma conjuntura de forte valorização da taxa de câmbio real, gerando, conforme visto anteriormente, uma expansão de 4,69 milhões de desempregados ao longo da década de 1990.

A persistência da enorme valorização cambial se explicava, no plano político, pelo sucesso eleitoral do controle da inflação, que constituía, em última análise, no grande argumento que garantiu a eleição de FHC em primeiro turno em 1994 e em 1998³⁰. A necessidade de sustentar a taxa de câmbio apreciada, de modo a conter os recorrentes ataques especulativos, levava os formuladores da política econômica a manter as taxas de juros reais em patamares elevadíssimos - a taxa real básica de juros (Over-Selic), descontada a inflação, manteve-se no patamar médio de 20% ao ano na segunda metade da década de 1990. Como consequência, observou-se a perda do dinamismo econômico, com uma rápida desaceleração da economia, o que, circularmente, depauperava novamente a situação fiscal.

O debate a respeito da caracterização do sistema de emprego e renda constituído no período pós-1990, aponta que não se tratava de instituir na verdade um conjunto integrado de *políticas de emprego*, como seria o caso de políticas Keynesianas clássicas de pleno emprego mobilizadas nos tempos áureos do *Welfare State*, mas, de forma sintonizada ao que ocorrera nas economias avançadas nas duas décadas anteriores (conforme mostrado no capítulo anterior), da conformação de um conjunto de *Políticas de Mercado de Trabalho*, mais restritas, dada a natureza compensatória e focalizada das mesmas. Enquanto o discurso governamental apontava que se constituía pela primeira vez um sistema completo de proteção ao emprego, abordagens críticas, já mencionadas, apontavam o “[...] caráter provisório e focalizado em segmentos específicos da oferta e da demanda de mão-de-obra, bem como medidas voltadas para a flexibilização das relações de trabalho.” (POCHMANN, 1998).

3.2 Políticas de qualificação profissional nos anos 1990: o PLANFOR

A LDB, instituída através do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, criou uma nova institucionalidade para o ensino profissionalizante no Brasil. A nova regulamentação ratificava a dicotomia entre formação acadêmica e a orientação profissionalizante³¹. O marco

³⁰ A taxa de câmbio sobrevalorizado perdurou durante toda a década de 2000 e a primeira metade da década atual como uma característica definidora da política macroeconômica. Para alguns analistas, entre os quais me incluo, a prática da sobrevalorização cambial, a partir de seus impactos sobre a inflação e também sobre o alargamento do crédito interno e externo disponível, e ainda, por seus efeitos altamente deletérios sobre o emprego industrial, pode ser caracterizada como *populismo cambial*. Sobre o tema ver documento do Conselho Federal de Economia (COFECON, 2016).

³¹ Conforme Texto de Discussão do Grupo de Trabalho para a formulação de contribuições ao debate sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, na LDB de 1996, “[...] a educação brasileira se encontra estruturada em dois níveis – educação básica e educação superior. Ao não localizar a educação profissional em nenhum dos dois níveis, o texto explicita e assume uma concepção dual em que a educação profissional é posta fora da estrutura da educação regular brasileira, considerada como algo que vem em paralelo ou como um apêndice.” (BRASIL, 2010a, p. 12).

principal da nova orientação constituiu-se no PLANFOR, custeado com recursos do FAT, que aliava à

[...] educação tecnológica e educação técnica, [...] a educação profissional básica, voltada, sobretudo, aos desescolarizados, desocupados ou sob risco de desocupação, mulheres chefes de família de baixa renda, minorias étnicas e demais segmentos economicamente vulneráveis. (OLIVEIRA, 2007, p. 5).

O PLANFOR foi responsável pelo treinamento de 3,6 milhões de trabalhadores no período compreendido entre 1995 e 2002.

O PLANFOR tinha como meta ampliar gradativamente a oferta de educação profissional no país, de modo a atingir, até 1999, capacidade suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente pelo menos 20% da população economicamente ativa (PEA) [...] Para tanto, propunha a mobilização e a articulação de novos sujeitos atuantes na área, incluindo dentre estas instituições privadas, laicas e religiosas, governamentais e não governamentais em torno de uma política pública de educação profissional no país. (GUILHON et al., 2001, p. 147).

Conforme visto anteriormente, em tempos de reestruturação produtiva, em um mercado de trabalho precarizado e em constante mudança, o conceito de profissão desaparece para dar lugar ao de *empregabilidade*, entendida como capacidade individual de se adaptar às constantes mudanças de mercado de trabalho. (LIMA, 2004). A estratégia pedagógica do PLANFOR instituía como características gerais a *polivalência*, o *saber aprender* e o conceito de *empregabilidade* em contraposição à *especialização*, ao *saber fazer*, e ao conceito de *profissão*, vigentes anteriormente, quando a especialização era um requisito fundamental:

O emprego dos anos 90 tem um novo conceito: a empregabilidade, conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização. Hoje mais importante do que apenas obter um emprego é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em mutação. Preparar-se, inclusive para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes, até simultâneos. (BRASIL, 1995, p. 12).

Outra característica importante do desenho proposto para o PLANFOR era a busca de parcerias e de descentralização no campo de sua implantação

[...] a partir da articulação de diversos sujeitos sociais públicos e privados e pautando-se nos princípios de descentralização e participação na sociedade civil. [...] De acordo com esta perspectiva, o Plano tem sido implementado através de dois mecanismos: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e parcerias estabelecidas com o Sistema S, outros organismos e ministérios (PARCs), destacando-se entre estas últimas a articulação firmada entre o Ministério do Trabalho e o da Educação [...] No que se refere aos PEQs, estes são elaborados e coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, com a participação das comissões e submetidos à aprovação das Comissões Estaduais de Emprego, integradas por representantes do governo, do empresariado e dos trabalhadores. (GUILHON et al., 2001, p. 147).

Na Tabela 1 pode-se observar que o PLANFOR, iniciado efetivamente em 1996, foi responsável pelo treinamento de 3,6 milhões de pessoas entre 1996 a 2001, o que, somado com outros 9,0 milhões que foram qualificados no mesmo período pela chamada Rede

Nacional de Educação Profissional (REP) (constituída pelos Institutos Federais, Universidades Tecnológicas, Escolas Técnicas Federais/Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET e Escolas Técnicas vinculadas a universidades, em todas as Unidades da Federação), atenderam 12,6 milhões de pessoas, representando 17% da PEA estimada naquele ano e indicando que pelo menos do ponto de vista quantitativo um dos principais objetivos da política foi atingido.

Tabela 1 - PLANFOR/ FAT e REP – Treinandos de 1995 a 2001

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	5,0	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	9,0	12	12,6	17

Fonte: Elaborada conforme informações do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE) e estimativas para a REP: MANFREDI, S. M. **Educação Profissional do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

Em 2003, no documento de lançamento do PNQ, que sucedeu o PLANFOR, formulavam-se várias críticas à experiência daquele Plano. O documento, de responsabilidade do Departamento de Qualificação (DEQ) da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE, avalia a experiência do PLANFOR em vários Estados da Federação, concluindo que do ponto de vista qualitativo, a mesma foi bem menos brilhante que do ponto de vista quantitativo. (BRASIL, 2003).

No que se refere à sua institucionalidade o primeiro aspecto que chamava a atenção na experiência do PLANFOR, segundo o documento de 2003, era a sua desarticulação em relação às demais políticas públicas de trabalho e renda, para o que era determinante a ausência da produção e divulgação de informações em bases sistemáticas sobre o mercado de trabalho, seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra, crédito popular, etc.

Outro ponto importante apontado pela equipe do MTE, era a desarticulação do PLANFOR com o sistema de educação pública: ao privilegiarem-se os cursos de curta duração e baixo custo, sendo a maior parte com cerca de 60 horas de duração e “[...] voltados ao tratamento fundamentalmente das ‘habilidades específicas’, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral.” (BRASIL, 2003, p. 19, grifo do autor) – em função

disto o modelo do PLANFOR terminava reproduzindo uma das permanências de longa duração³² do sistema de educação brasileiro – a dicotomia entre o ensino regular e o ensino profissionalizante.

Ademais, avaliações realizadas sobre o Plano apontaram que, não obstante a vultosa mobilização de recursos e alguns bons resultados observados no que diz respeito a seus objetivos quantitativos, o PLANFOR tinha como limitações a desarticulação com as demais políticas de educação (Educação de Jovens e Adultos - EJA e ensino tradicional de 2º grau) e o foco excessivamente centrado nos cursos existentes nas prateleiras das instituições capacitadoras tradicionais (com destaque para o *Sistema S*), o que levava à não conformidade com as novas tendências de demanda das empresas contratantes e também em relação ao perfil das reivindicações de capacitações pelo público-alvo. (BRASIL, 2003).

Um aspecto importante do PLANFOR - pensado a partir de seu caráter massivo e pela diminuta capacidade de efetivamente ampliar as possibilidades de inserção do público-alvo no mercado de trabalho, era seu caráter assistencialista:

Como política assistencial, a qualificação profissional cumpre alguns papéis:

- a) Ocupa temporariamente o trabalhador; mesmo sendo os cursos de curta duração, já que 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 muitos desempregados;
- c) Atua 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. (SOUZA, 2004, p. 44).

Para a autora, uma comprovação deste caráter assistencialista e compensatório das políticas de qualificação profissional do PLANFOR dava-se pelo fato de que, sob a crescente pressão do elevado desemprego na segunda metade da década de 1990, a gestão dos programas de qualificação foi assumida por várias secretarias estaduais e municipais de assistência social, conjugadas ou não com secretarias de trabalho, sendo que em nenhum dos casos tendo sido alocadas nas secretarias de educação. (SOUZA, 2004).

No que se refere à análise da focalização do PLANFOR, a priorização de pessoas em desvantagem, desescolarizadas, desocupadas ou sob risco de desocupação, tais como mulheres chefes de família de baixa renda, minorias étnicas e demais segmentos economicamente vulneráveis, impunha que o conteúdo dos cursos exigisse reduzida capacidade cognitiva, o que, somado à reduzida carga horária da ampla maioria dos cursos

³² O conceito de *estruturas de longa duração*, utilizado pioneiramente por Fernand Braudel (1990) em suas análises sobre a constituição e dinâmica das populações mediterrâneas, pode ser definido como “[...] regularidades, permanências, resistências recorrentes ao longo da história”, que se aplicam à dicotomia entre o ensino regular e o ensino profissionalizante na história da educação brasileira. Sobre o conceito de estruturas de longa duração ver Braudel (1990) e Holanda (2014).

oferecidos, qualificassem para “[...] atividades que tradicionalmente caracterizam o mercado informal, voltadas principalmente para serviços de reparo nos domicílios, em caso da população masculina, e de serviços domésticos, no da feminina.” (CAVALCANTI, 2004, p. 114).

Já Souza (2004, p. 163-164, grifos da autora), aponta, a partir da análise do portfólio de cursos ministrados pelo PLANFOR, que “são nas ‘modernas formas de criadagem’ ou nos trabalhos ‘sujos’ que o público alvo do PLANFOR está inserido”. Esta realidade leva Cavalcanti (2004, p. 5) a afirmar 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”. Assim, fica claro ser a estratégia de focalização do Programa qualificar para o subemprego, uma “[...] categoria definidora da pobreza” sendo “[...] peculiar este ser adotado como estratégia de governo e incentivado por uma política pública.” (SOUZA, 2004, p. 164).

Há críticas bastante contundentes também no que se refere à estrutura de governança do PLANFOR. Para Souza (2004), os principais beneficiários do Programa, os trabalhadores informais e desempregados não se faziam representar, seja no CODEFAT, seja nas comissões estaduais ou municipais de emprego, nas quais a representação dos trabalhadores se fazia através de pessoas indicadas por sindicatos ou centrais sindicais. Além do problema da não representatividade, havia uma outra contradição de grande importância que é o fato de que “[...] 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).” (SOUZA, 2004, p. 172).

Tal estrutura de governança, porém, além de recolocar na mesa o problema da cooptação pelo Estado das entidades sindicais (nos moldes do capitalismo corporativo da Era Vargas), criava ainda o problema de que

Na aliança com o Estado, recursos do FAT para a qualificação entram na mesa de negociações. Tal ambiguidade 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. (CAVALCANTI, 2004, p. 165).

Da mesma forma, é preciso sublinhar que no arranjo institucional do PLANFOR também a representação dos empregadores convivia com a mesma ambiguidade apontada no caso das entidades representantes dos trabalhadores: não obstante as críticas dos empresários

em relação a qualidade dos cursos e ao desinteresse das empresas em relação ao perfil dos egressos, o fato é que o “‘Sistema S’ é um dos maiores executores do PLANFOR. Levando-se em conta que os qualificados não interessam aos empregadores, a conclusão é que estes também estão nas Comissões para defenderem seus interesses como executores.” (CAVALCANTI, 2004, p. 165, grifo da autora).

Cavalcanti (2004, p. 165, grifo da autora) também afirma que:

Como pode ser observado pela [análise do conjunto] dos 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.

Devem ser citados outros aspectos que foram avaliados nos estudos disponíveis, como limitações da estratégia do PLANFOR. Além do caráter assistencialista de muitos dos cursos oferecidos, em detrimento da qualidade dos mesmos, menções críticas relacionam-se ao despreparo das comissões municipais de emprego para as tarefas de focalização e de fiscalização, monitoramento e avaliação dos cursos oferecidos. (SOUZA, 2004; SANTOS, 2006). Críticas em relação a um grau insuficiente na pretendida descentralização da gestão dos programas nos Estados também se fizeram ouvir. (SOUZA, 2008).

Ainda no que tange à institucionalidade do programa, constatava-se uma baixa capacidade do Ministério do Trabalho de influenciar o processo de qualificações, posto que as iniciativas, não obstante financiadas majoritariamente por recursos do FAT, eram desenvolvidas quase que integralmente através de convênios com o *Sistema S* e o terceiro setor, mascarando-se um processo de “[...] privatização da educação profissional”. (SOUZA, 2004, p. 79).

Constata-se, portanto, uma confluência de interesses na ampliação da oferta dos cursos independentemente de seus reais impactos sobre o perfil da força de trabalho qualificada e das reais condições desta ser absorvida em posições de emprego formalizado ou empreender formalmente. Nos Estados, os ganhos políticos resultavam das condições de negociar com as instituições qualificadoras o papel das mesmas na utilização dos recursos oriundos do FAT. Para os 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. (SOUZA, 2004, p. 168).

Em resumo, há vantagens políticas advindas do fato de que os entes públicos oferecem uma alternativa ao desemprego, mobilizando fundos públicos extra orçamentários (do ponto de vista das instâncias subnacionais) que, ademais, podem ser negociados entre as diversas instituições qualificadoras existentes. Qualificar tornara-se um bom negócio, mas um bom negócio para quem?

Ademais, Souza (2004) chama a atenção para o fato de que no processo de descentralização da gestão do PLANFOR, o protagonismo maior caberia aos Conselhos e Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho, os quais, até pelo fato de serem compostos por representação não remunerada, detêm reduzidas capacidades técnicas e exercem de maneira inadequada seu papel, enquanto que os governos subnacionais desobrigam-se da responsabilidade de estabelecerem suportes técnicos e operacionais para a política.

Algumas das críticas formuladas acima, sobretudo aquelas formuladas no documento do MTE/SPPE/DEQ (BRASIL, 2003) foram levadas formalmente em consideração quando da elaboração da PNQ, que sucedeu o PLANFOR durante os dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) e cujos marcos principais permaneceram em vigor no 1º Governo Dilma Rousseff (2011-2014), momento da implementação do Programa Maranhão Profissional.

3.3 Aspectos da Política de Qualificação Profissional implantada no primeiro Governo

Lula: o PNQ

O PNQ, lançado em junho de 2003, foi formulado como parte do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional que, por sua vez, compunha o Plano Plurianual (PPA), versão 2004-2007. O PNQ foi formulado com o propósito de reorientar a Política Pública de Qualificação Profissional, baseando-se na avaliação crítica do PLANFOR discutida na seção anterior.

A Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, estabelecia as bases da nova política:

Art. 1º. Instituir o Plano Nacional de Qualificação-PNQ no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP), cujas transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, serão efetuadas pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), com base em convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente, obedecendo ao disposto nesta Resolução e a orientações emanadas deste Conselho. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2003).

No que tange à estrutura de financiamento do Plano, seriam utilizados recursos do FAT, mas poderiam ser agregados também recursos de outras fontes, a exemplo do MEC, que

exerceria papel de destaque no financiamento das atividades relacionadas à expansão e adaptação do ensino profissionalizante e tecnológico das escolas técnicas federais, destinadas aos qualificandos que cursavam ou haviam concluído o ensino médio técnico ou profissionalizante. Deste modo, no art. 1º, lê-se: “§ 1º O MTE poderá adicionar ao PNQ, a seu critério, outros recursos de outras fontes complementares aos recursos do FAT, devendo a utilização de tais recursos ser explicitada e submetida ao estabelecido nesta resolução.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2003).

A Resolução nº 333/2003 define Qualificação Social Profissional (QSP) como “[...] aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2003). Seus objetivos são formalmente detalhados no art. 2º, e também aparecem na íntegra no documento *Bases de uma nova política pública de qualificação*, que integra o PNQ, lançado em julho de 2003:

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 - EJA;
- IV – Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- V – Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade, ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;
- VI – Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda;
- VII – Efetiva contribuição para a articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação. (BRASIL, 2003, p. 26).

Ademais, no documento *Bases de uma nova política pública de qualificação*, que orienta o PNQ, são formulados os princípios básicos que orientam a nova política:

- ✓ [Conforme já mencionado anteriormente, a grande crítica feita às concepções de] Política Pública de Qualificação Profissional expressa no PLANFOR, foi a da desarticulação entre esta e as demais Políticas Públicas de trabalho e renda, de educação e de desenvolvimento;
- [...]
- ✓ [O ensino profissional] deve nortear-se por uma concepção de qualificação entendida como uma “construção social”, de maneira a fazer um contraponto àquelas que se fundamentam na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho.

✓ Ao lado de tal desafio, adquire maior ênfase a integração da Política de Qualificação com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e com aquelas dos campos da educação e do desenvolvimento:

[...]

✓ A integração com as Políticas Públicas de Trabalho visa reconhecer a qualificação profissional como uma construção social, como algo que vai além da dimensão pedagógica, e favorecer efetivamente a construção de um sistema público de trabalho, emprego e renda no País;

✓ A integração da qualificação profissional com as Políticas Públicas de Educação tem como propósito contrapor-se à separação entre educação básica (fundamental, média e de jovens e adultos) e formação profissional;

✓ Quanto à integração da Política Pública de Qualificação com as Políticas Públicas de Desenvolvimento, objetiva-se contribuir para uma real superação da sua condição de política eminentemente compensatória. (BRASIL, 2003, p. 24, 23, 25, grifo do autor).

O PNQ visava corrigir falhas da estratégia anterior, através de “[...] integração da Política de Qualificação com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e com aquelas dos campos da educação e do desenvolvimento”. (BRASIL, 2003, p. 25). Mais especificamente, a nova estratégia apostava na integração das qualificações com o ensino técnico de 2º Grau ofertado nas instituições federais e estaduais e com a EJA.

No prefácio ao PNQ, apresentado em 2003, o Diretor do DQ/SPPE/MTE, Antonio Almerico Biondi Lima, alinha as diferenças fundamentais entre o PNQ e o PLANFOR, que a seu ver, se davam nas dimensões *política, conceitual, institucional, pedagógica e ética*. No que tange à dimensão política, Lima aponta como novidade o fato de que o PNQ concede a qualificação profissional como um direito do trabalhador, tendendo, portanto, à universalidade, mas “[...] priorizando – e aí a palavra prioridade é fundamental, porque o País sempre priorizou aqueles que já tinham – aqueles com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho.” (BRASIL, 2003, p. 10), o que, não obstante a ênfase do discurso, não o diferencia significativamente do PLANFOR (pelo menos não no nível das intenções). A dimensão conceitual propõe o entendimento da qualificação profissional como uma “[...] relação social conflituosa, uma relação de poder no local de trabalho que é fundamental ser negociada entre trabalhadores e empresários”, reconhecendo também configurar uma *política ambígua*, por ser simultaneamente “[...] uma política de trabalho e renda e uma política educacional”. (BRASIL, 2003, p. 11). Adquirem, nesta perspectiva, prevalência, noções como:

Educação integral; formas solidárias de participação social e gestão pública; empoderamento dos atores sociais (na perspectiva de sua consolidação como cidadãos plenos); qualificação social e profissional e reconhecimento dos saberes socialmente produzidos pelos trabalhadores. (BRASIL, 2003, p. 18).

Conceitualmente também, continua Lima, o PNQ deve ser entendido como uma política territorial e que “[...] não se resume a cursos”, incluindo também “[...] políticas de

certificação, orientação, estudos e pesquisas sobre esses processos. E [também] documentação e memória.” (BRASIL, 2003, p. 11).

No que tange à mudança institucional, Lima afirma que a Resolução nº 258, de 21 de dezembro de 2000, que regulamentava o PLANFOR, confundia o papel dos atores que trabalham no campo da qualificação profissional. Afirma ele também, que o PNQ avançaria na integração com as demais políticas públicas de emprego, estabelecendo que haveria exigência de qualificação para “[...] o trabalhador que receba microcrédito, ou se ele estiver no movimento de Economia Solidária, ou se ele receber o Seguro-Desemprego.” (BRASIL, 2003, p. 12). Outra mudança institucional importante apontada pelo Diretor da SPPE, seria o ganho de protagonismo dos

Municípios, antes excluídos do acesso aos recursos da qualificação, (que) passam a ser agentes do processo, vinculado ao desenvolvimento local, [assim como a] reintegração das Delegacias do Trabalho – DRTs às Comissões Estaduais e Municipais de Emprego [sendo que] a DRT tem um papel não só no acompanhamento da política como também na sua elaboração. (BRASIL, 2003, p. 12).

Na dimensão pedagógica, reconhecendo a baixa qualidade da maioria dos cursos ofertados pelo PLANFOR, Lima aponta a necessidade de ofertar cursos “[...] com metodologias que ao mesmo tempo elevem a escolaridade e qualifiquem.” (BRASIL, 2003, p. 12). Para isto, apresenta o objetivo de elevar a carga horária média dos cursos de 60 horas (como ocorria no PLANFOR), para um patamar de 200 horas médias. Há referências também no PNQ a metas como

Uniformização da nomenclatura dos cursos; articulação prioritária com a educação básica (ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos); exigência para as instituições que vierem a ser contratadas para a realização dos Planos Territoriais e Projetos Especiais, de formulação e implementação de projetos pedagógicos; garantia de investimentos na formação de gestores e formadores; constituição de laboratórios para a discussão de referenciais nos campos metodológicos das Políticas Públicas de qualificação e da certificação; investimento na sistematização de experiências e conhecimentos; desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional; apoio à realização do censo da educação profissional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC. (BRASIL, 2003, p. 20-21).

Finalmente, no que diz respeito à dimensão ética, Lima sublinha o compromisso do Plano com “[...] um monitoramento permanente, com ações corretivas em tempo real e, ao mesmo tempo, garantir a transparência na distribuição de recursos, com critérios objetivos e de conhecimento público”. (BRASIL, 2003, p. 13).

Na nova orientação, ademais, fortalecia-se também o papel do SINE, como identificador do público-alvo a ser qualificado e também como peça-chave (ao menos no desenho) na intermediação entre os novos qualificados e as empresas demandantes.

Do ponto de vista operacional, a nova orientação, vigente ao longo dos dois governos Lula, implicava na implantação das ações de qualificação social e profissional de forma descentralizada, por meio dos PlanTeQs, em parceria com Estados, municípios, consórcios intermunicipais, entre outros arranjos territoriais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais), sendo agregados posteriormente os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs).

Os PlanTeQs orientavam-se para o nível territorial, devendo ser implantados através de gestão compartilhada “i) entre as Comissões/Conselhos Estaduais de Trabalho/Emprego e as Secretarias Estaduais de Trabalho; ii) e entre as Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego e Municípios ou Consórcios de Municípios, no âmbito municipal, microrregional e mesorregional”, devendo estar articulados a estratégias de desenvolvimento territorial que incluíssem “[...] necessariamente ações de orientação e encaminhamento ao mercado de trabalho ou a outras formas de vínculos de trabalho e geração de renda”. (BRASIL, 2003, p. 35; 38).

Já os ProEsQs tinham um caráter experimental e de aprendizado institucional, destinando-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, devendo contemplar

[...] a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação e de sua gestão participativa. (BRASIL, 2003, p. 38-40).

Os PlanSeQs, por seu turno, orientavam-se ao atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, a exemplo das demandas por trabalhadores qualificados colocadas pela instalação de grandes projetos de infraestrutura, energia e logística de transporte que se implantavam no país na segunda metade da década de 2000.

Há também, no plano operacional, menções ao fortalecimento de mecanismos de planejamento das ações, com destaque para a o acompanhamento de egressos do PNQ:

[...] é preciso garantir: o planejamento como ponto de partida na elaboração dos planos e projetos; um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos do PNQ, em todos os seus níveis de realização; [...] a adoção de critérios objetivos de distribuição dos recursos do FAT entre os Planos Territoriais e os Projetos Especiais; o estabelecimento de um calendário plurianual, sem reprogramação; diminuir a quantidade do número de parcelas de desembolso de recursos; instrumentos de análise das prestações de contas. (BRASIL, 2003, p. 21).

A construção de 32 novas escolas técnicas federais (a partir de então conhecidas como Institutos Técnicos Federais), assim como a federalização de outras 18 instituições no período 2004 a 2007, apontava de fato para o fortalecimento do ensino técnico de 2º grau e superior como eixo da nova estratégia de qualificação. (BRASIL, 2008a).

Assim, no período 2004-2007, segundo informações do MEC, com a alteração da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que impedia a União de ampliar sua rede de educação profissional, ganhou ênfase a construção de escolas técnicas federais e a integração do ensino profissional às outras modalidades de ensino, a exemplo da EJA e do ensino à distância. Desse modo, foram criadas neste período

[...] 32 novas unidades federais de ensino técnico e profissionalizante e federalizou outras 18 unidades, totalizando uma ampliação de 50 unidades de ensino na rede federal. Essa expansão representará cerca de 75 mil novas vagas, significando um crescimento de 93% das matrículas oferecidas em 2006. Ainda em 2007, o Governo Federal iniciou a construção de outras cinco escolas e tem previsto, em projeto de lei, a criação de mais nove escolas. (BRASIL, 2008a, p. 77).

Particularmente interessante para a compreensão das mudanças político-institucionais introduzidas durante o Governo Lula, no que tange ao ensino profissionalizante e tecnológico, foi o Seminário de Educação Profissional, promovido pelo MEC, em junho de 2003. O tema de maior interesse foi o debate em torno do Decreto nº 2.208/1997, que consagrava a separação entre a escolarização média e a profissionalização. Segundo Araujo (2010), ocorreu no evento uma polarização entre campos político-teóricos bastante distintos, entre os que defendiam o ensino técnico integrado e aqueles a favor da manutenção da separação, que era regulamentada no Decreto nº 2.208/1997, aquele que embasava as ações do PLANFOR.

O ensino integrado, ou a concepção da escola integral ou unitária, cujos fundamentos podem ser encontrados na obra de Gramsci (1991), conforme visto no capítulo anterior, que advogava a tese da superação do dualismo e fragmentação na organização do sistema educacional, defendendo, em contraposição, as vantagens de uma formação *politécnica*, na esteira de formulação seminal por Marx, quando analisando as possibilidades de requalificação do trabalho na grande indústria mecanizada.

O resultado de tal debate foi expresso no Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que buscava fazer uma conciliação entre as duas visões sobre como deveria se organizar o ensino profissionalizante no nível médio. O resultado foi uma regulamentação ambígua, que *possibilitava* tanto a coexistência do ensino propedêutico em paralelo a um sistema de educação profissionalizante autônomo, quanto a integração de ambos. De um lado, o Decreto nº 5.154/2004 avançava na direção da escola integral ao revogar a segmentação entre ensino

regular e profissionalizante existente na regulamentação anterior, estabelecendo como premissas a “[...] indissociabilidade entre teoria e prática” e articulava os cursos profissionalizantes de Formação Inicial e Continuada (FIC) a serem oferecidos, agora com duração mínima de cento e sessenta horas, “[...] preferencialmente com os cursos de Educação de Jovens e Adultos – EJA.” (BRASIL, 2004). De outro lado, o Decreto nº 5.154/2004 reproduzia a histórica segmentação entre ensino regular e profissionalizante existente no Brasil, ao estabelecer o conceito de “itinerários formativos”, que criavam “[...] a possibilidade de uma certificação de técnico [resultante] de um amontoado de módulos independentes, fragmentados, agregados aleatoriamente”. (ARAUJO, 2010, p. 4).

Em que pesem os ambiciosos objetivos estabelecidos no PNQ, e a expressiva ampliação da rede de escolas técnicas federais que se daria na década seguinte, a verdade é que houve no período 2003 a 2007 uma redução no número de trabalhadores qualificados, em relação ao período do PLANFOR. O Relatório de avaliação do PPA 2004-2007, apontava que o número de trabalhadores qualificados pelo PNQ naquele quadriênio havia superado a meta estabelecida de 350 mil trabalhadores, “[...] atingindo cerca de meio milhão de qualificados”. (BRASIL, 2008a, p. 187). O relatório aponta também “[...] aumento expressivo na carga horária média dos cursos” (que haviam passado de 62,4 horas, em média, para 200 horas, em média, a partir de 2006), e também um “[...] aumento expressivo no contingente de mulheres e não brancos (negros, pardos e indígenas) dentre os trabalhadores qualificados” (acima da participação de ambos os extratos na PEA). (BRASIL, 2008a, p. 187-188).

Uma consulta aos Relatórios de Gestão anuais do FAT revela o contingente de trabalhadores qualificados e os montantes gastos durante o período 2003 a 2007 (Tabela 2). Na coluna à direita pode-se observar os montantes gastos no MEC com a Subfunção Educação profissional, que registra os gastos com custeio e investimento das escolas técnicas federais.

Tabela 2 - Gastos orçamentários do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho com a Subfunção Educação Profissional - 2003 a 2007

Ano	MTE nº de qualificados	MTE (R\$ Milhões)	MEC (R\$ Milhões)
2003	62.225	47,7	920
2004	155.141	88,0	800
2005	100.352	88,5	980
2006	105.000	89,3	1.150
2007	117.598	64,1	1.290

Fonte: Elaborada conforme informações do: CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. [Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador]. Brasília, DF, 2014; BARBOSA FILHO, F. H; PORTO, R.; LIBERATO, D. **Pronatec Bolsa-Formação:** uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. Brasília, DF: SPE/MF, nov. 2015. Relatório Técnico. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

Vê-se, portanto que, não obstante o rico debate em torno da concepção de educação profissional que se travava naquele momento, a cobertura das ações de qualificação profissional no período 2003 a 2007 reduziu-se significativamente em relação ao observado durante a experiência do PLANFOR: de uma média de cerca de 600 mil trabalhadores qualificados em média por ano no período de 1996 a 2001 (excluindo-se o contingente dos qualificados pelos cursos técnicos e profissionalizantes de nível médio oferecidos regularmente pelas escolas técnicas federais e estaduais, principalmente), passou-se a uma média de 108 mil qualificados no quinquênio 2003 a 2007. É verdade que os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) tinham sido reformulados, no sentido de expandir a carga horária e, conseqüentemente, os conteúdos, mas é verdade também que se reproduzia, não obstante a reformulação institucional havida com o Decreto nº 5.154/2004, a histórica segregação entre formação básica e educação profissional.

É importante considerar-se que o cenário macroeconômico havia se alterado fortemente a partir de 2004, quando o país passou a registrar forte dinamismo econômico, em paralelo à redução das taxas de desemprego e ao aumento da formalização e reestruturação do mercado de trabalho brasileiro. Uma combinação de fatores externos e internos deu sustentação à mudança no patamar de crescimento da economia brasileira, a partir de 2004. No *front* externo, a acelerada expansão da liquidez no mercado financeiro internacional, decorrente da política monetária expansionista norte-americana, de um lado, e, de outro, à crescente demanda por *commodities* minerais e agrícolas derivada do aprofundamento da industrialização chinesa, constituíram-se fatores de grande estímulo à economia brasileira. Com efeito, um fenômeno altamente funcional para a economia brasileira que ocorreu no período em questão, foi uma reorientação dos fluxos de capitais para os mercados emergentes,

a baixas taxas de juros. O Brasil, em função da ampla abertura financeira possibilitada pelas reformas liberalizantes da década anterior, posicionou-se como um dos principais destinos dos IDE, além de receptor de capitais em busca de valorização na bolsa de valores e também sob a forma de aquisição de títulos públicos. De outro lado, o crescimento, a taxas de dois dígitos, das importações chinesas em escala global impactou fortemente as cotações das *commodities* minerais e agrícolas, ampliando vertiginosamente o valor das exportações brasileiras, a partir da melhora dos termos de troca em favor do país. (HOLANDA, 2013)³³.

No *front* interno, um conjunto de fatores permitiu o desencadeamento de um ciclo de crescimento e alargamento do consumo doméstico e de expansão do emprego formal, em um contexto de estabilidade inflacionária. As reformas institucionais realizadas a partir da segunda metade da década de 90, tais como a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a privatização das telecomunicações e a introdução da cláusula de fidúcia nos financiamentos imobiliários³⁴, criaram novos horizontes de investimentos e permitiram o alongamento do horizonte de planejamento das empresas e dos consumidores.

Por outro lado, a abertura financeira e comercial realizada na primeira metade da década de 90, em que pesem os já mencionados erros de estratégia cometidos, se mostrou funcional no que diz respeito à adaptação dos mecanismos de formação de preços para o cenário de estabilidade de preços, de um lado, e à facilitação do acesso ao canal do financiamento externo, de outro.

O tripé macroeconômico herdado do segundo governo FHC (superávit primário fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante), mantido nos dois governos do Presidente Lula, deu sustentação ao crescimento do crédito doméstico, com taxa de juros real em declínio e inflação baixa. A política de elevação real do salário mínimo, em cerca de 40% acima da inflação oficial no período 2000 a 2010, repercutiu na aceleração do crescimento da massa salarial brasileira, com maiores impactos entre os trabalhadores de renda mais baixa, reduzindo a desigualdade social e ampliando o acesso desses segmentos da população aos mercados de bens de consumo.

³³ Este e os próximos parágrafos foram baseados no artigo do autor Holanda (2013) *Dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2012*, publicado no Livro *Estudos sobre a Economia Maranhense Contemporânea*.

³⁴ A cláusula de fidúcia é o instrumento a partir do qual pode ser retomado o imóvel dos inadimplentes em um prazo relativamente curto. A redução da inadimplência trazido pela introdução do mecanismo contribuiu para o aumento da previsibilidade das taxas de retorno nos projetos imobiliário, permitindo ampliar suas fontes de financiamento através da emissão de instrumentos financeiros lastreados nos recebíveis imobiliários. O aprofundamento do mercado de tais títulos deu espaço ao crescimento do crédito imobiliário, que variou de R\$ 52,9 bilhões (4,4% do PIB) em dezembro de 2000, para a R\$ 256,7 bilhões (7,9% do PIB) em agosto de 2013 (Banco Central do Brasil - BACEN).

A expressiva ampliação dos programas de transferências de renda, unificados sob a bandeira do PBF, embora tenha sido pouco efetiva no que diz respeito à redução da desigualdade³⁵, contribuiu para melhorar a segurança alimentar e o acesso à educação básica de milhões de famílias, especialmente nas Regiões Nordeste e Norte do país. A ampliação e capilarização do consumo (também facilitada por inovações financeiras, a exemplo da regulamentação do chamado crédito consignado) contribuíram para a emergência do que muitos analistas classificam como *nova classe C*³⁶, mesmo após a mudança do cenário internacional, a partir da deflagração da crise financeira no segundo semestre de 2008.

No *front* doméstico, ressalta-se, em um cenário de estabilidade inflacionária e taxas de juros reais decrescentes, a elevação real do salário mínimo, a ampliação dos programas de transferência de renda, o crescimento do crédito público e privado em várias modalidades (imobiliário, ao consumo e também às empresas, com destaque para o papel das agências públicas de fomento, tais como BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), fatores que deram suporte a um ciclo de crescimento do PIB per capita à taxa média de 3,6% no período 2000 a 2010, em contraposição à média de 1,3% do indicador na década anterior, de acordo com informações do IBGE.

No que tange à natureza macroeconômica do ciclo de crescimento da última década, é verdade que o mesmo foi sustentado, além do dinamismo das exportações líquidas, por um acelerado crescimento do consumo doméstico, tanto do setor privado, quanto do setor público. O investimento agregado registrou um menor dinamismo, com sua participação no PIB oscilando no intervalo de 15 a 20% ao longo da década, insuficiente para materializar o que a maior parte dos economistas denomina de crescimento sustentado. (OREIRO; CURADO, 2007).

O mercado de trabalho brasileiro reagiu muito favoravelmente ao cenário de maior expansão da demanda agregada. Na década de 2000, principalmente após 2004, foram gerados 16,1 milhões de empregos formais, os quais se constituíram em 80% das modalidades de recrutamento no período. No que se relaciona ao setor industrial, os dados do Censo Demográfico de 2010 apontam que na década de 2000 foram gerados 1,84 milhões de

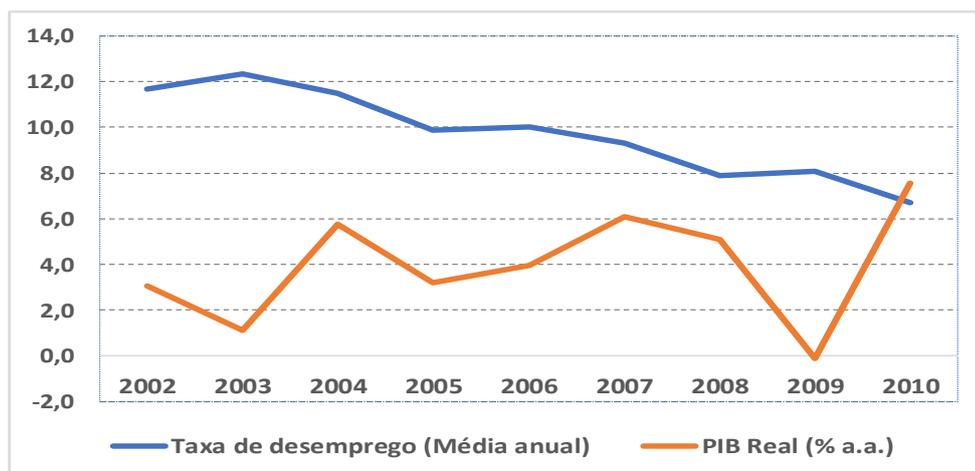
³⁵ Para Barros, Foguel e Ulyssea (2007), a valorização do salário mínimo foi muito mais importante do que o PBF para a redução das desigualdades de renda no Brasil no período considerado.

³⁶ O controverso argumento sobre o surgimento de uma nova classe média no Brasil, na última década, deve ser pontuado pelo fato de que a esmagadora maioria dos componentes do segmento emergente empregaram-se nos subsetores da construção civil e de comércio e serviços, com rendimentos médios concentrados no intervalo entre 1 e 2 salários mínimos. Sobre o debate em torno do surgimento de uma nova classe média no Brasil ver, entre outros: Neri (2008) e Pochmann (2012).

empregos formais, com o fechamento de cerca de 400 mil postos de trabalho informais. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

Assim, o processo de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro na década de 2000 foi caracterizado pela expansão acelerada dos empregos assalariados com registro formal em segmentos organizados, e a redução na participação relativa na PEA do contingente de desempregados, das ocupações sem registro, sem remuneração e por conta-própria, o que se traduziu na incorporação crescente de parcelas da PEA ao Estatuto do Trabalho Brasileiro. (HOLANDA; ANCHIETA JUNIOR, 2013). No **Gráfico 1**, podemos observar as dinâmicas do PIB real e da taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas brasileiras, ambas calculadas pelo IBGE, para o período 2002 a 2010.

Gráfico 1 - Brasil: Taxa de variação real anual do Produto Interno Bruto – PIB e Média da taxa de desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas brasileiras – 2002 a 2010



Fonte: Elaborado conforme informações do IBGE.

A partir de 2006, com a queda sustentada do desemprego, muitas empresas brasileiras, sobretudo nas áreas de construção civil, petróleo e gás, logística portuária, tecnologia da informação, entre outras, passaram a ter dificuldades crescentes em contratar técnicos e profissionais especializados. Segundo Barbosa Filho, Porto e Liberato (2015, p. 4),

[...] passaram a pressionar o governo para liberar a importação de trabalhadores técnicos e profissionais graduados, enfrentando a oposição do movimento sindical, em particular de suas principais centrais que viam, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros.

O tema da qualificação profissional voltava com muita força ao debate, desta vez impulsionado, sobretudo por entidades empresariais, em um cenário radicalmente distinto daquele da segunda metade da década de 1990, quando se promulgara a LDB e teve início a

estratégia do PLANFOR. Colocavam-se agora demandas concretas das empresas por determinados perfis de qualificação, básicos, técnicos e profissionais, e demandavam-se *medidas urgentes*, sob o risco de “[...] frear o crescimento econômico do país”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE METALURGICA E MATERIAIS, 2008, p. 31). Sob tais imperativos engendraram-se mudanças institucionais visando à ampliação da oferta de qualificações e também a uma ampla reformulação no sistema público federal, estadual e municipal de ensino técnico e profissionalizante. E desta vez, em contraste com o modelo vigente na década anterior, a política seria executada de forma centralizada no MEC, passando o Ministério do Trabalho e os recursos do FAT a perderem paulatinamente o protagonismo a partir de então.

Em dezembro de 2007, o Governo Federal baixava o Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro, que instituiu o Programa Brasil Profissionalizado, cujo objetivo principal declarado era a reestruturação das escolas da rede pública de ensino médio, no sentido de oferecer ensino “[...] articulado entre formação geral e educação profissional.” (BRASIL, 2007b, art. 1º). O art. 1º, em seu *caput*, definia a estratégia:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Brasil Profissionalizado, com vistas a estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais. (BRASIL, 2007b).

O Programa Brasil Profissionalizado elencava entre seus objetivos:

- I - expandir o atendimento e melhorar a qualidade da educação brasileira;
- II - desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos;
- III - propiciar a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais;
- IV - fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, pela rede pública de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive na modalidade a distância;
- V - contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional;
- VI - incentivar o retorno de jovens e adultos ao sistema escolar e proporcionar a elevação da escolaridade, a construção de novos itinerários formativos e a melhoria da qualidade do ensino médio, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos;
- VII - fomentar a articulação entre a educação formal e a educação no ambiente de trabalho nas atividades de estágio e aprendizagem, na forma da legislação; e
- VIII - fomentar a oferta ordenada de cursos técnicos de nível médio. (BRASIL, 2007b).

Interessante observar que o objetivo da integração entre ensino médio regular de formação geral e educação profissional aparece retratado de forma redundante em pelo menos três dos incisos elencados, talvez em função da enorme distância entre o discurso e as dificuldades de toda a ordem que se colocam para avançar no caminho da real integração. Há

menções à articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais; desenvolvimento de atividades de estágio e aprendizagem no ambiente de trabalho; oferta da opção integrada sob a modalidade de ensino à distância e articulação do ensino profissional à modalidade de EJA.

É importante prestar-se atenção na redação do Decreto nº 6.302/2007, que instituiu o Programa Brasil Profissionalizado, na escolha nada inocente dos termos utilizados para a caracterização do papel a ser desempenhado pelo Governo Federal na estratégia – *Fomentar; Contribuir; Incentivar*, termos que denotam um baixo grau de compromisso e responsabilização do ente formulador da política na concretização das ações desenhadas.

Como a ampla maioria das escolas de ensino médio pertencia aos Estados, tratava-se de um modelo ambicioso e voluntarista, que dependia, para operar a mudança pretendida, de investimentos de grande porte destinados à construção, reforma, adaptação e ampliação das escolas estaduais para abrigar núcleos e laboratórios dedicados à educação profissional, além de massivos programas de formação e capacitação de docentes para ministrar os conteúdos profissionalizantes. O financiamento das ações de reestruturação das escolas ocorreria mediante a

[...] seleção e aprovação de propostas de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado de forma concomitante à educação profissional, formalizadas pela celebração de convênio ou execução direta, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (BRASIL, 2007b, art. 2º e 3º).

Desde logo, o ambicioso objetivo foi confrontado pela escassez de recursos. Na Tabela 3, é possível observar as dimensões do desafio colocado pelo Programa Brasil Profissionalizado, a partir do quantitativo de matrículas no ensino médio de âmbito estadual *vis a vis* aquelas no ensino profissionalizante em todos os âmbitos federativos e inclusive no setor privado.

Tabela 3 - Matrícula no ensino médio e na educação profissional técnica de nível médio no Brasil por dependência administrativa

Dependência administrativa	Ensino Médio (Regular)	Ensino Médio (EJA)		Ensino Médio (total)	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
		presencial	Semi Presencial		
Brasil	8.906.820	1.345.165	405.497	10.657.482	744.690
Federal	67.650	814	-	68.464	79.878
Estadual	7.584.391	1.172.870	371.398	9.128.659	233.710
Municipal	186.045	45.754	15.558	247.357	23.074
Privada	1.068.734	125.727	18.541	1.213.002	408.028

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Profissional Tecnológica. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio - Documento Base**. Brasília, DF, 2007a. p. 26.

Segundo Saldanha (2012, p. 6), era patente que havia uma clara insuficiência no esquema de financiamento definido para o Programa Brasil Profissionalizado, que “[...] induziu a expansão, mas não apresentou as condições para a sua efetivação, pois a responsabilidade de manutenção é dos estados, que não possuem um recurso definido para a educação profissional.” Outro aspecto salientado pela autora é que os “[...] recursos provenientes de programas federais não se configuram como políticas de financiamento.” (SALDANHA, 2012, p. 6).

Em 2008, promulga-se a Lei nº 11.741, de 16 de julho, de propositura do Executivo, que altera a LDB, ao localizar a educação profissional técnica de nível médio como “[...] integrante da educação básica, encontrando-se, portanto, no âmbito das políticas educacionais.” (BRASIL, 2010a, p. 19). Em seu art. 39º, a Lei nº 11.741/2008 estabelece que a educação profissional e tecnológica será desenvolvida para “[...] o cumprimento dos objetivos da educação nacional, quais sejam, o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, e que poderá ser oferecida tanto “[...] na educação básica, quanto na educação superior, podendo ainda estar articulada com a Educação de Jovens e Adultos, a educação especial e a educação à distância”. (BRASIL, 2010a, p. 19). A Lei nº 11.741/2008 prevê ainda a possibilidade da educação profissional e tecnológica organizar-se a partir dos chamados *itinerários formativos*, orientados para diferentes eixos tecnológicos. O termo *possibilidade* implica, entretanto, que os sistemas de ensino “[...] podem adotar outras formas de organização” (BRASIL, 2010a, p. 20). Assim, mais uma vez, observamos a ambiguidade da legislação, que abre a possibilidade de que o ensino profissional e tecnológico seja integrado à educação básica, mas não faz disso a regra geral do sistema – e claro, não prevê os meios para adaptar para este fim a estrutura da grande maioria dos estabelecimentos públicos de ensino médio, que pertencem aos governos estaduais. No art. 40º da mesma Lei nº 11.741/2008, a ambiguidade se apresenta novamente, ao estabelecer que a educação profissional e tecnológica “[...] será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada”. (BRASIL, 2010a, p. 20).

Outra importante inovação institucional, que ocorreu em 2009, foi a celebração de um Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG) com o SENAI e o SENAC, o qual previa que as entidades cumpririam um programa escalonado ao longo de 6 anos, quando passariam a aplicar

[...] dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou

desempregados. O acordo previa também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas. (BARBOSA FILHO; PORTO; LIBERATO, 2015, p. 5).

Vimos, portanto, que uma série de mudanças institucionais, adotadas após 2006, se orientavam para o fortalecimento do sistema nacional de ensino técnico e qualificação profissional. O Programa Brasil Profissionalizado tinha como meta reestruturar as escolas de nível médio de formação geral para oferecer de maneira integrada (concomitante) disciplinas de cunho profissionalizante, mas esbarrava na falta de financiamento adequado e no descompromisso do Governo Federal (MEC) com a efetivação do princípio da integralidade, que defendia de maneira tão insistente no discurso. De outro lado, eram priorizados, de um lado, um conjunto de investimentos para ampliar a rede federal de educação técnica, que se refletiu na construção de 32 novas escolas técnicas federais (a partir de então conhecidas como Institutos Técnicos Federais) e a federalização de outras 18 instituições no período 2004 a 2007, apontando para o fortalecimento do ensino técnico de 2º grau e superior como eixo da nova estratégia de qualificação, mas em escala reduzida e de forma isolada em relação à ampla maioria dos estabelecimentos públicos de ensino médio no país.

O outro vértice da estratégia efetivamente posta em marcha relacionava-se com a expansão da oferta dos cursos de FIC, agora com carga horária mínima de 160 horas. E nesse sentido, a grande novidade foi o *acordo* com o *Sistema S* (SENAI, SENAC e SENART, agregado logo depois ao acordo de gratuidade), para a vinculação de dois terços das receitas líquidas na oferta de cursos gratuitos³⁷. A estratégia ganharia novos contornos a partir do PPA 2008-2011, do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 e do PRONATEC, que são marcos da nova estratégia de ensino técnico e qualificação profissional que constituirão o arcabouço político-institucional que enquadrará o Programa Maranhão Profissional. (BRASIL, 2011b).

No PPA 2008-2011, o capítulo *Diretrizes para Educação* estabelece metas ambiciosas para o quadriênio, as quais podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) criação de 150 novas escolas técnicas nas cidades-polo, abrindo 200 mil novas vagas até 2011;
- b) criação de uma rede de educação profissional e tecnológica à distância em escolas das redes públicas municipais e estaduais de modo a beneficiar 100 mil alunos por ano;
- c) reorganização da rede federal de educação profissional e tecnológica, com a criação dos Instituições Federais de Ensino Tecnológico – IFETs, para a oferta de cursos profissionalizantes de nível médio, fortalecendo o ensino técnico integrado, a educação de jovens e adultos e a formação inicial e continuada de trabalhadores da educação. Os IFETs também ofereceriam cursos de licenciatura em física, química,

³⁷ *Acordo* entre aspas, já que foi uma imposição do Governo Federal.

- matemática e biologia para formação pedagógica de professores e especialistas nessas disciplinas;
- d) integração da educação profissional com todas as modalidades e níveis de ensino, em especial a educação de jovens e adultos;
- e) educação profissional voltada para o desenvolvimento econômico local e regional, criando alternativas para que o ensino regular se aproxime do mercado de trabalho;
- f) destinação de cerca de 30% das vagas do Sistema S (SESC, SENAI, SENAC, SENART) de ensino para alunos oriundos de escolas públicas. (BRASIL, 2010b).

A nova orientação implicava no fortalecimento do ensino profissional, com vultosa ampliação dos recursos a serem investidos, tendo como eixos principais, não obstante os objetivos e compromissos formalizados nos instrumentos legais no sentido de abarcar o sistema de escolas estaduais, fundamentalmente o sistema de escolas técnicas federais e as instituições do *Sistema S*, com destaque para o SENAI e o SENAC.

O Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, encaminhado ao Congresso Nacional por meio do Projeto - Lei nº 8.035/2010, estabelecia duas metas ambiciosas relacionadas ao ensino profissional, que seriam parâmetros orientadores fundamentais para o ambicioso programa de qualificação do Governo Dilma Rouseff - o PRONATEC.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

[...]

Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta. (BRASIL, 2011c).

3.4 Aspectos da política de qualificação profissional implantada no primeiro Governo Dilma Rouseff

O anúncio da construção de mais 150 institutos técnicos federais no período 2011 a 2018, além da manutenção das linhas gerais do PNQ, mostra a linha de continuidade existente na orientação da política de qualificação no governo Dilma Rouseff em relação aos governos Lula. Em conformidade com tais diretivas, em 26 de outubro de 2011 lançava-se o PRONATEC, que foi instituído pela Lei nº 12.513, com a “finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira”. (BRASIL, 2011a, p. 1). Sua meta principal era ofertar oito milhões de vagas no período 2011 a 2014, em cursos de educação profissional e tecnológica, estruturados de forma a cumprir a Meta 11, já assinalada, do PNE para o Decênio 2011-2020, de triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta. (BRASIL, 2011b).

Nesta seção, objetiva-se tão somente delimitar o referencial ético-político que fundamenta o PRONATEC, assim como aspectos centrais de seu desenho. Optamos por uma análise mais detida do PRONATEC, pelo fato de que o Programa configuraria a ampla maioria das qualificações realizadas no âmbito do Programa Maranhão Profissional. Conforme mencionado, o PRONATEC foi anunciado em setembro de 2011, portanto após o anúncio do Programa Maranhão Profissional, em maio de 2011, sendo um fato de que ambas as estratégias compartilhavam situações-problema originárias muito semelhantes, relacionadas à conjuntura de escassez relativa de trabalhadores qualificados em ampla gama de especialidades e níveis formativos. O PRONATEC, por sua vez, como será visto a seguir, operava fundamentalmente os instrumentos do PNQ, com alguns aperfeiçoamentos institucionais e com forte ampliação na escala do número de beneficiários a serem atendidos. É interessante avaliarmos as semelhanças e diferenças e na concepção política e de desenho entre os dois programas, de modo a perceber em que grau a estratégia desenhada para a articulação institucional do Programa Maranhão Profissional se adequava ou não aos programas federais de referência.

A Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011, que regulamentava o PRONATEC buscava estabelecer

[...] diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b).

A Resolução nº 679/2011 trazia em seu bojo também um Termo de Referência bastante didático, sobre as regras e as condições de acesso ao programa. No art. 4º da Lei nº 679/2011 estabelecia-se o público-alvo do PRONATEC, formado prioritariamente pelos seguintes grupos populacionais:

- ✓ Beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;
- ✓ Estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive na modalidade EJA;
- ✓ Estudantes que tenham cursado o ensino médio completo, na rede pública ou na rede privada com bolsa integral;
- ✓ Trabalhadores, inclusive agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores;
- ✓ Beneficiários dos programas federais de transferência de renda e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social.

- ✓ Representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

A última categoria componente do público-alvo do Programa relaciona-se à necessidade identificada pelos formuladores de política de melhorar a qualidade da gestão dos Projetos, seja dentre as instituições reguladoras, seja dentre as instituições demandantes e ofertantes. Por fim, mas não menos importante, no processo de focalização das ações do PRONATEC, estabelecia-se também, na Resolução nº 679/2011, que os trabalhadores cadastrados no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do SINE, seriam priorizados no Programa.

Outro aspecto importante do Programa é que a Lei nº 12.513/2011 introduzia uma modificação nas regras de recebimento do seguro-desemprego, de tal forma que o recebimento do benefício passava a depender da comprovação da realização de curso de qualificação por parte dos segurados, de tal forma que “[...] o Benefício Seguro-Desemprego será cancelado pela recusa por parte do trabalhador em matricular-se em curso condizente com sua qualificação registrada ou declarada, ou sua evasão”. (BRASIL, 2011a)³⁸.

Sobre este tema, o Relatório de Gestão do FAT de 2013 trazia considerações específicas:

Ressalta-se que a Lei nº 12.513/2011 acrescentou artigo na Lei nº 7.998/1990, que condiciona o recebimento da assistência financeira do Programa Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e de frequência do trabalhador em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, que é executada no âmbito do PRONATEC. Dessa forma, buscou-se integração entre o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) com o Sistema MTE Mais Emprego, para o acompanhamento e a inserção profissional dos beneficiários do Seguro-Desemprego atendidos pelo PRONATEC, disciplinado pela Portaria Interministerial N° 17, de 17 de dezembro de 2013. Dessa forma, em 2013, foram matriculados para qualificação do PRONATEC 65.144 trabalhadores beneficiários do Seguro-Desemprego. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2014, p. 19).

No que tange à estratégia, o PRONATEC reúne um conjunto de iniciativas, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- ✓ *Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT)* (Institutos Federais, na maioria), com o objetivo de ampliar a oferta de educação técnica, conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação 2011-2020;

³⁸ O pequeno número de qualificações oferecidas, frente ao enorme contingente de desempregados, assim como as sucessivas regulamentações da matéria, evidenciavam a incapacidade do Governo de ofertar qualificações na escala necessária para cobrir o elevado número de desempregados no Brasil. Tratava-se, portanto, mais de uma diretriz programática do que efetivamente de uma política posta em prática.

- ✓ *Brasil Profissionalizado*: ampliação da oferta e fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, conforme apresentado anteriormente;
- ✓ *Acordo de Gratuidade com o Sistema S*: ampliação progressiva da aplicação dos recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores;
- ✓ *Bolsa-Formação*: oferta de cursos gratuitos para estudantes do ensino médio (cursos técnicos – Bolsa-Formação Estudante) e para trabalhadores (cursos FIC – Bolsa-Formação Trabalhador);
- ✓ *Rede e-Tec Brasil*: oferta de cursos técnicos e FIC na modalidade à distância.

No art. 23º são listadas as instituições sem fins lucrativos preferenciais, com as quais o PRONATEC realizaria convênio para ofertar os cursos de Educação Profissional Tecnológica (EPT), as quais

[...] em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológico e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas a educação profissional e tecnológica, habilitados nos termos desta lei, conforme o art. 3º. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 23º).

Também seriam priorizadas as

[...] centrais sindicais, federações, confederações empresariais e de trabalhadores, sindicatos e outras entidades representativas de setores sociais organizados, que comprovem a existência em sua organização administrativa de órgãos específicos de qualificação social e profissional: escolas, institutos, centros e fundações. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 23º).

Assim como as “[...] entidades não governamentais sem fins lucrativos que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional” ou ainda “[...] as entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 23º).

Do ponto de vista operacional, a estratégia do Programa apostava em cursos gratuitos, disponibilizados em dias úteis e no período diurno e limitados no máximo a quatro horas diárias. Por estas características, dada a restrição para os beneficiários se envolverem

em atividades remuneradas, evidencia-se a dimensão estratégica das Bolsas-Formação, que viriam a se tornar o principal elemento de dispêndio do Programa e que eram destinadas a cobrir as despesas com transporte e alimentação, e ainda garantir algum apoio para a subsistência dos beneficiários durante o período da formação.

No plano da orientação pedagógica, além dos PlanTeQs e ProEsQs previstos no âmbito do PNQ e já apresentados anteriormente, a Lei que instituiu o PRONATEC previa ainda outras modalidades de cursos:

✓ *PlanSeQs,*

[...] que contemplam ações de qualificação social e profissional e são propostos pelas entidades demandantes ou definidos pelo MTE e submetidos à análise e aprovação de uma Comissão de Concertação, organizada de forma paritária e tripartite em audiência pública, sob a coordenação do MTE e com a participação de representante do Conselho ou Comissão de Emprego do território, na forma estabelecida no Termo de Referência aprovado por este Conselho. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 11°).

Os PlanSeQs integram as seguintes submodalidades: i. PlanSeQ Formal (voltado ao atendimento de trabalhadores assalariados do setor produtivo, por exemplo, no caso da instalação de um grande projeto de investimento em determinada região); ii. Social: destinados a qualificação de autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária, trabalhadores rurais, ou trabalhadores em situação de vulnerabilidade social; e iii. Emergencial: quando atendem às vítimas do desemprego em massa causado por fatores ecológicos, econômicos, tecnológicos e/ou sociais relevantes. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a).

✓ *O Plano Brasil Sem Miséria - Qualificação e Emprego*, que consiste no desenvolvimento de ações de qualificação social e profissional para trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa-Família e demais trabalhadores cadastrados no Cadastro Único (CadÚnico), bem como seus familiares, com vistas à colocação no mercado de trabalho em setores que demandem mão-de-obra qualificada. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 13°);

✓ *A Qualificação à Distância (QAD)*, que contempla o desenvolvimento de cursos de qualificação utilizando-se de metodologia apropriada, por meio da internet, executada diretamente por órgão específico, vinculado ao MTE, ou por meio de parcerias com entidades sem fins lucrativos. O dispositivo estabelecia ainda que teriam “[...] prioridade de inscrição nos cursos de QAD os beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego cadastrados nos postos de intermediação de mão-de-obra.”

(CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 14º).

- ✓ O *Passaporte Qualificação*, que consiste na “[...] habilitação do trabalhador de forma a torná-lo apto a inscrever-se em unidade de qualificação profissional credenciada pelo MTE, para essa finalidade.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011c, art. 13º).

Ainda no que concerne aos aspectos pedagógicos, o PRONATEC mantém a regulamentação do PNQ ao exigir que “Os projetos de qualificação social e profissional deverão obrigatoriamente observar a carga horária média de duzentas horas, quando considerado o conjunto das ações formativas, salvo quando existir regulação do DEQ/SPPE quanto à carga horária para o curso específico.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 5º).

A aritmética que se propõe, no entanto, indica que as cargas horárias dos cursos de FIC pode variar fortemente, dependendo do *mix* existente em cada Projeto, entre tais cursos e aqueles de formação técnica (mínimo de 800 horas). Com efeito, quanto maior a participação dos últimos, teoricamente menor poderá ser a duração dos primeiros.

No parágrafo 1º do mesmo art. 5º, regulamenta-se a carga horária mínima (70%) e máxima dos conteúdos específicos (80%, ressalvados “[...] casos especiais devidamente justificados e previamente aprovados pelo MTE” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b), enquanto que o Parágrafo 2º estabelece uma meta importante e de difícil alcance, ao fixar uma carga horária mínima de 30% para a prática profissional que, naturalmente, não se aplica aos cursos da modalidade de QAD.

Outro ponto de destaque, no que diz respeito às orientações pedagógicas, é o dispositivo que estabelece a diretiva da coordenação entre o MTE, em conjunto com o MEC, para subsidiar a organização dos cursos, e que tal arranjo

[...] poderá elaborar e manter permanentemente atualizado o Catálogo Nacional de Cursos de Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores e o Repertório Nacional de Qualificações, como forma de contribuir para o estabelecimento dos itinerários formativos e para o aumento da qualidade pedagógica dos cursos oferecidos, observando, sempre, as especificidades regionais e locais para permitir o intercâmbio dos conhecimentos adquiridos em qualquer região do país. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 8).

Novamente, é importante atentar para a utilização do verbo *poderá*, que deixa em aberto a possibilidade de efetivamente não se atualizar o Catálogo Nacional de Cursos de

Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores, assim como o Repertório Nacional de Qualificações.

No que tange à estrutura de governança desenhada para o PRONATEC, foi instituído um arranjo político-institucional que centralizava a oferta de cursos no MEC, sendo os demais ministérios circunscritos ao papel de demandantes. Desta forma, o PRONATEC se inseria na chamada agenda transversal do Governo Federal.

Um papel de destaque foi dado aos Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, que deveriam “[...] articular e acompanhar as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, aprovar, em primeira instância, planos e projetos e supervisionar a execução das ações de QSP no âmbito do seu território.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 7º, §5º). Contudo, mais adiante, a Resolução nº 679/2011 estabelece que em casos de

[...] impedimento legal, desinteresse ou falta de atendimento das obrigações, no prazo determinado para a formalização de convênios ou funcionamento irregular ou omissão dos Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, entre outros agravos, as ações no âmbito dos PlanTeQs poderão ser executadas diretamente pelo MTE, em caráter emergencial, ou por intermédio de entidades comprovadamente com experiência na execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 18º, § 7º).

Ou seja, a governança proposta busca descentralizar e democratizar as decisões com relação às estratégias de qualificação dos PlanTeQs, mas pode facilmente substituir tais diretivas pela decisão unilateral a partir do Governo Federal, caso não sejam atendidos certos requisitos de mobilização e organização dos Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

Como forma de garantir a “[...] efetividade social do Programa”, é estabelecida uma meta de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho equivalente a, no mínimo, “[...] trinta por cento da meta concluída nas ações de qualificação profissional do Plano, sob pena de devolver vinte e cinco por cento dos recursos” e ser despriorizado em pleitos futuros. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 8º, caput e § 3º).

O tema da intermediação com o mercado de trabalho também está presente com destaque no desenho do PRONATEC. Na Resolução nº 679/2011 está prevista a inserção dos qualificando em cadastro nacional e a mobilização do posto do SINE, desde que existente no município, para a “[...] operacionalização das ações de intermediação de mão de obra e habilitação do seguro-desemprego. Sistema Nacional de Emprego – SINE.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 7º, § 8º).

A Resolução nº 679/2011 também valoriza as atividades de planejamento, monitoramento e avaliação das ações formativas, embora sintomaticamente, não faça delas algo obrigatório e sim facultativo:

Por demanda do MTE, poderão ser celebrados convênios ou contratos de gestão voltados para a elaboração de avaliação externa, monitoramento e supervisão, divulgação de ações e programas, sistema informatizado de acompanhamento e gestão, censo e atualização do cadastro de entidades, manutenção e atualização do acervo de qualificação e avaliação da demanda de oferta de educação profissional nos territórios, incluindo acompanhamento de egressos dos cursos do PNQ, ações de apoio à gestão, diagnósticos e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 19º).

No caso dos PlanSeQs, a Resolução nº 679/2011 estabelece uma sistemática de pesquisa e análise de dados do mercado de trabalho local, a serem informados como condição para a priorização do projeto:

Ademais, a distribuição de recursos por unidade da federação a ser beneficiada pelos PlanSeQs deverá ser realizada com base na meta factível a partir da disponibilidade orçamentário-financeira e custo-aluno/hora previsto e aprovado pelo CODEFAT para o exercício, a partir da análise combinada dos seguintes fatores:

- I. PEA desocupada acima de 16 anos, conforme dados da PNAD mais atual;
- II. Movimentação do mercado de trabalho, conforme dados atualizados do CAGED;
- III. Saldos do banco de dados da Intermediação de Mão-de-Obra, conforme Sistema de Gestão do MTE;
- IV. Volume de demandas recebidas;
- V. Outros fatores a serem propostos e considerados. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 22).

Vale a pena também observar, conforme estabelecido no art. 28º, que os critérios de priorização de projetos apresentados para execução em todas as modalidades do PNQ (nas quais o convênio é efetivado com entidades privadas *sem fins lucrativos*), cuja seleção deverá considerar:

- I. consistência da demanda apresentada, considerando justificativa, objetivos, integração das ações, resultados e metas pretendidos;
- II. consistência da proposta em relação aos planos de trabalho já existentes para a mesma localidade de atuação e público atendido;
- III. proposta que seja complementar a um projeto já desenvolvido por meio de convênio firmado no âmbito do PNQ, principalmente para projeto de PlanSeQs cujo escopo contenha previsão de utilização de metodologia elaborada por ProEsQ;
- IV. continuidade, de forma a garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias;
- V. índices do mercado de trabalho; e
- VI. meta de inserção acima da estabelecida. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 28º).

No que diz respeito à estrutura de financiamento do PRONATEC, a Resolução nº 769/2011 estabelece que “[...] as transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para as atividades de Qualificação Social e Profissional - QSP serão

realizadas exclusivamente na rubrica custeio”, e deverão apresentar a seguinte distribuição entre as modalidades dos Planos:

Quadro 1 - Proporção de recursos para as linhas de atuação do PNQ

Ação do PNQ	Proporção dos recursos
PlanTeQs	No máximo 60% No mínimo 30%
PlantSeQs e Próximo Passo	No mínimo 20%
Passaporte Qualificação	No máximo 10%
ProEsQs, Convênios de Gestão e Certificação	No máximo 7%
Qualificação à Distância - QAD	No máximo 3%

Fonte: CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ:** Termo de Referência. Brasília, DF, 2011a. p. 17-18.

No que diz respeito especificamente ao PlanTeQ, o art. 9º da Resolução nº 679/2011 estabelece que cada Projeto deverá obedecer aos seguintes percentuais de aplicação dos recursos do FAT, alocados ao convênio anualmente:

Quadro 2 - Proporção de recursos e oferta de vagas para as populações prioritárias, outras populações e estudos prospectivos

Ação do PNQ	Proporção dos recursos	Oferta de vagas
1 Ações de QSP para a população prioritária	Mínimo 85%	Mínimo 90%
2 Ações de QSP para representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda	Máximo 10%	Máximo 10%
3 Estudos prospectivos de demanda e oferta de trabalho e QSP e ações de supervisão e monitoramento	Máximo 5%	-

Fonte: (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 38).

Como o conjunto de ações do PRONATEC tem um marcante caráter federativo, a Resolução nº 679/2011 estabelecia também critérios para a distribuição regional dos recursos para os PlanTeQs:

- I. máximo de 60% (sessenta por cento) e mínimo de 30% (trinta por cento) para o desenvolvimento de ações nas Unidades da Federação e no Distrito Federal;
- II. mínimo de 30% (trinta por cento) para desenvolvimento das ações nos municípios de mais de 100 mil habitantes, segundo o Censo Populacional ou Estimativa Oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando o de base mais recente;
- III. até 10% (dez por cento) para o desenvolvimento das ações por entidades privadas sem fins lucrativos. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 25º).

Outro aspecto essencial das regras de financiamento do PRONATEC diz respeito ao cálculo do custo aluno/hora médio, que seria reajustado anualmente através de um estudo técnico submetido ao CODEFAT (2011b, art. 29º, § 2º), que poderia decidir por um reajuste igual ou distinto da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no decurso de um ano. O cálculo dos recursos a serem encaminhados para o custeio das formações segue a seguinte fórmula:

$$x = (a \cdot b \cdot y),$$

Onde:

x = custo total do curso;

a = número total de educandos matriculados no curso;

b = carga horária do curso, por educando;

y = custo médio aluno-hora baseados nos preços de mercado na localidade, expressos em planilha detalhada. Sendo que o valor máximo do custo médio aluno hora será fixado anualmente pelo CODEFAT a partir de Nota Técnica elaborada pelo DEQ/SPPE/MTE. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 26).

Finalmente, resta descrever a sistemática escolhida para realizar as ações de monitoramento, supervisão e avaliação das ações do PRONATEC. Nos termos do Termo de Referência anexo à Resolução nº 679/2011, pode-se ler

Para garantir a efetividade social, a qualidade pedagógica, a eficiência e a eficácia das ações previstas, além da transparência e lisura na aplicação dos recursos, o PNQ deverá contar [...] com um processo permanente de acompanhamento de ações iniciadas na elaboração participativa do plano territorial, setorial e projetos especiais de qualificação, com o objetivo de:

- a) Caracterizar os mecanismos e instâncias de planejamento, monitoramento e avaliação já existentes no âmbito do PNQ;
- b) Sistematizar as informações mais relevantes produzidas por esses mecanismos e instâncias;
- c) Identificar e caracterizar outras fontes, instâncias e mecanismos importantes para subsidiar essas ações;
- d) Construir um conjunto de indicadores de Efetividade Social e Qualidade Pedagógica para a análise dos programas e projetos de qualificação;
- e) Construir uma base de classificação dos cursos de qualificação tendo como referências a CBO, a CNAE e os parâmetros definidos no sistema educacional;
- f) Colaborar nas atividades de Planejamento coordenadas pelo DEQ/SPPE/MTE;
- g) Avaliar os PlanTeQs, ProEsQs, PlanSeQs e Convênios de Gestão;
- h) Promover a transferência das metodologias e tecnologias sociais, geradas no âmbito do PNQ, aos gestores do Sistema Público de Emprego. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 32-33).

A Resolução nº 679/2011 aponta ainda que as

Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego - SRTE terão autonomia para a realização das ações de supervisão e monitoramento das ações previstas no PNQ, devendo o MTE e as entidades conveniadas subsidiar as Superintendências de informações e documentações necessárias ao desempenho de suas atribuições. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 33).

E, dessa forma, “[...] caberá às SRTEs manter o MTE informado sobre a realização das ações de supervisão e seus resultados.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, p. 34).

Da breve análise da fundamentação ético-política e do desenho apresentada sobre o PRONATEC, foi possível alinhar alguns aspectos centrais, que serão úteis para a avaliação política do Programa Maranhão profissional. Tais aspectos centrais do PRONATEC são listados a seguir:

1. No que tange ao referencial ético-político, o PRONATEC reproduzia as mesmas ambiguidades e contradições presentes nas políticas e programas de qualificação profissional brasileiras no pós-1990: tentativa de atendimento das demandas empresariais, de um lado, e, de outro, focalização nos segmentos de estudantes de escolas públicas, beneficiários de programas de transferência de renda e outros grupos em situação de vulnerabilidade social;
 2. O PRONATEC foi desenhado para operar os programas e condicionalidades do PNQ, com ampliação da escala das ações e alguns aperfeiçoamentos institucionais;
 3. Entre os principais aperfeiçoamentos institucionais trazidos pelo PRONATEC, podem ser citados: i. Expansão da RFEPT; ii. Programa Brasil Profissionalizado (direcionado à ampliação da oferta e fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais); iii. Acordo de Gratuidade com o *Sistema S*; iv. Bolsa-Formação.
 4. Entre os aperfeiçoamentos institucionais introduzidos no PRONATEC citam-se também: i. condicionalidade do recebimento da assistência financeira do Programa Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e de frequência do trabalhador em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; ii. Priorização da oferta de cursos gratuitos, disponibilizados em dias úteis e no período diurno e limitados no máximo a quatro horas diárias.
 5. Ao não indicar fontes de financiamento exclusivas e capazes de suportar o Programa Brasil Profissionalizado, mais uma vez revela-se a enorme distância entre as intenções e a realidade no que tange à integração entre o ensino tradicional e a qualificação profissional.
 6. Ênfase na qualificação profissional por meio de cursos de formação inicial e continuada, de 160 horas, voltados para a inserção no mercado de trabalho;
 7. No caso da mobilização da rede de institutos técnicos federais não há qualquer menção à forma como as atividades de qualificação profissional de nível técnico
-

serão inseridas, tanto no que diz respeito à necessária ampliação da estrutura física e pedagógica, como na capacitação dos docentes e alocação do PRONATEC no horário de planejamento dos docentes;

8. Busca de descentralização e democratização da política de qualificação, ao dar destaque aos Conselhos e Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, que deveriam “[...] articular e acompanhar as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada e aprovar, em primeira instância, planos e projetos e supervisionar a execução das ações de QSP no âmbito do seu território.” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 7º, §5º);
 9. O PRONATEC prevê a inscrição dos qualificados em cadastro nacional e a mobilização dos postos municipais do SINE para a realização das ações de intermediação com o mercado de trabalho;
 10. Valorização das atividades de planejamento, a partir da obrigatoriedade de realização de pesquisas e estudos técnicos sobre o mercado de trabalho local, com indicação de metodologia a ser utilizada e previsão de financiamento para tais atividades (ProEsQs).
-

4 AVALIAÇÃO POLÍTICA DO PROGRAMA MARANHÃO PROFISSIONAL: diagnóstico da situação-problema que deu origem, do referencial ético-político e do desenho do Programa

Neste capítulo busca-se realizar uma avaliação política do Programa Maranhão Profissional. A primeira seção inicia com uma recuperação de alguns aspectos históricos relacionados a experiências de qualificação profissional no Maranhão, após o que se analisa com maior grau de profundidade aspectos da experiência da implementação do PLANFOR no Maranhão, entre os anos 1996 e 2002. A segunda seção é destinada à elaboração de um diagnóstico da situação-problema que moveu o *issue* da escassez de trabalhadores qualificados para o centro da agenda das políticas públicas estaduais, na segunda metade da década passada, criando a necessidade da formulação de uma estratégia para a ampliação da oferta de trabalhadores qualificados no Maranhão, a exemplo do Programa Maranhão Profissional.

Aspectos relacionados ao desenho do programa são abordados nas seções 4.3 (metas); 4.6 (focalização); 4.7 (distribuição territorial das ações); 4.8 (delimitação do perfil da demanda por qualificações); 4.9 (estudos técnicos sobre a estrutura de oferta de qualificações); 4.11 (estrutura de governança do Programa); 4.14 (intermediação com o mercado de trabalho); 4.13 (procedimentos de monitoramento, avaliação e acompanhamento de egressos) e 4.15 (fontes de financiamento das ações do Programa).

O referencial ético-político do Programa Maranhão Profissional é discutido nas seções 4.4 (sujeitos e interesses institucionais envolvidos no contexto do Programa); 4.5 (concepção de qualificação profissional que fundamenta o Programa); 4.12 (em busca da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa) e também na seção 4.6 (significado e a contradição da focalização proposta pelo Programa).

4.1 Experiências anteriores de qualificação profissional no Maranhão

Não configura objetivo desta investigação aprofundar-se na trajetória histórica das experiências de qualificação profissional no Maranhão, senão que apontar que de maneira geral, as mesmas estiveram sob os mesmos determinantes já analisados no plano nacional. Conforme relatado anteriormente, tendo sido o Maranhão uma das mais importantes e estruturadas bases de operações da Companhia de Jesus, entre os séculos XVI e XVIII, pode-se com certeza precisar que pelo menos desde a instalação da missão dos Jesuítas no Estado, ocorreram iniciativas com o objetivo de treinar mão de obra indígena para os indispensáveis

trabalhos manuais necessários à operação das missões, segundo o modelo de escolas-oficinas vigente na Europa. Um modelo, conforme já observado, extremamente limitado, dada a proibição metropolitana do desenvolvimento de qualquer atividade manufatureira na Colônia, e que se desarticulou inteiramente com a expulsão da Companhia de Jesus do Brasil, em 1759.

Vale a pena também mencionar, no final da década de 1950, a instalação da primeira unidade do *Sistema S* no Maranhão, um centro de ensino profissional do SENAI, em São Luís, no bairro do Monte Castelo (região central da capital), em funcionamento ainda hoje. Tal centro, no momento de sua instalação, era basicamente dedicado a cursos de qualificação para atividades industriais. Entrevista realizada com Marco Antônio Moura, Diretor Regional do SENAI no Estado do Maranhão³⁹, permitiu conhecer a visão do dirigente da instituição sobre o papel desempenhado pelo centro de qualificação nas fases iniciais de funcionamento. E a visão do dirigente do SENAI nos diz muito a respeito da orientação predominante em muitas das iniciativas de qualificação oferecidas pelos *Sistema S*, ainda nos dias atuais.

Para Silva, o principal ganho incorporado na formação oferecida pela instituição era “[...] abrir oportunidades para os jovens oriundos de família de baixa renda”, que encontravam nos cursos do SENAI “[...] um ambiente limpo e saudável”, capaz de “[...] retirá-los do caminho rumo à marginalidade”, e de ensinar-lhes, “[...] além de um ofício, regras de disciplina e obediência à hierarquia”. (Informação verbal)⁴⁰. Vemos, através deste relato, em consonância com o que vimos no plano nacional, o caráter segmentado e apartado em relação à educação básica, que caracterizava o modelo de qualificação que se instalava no Maranhão em fins da década de 1950 através do SENAI, *encerrando-se nele mesmo* e confundindo-se com ações de assistência social, não obstante o interesse imediato dos empresários industriais na formação de mão de obra capacitada. Vale, neste sentido a mesma observação feita a respeito do modelo de educação profissional implantado no plano nacional por meio das associações de interesse de categorias profissionais, sustentadas sobretudo por contribuições compulsórias sobre a folha de salários, caracterizando-se como um sistema elitista e discriminatório, cujo caráter integrava o par polar “[...] educação para a elite e formação profissional para o povo.” (BRANDÃO, 2000, p. 128).

As primeiras iniciativas no campo da educação profissional no Estado do Maranhão no período pós 1990, ocorreram com a implantação do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Maranhão (PEQ), a denominação que a versão maranhense do

³⁹ Entrevista realizada na sede da FIEMA, em São Luís, no dia 23 de agosto de 2013.

⁴⁰ Depoimento retirado da entrevista realizada na sede da FIEMA, em São Luís, no dia 23 de agosto de 2013.

PLANFOR recebeu, entre 1996 e 2002, durante o primeiro (1995-1998) e segundo (1999-2002) governos de Roseana Sarney. Cabia então, à Subgerência de Trabalho, a formulação das Políticas de Trabalho e Renda. Aquela se constituía em parte da Gerência Adjunta de Trabalho e Habitação, por sua vez parte da Gerência de Desenvolvimento Social (GDS) do Governo do Estado, no organograma do Governo Roseana Sarney, esta equivalente a atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES).

Uma avaliação externa do Programa foi realizada por uma equipe da UFMA, sendo integrada por vários pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) desta Universidade⁴¹. A experiência avaliativa tomou como base o período 1996 a 2001, e serviu como referência para um conjunto de estudos e pesquisas que desembocaram em uma diversificada produção acadêmica⁴².

Ao apresentar os resultados da avaliação, Guilhon e outros (2001), aponta, primeiramente, aspectos da concepção do PEQ que estavam em descompasso com a realidade do mercado de trabalho maranhense. O perfil de qualificação do PLANFOR partia de uma almejada “[...] formação mais geral que possibilite ao trabalhador a capacidade de aprendizagem contínua e incorpore os princípios de polivalência e multifuncionalidade, em conformidade com as exigências do novo paradigma produtivo e tecnológico emergente.” (GUILHON et al., 2001, p. 153).

Não obstante a visão moderna acerca da reestruturação produtiva e seus impactos sobre os processos de trabalho, o perfil *polivalente e multifuncional* não condizia com o perfil da demanda por trabalhadores da maior parte dos setores em processo de reestruturação produtiva no Estado do Maranhão, onde predominavam estratégias de racionalização baseadas na busca de novos mecanismos de redução de custos, sobretudo salariais, e de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho. (GUILHON et al., 2001).

O fato é que, segundo Guilhon e outros (2001), a estratégia do PLANFOR assumia o processo de reestruturação produtiva e sua relação com a demanda por trabalho qualificado como um *continuum* linear e homogêneo, sem levar em consideração que nas condições brasileiras (e maranhenses em particular), apenas uma minoria das empresas de ponta se engajavam em mudanças internas de caráter sistêmico, envolvendo inovações técnico-organizacionais, e nelas simplesmente não havia vagas para absorver a clientela do PEQ. Dessa forma, restava ao Programa apostar na qualificação de mão-de-obra autônoma

⁴¹ Os resultados da pesquisa avaliativa foram sintetizados em Guilhon e outros (2001).

⁴² A experiência serviu como referência direta ou indireta para as teses de doutorado de Lima (2004), Souza (2004), Guilhon (2005) e Pereira (2006). Diferentes aspectos da experiência foram abordados em Guilhon e outros (2001), Lima (2008) e Sousa (2008).

nas áreas de prestação de serviços e da pequena produção rural ou urbana, como sendo a alternativa mais viável em termos de perspectiva de ocupação das clientelas atingidas pelos PEQs – ou seja, configuravam-se aqueles determinantes já apontados na avaliação do PLANFOR realizada anteriormente, de estratégias de qualificação que preparavam, predominantemente, tão somente para *modernas formas de criação* ou para os *trabalhos sujos* (SOUZA, 2004), apostando na *preparação* de mão-de-obra “[...] excluída do mercado formal para buscar oportunidades de sobrevivência num mercado sem emprego formal.” (CAVALCANTI, 2004, p. 5). E, um aspecto particularmente perverso da estratégia estava na transferência da responsabilidade por não encontrar uma vaga de emprego para o próprio trabalhador, ao passo que o Estado se desresponsabilizava pela falta de empregos.

Ainda no campo da formulação do PEQ, a avaliação realizada aponta falhas no processo de planejamento das ações, com impactos negativos no processo de focalização dos beneficiários e seleção das entidades qualificadoras, com destaque para a ausência de “[...] um estudo sistemático e aprofundado sobre a realidade do mundo do trabalho local, capaz de subsidiar decisões cujos resultados aumentem as chances de emprego/ocupação dos futuros trabalhadores alunos.” (GUILHON et al., 2001, p. 158). Outro aspecto importante quanto ao processo de seleção de beneficiários, relaciona-se a uma falha no desenho do Programa que ensinava uma

[...] deficiência recorrente: o não estabelecimento de critérios didático-pedagógicos de inclusão dos interessados, comprometendo a necessária adaptação entre conteúdos/exigências do processo educativo e o perfil educacional, vocacional e socioeconômico da clientela engajada. (GUILHON et al., 2001, p. 178).

A desejada descentralização e formação de parcerias para o desenvolvimento das ações, de acordo com as diretrizes do PLANFOR, enfrentaria grandes obstáculos, em função da “[...] própria cultura política do Estado, tradicionalmente marcada por práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, bem como pela ausência de uma sociedade civil organizada.” (LIMA, 2004, p. 156). Destaca-se, em particular a baixa representatividade do Conselho Estadual do Trabalho (CONSET), que não poderia ir além de um papel meramente homologador e, ainda, o pequeno número de Conselhos Municipais do Trabalho constituídos e um conjunto ainda menor deles que fossem verdadeiramente operacionais. Dessa forma, já de saída, era possível antever a impossibilidade da descentralização das decisões, com os “[...] conselhos existindo somente no plano formal e as iniciativas e o controle financeiro fortemente concentradas na cúpula da Gerência do Desenvolvimento Social e no comando do Governo do Estado.” (LIMA, 2004, p. 157).

Outros problemas no desenho do PEQ, relacionavam-se à forma de seleção das entidades qualificadoras, predominantemente através de licitações públicas, o que favoreceu fortemente as instituições do *Sistema S*, e também instituições privadas com fins lucrativos, com claros problemas de aderência às necessidades do público-alvo e às diretrizes do PLANFOR:

O que se questiona em relação à participação desses dois grupos de executoras (Sistema S e empresas privadas) não é sua competência específica, mas sim o fato de que, em geral, elas se mostraram pouco familiarizadas com as peculiaridades da clientela atendida pelo PLANFOR e apresentaram dificuldade de incorporar, em sua prática, os aspectos inovadores pretendidos pela política, especialmente no tocante à educação profissional. (LIMA, 2004, p. 156).

Guilhon e outros (2001, p. 178) apontam outros problemas na formulação do PEQ, que impactariam

[...] negativamente seus resultados em termos de efetividade social: falta de focalização das ações em relação às demandas de mercado de trabalho, insuficiente articulação entre a qualificação e outros eixos da política de trabalho e as demais políticas públicas em desenvolvimento no Estado, insuficiente carga horária dos cursos para possibilitar a qualificação desejada e metodologias de ensino pouco adaptadas ao tipo de qualificação e ao tipo de público.

Durante o governo de José Reinaldo Tavares (2003-2006), embora o PEQ tenha continuado a existir formalmente, houve uma clara despriorização das atividades de qualificação profissional no Governo do Estado do Maranhão. Revelador desta despriorização é o texto publicado na Revista de Políticas Públicas (RPP) da UFMA, elaborado por Conceição Raposo (2004), à época professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFMA e ex-Secretária de Educação no Governo Edson Lobão (1991-1994). Segundo Souza e Lima (2012), o texto foi elaborado como subsídio para o Programa de Melhoria do Ensino (PME/MA), adotado no Governo de José Reinaldo Tavares. Uma leitura atenta do texto revela um diagnóstico da difícil situação do ensino público no Estado, abordando problemas como as dificuldades para a universalização do ensino fundamental, os obstáculos à expansão do ensino médio, a persistência do analfabetismo em parcela expressiva da população jovem e adulta e a baixa qualidade da educação oferecida em todos os níveis. No texto, sintomaticamente, não aparece qualquer menção ao tema da educação profissional no Maranhão, à experiência do PEQ/PLANFOR nos dois governos anteriores, ou ainda, ao intenso debate no plano nacional, entre as visões do ensino profissionalizante integrado à formação básica ou apartado da mesma, conforme abordado no capítulo anterior.

4.2 O mercado de trabalho e a emergência do tema da qualificação profissional na agenda das políticas públicas maranhense

O tema da qualificação profissional retornou aos debates públicos no cenário maranhense a partir de 2005, quando se tornou manifesta a aceleração do nível de atividades, a melhora dos indicadores do mercado de trabalho e o anúncio de um conjunto de investimentos nos segmentos de energia, sojicultura, celulose e papel, múmero-siderurgia e logística de transportes, com a elevação da procura por trabalhadores qualificados para atuarem nas obras de instalação dos empreendimentos.

Como reflexo desta mudança na conjuntura econômica,

Com a promulgação do Decreto nº 5.154/2004, o Estado do Maranhão implantou, em 2006, o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (EMIEP), modalidade esta subsidiada em um currículo que integra conteúdos da educação geral e profissional, em cumprimento às exigências legais. (MARANHÃO, 2011a, p. 23).

O fato é que, da mesma forma que no plano nacional, a mudança institucional não avançou para além das intenções. Com efeito, para concretizar *de fato* a integração da educação ao ensino médio seria necessário um investimento massivo na readequação da estrutura física das escolas da rede estadual de ensino, dotando-as de laboratórios, bibliotecas e salas de aula adicionais, requerendo também novas contratações e treinamento em massa para formar professores aptos a trabalhar os conteúdos e práticas profissionalizantes.

De acordo com Holanda (2014), a economia maranhense registrou crescimento real médio de 6,0% a.a. no período 2004 a 2010 (comparado a cerca de 3,0% a.a. no nível nacional, no mesmo período), impulsionada por quatro fatores principais: a) expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas em um contexto de valorização dos termos de intercâmbio, b) expansão das transferências federais; c) expansão do crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário; e, mais recentemente, d) a já aludida combinação de investimentos públicos e privados.

O mercado de trabalho maranhense respondeu a este ciclo expansivo com um processo de estruturação, ou seja, de ampliação do peso do trabalho formalizado (com carteira assinada, estatutário do serviço público ou militar, ou empregador) na composição da ocupação. Contudo, mesmo após este processo de estruturação, a participação dos trabalhadores protegidos pelo Estatuto do Trabalho na estrutura ocupacional era muito inferior ao plano nacional, conforme pode-se ver na Tabela 4. Assim, mesmo com uma expansão de 8,0% a.a. do emprego formal no Estado do Maranhão entre 2000 e 2010, a participação dos

Empregados formais no total dos ocupados era de 21,6% e os ocupados com situação formalizada perfaziam somente 28,4% dentre os ocupados no final do período.

Tabela 4 - Brasil e Estado do Maranhão: pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência por posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal (mil pessoas)

posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	2000		2010		2000 a 2010	
	Abs.	% total	Abs.	% total	Var abs	Var. % a.a.
Brasil Total	65.630	100,0	86.354	100,0	20.724	2,8
Empregados	43.694	66,6	61.177	70,8	17.482	3,4
Empregados - com carteira de trabalho assinada	23.929	36,5	39.107	45,3	15.178	5,0
Empregados - militares e funcionários públicos estatutários	3.693	5,6	4.651	5,4	958	2,3
Empregados - outros sem carteira de trabalho assinada	16.072	24,5	17.418	20,2	1.347	0,8
Conta própria	15.396	23,5	18.529	21,5	3.133	1,9
Empregadores	1.898	2,9	1.703	2,0	-195	-1,1
Não remunerados em ajuda a membro do domicílio	2.609	4,0	1.485	1,7	-1.123	-5,5
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	2.033	3,1	3.460	4,0	1.426	5,5
Maranhão Total	1.914	100,0	2.361	100,0	447	2,1
Empregados	809	42,3	1.322	56,0	513	5,0
Empregados - com carteira de trabalho assinada	237	12,4	511	21,6	274	8,0
Empregados - militares e funcionários públicos estatutários	119	6,2	139	5,9	20	1,5
Empregados - outros sem carteira de trabalho assinada	453	23,7	672	28,5	219	4,0
Conta própria	683	35,7	648	27,5	-35	-0,5
Empregadores	24	1,3	21	0,9	-3	-1,3
Não remunerados em ajuda a membro do domicílio	179	9,4	78	3,3	-101	-8,0
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	218	11,4	292	12,4	74	3,0

Fonte: Elaborada conforme informações do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro, 2001; _____. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2011.

Nota: Abs. = número de trabalhadores em termos absolutos.

Ou seja, um indicador do grau de desestruturação do mercado de trabalho maranhense, em comparação com o plano nacional, com importante influência sobre o desempenho dos programas de qualificação no Estado, é que em 2010 o grupo dos *Trabalhadores sem carteira de trabalho assinada* (28,5%), dos *Conta própria* (27,5%), somados ao grupo de *Trabalhadores para o próprio consumo* (12,4%) perfaziam 68,4% das ocupações (Tabela 4).

Na Tabela 5 podem-se observar os dados entre os dois períodos censitários, para comparar a evolução da população ocupada no Estado do Maranhão, segundo grupamentos de atividades, em comparação ao nível nacional. No plano nacional, a Indústria de Transformação, responsável por 13,3% da ocupação em 2000, gerou no período cerca de 1,84 milhão de vagas, um crescimento de 1,9% a.a. no período 2000 a 2010, que levou a uma perda de participação de 1,1 ponto percentual do grupamento de atividades na estrutura de

ocupação brasileira. Já a construção civil, com expansão de 3,3% a.a. na ocupação, gerou outros 1,73 milhões de vagas e teve sua participação elevada em 0,3 pontos percentuais no período. Já o setor terciário (Comércio e Serviços) gerou 12,2 milhões de vagas, contribuindo com 58,9% dos postos de trabalho gerados.

Tabela 5 - Brasil e Estado do Maranhão: pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por seção de atividade no emprego principal (antiga classificação, mil pessoas)

Seção de Atividade	2000	2010	Var. Abs	2000-10 %a.a.	Participação relativa (%)			
					2000	2010	Var. Abs	Var ppc.
Brasil Total	65.630	86.350	20.720	2,8	100,0	100,0	100,0	-
Agropecuária	11.771	11.836	65	0,1	17,9	13,7	0,3	-4,2
Indústria de transformação	8.757	10.598	1.841	1,9	13,3	12,3	8,9	-1,1
Construção	4.568	6.295	1.726	3,3	7,0	7,3	8,3	0,3
Comércio e reparação	10.899	14.987	4.088	3,2	16,6	17,4	19,7	0,7
Serviços	27.884	36.010	8.127	2,6	42,5	41,7	39,2	-0,8
Maranhão Total	1.914	2.361	447	2,1	100,0	100,0	100,0	-
Agropecuária	805	688	-117	-1,6	42,0	29,1	-26,0	-12,9
Indústria de transformação	116	121	5	0,4	6,1	5,1	1,1	-0,9
Construção	96	190	93	7,0	5,0	8,0	20,9	3,0
Comércio e reparação	240	389	149	4,9	12,6	16,5	33,3	3,9
Serviços	582	789	207	3,1	30,4	33,4	46,3	3,0

Fonte: Elaborada conforme informações do IBGE (2001, 2011).

Nota: Var. Abs. = variação do número de trabalhadores em termos absolutos. Var ppc. = variação em pontos percentuais.

No caso do Maranhão, a aceleração do crescimento econômico levou a uma expansão da ocupação de apenas 2,1% ao ano. Esta reduzida taxa de crescimento da ocupação, em comparação com o nível nacional, entretanto, esconde enormes disparidades na dinâmica setorial da ocupação no Maranhão. De um lado, não obstante uma década de forte dinamismo do agronegócio no Estado, em grande parte devido à expansão das áreas plantadas de soja e de eucalipto, assistiu-se ao fechamento de 117 mil ocupações no setor agropecuário, um ritmo de -1,6% a.a. Neste cenário, a indústria de transformação gerou apenas 5 mil postos de trabalho (expansão de 0,4% a.a.), contribuindo com apenas 1,1% das vagas no período.

De outro lado, a construção civil, impulsionada pela expansão do crédito imobiliário e pelas obras de infraestrutura, gerou 93 mil vagas na 1ª década do século, com uma vertiginosa expansão de 7,0% a.a., tendo gerado 20,9% dos postos de trabalho na década intercensitária. O segmento terciário gerou 356 mil vagas, sendo o grande responsável pela absorção de mão de obra no período, sendo 33,3% das vagas geradas pelo grupamento Comércio e Reparação, que registrava crescimento da ocupação de 4,9% a.a., enquanto 46,3%

das vagas eram geradas pelo grupamento de Serviços, com expansão da ordem de 3,1% ao ano.

Desse modo, enquanto destruíam-se ocupações no segmento agrícola de subsistência e a demanda por trabalhadores da indústria de transformação estagnava, crescia exponencialmente a demanda por trabalhadores da construção civil, por vendedores e por trabalhadores da área de serviços, como por exemplo técnicos em enfermagem e enfermeiros, professores, técnicos e profissionais em Tecnologia da Informação, Segurança do Trabalho, entre outras especialidades.

Para compreender-se adequadamente a natureza do problema de forte redução das ocupações agrícolas e êxodo rural que se mantém no período atual no Maranhão, é importante analisar-se “[...] a questão fundiária, que constitui um dos mais importantes determinantes da formação social maranhense” e se manifesta de forma concreta

[...] através do processo de concentração e exclusão progressiva de grande parcela do campesinato do acesso à propriedade terra. A forma como se desenvolveu este processo condicionou de forma decisiva o processo de exclusão social, a partir da constituição de um mercado interno restringido. (HOLANDA, 2014, p. 116).⁴³

Data da década de 1960 a institucionalização de uma legislação⁴⁴ que, ao mesmo tempo em que permitia a sumária remoção dos ocupantes das terras do Maranhão, sem levar em consideração o tempo de permanência anterior e/ou a comprovação da utilização produtiva das mesmas, permitia a aquisição de grandes glebas de terras por empresas com acesso às informações, assessoria jurídica e relações favorecidas com a administração pública, sendo ainda beneficiadas por incentivos fiscais da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

A partir de meados da década de 1980, teve início no Maranhão um processo de acelerada concentração fundiária, com a rápida diminuição do contingente de pequenos produtores agrícolas e a aceleração do êxodo rural, principalmente em direção às cidades médias e à capital do Estado. Entre os anos de 1985 e 2006 houve um declínio de 45,7% no número total de estabelecimentos agrícolas no Maranhão (uma redução média anual de 2,9%), enquanto que a área de lavoura se expandia 212,6% no mesmo período (expansão média de 5,6% ao ano).

⁴³ Este parágrafo e os quatro seguintes basearam-se no artigo do autor *Estruturas de longa duração e seus condicionantes sobre a formação e a dinâmica recente do mercado de trabalho maranhense* integrante do Livro *Ensaio sobre a Economia Maranhense*, publicado pelo Conselho Regional de Economia - Seção Maranhão (CORECON/MA), em 2014, organizado pelo Professor José Lúcio Alves Silveira.

⁴⁴ Trata-se da Lei nº 2.979, de 17 de julho de 1969, assinada pelo então governador José Sarney e completada pela Lei das Ações Discriminatórias (Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976), sob o governo de Nunes Freire.

Neste processo acelerado de concentração fundiária a exclusão dos pequenos produtores autônomos do campo implicou, em expressiva redução da ocupação no campo, que se manteve durante o período 2000 a 2010, conforme pode ser observado na Tabela 5. Não obstante, o Estado do Maranhão permanece em destaque como o Estado com a maior participação relativa de pequenas propriedades rurais e com a maior parcela da população ocupada dedicada às atividades agropecuárias e extrativistas tradicionais. No entanto, é ainda hoje um Estado fortemente dependente das importações de alimentos. Temos, por conseguinte, que qualquer estratégia de desenvolvimento que possa ser formulada para o Maranhão, deve ter na questão fundiária e no tema da ocupação agrícola um de seus vértices.

Por outro lado, no que tange ao nível educacional da PIA, houve no período 2000 a 2010, no nível nacional, uma expressiva elevação da escolaridade, de acordo com os dados do Censo. Pode-se observar, na Tabela 6, que em 2010, uma parcela de 61,5% da PIA brasileira havia concluído o ensino fundamental, enquanto que 30,7% haviam concluído o ensino médio e 12,7% tinham obtido o grau universitário.

Tabela 6 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por grupos de anos de estudo na semana de referência (Mil pessoas)

Nível de instrução	2000	2010	Var. Abs	2000 a 2010 %a.a.	Participação relativa		
					2000	2010	Var ppc
Brasil Total	65.630	86.354	20.724	2,8	100,0	100,0	-
Sem instrução e fundamental incompleto	35.324	33.205	-2.120	-0,6	53,8	38,5	-15,4
Fundamental completo e médio incompleto	10.826	15.348	4.522	3,6	16,5	17,8	1,3
Médio completo e superior incompleto	14.129	26.482	12.354	6,5	21,5	30,7	9,1
Superior completo	4.745	10.940	6.195	8,7	7,2	12,7	5,4
Não determinado	606	379	-227	-4,6	0,9	0,4	-0,5
Maranhão Total	1.914	2.361	447	2,1	100,0	100,0	-
Sem instrução e fundamental incompleto	1.373	1.190	-183	-1,4	71,8	50,4	-21,4
Fundamental completo e médio incompleto	197	378	182	6,8	10,3	16,0	5,8
Médio completo e superior incompleto	282	625	343	8,3	14,7	26,4	11,7
Superior completo	37	159	122	15,8	1,9	6,7	4,8
Não determinado	25	10	-16	-9,3	1,3	0,4	-0,9

Fonte: Elaborada conforme informações do IBGE (2001, 2011).

Nota: Var. Abs. = variação do número de trabalhadores em termos absolutos. Var ppc. = variação em pontos percentuais.

No caso do Maranhão, em 2010, uma parcela de 50,4% da PIA não havia completado o ensino fundamental, 26,4% possuíam o segundo grau completo e somente 6,7% haviam obtido o grau universitário (Tabela 6). Não resta dúvida que o grau de escolarização

se constitui em fator capaz de influenciar de forma expressiva o desempenho dos programas de qualificação profissional em cada contexto específico. (OLIVEIRA; RIOS-NETO, 2007).

As demandas da classe empresarial em relação à falta de trabalhadores qualificados transformaram o tema da Educação Profissional em *issue*, reconquistando destaque no debate público maranhense. Em outubro de 2008, a Associação Brasileira de Metalurgia e Materiais (ABM, 2008, p. 30) publicava um estudo prospectivo do setor siderúrgico brasileiro, com destaque para o polo guseiro de Açailândia, no Maranhão, no qual afirmava-se que “[...] a falta de trabalhadores qualificados freia o crescimento”, comprometendo “[...] a qualidade, a segurança, a durabilidade e a manutenção das estruturas.”

Como um dos reflexos do destaque que assumira o *issue* da educação profissional no debate público maranhense, temos, na eleição de 2010, os programas dos candidatos com maior densidade eleitoral abordando o tema da educação profissional como um elemento de destaque nos planos de governo: assim como, no plano nacional, o tema voltava para uma posição de destaque na agenda das políticas públicas maranhense

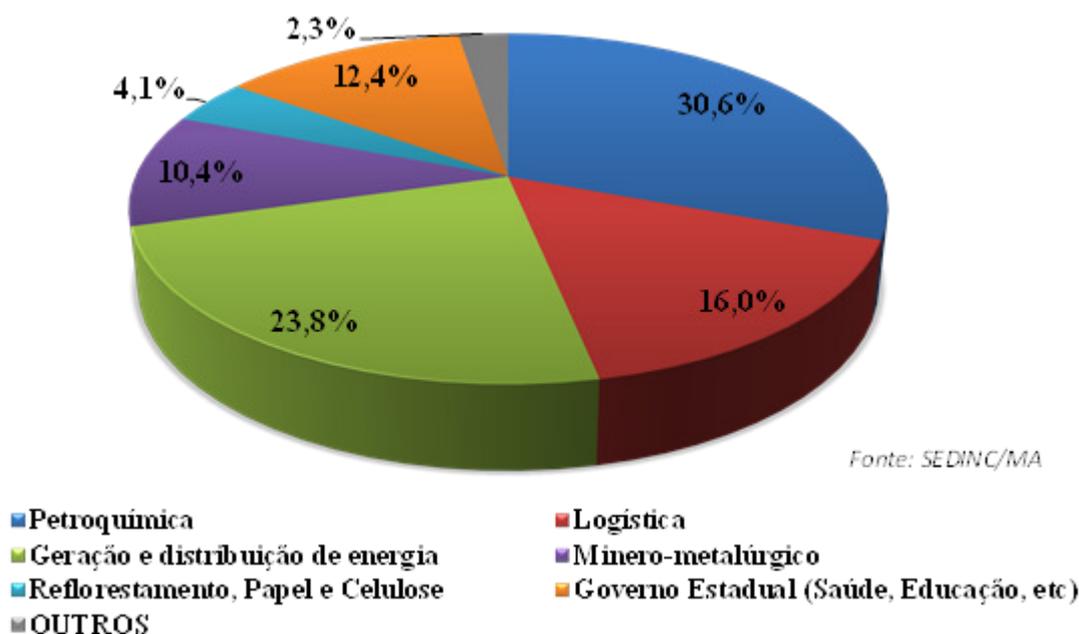
O Programa de Governo apresentado pelo candidato derrotado Flávio Dino (2010), comprometia-se com a “Implantação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, ampliando e integrando políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de seguro desemprego.” Por seu lado, a candidata vitoriosa no pleito de 2010, Roseana Sarney, defendia em seu Programa de Governo a expansão da “[...] rede de centros de educação profissional, na cidade e no campo, em compatibilidade com as potencialidades econômicas do Estado e dos municípios, levando em conta as exigências do mercado de trabalho.” (SARNEY, 2010). O Programa trazia também, dentre as propostas de educação, “[...] desenvolver programas voltados para a educação no meio rural, levando em conta as potencialidades agrícolas e pesqueiras, observadas as peculiaridades geoeconômicas.” (SARNEY, 2010).

No início do 4º Governo Roseana Sarney, delineava-se um vultoso conjunto de novos investimentos estimados pelo Governo em R\$ 100 bilhões, os quais, além da Refinaria Premium I da Petrobras (projeto estimado à época em R\$ 35 bilhões), incluíam uma siderúrgica, cimenteiras, uma fábrica de pasta de celulose, uma usina hidrelétrica, projetos de extração de gás natural, duas termelétricas, usinas eólicas, ampliação das instalações portuárias, estradas, duplicação da Estrada de Ferro Carajás, um complexo integrado produtor de carne de frango, cervejarias e engarrafadoras de refrigerantes⁴⁵. Os valores estimados pelo

⁴⁵ Além do Projeto da Refinaria Premium I, que se encontrava em fase de terraplenagem no município de Bacabeira (região metropolitana de São Luís), estavam em andamento ou em fase de projeto “[...] a construção

Governo para o bloco de investimentos em instalação atingiam cerca de 2,5 vezes o PIB estimado para o Estado em 2012 e deveriam, de acordo com projeções realizadas à época pela Secretaria de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SEDINC), demandar a geração de 200 mil postos de trabalho, entre atividades envolvidas diretamente nas obras e aquelas envolvidas indiretamente (serviços de hospedagem, alimentação, transporte, entre outros), assim como o efeito renda gerado. (**Gráfico 2**).

Gráfico 2 - Composição dos investimentos anunciados e em andamento no Estado do Maranhão (R\$ 100 Bilhões) - 2010 a 2016



Fonte: MARANHÃO. Governo do Estado. Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão. São Luís: CECTEC, SEDINC, SETRES, SEDUC, 2011a.

Não à toa, diante de Projetos de Investimento tão vultosos, em 2011, no início do quarto mandato de Roseana Sarney, o tema da escassez de trabalhadores qualificados pontificava como grande preocupação do empresariado maranhense. Em reunião na sede da FIEMA, da qual participavam secretários de Estado e representantes do empresariado, Edilson Baldez, então presidente da FIEMA, apontava, ainda no início de 2011, a carência generalizada de mão-de-obra qualificada no Estado, para as atividades industriais, classificando a situação como um *colapso*. Na mesma reunião, o então SEDINC do Maranhão, Maurício Macedo, afirmava que havia “[...] um déficit de pelo menos cem mil

da fábrica de celulose em Imperatriz. A Votorantim começará a produzir cimento em São Luís a partir de outubro. A MPX implanta termelétricas em São Luís e no município de Santo Antônio dos Lopes. A Gusa Nordeste conclui, ainda este ano, sua planta siderúrgica de Açailândia, e já começou a produzir cimento. A Notaro Alimentos implanta em Balsas projeto de produção de carne de frango, enquanto que a Schincariol duplica a fábrica de Caxias e a AmBev a sua planta de São Luís.” (ROSÁRIO..., 2011).

trabalhadores qualificados no Maranhão, e que esta realidade constituía um problema emergencial.” (DIAS, 2011). Vê-se, portanto, que a demanda por ações emergenciais para qualificar trabalhadores havia se estabelecido como um dos temas prioritários da agenda de políticas públicas no Maranhão.

Ao analisar-se o tema do papel que os trabalhadores maranhenses poderiam desempenhar no processo de instalação do bloco de investimentos em andamento e planejados para o Estado, é importante indagar-se sobre o perfil típico exigido nas obras de instalação de grandes projetos na área de infraestrutura. Um bom indicador para esta questão foi sinalizado pela Petrobras ao anunciar o cronograma de obras de instalação da Refinaria Premium I, que seria implantada no município de Bacabeira, no período 2010 a 2014, e que geraria, segundo documentos divulgados pela empresa, cerca de “[...] 125 mil empregos diretos, indiretos e via efeito-renda”, sendo que na fase de “pico da obra da refinaria”, não menos que “25 mil pessoas” estariam “envolvidas na implantação”, enquanto que já na fase das obras civis seriam “mobilizadas cerca de 15 mil pessoas”. (FERNANDES, 2009).

O Projeto Premium I, portanto, demandaria isoladamente cerca de 65% do contingente de trabalhadores que seriam mobilizados na instalação do bloco de investimentos anunciado. Era um projeto superlativo: em sua plena operação, a refinaria deveria processar o equivalente a 600 mil barris de petróleo/dia, cerca de 1/3 da capacidade instalada naquele momento de refino de combustíveis do país, e deveria exportar a metade de sua produção sob a forma de diesel Premium para o mercado europeu. Na fase de operação, entretanto, previa-se somente a geração de cerca de 1,5 mil empregos diretos e indiretos. (FERNANDES, 2009).

Os segmentos industriais de construção civil, fabricação, instalação e montagem de estruturas metálicas, elétrica, mecânica e hidráulica, a produção de uniformes e EPI (equipamentos de proteção industrial), além de serviços voltados às empresas, tais como transporte, alimentação e hospedagem, SMS (saúde, meio ambiente e segurança), comunicações, locação e manutenção de equipamentos, vigilância e segurança, elaboração e análise de projetos, intermediação financeira, dentre outros, exemplificam o relevante papel indutor que seria exercido pelo novo investimento. (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - PERNAMBUCO, 2008, 2010).

Um dos aspectos a serem destacados nas informações divulgadas pela Petrobras é que 60% dos empregos gerados nas obras de instalação estariam no segmento chamado montagem eletromecânica, enquanto 32% das vagas geradas estariam na construção civil e 8% eram classificados como *gerenciamento/engenharia de campo*. Haveria também um contingente de oportunidades de emprego geradas indiretamente pelo empreendimento,

principalmente nos segmentos de “[...] transporte de pessoal, manutenção predial; mensageiro; apoio administrativo (secretaria; copiadora; arquivo etc.); fornecimento de refeições; hospedagem.” (LAMARTINE, 2009).

O predomínio absoluto das vagas de emprego direto que seriam geradas na fase de obras civis e de montagem eletromecânica pressupunha uma formação técnica e/ou experiência profissional prévia. As vagas citadas em documentos divulgados pela Petrobras incluíam as especialidades de “Caldeireiro, encanador, pedreiro, pintor, isolador, encanador, soldador, eletricista, encarregados (elétrica, estrutura, solda, civil, etc.), desenhista, projetista, instrumentista, supervisor técnico, engenheiros, inspetores e gerentes (de empreendimento, de C&M, etc.)” (OLIVEIRA, 2008).

As formas típicas de contratação mobilizadas pela Petrobras para o Projeto Premium I (e em todos os projetos de engenharia de grande porte naquela época, assim como nos dias atuais) envolvem a mobilização das chamadas EPCistas, empresas de grande porte que, por sua vez, subcontratam empresas de porte menor, as chamadas quarteirizadas. É comum, no caso dos processos de seleção das empresas fornecedoras de produtos e serviços, que a Petrobras e as empresas EPCistas utilizem “[...] critérios próprios para pontuar os fornecedores, bonificando as empresas em função da qualificação dos empregados qualificados, se na presença de certificação, inclusive no caso de prestadores de serviços.” (BRITTO, 2013, p. 14). No caso da construção civil, exigia-se para as funções mais básicas, a exemplo de ajudante de pedreiro e pedreiro não especializado, o 1º grau completo e familiaridade com a leitura de plantas, croquis e esquemas simplificados, que pressupunham familiarização prévia e capacidade de abstração. Este perfil de escolaridade e tais habilidades constituíam barreiras que impediram muitos dos trabalhadores da construção civil maranhenses conseguir se colocar nas obras de terraplenagem para a instalação da refinaria, que se iniciaram em 2010 e foram concluídas ao final de 2012, quando então o projeto foi paralisado, tendo sido encerrado no início de 2015.

É neste contexto de forte aceleração da atividade econômica e perspectiva da instalação de grandes projetos no Estado que se formula o Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão – Programa Maranhão Profissional, cuja concepção política vamos analisar a seguir.

4.3 Avaliando o objetivo principal e as metas do Programa Maranhão Profissional

É no contexto de uma conjuntura de forte aceleração da atividade, na presença de investimentos de grande porte se instalando no Estado do Maranhão, escassez de

trabalhadores qualificados e sob o enquadramento institucional definido em nível nacional, apresentado anteriormente, que se apresenta o Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão - Maranhão Profissional, o qual anunciava a pretensão qualificar cerca de 400 mil pessoas, além de criar de forma permanente cerca de 80 mil novas vagas no sistema de qualificação profissional do Estado, entre 2011 e 2014. Segundo o documento explicativo do Programa, seriam aplicados em torno de R\$ 777 milhões na ampliação e reestruturação do sistema de educação profissional maranhense, na formação de novos docentes e de capital humano, bem como implantação e readequação de estrutura física do sistema educacional. (MARANHÃO, 2011a).

O Programa Maranhão Profissional tinha metas ousadas também no que se refere à amplitude das modalidades de qualificação oferecidas. Sua estratégia compunha-se de duas fases: na primeira fase, iniciada em 2011 e com duração até 2014, ofereceria cursos nos níveis de “[...] educação inicial e continuada, técnica, além de programas voltados ao reforço escolar (aumento e melhoria da escolaridade formal).” (MARANHÃO, 2011a, p. 25). A segunda fase, que se iniciaria menos de um ano depois, também com duração até 2014, articularia ao Programa, além dos níveis contemplados na primeira fase, “[...] a educação empreendedora e a educação superior.” (MARANHÃO, 2011a, p. 25). O Programa Maranhão Profissional previa ainda a “[...] capacitação profissional, a formação de docentes, o fortalecimento da estrutura física da rede de educação formal e do sistema de ciência, tecnologia e inovação do Estado.” (MARANHÃO, 2011a, p. 2).

No momento do Lançamento do Programa, conforme mencionado, foi divulgado um Documento de Referência do Programa, contendo os objetivos a serem alcançados, a concepção de qualificação profissional escolhida, as parcerias institucionais a serem mobilizadas, a metodologia de estimação da demanda por qualificações, enfim um conjunto de elementos da estratégia do Programa Maranhão Profissional. No texto de apresentação pode-se ler que:

O Programa Maranhão Profissional é uma ferramenta de gestão da formação profissional orientada nos domínios operacionais e estratégicos, com ações destinadas a atender à demanda de contratação das empresas já estabelecidas ou empreendimentos em fase de implantação no Maranhão. O programa visa aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da formação profissional de pessoas no Estado. (MARANHÃO, 2011a, p. 6).

Colocava-se, portanto, de maneira formal, como objetivo principal do Programa o atendimento às “[...] demandas de contratação de trabalhadores qualificados das empresas já estabelecidas ou empreendimentos em fase de implantação no Maranhão.” (MARANHÃO, 2011a, p. 6). Nesse sentido, já de saída, ao priorizar o atendimento às demandas empresariais,

deixando em segundo plano as necessidades dos indivíduos que seriam qualificados, busca-se distinguir-se de qualquer perspectiva assistencialista. Tratava-se de atender às demandas empresariais, buscando “[...] aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da formação profissional de pessoas do Maranhão.” (MARANHÃO, 2011a, p. 6).

O Programa define-se como “[...] uma ferramenta de gestão da formação profissional orientada nos domínios operacionais e estratégicos”, uma elaboração retórica de difícil apreensão em uma primeira abordagem, cujos termos merecem ser analisados mais detidamente. *Ferramenta* sugere um instrumento constituído e mobilizado para uma utilização pragmática, instrumental, avaliada precisamente por sua capacidade de “[...] aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da formação profissional de pessoas no Estado.” (MARANHÃO, 2011a, p. 6).

Formação profissional, por sua vez, é um termo mais restrito do que *qualificação profissional*, no sentido de que costuma ser utilizado para se referir à educação formal (escolarização), enquanto que *qualificação profissional* refere-se à soma dos conhecimentos obtidos na educação escolar, na formação técnica e na experiência profissional, abrangendo ainda, “[...] no modelo das competências da sociedade flexível [...] a capacidade de mobilizá-los para resolver problemas e enfrentar os imprevistos nas situações de trabalho.” (SOUZA, 2008, p. 163). Aparentemente, no entanto, os autores do Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional não estavam conscientes destas diferenças conceituais, e provavelmente imaginavam que o termo *formação profissional* pudesse denotar um conjunto de ações de qualificação articuladas entre si, customizadas para o perfil específico de cada indivíduo, com a capacidade de *formá-lo*, de alçá-lo a um nível de *profissionalismo*.

Quanto a “Orientada nos domínios operacionais e estratégicos”, ao contrastar os dois termos, *operacional* e *estratégico*, poderia estar se referindo, de um lado, em termos *operacionais*, conforme detalhado na estratégia do programa, à permanente disposição de maximizar o uso da “[...] ferramenta de gestão da formação profissional”, no sentido da capacidade de mobilizar toda a rede pública e privada de qualificação existente no Estado, assim como os programas federais existentes, conforme detalhado a seguir no Documento de Referência. (MARANHÃO, 2011a, p. 6). *Estratégicos*, por fim, em contraste com *operacional*, dá a ideia de que existe uma imagem-objetivo, uma meta mais ampla a ser alcançada, em um horizonte de tempo mais largo, que se relaciona com o desenvolvimento econômico e social do Maranhão. E o que é necessário investigar, é qual a concepção de desenvolvimento econômico e social que se coloca como imagem-objetivo das políticas de

qualificação profissional mobilizadas, em conjunto com outras políticas estruturantes de Governo.

Em entrevista concedida ao Observatório Social e do Trabalho do GAEPP, em junho de 2013, o Coordenador Estadual do Programa Maranhão profissional, Fernando Lima foi bem específico em relação aos objetivos do programa:

O Programa Maranhão Profissional foi concebido exatamente para captar as demandas dessas empresas que se instalam no Estado, para fazer uma capacitação prévia da mão de obra e evitar que os trabalhadores sejam recrutados em outros Estados, buscando também evitar a formação de um bolsão de pobreza ao redor dos empreendimentos. (LIMA, 2013, p. 1).

Interessante o Coordenador Estadual do Programa apontar, como possível ganho colateral da estratégia, o impedimento à formação de um bolsão de pobreza ao redor do empreendimento. Uma reflexão rápida sobre esta afirmação evidencia a inexistência de mecanismos no Programa que pudessem efetivamente contribuir para isto. Tais mecanismos, como se sabe, têm a ver com ações de planejamento (ordenamento do uso do solo urbano e utilização de outros instrumentos de gestão territorial) e com investimentos em infraestrutura urbana e em projetos que pudessem efetivamente gerar emprego e renda para os segmentos da PEA do entorno do Projeto que não poderiam ser engajados diretamente nas obras de instalação dos Projetos.

No Documento de Referência há ainda o comprometimento com uma meta ambiciosa em relação à participação de trabalhadores maranhenses no contingente de trabalhadores que seriam engajados nas obras de instalação dos projetos: “O principal objetivo deste Programa é promover a capacitação profissional das pessoas, a fim de que pelo menos dois terços das vagas ofertadas sejam preenchidas por trabalhadores maranhenses.” (MARANHÃO, 2011a, p. 12).

De maneira complementar à estratégia de qualificação e de forma a permitir seu avanço, o Programa Maranhão Profissional assume o objetivo de ampliar a capacidade do sistema de qualificação profissional já existente no Estado, através de um Programa de Formação de Recursos Humanos “[...] voltado para o atendimento de necessidades específicas, como as de pesquisa e inovação tecnológica” e proporcionando “[...] incentivo à formação técnica, tecnológica, de graduação e de pós-graduação.” (MARANHÃO, 2011a, p. 16). Entretanto, não obstante a formalização destes importantes objetivos, o Documento de Referência é omissivo no que tange à descrição das ações necessárias para alcançar estas metas.

Outros objetivos estratégicos não menos importantes são denominados no Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional, sem que haja qualquer

detalhamento a respeito das articulações institucionais, das ações administrativas e dos recursos financeiros necessários para garantir tais objetivos:

De modo mais detalhado, as questões mais urgentes a serem superadas nos próximos anos são: disponibilidade de mão de obra técnica adequada, treinada e qualificada; dedicação de tempo de trabalho para formação; investimentos em programas de capacitação interna; recursos financeiros; e custos de formação. (MARANHÃO, 2011a, p. 16).

Da forma como colocado, o parágrafo, na verdade parece inacabado, ou melhor, anotações para propostas que não foram desenvolvidas ou formalizadas.

4.4 Sujeitos e interesses institucionais envolvidos no contexto do Programa

Na análise dos créditos pela elaboração do documento é possível perceber alguns indícios relacionados à composição de interesses envolvidos na construção do Programa, a partir dos atores e instituições envolvidos (e também pelos que *deveriam*, mas *não estavam envolvidos*). A autoria do documento é creditada a cinco instituições, sendo a primeira delas (não respeitando a ordem alfabética), a SEDINC, à época comandada por José Mauricio de Macedo Santos, ex-funcionário de carreira do Consórcio Produtor de Alumínio do Estado (ALUMAR)⁴⁶. A SEDINC funcionava como porta de entrada dos grandes empreendimentos no Estado, tendo também como função a atração de investimentos. Vemos que o protagonismo da SEDINC, cujo titular indicara o Coordenador Estadual do Programa, Fernando Lima, indica o forte comprometimento do Programa Maranhão Profissional em atender às demandas por trabalhadores qualificados das grandes empresas que se instalavam no Maranhão.

Participaram da elaboração do documento também as Secretarias de Estado da Educação (SEDUC), comandada na época por João Bernardo Bringel e a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico (SECTI), comandada por Olga Simão. O Coordenador Estadual do Programa Maranhão Profissional, Professor Fernando Lima, pertence aos quadros do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) e assumia a função como Secretário Adjunto de Formação Profissional da SECTI. Vemos, portanto, que o Programa se abrigara na área de Ciência e Tecnologia, tendo a indicação de seu dirigente máximo sido realizada por um Secretário de Indústria e Comércio, ficando clara a diferença de sua concepção em relação ao PEQ, analisado anteriormente, que implantou no Maranhão as diretrizes do PLANFOR e era

⁴⁶ A ALUMAR é um consórcio formado pela Associação da Alcoa do Brasil S/A com a Billiton Metais S/A, para beneficiamento de bauxita e produção de alumínio.

abrigado na GDS, o órgão que corresponde hoje à SEDES, o órgão do Governo do Maranhão responsável pelas ações de assistência social.

Por fim, além das três Secretarias de Estado mencionadas, figuravam entre os elaboradores do documento, o IFMA, representado por seu Reitor, José Ferreira Costa (que viria a se tornar o Secretário de Ciência e Tecnologia a partir de abril de 2013) e a FIEMA, representada por seu Presidente, Edilson Baldez. É importante chamar a atenção para o fato de que entre os formuladores do programa, e com forte protagonismo, encontravam-se instituições que exerceriam um papel predominante como ofertantes das qualificações e, portanto, receptoras de fundos públicos federais destinados aos programas de qualificação. Da mesma forma situava-se o IFMA, na qualidade de instituição formuladora do programa e com quadros pertencentes à mesma assumindo tanto a Coordenação Estadual do Programa Maranhão Profissional como a titularidade da Secretaria de Estado no qual o mesmo estava abrigado.

No arranjo institucional do Programa Maranhão Profissional percebe-se, portanto, o duplo papel exercido pelo IFMA e pela FIEMA, esta, na qualidade de instituição que abriga o SENAI e o SESI, sendo que na qualidade de executores de convênios do PRONATEC, o IFMA e o SENAI (além do SENAC) estariam entre os maiores ofertantes de qualificações. De saída percebe-se, portanto, um potencial conflito de interesses das instituições que exerciam simultaneamente o papel de formuladoras e de executoras das ações de qualificação profissional. Configura-se também o que Cavalcanti (2004, p. 165), analisando a experiência do PLANFOR, chamou de “[...] privatização das ações de qualificação profissional”, “[...] mascarada pela contratação de entidades privadas para aplicar os cursos.”

Cumpra acrescentar que foram classificadas como *colaboradoras* no processo de elaboração do Documento (e nesta ordem), as Secretarias de Gestão e Previdência (SEGEP), comandada à época por Fábio Gondim Pereira da Costa, e a Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária (SETRES), sob a gestão de José Antônio Barros Heluy, a bem da verdade, ambas as Secretarias com uma participação muito reduzida, apenas homologatória, se tanto, nos eventos do lançamento do Programa. No caso específico da SETRES, detentora de um exíguo orçamento e com muito reduzida capacidade de articulação política, estava sob a gestão da mesma a interface do Governo do Estado com o SINE, o qual deveria (ao menos no desenho) ter um papel de destaque na execução do Programa.

A composição da equipe de elaboração do Programa Maranhão Profissional também era reveladora do jogo de forças e de interesses que orientavam a construção institucional do Programa: pelo Governo do Estado faziam se representar as Secretarias

Estaduais de Ciência e Tecnologia, da Educação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (e sem a participação da SETRES, ainda que a mesma aparecesse na capa do Documento de Referência do PMP como co-autora – mas não nos créditos internos ao livro, pela participação no desenvolvimento do Programa). As demais entidades que participaram da construção do programa eram de interesse profissional, já mencionadas (além do SENAI, o SENAC), ou empresas privadas de grande porte já em operação no Estado (ALUMAR e VALE), além de organização não governamental de cunho empresarial (Instituto de Cidadania Empresarial – ICE) e uma empresa privada especializada em ensino corporativo à distância, a Unyca/CDP - Centro de Desenvolvimento Profissional⁴⁷.

O Programa Maranhão Profissional foi lançado em 11 de maio de 2011. Já o PRONATEC seria lançado em 29 de setembro do mesmo ano, de modo que não poderia constar no Documento de Referência do PMP formas de articulação ao que se tornaria a principal modalidade de articulação institucional de suas ações, seja no que tange à oferta dos cursos de FIC, estes principalmente através das instituições do *Sistema S* – SENAI/SESI e SENAC, seja no que tange à oferta dos cursos técnicos de 2º grau, através do IFMA. O próprio PRONATEC, no entanto, opera dentro da institucionalidade do Programa Nacional de Qualificação - PNQ, que simplesmente é ignorado no documento. Simplesmente não há qualquer menção ao *nome* PNQ no Documento de Referência. Assim, por exemplo, não há qualquer menção a respeito das modalidades preferenciais do PNQ a serem mobilizadas – *PlanTeQ*, *PlanSeQ* ou *ProeSeQ*, ou às estruturas de governança previstas no PNQ, que tinha nos Conselhos Estadual e Municipais de Trabalho e Renda, *locus* de originação de demandas, de formulação de projetos, de fiscalização e de divulgação das ações.

Outra lacuna que impressiona no documento é a falta de qualquer menção ao tema da intermediação com o mercado de trabalho, um tema que é estratégico em programas de qualificação profissional, no qual a relação com o SINE tem destaque, principalmente no processo de execução de ações do PRONATEC. Neste ponto, chama atenção a desarticulação da SETRES em relação ao processo de construção do Programa Maranhão Profissional, uma vez que, como já adiantado, normalmente esta Secretaria tem a função de desenvolver relações institucionais da administração pública estadual com o SINE.

Por outro lado, existe no Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional, uma menção ao Programa Brasil Profissionalizado, como referência na

⁴⁷ Pode-se ler no site da empresa: “A UNYCA|CDP – Centro de Desenvolvimento Profissional – é uma empresa especializada em educação e comunicação corporativa a distância. O principal objetivo é construir um elo entre educação acadêmica e educação corporativa, oferecendo uma grade de cursos multidisciplinares com foco prático ministrado por parceiros de conteúdo renomados.” (UNYCA/CDP, 2016).

articulação com programas federais de qualificação profissional, mas não há aderência ou sequer menção às condicionalidades daquele Programa, a exemplo da articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais; do desenvolvimento de atividades de estágio e aprendizagem no ambiente de trabalho, para no mínimo 30% dos qualificandos; da articulação do ensino profissional à modalidade de EJA e da oferta da opção integrada sob a modalidade de ensino à distância.

A verdade é que o Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional desconhece aspectos essenciais da institucionalidade dos programas federais que pretendia mobilizar, e não faz sequer uma menção às principais modalidades de qualificação que seriam necessariamente mobilizadas pelas ações definidas – o PlanTeQ e o PlanSeQ. Esta omissão, em nossa avaliação, não é um acidente, mas explica-se pela tentativa de maximizar os ganhos políticos que adviriam da circunstância do Governo do Estado ser visto pela população como o provedor de um amplo conjunto de cursos e ações de qualificação profissional, quando na verdade a maior parte das ações e do financiamento proviriam do Governo Federal, em particular dos MEC e do MTE (FAT). Havia também, como já observado por Souza (2004, p. 167), no caso do PLANFOR, mas que se aplica perfeitamente ao caso em questão, que “[...] ganhos políticos [que] resultavam das condições de negociar com as instituições qualificadoras o papel das mesmas na utilização dos recursos oriundos do FAT.”

4.5 Concepção de qualificação profissional que fundamenta o Programa

Qual concepção de qualificação profissional norteava a estratégia do Programa Maranhão Profissional? No Documento de Referência do Programa, há uma frase que condensa de maneira bem didática a concepção de qualificação profissional intrínseca às ações elencadas: “Programas de treinamento vocacional têm contribuído diretamente para o aumento da distribuição de renda, assegurando a empregabilidade de trabalhadores qualificados (IBGE/PNAD 2009⁴⁸).” (MARANHÃO, 2011a, p. 10).

Assim, as ações priorizadas pelo Programa aumentavam as chances de assegurar a *empregabilidade* dos trabalhadores qualificados. O termo *empregabilidade* é bastante rico em significados, como vimos nas análises realizadas sobre os impactos da reestruturação produtiva sobre as relações de trabalho em termos mundiais (Capítulo 1) e também nas políticas, planos e programas de qualificação profissional brasileiras articuladas no nível federal no período pós 1990 (Capítulo 2).

⁴⁸ Buscou-se na PNAD 2009 qualquer referência a esta afirmação, sem sucesso. A PNAD 2007 incluiu um estudo especial sobre Qualificação Profissional da População Economicamente Ativa brasileira.

De forma sintética, a utilização do termo *empregabilidade* como base da concepção de qualificação profissional inscrita do Programa Maranhão Profissional, estava em sintonia, primeiramente, com as tendências trazidas pela globalização e o processo de reestruturação produtiva, quando se passa a exigir um perfil diferente de trabalhadores, *polivalentes, multifuncionais*, capazes de se adaptar às exigências de processos de produção descontínuos e customizados. Passa-se, conforme visto anteriormente, a valorizar mais o “saber ser” e o “saber aprender” do que o “saber fazer”. (OLIVEIRA, 2007, p. 55). Assim, a noção de *competência* passa a ser valorizada como substituta da noção de *especialização*, assim como o conceito de *empregabilidade* substitui o conceito de *profissão*.

Trata-se de uma mudança de paradigma, caracterizada pela flexibilização das relações de trabalho em dois planos – no plano interno ao processo produtivo, já descrito a partir dos termos qualificadores *polivalentes, multifuncionais* e, no plano externo, a partir da flexibilização das relações de trabalho, na direção de formas de contratação mais precarizadas e instáveis, nas quais ocorre uma crescente sobreposição da lógica privada, das relações diretas e individualizadas entre o patrão e o empregado, não mediadas pelo Estado ou por organizações coletivas de representação dos trabalhadores. (DEDECCA, 1998).

Assim, conforme vimos, a qualificação profissional passou a ser encarada como uma dimensão fundamental da *empregabilidade*, entendida enquanto a possibilidade de manter-se empregado ou se recolocar em um mercado de trabalho caracterizado pela instabilidade e crescente avanço das formas precarizadas de inserção. Nesta acepção, o conceito de qualificação opera uma inversão no que diz respeito à visão sobre o desemprego e à possibilidade de sair desta condição – trata-se de uma responsabilidade do indivíduo e não do Estado. (GUILHON et al., 2001).

O tema da *empregabilidade* se reveste de especial importância quando se avalia as condições do modo de inserção no mercado de trabalho que se pretendia para os qualificandos. Primeiramente, é preciso que se analise o portfólio de ações de qualificação que se propunha inicialmente no Programa. De acordo com o Coordenador Estadual do Programa, Fernando Lima, a principal modalidade de qualificações, cerca de 80% da grade a ser implantada no Estado, seriam os cursos do tipo *FIC*, tendo duração mínima de 160 horas, conforme as regras do PNQ. (LIMA, 2013). Reconhecidamente, tais formações não habilitavam os trabalhadores a ocuparem posições demandadas diretamente pelas grandes empresas que se instalavam no Estado, ou pelas EPCistas envolvidas nas obras de instalação das mesmas. Qualificava-se sobretudo para atender às *demandas indiretas* originadas do processo de instalação dos empreendimentos, dado o perfil priorizado de capacitandos, de

baixa escolarização e em situação de vulnerabilidade social. E neste caso, tratava-se de capacitar principalmente para as ocupações autônomas, em geral constituídas como prestação de serviços pessoais ou comércio informal. Como afirmou Fernando Lima na entrevista concedida ao Boletim do Observatório Social do GAEPP/UFMA,

É verdade que não há empregos para todos, o mercado selecionará sempre os melhores. O objetivo mais importante é propiciar ao cidadão condições para que ele próprio possa se sustentar, nem que seja com prestação de serviços, através de uma empresa individual. Tanto é que estamos incentivando, na política de estágios, empresas individuais a recrutarem estagiários, pagos pelo Governo do Estado. Temos também a preocupação em ajudar aquele “menorzinho”. Se o cara quer partir para uma “carreira solo”, temos que valorizar isto. (LIMA, 2013, p. 4, grifos da autora).

Reconhecer que “[...] o objetivo mais importante é propiciar ao cidadão condições para que ele próprio possa se sustentar, nem que seja com prestação de serviços, através de uma empresa individual”, não deixa de ser uma espécie de negação dos objetivos prioritários assumidos pelo Programa. (SOUZA, 2004, p. 163). Conforme apontado anteriormente, Souza (2004, p. 163, grifo da autora), referindo-se ao PLANFOR, mas cabendo perfeitamente à realidade do Programa Maranhão Profissional, já havia chamado atenção para o paradoxo de uma política de qualificação profissional cujo papel que “[...] 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”. Souza (2004, p. 164) vai além, ao apontar ser a estratégia de focalização do Programa “[...] qualificar para o subemprego, uma categoria definidora da pobreza” sendo “[...] peculiar este ser adotado como estratégia de governo e incentivado por uma política pública.”

4.6 O significado e a contradição da focalização proposta pelo Programa

Conforme analisado no capítulo anterior, o Programa Maranhão Profissional buscava primordialmente atender à demanda por trabalhadores qualificados dos grandes empreendimentos em implantação ou planejados para o Estado do Maranhão no período 2011 a 2014.

O exame da focalização do Programa revela uma contradição entre os objetivos assumidos formalmente, que consistiam em atender às demandas de trabalhadores qualificados pelas empresas que operavam ou se instalavam no Estado, e o perfil do público-alvo priorizado pelo Programa. Buscava-se priorizar, nas ações do Programa Maranhão Profissional, a população em situação de pobreza extrema (beneficiários do PBF), os desempregados e aqueles oriundos do ensino público. Na Mensagem da Governadora,

inserida na parte inicial do Documento de Referência, a Governadora Roseana Sarney pontificava que

O Governo encara este desafio de ampliar o desenvolvimento econômico do Estado de forma sustentável, garantindo oportunidades de emprego e renda para a população local, com inclusão social, priorizando as pessoas em situação de extrema pobreza. (MARANHÃO, 2011, p. 12).

Desta forma, não obstante os objetivos formalmente estabelecidos de atender às demandas empresariais por trabalhadores qualificados, colocava-se para o Programa Maranhão Profissional uma duplicidade de objetivos típica das estratégias de qualificação profissional brasileiras das duas últimas décadas, que buscam, de um lado, qualificar trabalhadores demandados pelo mercado de trabalho e, de outro, atender às “[...] necessidades da população-alvo, cujo perfil, na maioria das vezes, mostra-se incompatível com aqueles requisitos, sobretudo no que concerne ao grau de escolaridade.” (LIMA, 2004, p. 123).

Ademais, esta permanente contradição entre o perfil dos trabalhadores demandados pelas empresas e o perfil da população priorizada, teria necessariamente um impacto na montagem da grade de cursos a serem oferecidos, com destaque para a seleção de conteúdos a serem trabalhados, especialmente no caso dos cursos de FIC, de menor carga horária:

[...] a priorização de pessoas em desvantagem, desescolarizadas, desocupadas ou sob risco de desocupação, tais como mulheres chefes de família de baixa renda, minorias étnicas e demais segmentos economicamente vulneráveis, impunha que o conteúdo dos cursos exigisse reduzida capacidade cognitiva, o que, somado à reduzida carga horária da ampla maioria dos cursos oferecidos, qualificassem para “atividades que tradicionalmente caracterizam o mercado informal, voltadas principalmente para serviços de reparo nos domicílios, em caso da população masculina, e de serviços domésticos, no da feminina.” (CAVALCANTI, 2004, pg. 114)

4.7 Avaliando a distribuição territorial do Programa

No que tange à distribuição territorial planejada das ações do Programa, na primeira fase (2011-2014) deveriam ser atingidos vinte municípios-polo, coincidentes com as localidades onde se instalariam os grandes projetos ou aqueles com maiores Índices de Desenvolvimento Municipal (IDM), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e população: “Nesta etapa, os cursos contemplarão os níveis educação inicial e continuada, técnica, além de programas voltados ao reforço escolar (aumento e melhoria da escolaridade formal); e a inclusão digital.” (MARANHÃO, 2011a, p. 22).

Os critérios de distribuição territorial das ações de qualificação buscavam atender ao maior número dos *critérios relevantes*:

Municípios com investimentos relevantes

Ou municípios com os seguintes indicadores:

IDM⁴⁹ ≤ Classe 3

IDEB ≥ 0,400

População ≥ 25.000 habitantes segundo o Censo 2010, IBGE, 2010. (MARANHÃO, 2011a, p. 27).

Os investimentos relevantes considerados na estimação da demanda por trabalhadores qualificados compreendiam aqueles de maior porte já em andamento ou planejados para o período 2011-2014 e são apontados, juntamente com os municípios-sede dos mesmos, no Quadro 3.

Quadro 3 - Projetos por localização, estimativa de geração de emprego e período de conclusão

Empresa	Projeto	Localização	Estimativa Empregos Implantação	Estimativo Empregos Operação	Conclusão	Status
AMBEV	Duplicação da produção de bebidas	São Luís	750	150	2011	Em Operação
Brascopper	Produção de cabos de alumínio	São Luís	200	114	2011	Em Operação
Grupo Sá Cavalcante	Centro Empresarial (6 torres)	São Luís	250	900	2012	Em Construção
Grupo Sá Cavalcante	Construção de Shopping Center	São Luís	1000	3.000	2011	Em Operação
MPX	Usina Termelétrica - UTE Itaqui (360 MW)	São Luís	2600	-	2011	Em Construção
Grupo Mateus	Construção de 11 lojas de supermercados até 2011	São Luís	-	2.719	2011	12 Lojas Concluídas
Grupo Dimensão	Indústria metalúrgica	São Luís	250	350	2013	Em construção
Votorantim Cimentos	Unidade de moagem de cimento	São Luís	363	63	2011	Em operação
Vale	Operação e expansão de vários projetos - Fase 2011	São Luís	-	1991	2011	Em andamento
Suzano	Terminal Portuário -Grandis	São Luís	1000	200	2013	Em licenciamento
Aurizonia Empreendimentos	Terminal Portuário do Mearim	Bacabeira	-	-	2014	Licenciamento Ambiental
Petrobras	Refinaria Premium I	Bacabeira	25000	4800(1800 Petrobras 1000)	2014	Em Construção
Gusa Nordeste/Grupo Ferroeste	Siderurgia - Aço (laminados de aço - 1ª etapa)	Açailândia	1000	1000	2011	Em Construção
Itapecuru Bioenergia	Ampliação de Complexo Sucro-alcooleiro	Aldeias Altas	-	8000	-	Em andamento
Notaro Alimentos	Produção de aves/ Abatedouro Industrial	Balsas	-	4000(1500 Notaro)	-	Em Construção
Schincariol	Ampliação da Fábrica de Bebidas (2010 a 2014)	Caxias	-	795 (159 Schincariol)	2014	Em andamento
Jaguar	Exportação de Ouro	Centro Novo do Maranhão	1000	630 (450 Jaguar)	-	Licenciamento Ambiental
FC Oliveira	Ampliação e lançamento de novo produto	Codó	-	660	2011	Em Operação
Consórcio CESTE	Geração de energia - UTE (1.087 MW0)	Estreito	7500	-	2011	Em Operação
Suzano	Suzano - Papel e Celulose	Imperatriz	7000	18,500(3.500 Suzano)	2013	Em Construção
CEMAR - Cia. Energética do Maranhão	Construção de subestações, linhas de transmissão e ampliação do programa Luz para todos no Estado	Maranhão	-	5100	2016	Em andamento
MPX	Termelétrica 3.722 MW	Santo Antonio dos Lopes e Capinzal do Norte	3700	480 (120 MX)	-	Em construção

Fonte: MARANHÃO. Governo do Estado. Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão. São Luís: CECTEC, SEDINC, SETRES, SEDUC, 2011a. p. 20.

Além dos 12 municípios elencados no Quadro 3, destinos dos maiores investimentos programados para o Estado no período 2011 a 2014, seriam ainda

⁴⁹ IDM, calculado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), resultado de 45 indicadores de alta consistência, sendo os dois maiores grupos: Índice de Desenvolvimento Econômico (com subgrupo de Infraestrutura, qualificação da mão de obra e produção municipal) e o Índice de Desenvolvimento Social (IDS, com subgrupo de saúde, educação, oferta de serviços básicos e meio ambiente).

contemplados na primeira fase do Programa mais oito municípios, atendendo aos critérios elencados, que buscavam apontar municípios com população acima de 25 mil pessoas e Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) e educacionais mais elevados. Na Tabela 7 são listados os vinte municípios escolhidos para destinos das ações da Fase 1 do Programa. Verifica-se que, com exceção de Paço do Lumiar e Rosário, municípios integrantes da Região Metropolitana de São Luís, todos os demais escolhidos constituem cidades-polo regionais. Buscava-se assim uma estratégia de descentralização das qualificações consistente com meta perseguida de descentralizar o mercado de trabalho, mas inicialmente para municípios já com um relativo adensamento populacional e uma maior (ainda que muito limitada) diversificação da estrutura produtiva e da composição do emprego.

Tabela 7 - Municípios maranhenses selecionados segundo critérios - Fase I – 2011/2014

Ord.	Municípios	Investimento
1	São Luís	Vale, Suzano, MPX, Votorantim e outros
2	Imperatriz	Suzano Papel e celulose
3	Balsas	Notaro Alimentos
4	Açailândia	Gusa Nordeste/ Grupo Ferroest
5	Caxias	Schincariol
6	Grajaú	Polo Gesseir
7	Codó	FC Oliveir
8	Bacabeira	Refinaria Premium e TP
9	Aldeias Altas	Itapecuru Bioenergi
10	Santo Antonio dos Lopes	MPX UTE Parnaíba
11	Godofredo Viana	Mineração Aurizona
12	Centro Novo do Maranhão	Jaguar Mining

Ord.	Municípios	IDM	População ≥ 25000 (IBGE 2010)	IDEB
13	São José de Ribamar	2	163.045	0,534
14	Bacabal	3	100.014	0,506
15	Timon	3	155.460	0,557
16	Pedreiras	3	39.448	0,51
17	Santa Inês	3	77.282	0,475
18	Paço do Lumiar	3	105.121	0,572
19	Pinheiro	3	78.162	0,517
20	Rosário	3	39.576	0,517

Fonte: Elaborada conforme informações do: INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Indicadores de Conjuntura Econômica Maranhense.** São Luís, 2008. Coordenação: Felipe de Holanda. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>>. Acesso em: 2 set. 2011; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2011.

Em uma segunda fase, de expansão e consolidação do programa (2012-2014), pretendia-se atingir mais 64 municípios do Estado, os quais seriam “[...] selecionados em virtude de critérios técnicos similares aos utilizados na primeira fase”, sendo que “[...] nesta etapa, além dos níveis contemplados na Fase I serão incluídas a educação empreendedora e a educação superior.” (MARANHÃO, 2011a, p. 22).

A estratégia voltada para a formação de recursos humanos, para o atendimento das necessidades de pesquisa e inovação tecnológica e ainda para a pós-graduação, que seria contemplada já nas ações da fase II, a partir do segundo ano do Programa (2012) é descrita de forma genérica no Documento de Referência, sem que se apontem os recursos e as articulações institucionais capazes de viabilizar o atingimento dessas ambiciosas metas.

Importante observar que os critérios definidos para a escolha dos municípios-alvo das ações de qualificação eram eminentemente técnicos (locais de instalação dos grandes projetos ou municípios com maiores populações e/ou melhores índices de desenvolvimento/escolaridade, apontando, todos eles, para um mercado de trabalho mais amplo e diversificado), o que conta positivamente do ponto de vista da racionalidade do Programa.

Contudo, o exame da ambiciosa espacialização das ações do Programa, em muitos municípios que não dispunham de escolas estaduais dotadas de laboratórios de informática e/ou oficinas ou salas multimídia, ou seja, dotados de facilidades para funcionar como centros para o desenvolvimento de cursos de qualificação profissional presenciais ou à distância; municípios que não dispunham tampouco de unidades do IFMA, ou ainda, de centros de qualificação privados, revela uma estratégia ousada, que teria de combinar vultosos investimentos em infraestrutura e também investimentos no ensino à distância, o que se constituía em formidável desafio para o Governo do Estado, dado o tamanho do território maranhense e a péssima infraestrutura de transmissão de dados existente no Estado.

4.8 Estudos técnicos sobre demanda por qualificação profissional

Outro aspecto essencial e inovador do Programa Maranhão Profissional é a metodologia utilizada para determinar a estimativa da demanda por trabalhadores qualificados. A metodologia de cálculo, descrita no Documento de Referência do Programa, seguiu a seguinte fórmula:

$$\text{Demanda estimada} = (\text{TUR} + \text{CRES}) \times \text{ESTQ} + \text{INV}$$

Sendo que:

TUR – Turnover = 5%

CRES – Taxa média de crescimento do emprego formal = 6,6%

ESTQ – Estoque de empregos formais fornecidos pelo CAGED/MTE

INV – Estimativa de empregos diretos gerados pelos novos investimentos.
(MARANHÃO, 2011a, p. 26).

Vê-se, pela fórmula, que a metodologia utilizada implicava no levantamento da demanda por trabalhadores dos projetos elencados, que foi somada às projeções do crescimento do emprego formal preexistente em cada município priorizado, com ajustes para

o chamado *turn over*, que constitui o desemprego friccional, causado pela reposição da força de trabalho ao longo de um ano.

Um aspecto positivo, relacionado ao aprimoramento institucional, trazido pelo Programa Maranhão Profissional, diz respeito aos estudos de estimação de demanda por trabalhadores qualificados, que foram realizados, de forma antecipada, em conformidade com as recomendações da Resolução nº 679/2011, que regulamentaria o PRONATEC. De acordo com o Documento de Referência do Programa, foram realizados estudos sobre a demanda por ocupações mensurada pelo sistema RAIS/CAGED e também a partir do *Mapa do Trabalho Industrial* do SENAI⁵⁰, nos vinte municípios elencados para a primeira etapa do Programa, adicionando as demandas assim coligidas às informações relacionadas às demandas de trabalhadores qualificados por parte das empresas em instalação/ampliação no Estado.

As informações coligidas a respeito da demanda por trabalhadores qualificados foram contrastadas com a capacidade de oferta da rede de educação profissional e tecnológica do Estado. Avançava-se institucionalmente, por conseguinte, em relação à metodologia do PLANFOR que, conforme visto na seção inicial deste capítulo, carecia de “[...] um estudo sistemático e aprofundado sobre a realidade do mundo do trabalho local, capaz de subsidiar decisões cujos resultados aumentem as chances de emprego/ocupação dos futuros trabalhadores alunos.” (GUILHON et al. 2001, p. 158). Na verdade, os estudos de demanda de mercado por trabalhadores qualificados nos municípios-alvo da primeira fase do Programa atendiam formalmente às exigências dos estudos e avaliações que deveriam ser realizados para dar suporte aos Projetos do tipo PlanSeQ, de acordo com o previsto na Resolução nº 679/2011, que regulamentaria o PRONATEC.

Não obstante o avanço institucional trazido pela utilização da metodologia de estimação da demanda por trabalhadores qualificados, é importante levar em consideração, conforme observado no capítulo anterior, que a relevância do emprego formal para a economia maranhense é baixa, mesmo para os padrões brasileiros, já que o mercado de trabalho maranhense apresenta elevado grau de desestruturação. Os dados do Censo Populacional de 2010, após um período de forte crescimento do emprego formal (como pode ser visto nas projeções de crescimento de 6,6% ao ano, que consistiram na média de crescimento do emprego formal no Estado no quinquênio 2005-2009), apontavam que somente 28,7% dos cerca de 2,8 milhões de ocupados naquele ano eram protegidos pelo estatuto do Trabalho (empregados formais, estatutários civis e militares e empregadores).

⁵⁰ Conforme informações constantes no Documento de Referência *Mapa do Trabalho Industrial* do SENAI é um aplicativo simulador de projeção de empregos diretos e indiretos baseado na natureza do empreendimento.

(INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). Desconsiderados os estatutários civis e militares e os demais trabalhadores do setor público (concentrados principalmente na capital São Luís), o contingente de trabalhadores formalizados não passava de cerca de 300 mil pessoas em todo o Maranhão). Considerar somente este universo para caracterizar o mercado de trabalho maranhense, equivale desconsiderar a situação funcional de mais de 2 milhões de pessoas, ocupadas no emprego sem carteira assinada, como conta-próprias, e outras formas precarizadas. A questão que se coloca é se alternativamente a estratégia não deveria partir de uma avaliação do universo da ocupação e ter como parte das ações contempladas avançar em um processo de formalização das atividades a partir da base de atividades da economia informal existente.

O resultado da estimação da demanda por trabalhadores formalizados nos vinte municípios priorizados pelo Programa Maranhão Profissional pode ser vista na Tabela 8.

Tabela 8 - Estimativa de novos empregos nos municípios selecionados - 2011- 2014

Municípios	Estimativa de Novos Empregos Formais				
	2011	2012	2013	2014	Total
Açaílândia	3.207	1.457	1.496	1.540	7.700
Aldeias Altas	1.780	546	688	462	3.476
Bacabal	488	519	554	590	2.151
Bacabeira	4.951	8.823	7.710	5.151	26.635
Balsas	2.106	2.792	2.838	1.487	9.223
Caxias	1.413	727	744	762	3.646
Centro Novo do Maranhão	558	641	647	119	1.965
Codó	1.083	517	533	550	2.683
Godogredo Viana	384	92	98	104	678
Grajaú	1.955	345	355	400	3.055
Imperatriz	7.289	11.297	13.038	8.713	40.337
Paço do Lumiar	284	303	323	344	1.254
Pedreiras	189	201	214	229	833
Pinheiro	200	213	227	242	882
Rosário	86	86	87	87	346
Santo Antônio dos Lopes	353	407	411	65	1.236
Santa Inês	366	390	416	443	1.615
São José de Ribamar	621	662	706	753	2.742
São Luís	26.536	19.696	20.819	22.014	89.065
Timon	521	555	592	631	2.299
Total	54.370	50.269	52.496	44.686	201.821

Fonte: Elaborada conforme informações da SEDINC, FIEMA/SENAI (2010).

Tendo sido estimada em 201,8 mil a demanda por trabalhadores qualificados para o período 2011 a 2014, estabeleceu-se, em decisão ratificada pelo Conselho Gestor do Programa, que seriam qualificados dois trabalhadores para cada vaga demandada, perfazendo-

se desta maneira cerca de 400 mil qualificações nos vinte municípios-alvo, no período 2011 a 2014.

Em entrevista com o Coordenador do Programa Maranhão Profissional, Fernando Lima⁵¹, foi revelado que as empresas demandantes solicitaram que fossem realizadas três capacitações para cada vaga, mas que optou-se por duas capacitações por vaga, sendo que esperava-se que os trabalhadores qualificados que não fossem aproveitados diretamente pelos Empreendimentos fossem absorvidos pelos “[...] empregos indiretos, prestadores de serviços, mercado de trabalho informal, profissionais autônomos, ou ainda estoque de reserva imediato de força de trabalho.” (MARANHÃO, 2011a, p. 33). Novamente se coloca a observação realizada por Souza (2004, p. 164), a respeito das ações do PLANFOR, sobre ser a “[...] estratégia de focalização do Programa qualificar para o subemprego, uma “[...] categoria definidora da pobreza” sendo “[...] peculiar este ser adotado como estratégia de governo e incentivado por uma política pública.”

4.9 Estrutura de oferta de cursos do Programa

O passo seguinte era estimar a oferta de cursos existente no Estado no sistema público e privado de escolas e centros de qualificação profissional, com ênfase nos 20 municípios focalizados. O levantamento realizado nas esferas administrativas do Estado, da União e também junto ao setor privado localizou

[...] Pela União, a rede federal de Educação Profissional e Tecnológica é constituída pelas unidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA). No âmbito do sistema estadual, a oferta de educação profissional se dá principalmente mediante a rede de unidades das Secretarias Estaduais da Educação e de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Já a iniciativa privada, é representada por instituições que ofertam diversos cursos de educação profissional e tecnológica. Há também os órgãos do “Sistema S” de ensino (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR, SEBRAE). (MARANHÃO, 2011a, p. 21, grifo do autor).

É importante caracterizar de forma detalhada as instituições integrantes do sistema público e privado de escolas e centros de qualificação profissional no Estado do Maranhão, o que é feito a seguir.

A rede de IFMAs, que estava implantada em 2010 em quatro endereços em São Luís (Campus do Monte Castelo, Centro Histórico, Maracanã (Escola Agrícola) e Colégio Universitário, na UFMA) e em mais quinze municípios maranhenses (Açailândia, Bacabal, Caxias, Codó, Imperatriz, Pinheiro, Santa Inês, Barra do Corda, São João dos Patos, Zé Doca, Buriticupu, Timon, Barreirinhas, São Raimundo das Mangabeiras, Alcântara), sendo que os

⁵¹ Entrevista com Fernando Lima, 25 de junho de 2013.

sete primeiros em municípios contemplados na primeira fase do programa e os três últimos, em fase de implantação naquele momento.

SENAI, citado anteriormente, que tinha o objetivo de formar e aperfeiçoar profissionais para o setor industrial e que tinha capacidade de ofertar 31,1% das vagas nos cursos de FIC (84,1 mil), com o mínimo de 160 horas-aula, e 8,8% (4,7 mil) das vagas em cursos técnicos, com o mínimo de 800 horas-aula.

SENAC, que tinha capacidade de ofertar 29,4% (79,5 mil) das vagas nos cursos FIC, e 2,4% (1,28 mil) das vagas em cursos técnicos, com o mínimo de 800 horas-aula.

SEDUC, que desde 2006, quando o Governo do Maranhão implantara o chamado Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (EMIEP), modalidade que integrava conteúdos da educação geral e profissional, em conformidade com as exigências do Decreto nº 5.154/2004, do Governo Federal, que posicionara, conforme vimos no capítulo 2, o ensino profissionalizante no âmbito do ensino fundamental. No caso do Maranhão, dada a escassez de recursos financeiros e de professores e instrutores preparados para aquele fim, o EMIEP não lograra avançar para além de 5,9% (3,14 mil) vagas nos cursos técnicos do Estado.

Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico (SECTEC), que avançara na década anterior na oferta de cursos de FIC, de forma presencial ou na modalidade à distância, sendo que tinha capacidade em 2011 para ofertar 39,4% (106,56 mil) das vagas nos cursos FIC no Estado, ao passo que detinha capacidade de ofertar 3,8% (2,06 mil) das vagas nos cursos técnicos do Estado. No caso da modalidade à distância, é importante mencionar que a SECTEC implantara no Estado a chamada Universidade Virtual do Maranhão (UNIVIMA), que dispunha de três estúdios para a transmissão de aulas nos cursos à distância, as quais eram chamadas de *curios presenciais mediados por tecnologia*, uma vez que permitiam, ao longo do curso da aula, a interação do professor/capacitador com o público-alvo.

Instituições Privadas, que detinham em 2011, 50,2% (26,88 mil) das vagas em cursos técnicos no Estado, sendo que, de acordo com o Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional, “[...] as áreas com maior oferta de cursos, nestas instituições, são: saúde, gestão, construção civil, engenharia, arquitetura e meio ambiente, além de serviços, turismo e moda.” (MARANHÃO, 2011a, p. 23).

Na Tabela 9 é possível ver o resultado do levantamento da oferta de cursos profissionalizantes no Estado do Maranhão. Desde logo, é possível perceber a distribuição fortemente desequilibradas dos cursos no Estado, sendo que a maior parte dos municípios elencados não contava com a oferta de qualquer das instituições elencadas.

Tabela 9 - Oferta de formação profissional inicial e continuada e técnica no período de 2011 a 2014, por município e instituição educacional - projeções de matrículas em 2011

Município	Formação	SECTEC	SEDUC	SENAI	PRIVADO	IFMA	SENAC	TOTAL
São Luís	I & C	17.940	-	49.828	-	-	41.564	109.332
	Técnico	684	1.752	3.724	26.880	10.640	1.040	44.720
Imperatriz	I & C	10.532	-	18.600	-	-	11.852	40.984
	Técnico	-	512	360	-	800	240	1.912
Balsas	I & C	-	-	1.576	-	-	-	1.576
	Técnico	-	-	136	-	-	-	136
Açailândia	I & C	13.108	-	4.528	-	-	-	17.636
	Técnico	-	-	224	-	1.600	-	2.032
São José de Ribamar	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	208	-	-	-	-	-
Bacabal	I & C	-	-	3.260	-	-	8.996	12.256
	Técnico	-	-	-	-	-	-	32
Timon	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	32	-	-	-	-	60
Pedreiras	I & C	8.760	-	-	-	-	-	8.760
	Técnico	424	60	-	-	-	-	504
Santa Inês	I & C	16.476	-	-	-	-	6.532	23.008
	Técnico	348	80	-	-	960	-	1.668
Caxias	I & C	14.276	-	6.292	-	-	10.536	31.104
	Técnico	192	360	256	-	-	-	580
Paço do Lumiar	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	132	-	-	-	-	-
Pinheiro	I & C	9.716	-	-	-	-	-	9.716
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Grajaú	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Codó	I & C	15.752	-	-	-	-	-	15.752
	Técnico	412	-	-	-	1.320	-	1.732
Rosário	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Bacabeira	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Aldeias Altas	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio dos Lopes	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Godofredo Viana	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Centro Novo do Maranhão	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Total	I & C	106.560	-	84.084	-	-	79.480	270.124
	Técnico	2.060	3.136	4.700	26.880	15.320	1.280	53.376
Total (%)	I & C	39,4	-	31,1	-	-	29,4	100,0
	Técnico	3,9	5,9	8,8	50,4	28,7	2,4	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme informações das Instituições de Ensino Participantes do Estudo.

Na Tabela 10 pode-se observar a distribuição percentual dos cursos FIC e Formação Técnica (TEC) no Estado. Pode-se ver ali que, no caso dos cursos TEC, a capital do Maranhão detinha em 2011, não menos que 83,5% da oferta de vagas no Estado, sendo que a

integralidade dos cursos privados, 81,3% das vagas TEC do SENAC, 79,2% das vagas do SENAI e 55,9% das vagas da SEDUC. Tratava-se, portanto, de uma concentração muito elevada das vagas dos cursos TEC na capital, ao passo que nove dos vinte municípios-alvo não detinham qualquer oferta de vagas na modalidade, dois detinham oferta de apenas uma das instituições e três detinham oferta de apenas duas instituições. Um padrão de concentração da oferta de cursos desta forma exigia uma estratégia para avançar na desconcentração da oferta de capacitações.

No caso dos Cursos FIC, o padrão de desconcentração era menor, mas ainda assim 40,5% (109,3 mil) das vagas eram concentradas em São Luís, sendo que 59,3% (49,8 mil) das vagas do SENAI e 52,3% (41,6 mil) das vagas do SENAC.

Tabela 10 - Oferta de formação profissional inicial e continuada e técnica no período de 2011 a 2014, por município e instituição educacional - projeções de matrículas em 2011 (Em % da Modalidade)

Município	Formação	SECTEC	SEDUC	SENAI	PRIVADO	IFMA	SENAC	TOTAL
São Luís	I & C	6,6	-	18,4	-	-	15,4	40,5
	Técnico	1,3	3,3	6,9	50,2	19,9	1,9	83,5
Imperatriz	I & C	3,9	-	6,9	-	-	4,4	15,2
	Técnico	-	1,0	0,7	-	1,5	0,4	3,6
Balsas	I & C	-	-	0,6	-	-	-	0,6
	Técnico	-	-	0,3	-	-	-	0,3
Açailândia	I & C	4,9	-	1,7	-	-	-	6,5
	Técnico	-	-	0,4	-	3,0	-	3,8
São José de Ribamar	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	0,4	-	-	-	-	0,4
Bacabal	I & C	-	-	1,2	-	-	3,3	4,5
	Técnico	-	-	-	-	-	-	0,1
Timon	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	0,1	-	-	-	-	0,1
Pedreiras	I & C	3,2	-	-	-	-	-	3,2
	Técnico	0,8	0,1	-	-	-	-	0,9
Santa Inês	I & C	6,1	-	-	-	-	2,4	8,5
	Técnico	0,6	0,1	-	-	1,8	-	3,1
Caxias	I & C	5,3	-	2,3	-	-	3,9	11,5
	Técnico	0,4	0,7	0,5	-	-	-	1,1
Paço do Lumiar	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	0,2	-	-	-	-	-
Pinheiro	I & C	3,6	-	-	-	-	-	3,6
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Grajaú	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Codó	I & C	5,8	-	-	-	-	-	5,8
	Técnico	0,8	-	-	-	2,5	-	3,2
Rosário	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Bacabeira	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Aldeias Altas	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio dos Lopes	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Godofredo Viana	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Centro Novo do Maranhão	I & C	-	-	-	-	-	-	-
	Técnico	-	-	-	-	-	-	-
Total	I & C	39,4	-	31,1	-	-	29,4	100,0
	Técnico	3,8	5,9	8,8	50,2	28,6	2,4	100,0

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme informações das Instituições de Ensino Participantes do Estudo.

Na Tabela 11, denominada Matriz de Projeção da Demanda e Oferta, são contrapostas as demandas por trabalhadores qualificados levantadas e a oferta de cursos. Conforme já mencionado, podemos ver o grande desbalanceamento existente entre os vinte municípios priorizados, com expressivos déficits nos municípios de Bacabeira, Imperatriz, São Luís (não obstante a enorme concentração de oferta na capital!) e Balsas, ao mesmo tempo em que nos municípios de Santa Inês, Codó, Pinheiro, Pedreiras e Bacabal havia um superávit considerável.

Tabela 11 - Demanda x Oferta de qualificação profissional no Estado do Maranhão

Fator multiplicador(*) = 2	Total			
	Demanda de empregos estimados	Oferta Real de capacitação	Oferta Ideal de capacitação(**)	Saldo
Açailândia	7.700	19.668	15.400	4.268
Aldeias Altas	3.476	0	6.952	-6.952
Bacabal	2.151	12.288	4.302	7.986
Bacabeira	26.635	0	53.270	-53.270
Balsas	9.223	1.712	18.446	-16.734
Caxias	3.646	31.684	7.292	24.392
Centro Novo do Maranhão	1.965	0	3.930	-3.930
Codó	2.683	17.484	5.366	12.118
Godofredo Viana	678	0	1.356	-1.356
Grajaú	3.055	0	6.110	-6.110
Imperatriz	40.338	42.896	80.677	-37.781
Paço do Lumiar	1.254	0	2.508	-2.508
Pedreiras	833	9.264	1.666	7.598
Pinheiro	882	9.716	1.764	7.952
Rosário	346	0	692	-692
Santo Antônio dos Lopes	1.236	0	2.472	-2.472
Santa Inês	1.614	24.676	3.228	21.448
São José de Ribamar	2.742	0	5.484	-5.484
São Luís	89.065	154.052	178.130	-24.078
Timon	2.299	60	4.598	-4.538
Total	201.821	323.500	403.643	-80.143

Fonte: Elaborada conforme informações da SEDINC, FIEMA/SENAI, SENAC, IFMA, SECTEC, SEDUC.

Notas: * Número multiplicado ao quantitativo de novos empregos estimados para gerar a oferta ideal.

** Oferta ideal é o quantitativo de pessoas a serem capacitadas para suprir a demanda de novos empregos.

Muito embora os formuladores do Programa Maranhão Profissional tenham realizado uma estimativa do déficit ou superávit da oferta de qualificações frente à demanda estimada, de forma distribuída pelos vinte municípios-alvo, questiona-se a qualidade desta estimativa e, da forma como realizada, a eficácia potencial da mesma, ou seja, a possibilidade de que esta ação de planejamento pudesse ser efetiva para produzir os resultados desejados. E isto por dois motivos básicos: em primeiro lugar, pelo fato de que se somavam na *Matriz da Demanda X Oferta* os cursos FIC e cursos TEC, como se fossem da mesma natureza. Em segundo lugar, não se buscava aferir o déficit ou superávit de qualificações em cada *Subgrupo de ocupações*⁵², que constituiria o grau de abertura mínimo necessário para planejar quais as modalidades de qualificações eram demandadas ou ofertadas, em confronto com a dinâmica do mercado de trabalho local.

⁵² De acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações, o "Subgrupo de ocupações: também denominado grupo primário, grupo unitário e família ocupacional, reúne ocupações que apresentam estreito parentesco tanto em relação à natureza de trabalho quanto aos níveis de qualificação exigidos." (BRASIL, 2002).

Tomemos como exemplo dois municípios, dentre os vinte escolhidos, da primeira fase do Programa Maranhão Profissional – Codó e Imperatriz. No caso do Município de Codó, foi estimado que ali haveria um superávit de oferta de cursos de capacitação de 12,2 mil vagas, como resultado da contraposição entre a oferta de 17,5 mil vagas e a demanda por 5,4 mil capacitações (resultado da demanda estimada de 2,7 mil capacitações multiplicada por 2). Ao analisar-se a composição da oferta de vagas em Codó, vê-se que 15,8 mil eram cursos FIC (90%), enquanto que apenas 1.732 eram cursos TEC (10%), sendo que desses últimos, 1.320 eram ofertados pelo IFMA e 412 eram ofertados pela SECTEC. E o que dizer a respeito da demanda por capacitações no município? Qual seria sua composição? Seria o quantitativo de cursos TEC suficiente para atendê-la? Na Tabela 12 pode-se observar dados do *Mapa do Trabalho Industrial* do SENAI, utilizadas para o aferimento das demandas por capacitações, segundo as principais ocupações:

Tabela 12 - Ocupações mais demandadas no município de Codó (MA) - 2011-2014

CODÓ	
Ocupações demandadas	100%
Professores de nível médio no ensino fundamental	13%
Operadores do comércio em lojas e mercados	10%
Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	8%
Trab. nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros	6%
Motoristas de veículos de cargas em geral	4%
Trabalhadores de embalagem e de etiquetagem	3%
Motoristas de veículos de pequeno e médio porte	3%
Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	3%
Mecânicos de manutenção de máquinas pesadas e equipamentos agrícolas	3%
Outros	45%

Fonte: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. *Mapa do Trabalho Industrial*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://static-cms-si.s3.amazonaws.com/legacy/app/conteudo_18/2012/09/20/1825/20120921134744255925a.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Com exceção da ocupação *Operadores do comércio em lojas e mercados*, cujo treinamento poderia ser realizado em cursos de 160 horas (embora o perfil de escolaridade exigido muito provavelmente seria de pelo menos o fundamental completo, em desacordo com uma grande parte da população em idade ativa daquele município), as demais ocupações que aparecem até o 5º lugar na tabela exigem qualificações que incluem o nível superior (no caso dos professores de nível médio), capacitações equivalentes a cursos técnicos de nível médio, a exemplo de escriturários, ou habilitação e experiência pregressa, no caso dos motoristas de carga. Assim, considerar a existência de um superávit de vagas de capacitação

em Codó seria no mínimo apressado, uma vez que seria importante dimensionar o déficit e o superávit para cada subgrupo ocupacional específico. O exemplo de Codó é importante porque na maioria dos municípios-alvo o levantamento dos subgrupos ocupacionais demandados tem perfil semelhante, com *professores de ensino médio*, *operadores do comércio em lojas e mercados* e *escriturários* ocupando as primeiras posições. Estas ocupações revezavam-se nas primeiras posições de todos os municípios nos quais não havia um ou mais projetos de investimentos com porte considerável já em processo de instalação no período-base para a estimação da demanda por trabalhadores qualificados nos municípios selecionados.

O exemplo de Imperatriz, que aparece com um déficit de oferta de capacitações de 37,8 mil vagas, também provê elementos interessantes para a compreensão das limitações da metodologia de estimação de demanda por capacitações utilizada no Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional. Os dados da Tabela 11 estimam que o Município de Imperatriz ofertaria no quadriênio 2011-2014, não menos que 49,2 mil vagas em cursos de qualificação profissional, enquanto que o modelo de projeção de demanda apontava para 80,7 mil vagas (a partir da demanda estimada de 40,3 mil vagas multiplicada por 2). Ao desagregar-se a oferta de vagas naquele município, primeiramente observa-se que os cursos FIC constituíam 95,5% da oferta, ou 41,0 mil vagas, enquanto que os cursos TEC perfaziam somente 4,5% da oferta, ou 1.912 vagas. De que forma esta distribuição permitiria atender à demanda por qualificações naquele município? A consulta à demanda estimada por qualificações no município de Imperatriz, a partir de dados do *Mapa do Trabalho industrial* do SENAI pode ser vista na Tabela 13:

Tabela 13 - Ocupações mais demandadas no município de Imperatriz (MA) - 2011-2014

Imperatriz	
Ocupações demandadas	100%
Carpinteiro	17%
Armador	12%
Encanador Industrial	11%
Pedreiro	10%
Montador de Andaime	9%
Caldeireiro	6%
Soldador de Estrutura	6%
Mecânico	5%
Eletricista instrumentista	5%
Eletricista Montador	4%
Soldador de Tubulação	4%
Outros	11%

Fonte: (SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL, 2012).

Vê-se que nenhum caso relacionado às onze ocupações mais demandadas no município, segundo os dados do *Mapa do Trabalho Industrial* do SENAI, poderia ser atendido a partir de cursos FIC, com duração até 160 horas. Como considerar que a oferta de capacitações no Município de Imperatriz cobria metade da demanda estimada? Somar a estimativa de oferta de cursos FIC, de curta duração, com os cursos TEC, aqueles de maior duração, em cada município, e considerá-los como sendo da mesma natureza, constitui uma simplificação grosseira, que funcionava como elemento de propaganda no Documento de Referência, mas que certamente não contribuía para viabilizar o alcance das ações de Planejamento do Programa Maranhão Profissional. Fossem realizadas as estimações da demanda versus oferta de cursos de qualificação profissional distribuídas segundo os subgrupos ocupacionais, a natureza das qualificações (se TEC ou FIC) e a distribuição territorial das mesmas, verificar-se-ia que o sistema de qualificação do Estado do Maranhão não tinha a capacidade de se ajustar em um período de tempo compatível com a execução das ações planejadas. Simplesmente, porque uma plataforma teoricamente capaz de oferecer cerca de 100 mil capacitações do tipo Inicial e Continuada (de 160 horas), possíveis de serem oferecidas pela SECTEC, em não mais que oito municípios do Estado, não se transformariam em cursos técnicos de no mínimo 800 horas distribuídos em vinte municípios, sem que houvesse um conjunto de ações de reestruturação do sistema de capacitação profissional no Maranhão, que incluiriam vultosos investimentos em infraestrutura física (salas de aulas, laboratórios, bibliotecas, centro multimídia), equipamentos e software, além da contratação e

capacitação de professores e instrutores. Uma avaliação do dimensionamento e orçamentação apresentado para tais ações, tema da próxima seção, revela que as mesmas não seriam suficientes para atender a ações necessárias para cobrir o déficit de qualificações estimado para o estado, sendo também os recursos previstos claramente insuficientes para os objetivos e metas dimensionados.

4.10 Aspectos do dimensionamento e orçamentação das ações planejadas do Programa Maranhão Profissional

Na Tabela 14 foram consolidadas as informações constantes do Anexo I do Documento de Referência do Plano Maranhão Profissional, que detalha a demanda e oferta de cursos de qualificação profissional em cada município elencado para a Fase I do Programa. Na Tabela 14 em exame, optou-se por agrupar tais informações por cinco regiões no Estado, levando em consideração o confronto da demanda *versus* oferta, segundo a natureza dos cursos de qualificação (TEC ou FIC). Pode-se observar que: i. há discrepância com relação à estimativa dos números apresentados no corpo do documento, já que nesta mensuração o déficit de qualificações é de 93.641 vagas, superior às 80.143 estimadas no corpo do documento de referência. ii. A estimativa de déficit de vagas em cursos de qualificação profissional segundo a natureza da qualificação apontou para a necessidade de ofertar 48,8 mil vagas em cursos TEC e 44,8 mil vagas em cursos FIC.

Tabela 14 - Demanda X Oferta de qualificações – Regiões X Municípios X FIC & TEC

Regiões	Municípios	Tipo de formação	Emprego	Oferta Real	Oferta Ideal	Saldo
I	Bacabeira; Paço do Lumiar; Pinheiro; Rosário; São José de Ribamar e São Luís	I & C	90.693	119.048	181.386	-62.338
		Técnica	30.231	44.720	60.462	-15.742
II	Aldeias Altas; Bacabal; Caxias; Codó; Pedreiras; Santo Antônio dos Lopes; Santa Inês e Timon	I & C	12.905	77.588	25.809	51.779
		Técnica	4.302	2.908	8.603	-5.695
III	Balsas	I & C	6.917	1.576	13.835	-12.259
		Técnica	2.306	136	4.612	-4.476
IV	Açailândia; Grajaú e Imperatriz	I & C	38.320	58.620	76.640	-18.020
		Técnica	12.773	3.944	25.547	-21.603
V	Centro Novo do Maranhão e Godofredo Viana	I & C	1.982	0	3.965	-3.965
		Técnica	661	0	1.322	-1.322
TODAS	TOTAL	I & C	150.817	256.832	301.635	-44.803
		Técnica	50.273	51.708	100.546	-48.838

Fonte: Elaborada conforme informações da SEDINC, FIEMA/SENAI, CAGED/MTE (MARANHÃO, 2011a).

Será realizada a seguir uma avaliação do dimensionamento e da orçamentação das ações necessárias para atender ao déficit estimado de vagas em cursos TEC. O resumo do orçamento apresentado no Documento de Referência do Programa pode ser visto na Tabela 15. Um primeiro aspecto que chama a atenção são os exíguos recursos mobilizados para a realização de obras de *Adaptação, recuperação e ampliação da estrutura física existente* (reforma de 15 escolas da rede estadual de ensino médio) e também para a *Estrutura Física* (construção de cinco centros de capacitação)⁵³:

Tabela 15 - Investimento do Programa Maranhão Profissional (R\$ Mil)

Investimento do Programa por ação	R\$ Mil
Formação de Docentes	11.846
Formação de Capital Humano	537.030
Estrutura Física	25.000
Bolsa Auxílio	180.908
Adaptação, recuperação e ampliação da estrutura física existente	22.500
TOTAL	777.285

Fonte: (MARANHÃO, 2011a).

Na Tabela 16 são utilizados os parâmetros fornecidos pelo Documento de Referência do Programa para dimensionar o número de professores cuja arregimentação seria necessária para produzir as qualificações necessárias para atender à demanda estimada nas projeções do programa. Para atender a 48,8 mil qualificandos TEC, com o máximo de 40 alunos por turma e 6 professores para cada turma, seriam necessários 7,3 mil professores. No entanto, o Documento de Referência do Programa estima a mobilização de apenas 2,0 mil professores. Executado o Orçamento apresentado, utilizando-se os parâmetros definidos no Documento de Referência do programa, haveria, por conseguinte, um déficit de 5.326 professores, o que inviabilizaria a formação de 888 turmas, excluindo 35.505 qualificandos necessários para atender à demanda estimada por formação técnica (concomitante ou subsequente ao ensino médio tradicional).

⁵³ Tais rubricas seriam cobertas, em “[...] 99% dos custos suportados pelo Programa Brasil Profissionalizado.” (MARANHÃO, 2011a, p. 38). Este aspecto será avaliado adiante, na seção *Fontes de Financiamento*.

Tabela 16 - Cálculo do déficit de professores/qualificandos TEC a serem engajados/atendidos pelo Programa Maranhão Profissional

Número de qualificandos e professores TEC estimados/ Déficit de qualificandos e professores	Pessoas/ Turmas
n. qualificandos estimados	48.838
n. qualificandos por turma	40
n. de turmas necessárias	1.221
n. professores por turma	6
n. professores necessários	7.326
n. de professores TEC orçados	2.000
n. de turmas TEC orçadas	333
n. de qualificandos TEC orçados	13.333
Déficit de qualificandos a serem atendidos	35.505
Déficit de turmas a serem atendidas	888
Déficit de professores TEC	5.326

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme informações do documento *Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão*. (MARANHÃO, 2011a).

Outra falha no processo de dimensionamento e orçamentação do Programa Maranhão Profissional pode ser observada na Tabela 17. Ali são orçadas as bolsas-auxílio para os qualificandos FIC e TEC. Sem entrar no mérito do subdimensionamento do número de qualificandos necessários para atender às projeções de demanda por trabalhadores qualificados segundo a metodologia do Programa, já discutido anteriormente, percebe-se que se destina uma bolsa mensal para os qualificandos FIC, cujos cursos devem abranger no mínimo 160 horas e doze bolsas mensais para os qualificandos TEC, cujos cursos devem ter pelo menos 800 horas.

Tabela 17 - Investimento em Bolsa auxílio - I

Tipo de Formação	Quantidade de Matrículas	Valor Auxílio	Quantidade	Total (R\$ Mil)
Inicial e continuada	32.608	R\$ 300,00	1	9.782,4
Técnica	47.535	R\$ 300,00	12	171.126,0
SUBTOTAL	80.143	-	-	180.908,4

Fonte: Elaborada conforme informações do IFMA.

Considerando-se que as regras do PNQ, que continuariam válidas sob o PRONATEC, determinavam que as capacitações deveriam ser oferecidas em horário comercial e ocupando no máximo quatro horas por dia, percebe-se que os cursos FIC não poderiam ser ministrados em menos de dois meses, de um lado e, de outro, que os cursos TEC necessitavam de pelo menos quinze meses para serem ministrados.

Na Tabela 18 são inseridas as correções necessárias para obedecer às regras relacionadas à carga horária das qualificações. O valor necessário para o custeio das bolsas subiria dos R\$ 180,9 milhões divulgados no Documento de Referência, para R\$ 246,7 milhões, uma elevação de 36,4% em relação a valor apresentado. Trata-se, portanto, de um erro grosseiro de orçamentação. Outro aspecto necessário para se levar em conta é o baixo valor proposto para as bolsas de qualificação (R\$ 300,00), que poderia tornar-se um fator de desmotivação e abandono dos cursos, especialmente no caso das qualificações TEC, de maior duração.

Tabela 18 - Investimento em Bolsa auxílio - II

Tipo de Formação	Quantidade de Matrículas	Valor Auxílio	Quantidade	Total (R\$ Mil)
Inicial e continuada	44.803	R\$ 300,00	2	26.881,8
Técnica	48.838	R\$ 300,00	15	219.771,0
SUBTOTAL	80.143	-	-	246.652,8

Fonte: Reelaborada pelo autor conforme informações do IFMA.

Ao comentar as dificuldades que existiam para viabilizar a adaptação do IFMA para atender às demandas de mercado por qualificações, Fernando Lima, o Coordenador Estadual do Programa (que falava com grande conhecimento da estrutura do IFMA, posto que professor e dirigente daquela instituição) coloca de forma bastante contundente as limitações daquela instituição no sentido de adaptar sua estrutura para atender às demandas trazidas pelo Programa:

No que tange aos cursos de prateleira, sabemos que há dificuldade das instituições mudarem o perfil dos cursos que oferecem, porque os professores são especializados em determinada linha de trabalho. Sabemos que no sistema educacional as mudanças têm de ocorrer lentamente, não se consegue fazer que, por exemplo, uma instituição como o IFMA direcione todos os seus cursos para o que o mercado está querendo. Isto demandaria demitir os profissionais existentes ou bancar uma nova qualificação para eles. A distorção histórica existe, mas não é totalmente culpa do setor da educação. Existe uma demanda de conhecermos a real vocação do Estado, de seus arranjos produtivos locais. (LIMA, 2013, p. 2).

Tal limitação ganha um contorno ainda mais restritivo quando se considera que para a oferta dos cursos do PRONATEC, que viriam a ser a principal modalidade de oferta de cursos das três principais instituições do Programa Maranhão Profissional (SENAI, SENAC e IFMA), não seria criado no IFMA um espaço na grade de disciplinas dos professores de forma a compatibilizar a jornada normal de trabalho com as atividades do PRONATEC, sendo que diversamente, as atividades formativas seriam dadas por fora do tempo normal de trabalho e com ganhos extras, seja para os professores/instrutores, seja para os coordenadores

das capacitações. Assim, a oferta de cursos de capacitação veio como uma atividade extra, sem que houvesse uma reformulação das grades de horário para absorver as atividades, o que prejudicaria sobremaneira a qualidade do planejamento e da execução dos cursos do PRONATEC dados por aquela instituição. Eis aqui um aspecto no qual, por desenho, a execução das atividades formativas pelo IFMA tinha limitada, e de forma, irreparável a eficácia potencial do Programa.

Conforme visto no capítulo anterior, há um conjunto de condicionalidades interpostas pelo PNQ, que deveriam ter sido observadas na formulação do Programa Maranhão Profissional, que foram simplesmente ignoradas na formulação do Programa. Dentre as principais condicionalidades às quais não se faz menção de qualquer ação ou iniciativa que se orientasse no sentido de atendê-las:

- i. Articulação prioritária com a educação básica (ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos);
- ii. Exigência para as instituições que vierem a ser contratadas de realização dos planos territoriais e projetos especiais, de formulação e implementação de projetos pedagógicos;
- iii. Garantia de investimentos na formação de gestores e formadores;
- iv. Constituição de laboratórios para a discussão de referenciais nos campos metodológicos das políticas públicas de qualificação e da certificação;
- v. Investimento na sistematização de experiências e conhecimentos; desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional;
- vi. Apoio à realização do censo da educação profissional pelo instituto nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC. (BRASIL, 2003, p. 20-21).

Por fim, há também um outro aspecto a ser considerado, com relação ao planejamento das ações do Programa Maranhão Profissional - a ausência de uma estratégia de desenvolvimento que norteasse a política de qualificação profissional. Conforme discutido no capítulo anterior, faltava uma estratégia capaz de direcionar a política de capacitações. Assim, é preciso reconhecer as limitações das ações de planejamento do Programa, que reduziam expressivamente eficácia potencial das ações do programa, no sentido de conduzir a mudanças seja no sistema educacional, seja no sistema do sistema produtivo do Estado. Esse tema será retomado adiante, na seção *Em busca da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa*.

4.11 Estrutura de Governança do Programa

Outro aspecto de interesse na avaliação do desenho do Programa diz respeito à *estrutura de governança* proposta no Documento de Referência, a qual previa a mobilização de um *Conselho Deliberativo*, que se reuniria em bases semestrais, cuja composição pode ser vista a seguir:

CONSELHO DELIBERATIVO

Casa Civil - CC;
Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC;
Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SECTEC;
Secretaria de Estado da Educação - SEDUC;
Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária - SETRES;
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAN;
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA;
Federação das Indústrias do Estado do Maranhão - FIEMA;
Federação dos Trabalhadores da Indústria do Estado do Maranhão - FETIEMA;
Federação dos Trabalhadores do Comércio do Estado do Maranhão - FECEMA;
Federação do Comércio do Estado do Maranhão - FECOMERCIO. (MARANHÃO, 2011a, p. 42-43).

De acordo com o desenho estabelecido no Documento de Referência do Programa, o Conselho Deliberativo teria por competência “[...] definir as diretrizes, o plano anual de investimentos, além de acompanhar a execução das ações e avaliar as metas e resultados alcançados no processo de formação profissional.” (MARANHÃO, 2011a, p. 39).

Em relação à institucionalidade proposta, há três aspectos de grande relevância a serem avaliados. Em primeiro lugar, ao contrário da composição tripartite e paritária normalmente adotada para conselhos desta natureza, percebia-se claramente a concentração de poder sob a tutela do Governo do Estado, que detinha seis dos onze assentos disponíveis no Conselho Deliberativo, em clara inadequação aos mecanismos de governança previstos no PNQ e no PRONATEC e aos princípios de controle social. Em segundo lugar, chama-se atenção, novamente, para o fato de que tinham assento no Conselho as quatro instituições responsáveis pelo maior número de vagas no sistema de qualificação profissional do Estado, sendo que IFMA, SENAI e SENAC demandariam fortemente recursos federais para ofertar qualificações no Estado. Haveria, portanto, graves problemas de governança no modelo adotado, uma vez que cabia a instituições ofertantes de qualificações, conforme previsto no Documento de Referência do programa, “[...] definir as diretrizes, o plano anual de investimentos, além de acompanhar a execução das ações e avaliar as metas e resultados alcançados no processo de formação profissional.” (MARANHÃO, 2011a, p. 39). Trata-se, portanto, de um problema de falha na coerência interna do Programa, capaz de afetar seriamente sua capacidade de induzir mudanças na direção da imagem-objetivo almejada, almejando também a seguinte indagação: qualificar tornara-se um bom negócio, mas um bom negócio para quem?.

O terceiro aspecto a ser citado, relacionado à estrutura de Governança estabelecida para o Programa Maranhão Profissional, tem a ver com a não mobilização do CONSET e dos Conselhos Municipais do Trabalho, cuja participação na estrutura de

governança do PNQ e do PRONATEC eram regulamentados por lei e se constituíam em instâncias participativas e de controle social. Não havia qualquer menção a estas instâncias participativas no Documento de Referência e não consta que tenha existido qualquer papel relevante das mesmas na gestão do Programa Maranhão Profissional, novamente, com graves prejuízos à adequação institucional aos recursos do PNQ e do PRONATEC.

Por fim, é importante falar de um outro Conselho mais amplo, previsto no Documento de Referência, o qual teria papel consultivo na gestão do programa, que tinha a seguinte composição:

CONSELHO CONSULTIVO (além das instituições já elencadas no Conselho Deliberativo)

- I. Secretaria de Estado Extraordinária de Articulação Institucional;
- II. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca - SAGRIMA;
- III. Secretaria de Estado Extraordinária da Juventude - SEJUV;
- IV. Secretaria de Estado da Mulher - SEMU;
- V. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID;
- VI. Secretaria de Estado de Assuntos Políticos - SEAP;
- VII. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - SEDAGRO;
- VIII. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES;
- IX. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA;
- X. Secretaria de Estado do Turismo - SETUR;
- XI. Secretaria de Estado Extraordinária de Minas e Energia - SEME;
- XII. Universidade Estadual do Maranhão - UEMA;
- XIII. Ministério Público Estadual;
- XIV. Universidade Federal do Maranhão - UFMA;
- XV. Representante das Centrais de Trabalhadores e Trabalhadoras;
- XVI. Consórcio de Alumínio do Maranhão - ALUMAR;
- XVII. Grupo Mateus;
- XVIII. Instituto de Cidadania Empresarial do Maranhão - ICE/MA;
- XIX. MPX S.A.;
- XX. PETROBRAS;
- XXI. Suzano Papel e Celulose;
- XXII. Vale S.A.;
- XXIII. Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Maranhão - FAEMA;
- XXIV. Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão - FETAEMA;
- XXV. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão - SEBRAE/MA;
- XXVI. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC/MA;
- XXVII. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT/MA;
- XXVIII. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI;
- XXIX. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do Maranhão - SENAR/MA.
(MARANHÃO, 2011a, p. 43).

Não consta que tal Conselho tenha jamais se reunido ao longo da execução do Programa Maranhão Profissional. Ainda assim, é interessante avaliar-se sua composição, indicativa do conjunto de atores interesses que buscavam expressão presentes na arena estatal da educação profissional. Primeiramente, o tamanho do Conselho Consultivo, que tornava muito difícil a mobilização do conjunto de seus membros, constituindo-se em uma instância *proforma*, mais do que um efetivo mecanismo de captação de demandas por qualificação e

fiscalização das atividades desenvolvidas no âmbito do Programa. Assim, pode-se dizer que se configurava uma ferramenta *ineficiente por desenho*.

Em segundo lugar, novamente, percebe-se que se tratava da criação de uma instância participativa que ignorava a institucionalidade estabelecida pelo PNQ. Finalmente, destaca-se dentre os participantes, a presença de várias secretarias de Estado que, embora com expressão política e participação efetiva no processo de Governo, não tinham qualquer relação como demandantes ou financiadoras de qualificações – este é o caso das Secretarias Extraordinária de Articulação Institucional e de Assuntos Políticos (SEAP) e o Ministério Público do Maranhão (MPMA). Neste aspecto, em conclusão, o esvaziamento desta instância e o controle por parte do Governo do Estado do Conselho Deliberativo, em contraste com a composição paritária prevista pelas regras do PNQ, para além de evidenciar falhas na coerência interna e inadequação institucional aos programas federais, demonstrava a natureza autoritária e o viés privatista que embasavam a concepção do Programa Maranhão Profissional.

4.12 Em busca da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa

Em nossa avaliação política do Programa Maranhão Profissional realizada até aqui, tendo discutido os objetivos do Programa, suas parcerias institucionais, sua estrutura de governança, a estratégia de distribuição territorial, a focalização, a estimativa da demanda e da oferta de qualificações profissionais no Estado para o período 2011 a 2014, assim como a concepção de qualificação profissional implícita no referencial ético-político que dá sentido ao Programa, chega o momento de avaliar qual a perspectiva de desenvolvimento econômico e social que dá sentido ao Programa.

Conforme visto na seção que avalia o objetivo principal e as metas do Programa Maranhão Profissional fica claro que a estratégia visava fundamentalmente qualificar mão de obra para atuar nas obras de instalação e na operação dos grandes projetos de investimento planejados ou em instalação no Estado. No prefácio ao Documento de Referência pode-se ler:

Atualmente, o Maranhão está diante de oportunidades jamais reunidas em sua história econômica. Somados, os investimentos previstos já alcançam mais de 100 bilhões de reais, e irão gerar milhares de novos empregos nos próximos anos. São obras em plantas industriais e de serviços que já começaram a transformar o Estado e que demandam, a curto prazo, um contingente de recursos humanos bem qualificado. (MARANHÃO, 2011a, p. 10).

Na mensagem da então Governadora Roseana Sarney, novamente é possível constatar que eram as demandas por trabalhadores qualificados dos grandes projetos em instalação no Estado o foco da estratégia de qualificação mobilizada pelo Programa:

O Estado do Maranhão iniciou uma nova era de desenvolvimento e está pronto para receber investimentos estimados em 100 bilhões de reais nos próximos seis anos. O esforço coletivo em desenvolver o Estado contribui diretamente para a geração de emprego, renda e riqueza, inclusão social, redução da pobreza, e melhoria da qualidade de vida do maranhense. Para vencer este desafio, o Estado deve promover a capacitação e retenção de profissionais de acordo com as exigências dos agentes econômicos. (MARANHÃO, 2011a, p. 12).

É importante questionar o significado da *nova era de desenvolvimento* em que o Estado tinha adentrado, na visão da gestora maior do Estado. O significado era precisamente “[...] estar pronto para receber os investimentos estimados em R\$ 100 bilhões nos próximos seis anos.” (MARANHÃO, 2011a, p. 12). Analisando-se a composição setorial dos grandes projetos em implantação no Estado, vê-se que há uma clara priorização nas ações destinadas a adensar e ampliar o *drive* exportador do Estado, sem alterar o caráter primário-exportador que caracteriza esta economia, ou seja, sem alterar a reduzida diversificação da indústria de transformação e a enorme dependência da importação de alimentos, gerando escassos empregos na fase de operação do projetos (posto que intensivos em recursos naturais e capital, poupadores de mão de obra) e também com reduzida produtividade no que diz respeito à geração de tributos.

Para aprofundar a reflexão sobre a visão prevalecente na cúpula do Governo do Estado do Maranhão no momento do lançamento do Programa Maranhão Profissional a respeito da orientação estratégica relacionada ao desenvolvimento econômico e social, é interessante avaliarmos o Plano Plurianual 2012-2015, elaborado, encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e aprovado nos três meses seguintes ao lançamento do Programa e que condensa a estratégia de desenvolvimento do quarto Governo Roseana Sarney em um conjunto de quinze diretrizes, das quais interessa sumarizar três, que se relacionam à estratégia do desenvolvimento econômico:

Promover a Qualificação Profissional Elevando a Produtividade do Trabalhador e sua Inserção no Mercado:

Diante das oportunidades surgidas pelo novo contexto econômico, o Governo do Estado vem empreendendo esforços na captação e viabilização de novos investimentos capazes e gerar milhares de empregos, renda, divisas e trabalho para os maranhenses.

Nesse cenário, a leitura do Estado é que investimento e emprego devem caminhar lado a lado. Assim, a carência de mão de obra técnica e profissional qualificada, representa um dos principais desafios para o desenvolvimento econômico do Maranhão. (MARANHÃO, 2011b, p. 75).

Promover a Dinamização da Economia e o Desenvolvimento Regional Aproveitando as Oportunidades e Potencialidades Locais:

O sistema produtivo do Maranhão encontra-se fortemente ancorado em segmentos econômicos tradicionais.

O Estado vive um momento de grande expectativa por conta dos aportes de expressivos empreendimentos econômicos que vão alavancar o desenvolvimento estadual. Nesse sentido, é preciso a ação do Governo de modo a explorar as oportunidades, visando incorporar ao sistema produtivo o potencial estadual para formação de cadeias produtivas, que possibilitem a inclusão social de milhões de maranhenses. (MARANHÃO, 2011b, p. 79).

Dinamizar o Setor Agropecuário com a Expansão da Capacidade de Produção de Alimentos:

A contribuição do setor agrícola no desempenho das atividades econômicas do Estado representa 22,2% no valor adicionado bruto do Estado a preço básico (2008), demonstrando um enorme significado no crescimento do Estado, dado seu potencial para alavancar o crescimento com inclusão social.

O problema mais urgente é a necessidade de maior expansão da produção de alimentos com simultâneos ganhos de produtividade. Nesse sentido a agricultura familiar desempenha um papel fundamental.

No que diz respeito às áreas da pesca e da aquicultura, o Maranhão tem um grande potencial com capacidade de elevar significativamente a sua produção desde que tenha planos de pesca e de aquicultura elaborados de forma a orientar a atração de investidores, que organize a produção, reduza o desperdício ao longo da cadeia produtiva e produza cadastramento de pescadores e aquiculturas e as informações do setor. (MARANHÃO, 2011b, p. 80).

No caso do *PPA 2012-2015*, o que chama a atenção é a desarticulação entre a diretriz voltada para a promoção da qualificação profissional e as diretrizes de desenvolvimento econômico, que reconhecem o enorme potencial dos *segmentos tradicionais* do Estado, em particular o segmento da produção de alimentos, a partir da agricultura familiar, a pesca e a aquicultura. Fala-se em *ganhos de produtividade, atração de investidores*, salienta-se o “[...] potencial do setor agrícola maranhense para alavancar o crescimento com inclusão social.” (MARANHÃO, 2011b, p. 80), mas não se define qualquer ação de qualificação profissional orientada para este setor, não obstante a existência de escolas agrotécnicas e faculdades de agronomia no Estado, e Também dos programas institucionais de aquisição de alimentos. A política de qualificação profissional serve, exclusivamente, e de forma passiva, para atender aos grandes projetos que se instalam no Estado.

Vê-se que a visão subjacente de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa Maranhão Profissional baseia-se, de fato, em aspiração a uma forma de inserção passiva no mundo globalizado, reproduzindo o modelo primário exportador, de economia de enclave, que constitui uma permanência de longa duração da economia maranhense. Com efeito, inexistente, nesta visão passiva de desenvolvimento, a busca da formulação de uma estratégia de investimentos de longo prazo, que tenha como priorização o adensamento de cadeias produtivas que gerem emprego e renda em atividades orientadas para o mercado interno, assim como inovação e produtividade fiscal.

A este respeito, é muito interessante reproduzir a parte final da entrevista realizada para o Observatório Social e do Trabalho do GAEP/UFMA, com o Coordenador do Programa Maranhão Profissional, Fernando Lima:

Valéria Almada: Um questionamento que tem sido feito aos novos projetos de investimento em instalação, a exemplo da Reinaria Premium I, diz respeito à sua real capacidade de absorção da mão de obra local após a fase de instalação. Como o Sr. vê esta questão, particularmente no que se refere ao destino dos trabalhadores qualificados e absorvidos nos grandes projetos, os quais deverão ser dispensados ao término da fase de instalação? Seria então o caso de qualificá-los para o desemprego?

Fernando Lima: O mercado tem sazonalidade. Isto é típico do mercado. Temos que saber lidar com isto. O que temos que fazer é a lição de casa: atrair continuamente novas empresas para o Estado. A estratégia que montamos para minimizar o problema (já que é insolúvel), é que 80% das capacitações oferecidas são do tipo inicial e continuadas. O aluno sabe que pode continuar fazendo outros cursos e ir se qualificando. E se oferecermos para ele o cenário de mercado a cada momento, ele vai perceber a oportunidade de fazer novos cursos e ir gradualmente se aperfeiçoando. Entretanto, se novos investimentos não estiverem sendo atraídos para o Estado, teremos um problema. Na verdade há que se reconhecer a vulnerabilidade na nossa economia aos ciclos do comércio internacional nos mercados de *commodities* minerais e agrícolas. (LIMA, 2013, p. 3).

De fato, como aponta o Coordenador Estadual do Programa Maranhão Profissional, da forma como se estruturam as ações de capacitação, “[...] se novos investimentos não estiverem sendo atraídos para o Estado, teremos um problema.” (LIMA, 2013, p. 3). E o problema se tornaria particularmente agudo nas fases de desmobilização dos trabalhadores, ao final da instalação dos grandes projetos.

O grande descompasso na geração de ocupações na fase de implantação e na fase de operação dos empreendimentos elencados na estratégia do Programa Maranhão Profissional é outro aspecto a ser levado em consideração e que se deve à natureza capital-intensiva dos complexos primário-exportadores, com escassa articulação com a estrutura econômica preexistente, portanto com diminuta capacidade de gerar efeitos multiplicadores uma vez implantados.

4.13 Inclusão de procedimentos de monitoramento, avaliação e acompanhamento de egressos

Se o desenho do Programa Maranhão Profissional avançava no que se refere aos estudos de estimação da demanda por trabalhadores qualificados, entretanto, constata-se que havia omissão no Documento de Referência do Programa em relação à especificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações realizadas e, ainda de acompanhamento de egressos que seriam mobilizados para acompanhar as ações realizadas.

No que se refere à sistemática escolhida para o monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, o Documento de Referência do Programa prevê que o mesmo, por desenho, seria realizado de forma centralizada pela Coordenação Executiva:

Serão estabelecidas formas de medir o desempenho das ações educativas para possibilitar a avaliação concomitante à execução, e subsidiar eventuais ajustes e correções. Constatando-se atendimento quantitativo da demanda a Coordenação Executiva verifica a qualidade alcançada segundo o planejamento pré-estabelecido, utilizando-se indicadores para aperfeiçoar a supervisão e a governança. O não atendimento qualitativo exige à Coordenação Executiva ajustar as ações considerando a avaliação realizada. (MARANHÃO, 2011a, p. 46).

Um primeiro aspecto a chamar atenção para o modelo de monitoramento e avaliação das ações de qualificações proposto é que não se previa, no desenho do Programa, a elaboração de estudos ou projetos avaliativos, ou ainda, a realização de cursos e capacitações para técnicos e lideranças das instituições envolvidas aprimorarem a capacidade de formular, avaliar ou divulgar as ações do programa. A omissão é particularmente reveladora, uma vez que o Plano Nacional de Qualificação, previa financiamento para pesquisas e projetos avaliativos, através dos chamados ProEsQs, conforme visto no Capítulo 2, os quais tinham precisamente o objetivo de contribuir para desenvolver e aprimorar as metodologias de qualificação mais adequadas para cada contexto, além de capacitar técnicos e gestores envolvidos no Programa Maranhão Profissional para as ações de planejamento, monitoramento e avaliação⁵⁴.

Destaca-se também o grande contraste do modelo centralizado de monitoramento e avaliação das ações de qualificação proposto em relação às formas de governança adotadas no sistema de qualificação federal, que confere protagonismo aos Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, responsáveis por “articular e acompanhar as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, aprovar, em primeira instância, planos e projetos e supervisionar a execução das ações de QSP no âmbito do seu território” (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011a, Art. 7º, §5º).

Este modelo centralizado interpõe, em nossa avaliação, barreiras ao efetivo controle social das ações em desenvolvimento, dificultando o aprendizado institucional e a capacidade de ajustar e aperfeiçoar as ações do Programa, já que dificilmente eventuais

⁵⁴ Por exemplo, a Resolução nº 679/2011, que regulamenta o PRONATEC, prevê que a modalidade de cursos e projetos ProeTeQ poderia absorver até 7% dos recursos federais destinados às ações de qualificação profissional. (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2011b, art. 25º, IV).

avaliações negativas seriam informadas por aqueles que tinham interesse direto na manutenção dos cursos e capacitações.

No que tange às ações de acompanhamento de egressos, a única referência sobre a mesma no Documento de Referência do programa aparecia sob a forma do compromisso de “Monitorar e avaliar semestralmente indicadores de oferta e demanda e de absorção (empregabilidade) dos egressos recém-formados.” (MARANHÃO, 2011a, p. 35). Colocado desta forma, o Documento de Referência do programa não especifica os instrumentos que seriam mobilizados para realizar esta diretiva.

Na entrevista concedida ao Observatório Social e do Trabalho, o coordenador estadual do Programa Maranhão Profissional, Fernando Lima, mencionava as dificuldades no acompanhamento dos egressos:

De uma forma geral, há uma dificuldade muito grande de se pesquisar o destino dos egressos, exatamente porque não temos o SINE funcionando como deveria. Estamos tentando conversar com as instituições parceiras (no IFMA, por exemplo, há um setor de egressos), mas eles não sabem dizer o que acontece. A única ferramenta que visualizo seria o SINE, mas isto depende do egresso atualizar seu cadastro permanentemente. Em suma, há uma dificuldade grande em se acompanhar a evolução dos egressos. Há outra vantagem em se utilizar o SINE: toda a vez que se faz uma intermediação através do SINE são recebidos recursos do Governo Federal para que o Estado capacite mais pessoas. (LIMA, 2013, p. 3).

Sabe-se que a experiência nacional e internacional, conforme discutido nos capítulos anteriores, aponta que pesquisas com egressos se constituem em uma das mais importantes ferramentas para avaliar a efetividade social e dar subsídios para o aperfeiçoamento institucional de programas de qualificação profissional.

4.14 Estratégia para a intermediação com o mercado de trabalho

A intermediação com o mercado de trabalho constitui outro aspecto essencial para a efetividade de programas de qualificação profissional. No capítulo anterior, foi possível observar o destaque dado aos mecanismos de acesso ao mercado de trabalho pelo PNQ, que previa a realização de estágios supervisionados em atividades práticas em empresas como conteúdo obrigatório dos cursos (a exemplo do Programa Brasil Profissionalizado) e que também estabelecia metas para o encaminhamento de egressos para o mercado de trabalho, de forma que em alguns casos, se pelo menos 30% dos egressos não se empregassem, o Programa seria obrigado a devolver 25% dos recursos recebidos.

Novamente, observa-se uma omissão no desenho do Programa em relação à intermediação com o mercado de trabalho: não há qualquer menção sobre mecanismos como

estágio supervisionado ou a utilização do SINE ou qualquer outra instância administrativa para a realização destas atividades.

No caso do Programa Maranhão Profissional, conforme visto na seção anterior, sabia-se de saída sobre as grandes dificuldades na mobilização do SINE, cuja Superintendência maranhense, em São Luís, Gerências Regionais nos municípios de Imperatriz, Bacabal, e agências nos municípios de Açailândia, Bacabeira, Balsas, Caxias, Chapadinha, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra e Santa Inês, não reuniam condições técnicas e operacionais de exercer de modo pleno o papel de intermediadoras com o mercado de trabalho ou ainda, de cadastro e repositório de informações relacionadas às trajetórias formativas e profissionais dos egressos.

4.15 Fontes de financiamento

Na seção do Documento de Referência do Programa Maranhão Profissional relativa às fontes de financiamento das ações elencadas na estratégia, há apenas a listagem das possíveis instituições financiadoras que poderiam ser acessadas, sem denominar quais mecanismos, programas ou fundos seriam mobilizados em cada uma delas. Primeiramente, são listadas as possíveis fontes federais:

- ✓ MTE - Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- ✓ MCT/SECIS - Programa Centros Vocacionais Tecnológicos
- ✓ MEC/FNDE - Programa Brasil Profissionalizado;
- ✓ Emendas ao Orçamento de parlamentares maranhenses;
- ✓ Fundos Setoriais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT-Petro, CT-Infra, CT-Energ etc.);
- ✓ FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – Banco da Amazônia;
- ✓ FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – BNB
- ✓ BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (MARANHÃO, 2011a, p. 40).

Além das fontes federais apontadas, o Documento de Referência do Plano Maranhão Profissional enumera outras fontes passíveis de serem mobilizadas:

- ✓ Sistema S;
- ✓ Alumar - Programa de Formação Profissional;
- ✓ Petrobras - Prominp; Suzano - Contrato com instituições de ensino;
- ✓ Vale - Programa de Formação Profissional e Programa de Aprendiz;
- ✓ Tesouro Estadual, Bancos e Organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). (MARANHÃO, 2011a, p. 41).

Na leitura do Documento de Referência fica patente a omissão no que se refere a prever mecanismos de aderência às principais linhas de financiamento dos programas de qualificação profissional existentes no plano federal naquele momento, que eram vinculados ao PNQ: os PlanSeQs, PlanTeQs e ProEseQs, que financiavam na época a ampla maioria dos

cursos de qualificação oferecidos no país, a partir do *Sistema S* e do IFMA. No caso destas modalidades de qualificação profissional, a institucionalidade existente no Plano Federal, a partir do PNQ – e que seria mantida sob o PRONATEC exigia uma articulação institucional e uma governança muito diferentes daquelas desenhadas para o Programa Maranhão Profissional. Os PlanSeQs, que seriam mobilizados para estratégias voltadas para a qualificação de trabalhadores para os grandes projetos de investimento em instalação no Estado do Maranhão, e também os PlanTeQs (mobilizados como estratégias territoriais) previam as seguintes condicionalidades, entre outras, conforme visto anteriormente:

- i. Os cursos de qualificação profissional propostos pelas entidades demandantes ou definidos pelo MTE deveriam ser submetidos à análise e aprovação do CONSET e dos Conselhos/Comissões do Trabalho Municipais ou de Consórcios Municipais, e ainda, de uma Comissão de Concertação, organizada de forma paritária e tripartite em audiência pública, sob a coordenação do MTE e com a participação de representante do Conselho ou Comissão de Emprego do território. (BRASIL, 2003);
- ii. Tais cursos de qualificação profissional devem estar articulados a estratégias de desenvolvimento territorial que incluíssem “[...] necessariamente ações de orientação e encaminhamento ao mercado de trabalho ou a outras formas de vínculos de trabalho e geração de renda.” (BRASIL, 2003, p. 38).

Conforme observado anteriormente, as ações previstas de *Adaptação, recuperação e ampliação da estrutura física existente* (reforma de 15 escolas da rede estadual de ensino médio, no valor de R\$ 22,5 milhões) e também para a ampliação de *Estrutura Física* (construção de cinco centros de capacitação, no valor de R\$ 25 milhões) seriam “[...] 99% suportadas pelo programa Brasil Profissionalizado” (MARANHÃO, 2011a, p. 38). Da mesma forma que na mobilização dos PlanSeQs e PlanTeQs, havia discrepâncias no arranjo institucional do Programa Maranhão Profissional em relação às condicionalidades previstas no Programa Brasil Profissionalizado.

Vemos, neste caso, como a institucionalidade do Programa Maranhão Profissional, divergente daquela prevista no PNQ, traria certamente problemas para viabilizar a aprovação e o financiamento dos cursos de qualificação propostos. Da mesma forma, a inexistência de mencionadas *estratégias de desenvolvimento territorial*, conforme discutido anteriormente, traria dificuldades para a viabilização dos cursos pretendidos.

Outro aspecto importante da estratégia de financiamento do Programa Maranhão Profissional, que merece ser comentado, diz respeito à contrapartida oferecida pelo Governo

do Estado, em relação aos recursos investidos pelo Governo Federal: “A implantação do Programa, pactuado entre todos os atores públicos e privados, precisa contar com aporte de recursos federais, e o Estado do Maranhão assume o compromisso de dobrar os recursos investidos pelo governo federal, como contrapartida.” (MARANHÃO, 2011a, p. 8).

Uma consulta, entretanto, ao Projeto de Lei do *PPA 2012-2015*, elaborado, enviado à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e aprovado nos três meses seguintes ao anúncio do Programa Maranhão Profissional, revela que o Estado na verdade, comprometer-se-ia com uma contrapartida bem inferior, se comparada com os gastos projetados a partir dos programas federais. (Figura 1).

Figura 1 - Programa Maranhão Profissional - financiamento

Objetivo: Promover a formação profissional da população maranhense para garantir o seu acesso às oportunidades de emprego e renda advindos dos empreendimentos em implantação no Estado.

Público-alvo: População Economicamente Ativa

Valor Total do programa: R\$ 95.938.566,00

Despesa corrente: R\$ 95.938.566,00

Despesa de capital: 0

Tipo	Órgão	Código	Título - Produto (Unidade de medida) Regionalização (Início - Término)	2012		2013		2014		2015	
				Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$	Meta	R\$
Projeto	SECTEC	31.420.000	Ensino, Inclusão e Empreendedorismo - Profissional capacitado (unidade)	25.000	22.000.000	25.000	22.000.000	25.000	24.000.000	25.000	27.000.000

Fonte: (MARANHÃO, 2011b, p. 223).

Diante dos erros e contradições constatados no dimensionamento das ações e na orçamentação das ações do Programa Maranhão Profissional, da inadequação da institucionalidade e das articulações institucionais propostas em relação às políticas de qualificação inscritas no Sistema Nacional Público de Emprego, da ausência de mecanismos de aderência às principais linhas de financiamento dos programas de qualificação profissional existentes no plano federal naquele momento e, finalmente da elaboração e aprovação de um *PPA 2012-2015*, com quantias destinadas aos programas de qualificação profissional expressivamente abaixo das contrapartidas anunciadas no Documento de Referência, pode-se dizer que foram constatadas incoerências, impertinências e inadequações institucionais no desenho, que criariam sérios entraves para o atingimento dos resultados e impactos desejados, reduzindo expressivamente, por conseguinte, a eficácia potencial do Programa Maranhão Profissional.

5 CONCLUSÃO

Inicialmente, cumpre apontar os principais aprendizados relacionados à consecução do objetivo principal desta pesquisa avaliativa, que buscou realizar uma avaliação política do Programa Maranhão Profissional, uma ambiciosa estratégia lançada no quarto Governo Roseana Sarney (PMDB), em maio de 2011, que pretendia qualificar cerca de quatrocentos mil trabalhadores no quadriênio até 2014, sobretudo para suprir de trabalhadores qualificados os grandes projetos de investimentos de natureza primário-exportadora, planejados ou em instalação no Estado do Maranhão.

O Programa se localiza como uma das principais ferramentas dentre o conjunto de políticas ativas de mercado de trabalho integrantes do Sistema Público Nacional de Emprego brasileiro no pós 1990, em um contexto de reestruturação produtiva. Esta, pode ser caracterizada como o conjunto de transformações técnicas, econômicas e sociais ocorridas em escala mundial, influenciadas pelo processo de globalização, que sobrevêm em meio a uma crise de acumulação, com impactos recessivos, sendo impulsionadas por reformas liberalizantes, a exemplo da privatização, da abertura comercial e financeira e da desregulamentação dos mercados de trabalho.

O processo de reestruturação produtiva, de acordo com os requisitos do modelo de acumulação flexível Toyotista que lhe dá conformação, avança a partir da introdução da microeletrônica e de modernas técnicas gerenciais no processo produtivo, no plano interno, enquanto que no plano externo, caracteriza-se pela flexibilização das relações de trabalho na direção de formas de contratação mais precarizadas e instáveis. Os requisitos de qualificação dos trabalhadores exigidos pelo novo regime de acumulação flexível apontam para um perfil polivalente, multifuncional, no qual valorizam-se competências relacionais, mais do que a especialização por funções existente no paradigma Fordista-Taylorista anterior.

Entretanto, sob o signo da elevação abrupta do desemprego e da conseqüente pressão dos custos fiscais dos programas de seguro-desemprego, houve uma inédita articulação entre os programas de seguro-desemprego (políticas passivas de mercado de trabalho) e as políticas ativas de mercado de trabalho – a qualificação profissional e a intermediação com o mercado de trabalho, cujo sentido maior era quebrar a inércia do desemprego, reduzindo o tempo (e os custos) para os desempregados retornarem ao mercado de trabalho. É importante observar que no caso do Brasil, o perfil *polivalente e multifuncional* não condizia com o perfil da demanda por trabalhadores da maior parte dos setores em processo de reestruturação produtiva, nos quais predominavam estratégias de racionalização

baseadas na busca de novos mecanismos de redução de custos, sobretudo salariais, e de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho.

Nesta situação, o termo *empregabilidade* passa a ser o objetivo central dos programas de qualificação profissional, denotando uma inversão na responsabilização sobre o desemprego, que passa a ser do trabalhador e não do Estado. A busca da *empregabilidade* também, muitas vezes significa o trabalhador aceitar uma ocupação inferior àquele que tinha antes, sob novas relações de trabalho precarizadas.

A análise da focalização do Programa Maranhão Profissional revela uma contradição entre, de um lado, os objetivos assumidos formalmente, de suprir a demanda por trabalhadores qualificados dos grandes empreendimentos em instalação ou planejados no Estado e, de outro lado, de priorizar os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, a exemplo de indivíduos em situação de extrema pobreza (beneficiários do PBF), dos desempregados e daqueles oriundos do ensino público. Esta contradição constitui a marca constitutiva das políticas e programas de qualificação profissional brasileiros no período pós 1990 contribuiria certamente para reduzir a eficácia potencial das ações de qualificação, ao limitar a seleção de conteúdos a serem trabalhados, especialmente no caso dos cursos de FIC, de menor carga horária.

Aliás, a trajetória das experiências de qualificação profissional no Brasil aponta como uma permanência de longa duração a desarticulação com o ensino regular e o caráter por vezes assistencial, mais do que propriamente pedagógico ou capacitador dos programas. No período pós 2003, não obstante as reiteradas tentativas governamentais de integrar a educação profissional ao ensino regular, a falta de recursos financeiros e as ambiguidades trazidas pela tentativa de conciliar interesses antagônicos impediram que se avançasse em tal direção.

A avaliação do desenho do Programa Maranhão Profissional, a partir da análise do Documento de Referência do Programa, mostra, em primeiro lugar, uma inadequação do desenho institucional do mesmo em relação às condicionalidades do PNQ e do PRONATEC. Tal inadequação limitava seriamente as possibilidades de acesso aos mencionados programas, destacando-se como exemplos mais impactantes da mesma a não mobilização dos Conselhos Estadual e Municipais de Emprego, a desconsideração, no desenho do Programa, das ações necessárias de intermediação com o mercado de trabalho e sistemas de monitoramento, avaliação e acompanhamento de egressos, além do conflito de interesses de instituições qualificadoras com presença nos Conselhos Deliberativos do Programa.

A avaliação da metodologia utilizada para realizar os estudos de projeção de demanda por trabalhadores qualificados aponta para um importante avanço institucional do Programa. No entanto, chama-se atenção para falhas de dimensionamento da oferta necessária de qualificações, nos termos dos objetivos formais do Programa, e também na orçamentação das ações planejadas, causados por erros grosseiros na orçamentação das ações, pela inadequação das ações do programa em relação às condicionalidades impostas pelos programas federais de qualificação (PNQ e PRONATEC) e pela não criação no IFMA de um espaço na grade de disciplinas dos professores de forma a compatibilizar a jornada normal de trabalho com as atividades de qualificação profissional a serem ofertadas.

Chama-se também atenção para a falha, observada no Documento de Referência do Programa, no que diz respeito à especificação dos mecanismos de monitoramento e avaliação das ações planejadas e, ainda, a completa omissão de mecanismos de acompanhamento de egressos, sendo que a experiência nacional e internacional apontam que pesquisas com egressos se constituem em uma das mais importantes ferramentas para avaliar a efetividade social e dar subsídios para o aperfeiçoamento institucional de programas de qualificação profissional.

No caso da intermediação com o mercado de trabalho, que igualmente constitui-se em outro aspecto essencial para a efetividade de programas de qualificação profissional, observa-se uma omissão no desenho do Programa, já que não há qualquer menção sobre mecanismos como estágio supervisionado ou a utilização do SINE ou qualquer outra instância administrativa para a realização destas atividades.

Verificam-se também importantes falhas na coerência e consistência internas do Programa Maranhão Profissional, ao se avaliar a estrutura de governança desenhada para o mesmo. Em primeiro lugar, no que tange à composição do Conselho Deliberativo do Programa, ao contrário da composição tripartite e paritária normalmente adotada para conselhos desta natureza, percebia-se claramente a concentração de poder sob a tutela do Governo do Estado, que detinha seis dos onze assentos disponíveis no Conselho Deliberativo, em clara inadequação aos mecanismos de governança previstos no PNQ e no PRONATEC e aos princípios de controle social. Em segundo lugar, tinham assento no Conselho as três instituições que seriam as maiores ofertantes de cursos de qualificação sob o Programa - o IFMA, o SENAI e o SENAC, havendo, portanto, grave conflito de interesses, uma vez que caberia a estas instituições “[...] definir as diretrizes, o plano anual de investimentos, além de acompanhar a execução das ações e avaliar as metas e resultados alcançados no processo de

formação profissional.” (MARANHÃO, 2011a, p. 39). E aqui faz-se necessária uma indagação. Qualificar tornara-se um bom negócio, mas um bom negócio para quem?

O terceiro aspecto a ser citado, relacionado à estrutura de Governança estabelecida para o Programa Maranhão Profissional, tem a ver com a não mobilização do CONSET e dos Conselhos Municipais do Trabalho, cuja participação na estrutura de governança do PNQ e do PRONATEC eram regulamentados por lei e se constituíam em instâncias participativas e de controle social. Não havia qualquer menção a estas instâncias participativas no Documento de Referência e não consta que tenha existido qualquer papel relevante das mesmas na gestão do Programa Maranhão Profissional, novamente, com graves prejuízos à adequação institucional do Programa aos recursos do PNQ e do PRONATEC. Estes aspectos relativos ao sistema de governança proposto, para além de evidenciar falhas na coerência interna e inadequação institucional aos programas federais, demonstrava a natureza autoritária e o viés privatista que embasava a concepção do Programa Maranhão Profissional.

E o que dizer a respeito do referencial ético-político que fundamenta o Programa Maranhão Profissional? A avaliação política do Programa parte da visão sobre uma suposta “nova era” de desenvolvimento em que o Estado tinha adentrado, na visão dos formuladores do Plano – e este significado era precisamente “[...] estar pronto para receber os investimentos estimados em R\$ 100 bilhões nos próximos seis anos.” (MARANHÃO, 2011a, p. 12).

Analisando-se a composição setorial dos grandes projetos em implantação no Estado, vê-se que havia uma clara priorização nas ações destinadas a adensar e ampliar o *drive* exportador do Estado, sem alterar o caráter primário-exportador que caracteriza esta economia, ou seja, sem alterar a reduzida diversificação da indústria de transformação e a enorme dependência da importação de alimentos, gerando escassos empregos na fase de operação do projetos (posto que intensivos em recursos naturais e capital, poupadores de mão de obra) e também com reduzida produtividade no que diz respeito à geração de tributos.

Por outro lado, uma análise do PPA 2012-2015, elaborado e promulgado três meses após o Plano Maranhão Profissional, aponta a flagrante desarticulação entre a diretriz voltada para a promoção da qualificação profissional e as diretrizes de desenvolvimento econômico, que reconhecem o enorme potencial dos segmentos tradicionais do Estado, em particular o segmento da produção de alimentos, a partir da agricultura familiar, a pesca e a aquicultura. Fala-se em ganhos de produtividade, atração de investidores, salienta-se o “[...] potencial do setor agrícola maranhense para alavancar o crescimento com inclusão social.” (MARANHÃO, 2011b, p. 80), mas não se define qualquer ação de qualificação profissional orientada para este setor, não obstante a existência de escolas agrotécnicas e faculdades de

agronomia no Estado, e também dos programas institucionais de aquisição de alimentos. Neste sentido, chama-se a atenção para a visão passiva de desenvolvimento revelada na avaliação da estratégia implícita de desenvolvimento econômico e social que orienta o Programa.

Outro aspecto que chama atenção na avaliação política do Programa Maranhão Profissional é o grande descompasso na geração de ocupações na fase de implantação e na fase de operação dos empreendimentos, que se deve à natureza capital-intensiva dos complexos primário-exportadores, com escassa articulação com a estrutura econômica preexistente, portanto com diminuta capacidade de gerar efeitos multiplicadores uma vez implantados. Com este fato em destaque, e considerando-se o elevado grau de desestruturação do mercado de trabalho maranhense, ressalta-se o caráter temporário de grande parte das ocupações geradas pelo bloco de investimentos então em instalação no Estado. Aliás, pode-se caracterizar historicamente o modelo de crescimento da economia maranhense que, sistematicamente, gera poucas ocupações mesmo quando opera com grande dinamismo econômico. Poder-se-ia então questionar de modo contundente a própria fundamentação programática da política: trata-se de qualificar para o desemprego?

Isto posto, é importante considerar-se que nem o processo de reestruturação produtiva, nem o caráter regressivo das políticas de mercado de trabalho instituídas no período recente no Brasil, tornam inexoráveis um processo de precarização das relações de trabalho ou ainda, confirmam tendências unidirecionais de desqualificação do trabalho. Ao contrário, o novo paradigma da produção flexível coloca, de um lado, possibilidades de requalificação do processo de trabalho, ao mesmo tempo em que as lutas políticas podem avançar no sentido de garantir ganhos reais nos processos de qualificação dos trabalhadores, a partir de políticas e programas de qualificação que estejam articulados de fato (e não somente na letra da Lei) à educação básica e às demais políticas de mercado de trabalho e emprego.

Neste sentido, cumpre afirmar que as políticas e programas de qualificação profissional constituem também um direito da classe trabalhadora e, como tal, podem se revestir como prática social libertadora, como ferramenta auxiliar na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, inclusivo. Para que funcionem como tal, é necessário que se garanta no processo de formulação das mesmas, além das já citadas articulações com a educação básica e com as demais políticas de trabalho e emprego, a necessária adequação às políticas e programas do Sistema Público Nacional de Emprego, às práticas de monitoramento e avaliação tempestivas das ações formativas, inclusive no que se refere ao acompanhamento

pedagógico, aos mecanismos de intermediação com o mercado de trabalho, além, naturalmente, do fortalecimento das instâncias e práticas de participação e controle social.

Ainda, no que se refere ao referencial de desenvolvimento econômico e social que deve fundamentar as políticas e programas de qualificação profissional apropriadas para apoiar o desenvolvimento econômico e social, é necessário ter em mente que, em que pese a preocupação atual com a qualificação para o *empreendedorismo*, sabe-se que é no perfil dos investimentos que se gera empregos. No caso do Estado do Maranhão, urge então definir-se uma estratégia de investimentos de longo prazo capaz de orientar a estratégia de qualificações para apoiar a superação do modelo primário-exportador poupador de mão de obra, tendo-se em mente as diretivas de garantir o adensamento de cadeias produtivas capazes de gerar emprego, renda e produtividade fiscal, em atividades orientadas para o mercado interno, a exemplo do setor agroalimentar.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?:** ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez; Unicamp, 1997.
- ARAUJO, R. M. de L. **A regulação da educação profissional no Brasil hoje:** conciliação de interesses ou espaço para a mobilização? Belém: UFPA, 2010.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais.** 2. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE METALURGICA E MATERIAIS. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Mapeamento estratégico do setor siderúrgico brasileiro.** Brasília, DF, 2008. Estudo Prospectivo do Setor Siderúrgico. Caderno de informações de base.
- AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 12, p. 92-116, jun./dez. 1995.
- BARBARA, M. M. Reestruturação produtiva, qualificação, requalificação e emprego: percepção e sofrimento do trabalhador. **Psicologia: Sofrimento e Profissão**, Brasília, DF, v. 19, n. 1, p. 30-49 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931999000100004>. Acesso em: 26 out. 2016.
- BARBOSA FILHO, F. H; PORTO, R.; LIBERATO, D. **Pronatec Bolsa-Formação:** uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. Brasília, DF: SPE/MF, nov. 2015. Relatório Técnico. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA G. (Orgs.). **Desigualdade de Renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília, DF: IPEA, 2007. v. 1.
- BELLUZZO, L. G. **Os antecedentes da Tormenta:** origens da crise global. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.
- BRANDÃO, M. S. da M. Panorama histórico da educação profissional no Brasil. In: LEITE, E. M.; SOUZA, F. H. de M. (Orgs.) **Centros públicos de educação profissional: teoria, propostas, debates e práticas.** Brasília: EDUnB, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional técnica de nível médio em debate.** Brasília, DF, 2010a. Texto para Discussão. Grupo de Trabalho para a formulação de contribuições ao debate sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6695-dcn-paraeducacao-profissional-debate&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 16 mar. 2012.
- _____. _____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://pronatecportal.mec.gov.br/arquivos/lei_12513.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2012.
-

_____. _____. **Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020**. Brasília, DF, 2011b.

_____. _____. Secretaria de Educação Profissional Tecnológica. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio - Documento Base**. Brasília, DF, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2011-14**. Brasília, DF: 2010b.

_____. _____. **Relatório de avaliação do PPA 2004-2007**. Brasília, DF, 2008a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim de informações financeiras do FAT: II bimestre do exercício de 2014**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações - Informações Gerais** Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/informacoesGerais.jsf#11>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. _____. Relação Anual de Informações Sociais. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Registros Administrativos de Informações Sociais**. Brasília, DF, 2010c. CD-ROM.

_____. _____. **Relatório de Gestão do Fundo do Trabalho e Emprego (FAT) - Exercício de 2007**. Brasília, DF, 2008b.

_____. _____. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília, DF, 1995.

_____. _____. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Brasília, DF, 2003.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, DF, 1988.

_____. _____. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36º e os arts. 39º a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004.

_____. _____. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007b.

_____. _____. Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1975.

_____. _____. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990.

_____. _____. Projeto de Lei 8.035 de 2010. Estabelece o Plano nacional de Educação 2011-2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011c.

BRAUDEL, F. A longa duração. In: _____. **Historia e Ciências Sociais**. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

BRITTO, J. (Coord.). **Estudo de Caso: a trajetória recente de evolução do arranjo produtivo de petróleo e gás de Macaé: transformações estruturais, padrões de governança e impactos territoriais (Produto 2)**. Rio de Janeiro: Savi E Geremia Planejamento, Consultoria & Auditoria, 2013.

CANTÚ, M. **Qualificação profissional, inserção, reinserção e permanência no mercado de trabalho: os egressos do Programa Integrar**. 2003. 155 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

CARVALHO, F. C. Da síntese neoclássica à redescoberta de Keynes. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n.50, p.7-25, set. 2008.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CAVALCANTI, C. P. N. **PLANFOR: qualificação para o novo paradigma produtivo ou política compensatória para os excluídos do mercado de trabalho?** 2004. Tese (Doutorado) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Falta de trabalhador qualificado na indústria. **Sondagem Especial CNI**, Brasília, DF, ano 9, n. 2, abr. 2011a. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2011/04/01/145/SE37ABR2011.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. Falta de trabalhador qualificado reduz produtividade da construção civil. **Sondagem Especial Construção Civil CNI**, Brasília, DF, ano 1, n. 1, abr. 2011b. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2011/04/01/146/SE38ABR2011.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. Indústria precisará de 7,2 milhões de técnicos até 2015. **Agência de Notícia CNI**, Brasília, DF, 2012. Não paginado. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2012/09/industria-precisara-de-72-milhoes-de-tecnicos-ate-2015-1/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. **[Relatórios de Gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador]**. Brasília, DF, 2014.

_____. **Plano Nacional de Qualificação – PNQ: Termo de Referência**. Brasília, DF, 2011a.

_____. **Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003.** Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT ao PNQ. Brasília, DF, 2003.

_____. **Resolução nº 679, de 29 de setembro de 2011.** Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT... Brasília, DF, 2011b.

CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA. **Nota de Política Econômica.** Brasília, DF, jul. 2016. Disponível em: <www.cofecon.org.br>. Acesso em: 10 out. 2016.

CORIAT, B. "Automação programável, novas formas e conceitos de organização da produção". In: SCHMITZ, H; CARVALHO, R. (Orgs.). **Automação, competitividade e trabalho: a experiência internacional.** São Paulo: Hucitec, 1988.

CRUZ, P. D. **Dívida externa e política econômica.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1998. p. 269-294.

_____. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. In: MACAMBIRA, J. CARLEAL, L. M DA F. (Orgs.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas.** Fortaleza: IDT/BNB, 2009.

DIAS, T. MA precisa de 100 mil trabalhadores qualificados. **Maranhão Maravilha Blog**, [S. l.], 2011. Não paginado. Disponível em: <<https://maranhaomaravilha.blogspot.com.br/2011/01/ma-precisa-de-100-mil-trabalhadores.html>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

DINO, F. **Por um Maranhão forte e justo.** São Luís: Coligação PCdoB-PSB, 2010. Programa de Governo.

FERREIRA, A. N. **Teoria Macroeconômica e Fundamentos Microeconômicos.** 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

FERNANDES, P. C. **Refinaria Premium I.** São Luís, jul. 2009. Apresentação realizada na Rodada de Negócios com fornecedores.

FRIEDMAN, M. O papel da política monetária. In: SHAPIRO, E. **Análise macroeconômica: leituras selecionadas.** São Paulo: Atlas, 1978.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.** São Paulo, 2008.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GIMENEZ, D. M. **Políticas de emprego no capitalismo avançado: trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2001.

GORENDER, J. **O escravismo Colonial**. São Paulo: Ática, 1978.

GRAMSCI, A. **Caderno 12**. Trad. de Paolo Nosella. São Carlos: UFSCar, 1982. Mimeo.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUILHON, M. V. M. **Avaliação do PLANFOR entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política: uma trajetória em direção à tecnificação**. 2005. 261 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

_____ et al. A política de educação profissional no maranhão: resultados de uma avaliação. In: SILVA, M. O. da S. e (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Veras Editora, 2001.

GUTTMANN, R. A transformação do capital financeiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 5, n. 2, p. 51-83, dez. 1996. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643180/10725>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

HOLANDA, F. M. Dinâmica da economia maranhense no período 2000 a 2012. In: _____. (Org.). **Estudos sobre a Economia Maranhense Contemporânea**. São Luís: IMESC, 2013. p. 12-47.

_____. Estruturas de longa duração e seus condicionantes sobre a formação e a dinâmica recente do mercado de trabalho maranhense. In: SILVEIRA, J. L. (Org.). **Ensaio sobre a economia maranhense**. São Luís: CORECON/EDUFMA, 2014.

_____. **Inserção externa, liberalização e estabilização**. 1997. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

_____; ANCHIETA JUNIOR, V. A dinâmica do mercado de trabalho maranhense no período 2000 a 2012: o que mudou e o que permanece? In: HOLANDA, F. M. (Org.) **Estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís: IMESC, 2013. p. 86-126.

_____; HERRMANN, I. **Plano de Negócios para a Capacitação e Intermediação de mão de obra feminina no Território da Bacia do Bacanga em São Luís – MA**. São Luís: Banco Mundial, 2010. Consultoria realizada para o Projeto de Revitalização da Bacia do Bacanga.

_____; PINHEIRO JUNIOR, J. R. (Coords.). **Mejora del Sistema de Capacitación Profesional, Promoción y Facilitación de la Inserción Laboral en el Municipio de Bacabeira**. Rihovot, Israel: Weitz Center, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Pesquisa Mensal de Emprego: aspectos metodológicos**. Rio de Janeiro: Departamento de Emprego e Rendimento, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas metodológicas**. Rio de Janeiro: 2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Indicadores de Conjuntura Econômica Maranhense**. São Luís, 2008. Coordenação: Felipe de Holanda. Disponível em: <<http://www.imesc.ma.gov.br>>. Acesso em: 2 set. 2011.

JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, E. (Org.). **Movimentos sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais na formulação de políticas públicas**. [S. l.: s. n.], 2011. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/>>. Acesso em: 2 set. 2011.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KINZO, M. D. G. A democratização brasileira - um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, out./dez. 2001.

LAMARTINE, M. **Demandas de bens e serviços para o empreendimento da Refinaria Premium I**. São Luís: FIEMA, 2009. Apresentação realizada em Rodada de Negócios/Workshop de Desenvolvimento de Fornecedores.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. 1998. 2. ed. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1998.

LIMA, V. F. S. de A. A qualificação profissional em debate - Entrevista com Fernando Lima, Coordenador Estadual do Programa Maranhão Profissional. **Boletim do Observatório Social e do Trabalho**, São Luís, ano 2, n. 2, p. 1-5, 2013. Disponível em: <http://www.gaepf.ufma.br/boletim/images/ctj/PDF/Boletim_2014_1/atualidades.pdf>. Acesso em: 1 out. 2016.

_____. O conceito de relação salarial na teoria da regulação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 1, n. 1, 1995

_____. Qualificação e emprego: uma avaliação do PLANFOR no Maranhão. In: SILVA, M. O. da S. e (Org.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008

_____. **Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. 2004. 189 f. Tese (Doutora em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

LULA, E. Sistema 'S' - Com mais de 60 anos, é hora de reformar. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, ano 5, n. 44, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 1 out. 2016.

MANFREDI, S. M. **Educação Profissional do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Programa Integrado de Educação Profissional do Maranhão**. São Luís: CECTEC, SEDINC, SETRES, SEDUC, 2011a.

_____. _____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015**. São Luís, 2011b.

MARTINS, C. **Governadora Roseana lança Programa Maranhão Profissional para qualificar mão de obra local**. São Luís: SECOM/MA, 2011. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/secom/governadora_roseana_lanca...20_junho_2011>. Acesso em 27 jun. 2011.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia – Vol. I**. São Paulo: Editora Abril, 1982.

MARX, K. **Elementos fundamentais para la crítica de la economía política (Grundrisse)**. Ciudad de Mexico: Siglo Veiteuno, 1973.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

MATTOSO, J.; BALTAR, P. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 13-40, 1997. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1881/2254>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

MUÑIZ, A. P. **Evaluación del impacto social: o valor de lo humano ante la crisis y el ajuste**. 2. ed. Buenos Aires: Lumen Humanitas, 1997.

NERI, M. C. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/classe_media>. Acesso em: 18 jun. 2012.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. de. O surgimento do antivalor, capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, 1988.

OLIVEIRA, A. M. H. C. de; RIOS-NETO, E. L. G. Uma Avaliação Experimental dos Impactos da Política de Qualificação Profissional no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61 n. 3, p. 353-378, jul./set. 2007.

_____, R. V. de. Momento atual da política pública de qualificação profissional no Brasil: inflexões e desafios. **Ariús - Revista de Ciências Humanas e Artes**, Campina Grande, v. 13, n. 1, jan./jul. 2007.

_____, S. L. **Investimentos da Petrobras no Maranhão implantação da nova refinaria**. São Luís, 2008. Apresentação.

OREIRO, J. L.; CURADO, M. L. **A macroeconomia do crescimento sustentado e suas implicações sobre a distribuição de renda**. Porto Alegre: UFPR, 2007. Texto para Discussão.

PELIANO, J. C. P. Demandas sociais e econômicas em educação profissional. In: LEITE, E. M.; SOUZA, F. H. de M. (Org.). **Centros públicos de educação profissional: teoria, propostas, debates e práticas**. Brasília, DF: EDUnB, 2002. p. 65-81.

_____. **Reestruturação produtiva e qualificação para o trabalho**. Brasília, DF: Unitrabalho, 1993.

PEREIRA, M. E. F. D. **Análise do Processo de Implementação do Plano Nacional de formação do Trabalhador - PLANFOR**. 2006. 203f. Tese (Doutora em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

POCHMANN, M. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**, Campinas: IE/Unicamp, 1998. p. 109-124.

_____. Mercado geral de trabalho: o que há de novo no Brasil? **Parcerias Estratégicas**, v. 11, n. 22, p. 121-144, jun. 2006

_____. **Nova classe média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo Editora, 2012.

_____. **O trabalho no Brasil pós-neoliberal**. Brasília, DF: Liber Livros, 2011.

RAMOS, A. L. **Acumulação flexível, toyotismo e desregulamentação do direito do trabalho**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/alramos/trabalho.html>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

_____, C. A. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: MACAMBIRA, J.; CARLEAL, L. M DA F. (Orgs.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza: IDT/BNB, 2009.

RAPOSO, C. A educação maranhense no limiar no 3º milênio. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 1, p. 7-25, jan./jun. 2004.

ROSÁRIO é incluído no programa Maranhão Profissional. **O Quarto Poder**, São Luís, set. 2011. Disponível em: <<http://oquartopoder.com/rosario/2011/05/12/rosario-e-incluido-no-programa-maranhao-profissional/>>. Acesso em: 26 out. 2016.

SALDANHA, L. de L. W. O PRONATEC e a relação ensino médio e educação profissional. In: ANPED – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 11., 2012, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: 2012.

SALLUM JUNIOR, B. Transição política e crise de estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 133-167, abr. 1994.

SALM, C. L; FOGAÇA, A. Tecnologia, emprego e qualificação: lições do século XIX. In: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (Org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional**. São Paulo, 1998. p. 157-191.

SANTOS, G. P. G. Qualificação Profissional para o empreendedorismo: uma alternativa ao desemprego? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 10, n. 1, p. 113-138, jan./jun. 2006.

SARNEY, R. **O Maranhão não pode parar**. São Luís: Coligação PMDB-PT, 2010. Programa de Governo.

SCHMITZ, A; MAHL, A. A. Reestruturação e automação bancária versus emprego: um balanço ao final dos anos 90. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 8, n. 15, p. 67-82, nov. 2000.

SCHWARTZMAN, S; DURHAM, E. R.; GOLDEMBERG, J. **A Educação no Brasil em uma perspectiva de transformação**. São Paulo: [S. n.], 1993. Trabalho realizado para o Projeto sobre Educação na América Latina do Diálogo Interamericano. Não paginado. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/transform.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - PERNAMBUCO. **Mapeamento das demandas dos projetos estruturadores de SUAPE**. Recife, 2010.

_____. **Cadeia produtiva do refino de petróleo: cenários econômicos e estudos setoriais**. Recife, 2008.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. **Mapa do Trabalho Industrial**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://static-cms-si.s3.amazonaws.com/legacy/app/conteudo_18/2012/09/20/1825/20120921134744255925a.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SILVA, L. P. Formação profissional no Brasil: o papel do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI. **História** [Online], São Paulo, v. 29, n. 1, p. 394-417, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-90742010000100022>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. da S. (Org.)

Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008.

SOUSA, S. de M. P. S. Descentralização e participação no PLANFOR: uma avaliação da dinâmica de inserção dos sujeitos sociais no processo de gestão. In: SILVA, M. O. S. (Coord.). **Pesquisa Avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís: GAEPP, 2008.

SOUZA, F. V. **Qualificar para quê?:** dilemas da política de qualificação profissional. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

_____, J. U. P.; LIMA, F. C. S. Planejamento educacional no Estado do Maranhão: análise das propostas para a educação básica do programa de governo de Roseana Sarney. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, Goiânia, v. 28, n. 2, p. 455-477, mai/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/component/content/article/6-publicacoes/70-rbpae>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____, S. A. S. Formação profissional, qualificação e novas competências: profissão, assistente social. **Revista Eletrônica da FJAV**, Lagarto, SE, ano 1, n. 1, p. 163-208, 2008.

TAVARES, M; FIORI, J. L. A retomada da hegemonia norte-americana. In: _____. **Pode e Dinheiro:** uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997. p. 27-53.

UNYCA/CDP - Centro de Desenvolvimento Profissional. **Apresentação institucional**. Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://unycafloripa.wordpress.com/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

VASCONCELOS, R. A. F.; LIMA FILHO, D. L. Do modelo keynesiano-fordista ao sistema de acumulação flexível: mudanças no perfil do trabalho e na qualificação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 4., Belo Horizonte, 2014. **Anais... Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Educação Tecnológica**, 2014. Disponível em: <http://www.senept.cefetmg.br_galerias_Arquivos_senept_anais_quarta_tema3_QuartaTema3Artigo4>. Acesso em: 10 jul. 2014.

WILLIAMS, E. **Capitalismo e escravidão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
