

**O PLANFOR/BA¹ NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS
DE EMPREGO DO GOVERNO FERNANDO
HENRIQUE CARDOSO²**

*Maria Regina Filgueiras Antoniazzi**

Resumo: Este artigo tem como objetivo, analisar, à luz da Economia, da Sociologia do Trabalho, da Sociologia da Educação e dos dados empíricos produzidos pela avaliação externa do Planfor, sua trajetória na condição de “proposta de política pública ativa de emprego”, como o denominou o governo Cardoso. A análise concentra-se na discussão dos conceitos de emprego e de políticas públicas de emprego no Brasil dos anos de 1990, demonstrando duas questões fundamentais: 1) como a adoção da política macroeconômica do governo Cardoso implicou no deslocamento de ações de combate ao desemprego para uma questão técnica – a qualificação, que passa a ser o eixo central do Plano. Nesse sentido, o desemprego é visto pelo governo como uma questão de desqualificação do trabalhador para enfrentar um mercado com “novas formas” de trabalho; 2) as limitações da qualificação proposta pelo Ministério do Trabalho e Emprego, segundo o banco de dados produzido pela Faculdade de Educação (Faced) da Universidade Federal da Bahia (Ufba). O Planfor, portanto, é estudado com base na

¹ O Planfor foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, formulado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego, inserido no quadro das chamadas políticas ativas do Sistema Público de Emprego, no período 1996/2002, cuja implementação ocorreu em nível estadual.

² Este artigo apresenta elementos extraídos da minha tese de doutorado **O Plano de Qualificação do Trabalhador: política pública de emprego?**, defendida em maio de 2005 no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, orientada pela Prof^a Maria da Graça Druck.

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH/Ufba). E-mail: toniazzi@ufba.br.

reconstituição de seus antecedentes históricos internos e externos, nas circunstâncias políticas, econômicas e sociais e nos fundamentos teóricos que permitiram a sua implementação.

Palavras-chave: Trabalho. Qualificação. Emprego. Empregabilidade. Plano Estadual de Qualificação Profissional.

Este artigo tem como objetivo analisar o **Plano Estadual de Qualificação Profissional (Planfor/BA)**, implementado no período 1996/2002 do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e que tinha, segundo aquele governo, o objetivo de enfrentamento do desemprego e o desenvolvimento da qualificação profissional do trabalhador. A análise considerou o debate teórico contemporâneo sobre a qualificação profissional, as políticas de emprego e o mercado de trabalho na fase atual do capitalismo – “acumulação flexível” (HARVEY, 1998) e, ainda, as repercussões do ajuste da economia brasileira aos processos de globalização, reestruturação produtiva e neoliberalismo.

O Planfor nacional foi idealizado e implementado nos estados federativos, num contexto de ajuste da economia brasileira aos processos de globalização financeira, reestruturação produtiva, com a onda de transformações tecnológicas e organizacionais e adoção plena pelo governo Cardoso das políticas neoliberais.

Segundo a doutrina neoliberal, as raízes da crise do capitalismo, no final da década de 70 do século passado, estariam no poder excessivo e “nefasto” dos sindicatos e do movimento operário, que pressionavam pelo aumento dos salários e dos gastos sociais do Estado, inviabilizando os lucros, corroendo as bases de acumulação das empresas e acelerando a inflação.

Assim, as propostas e ações políticas neoliberais foram todas na direção de desmontar o “pacto social-democrata” e construir um outro tipo de Estado. Para viabilizar essa proposta, foi necessário, antes de tudo, romper o poder dos sindicatos, desqualificá-los como representação dos trabalhadores, restaurando-se a taxa “natural de desemprego” que, por sua vez, disciplinou os movimentos dos trabalhadores e arrefeceu suas reivindicações salariais. Quanto ao Estado, foi necessário modificar seu papel, reduzindo os gastos sociais do governo e realizando uma reforma fiscal cuja meta principal foi a diminuição dos impostos sobre as rendas e os rendimentos mais altos,

propiciando maiores incentivos ao capital a fim de poder realizar novos investimentos (DEDECA, 1998; FILGUEIRAS, 2000; POCHMANN, 2001).

A meta fundamental de todos os governos, portanto, foi a estabilidade monetária, adotando uma rígida disciplina orçamentária e buscando um permanente equilíbrio fiscal. Assim, o objetivo a ser alcançado era a desregulação, isto é, a substituição do Estado pela “livre concorrência” no que se refere ao funcionamento dos diversos mercados, em particular os mercados financeiros e o mercado de trabalho.

Portanto, as políticas econômicas fundamentadas nas doutrinas monetaristas neoliberais procuram desvencilhar o Estado dos compromissos sociais, papel que lhe cabia no modo de regulação fordista. Como explica Harvey (1998, p. 140-141), a acumulação flexível

[...] se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. [...] envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos [quando há] de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista.

As transformações pelas quais passa o sistema capitalista mundial com o processo de transnacionalização do capital vêm representando maiores adversidades para os trabalhadores, atingindo fortemente as suas condições de trabalho, de vida e sua subjetividade; assiste-se à mais grave crise do trabalho do mundo, marcada pelo aumento do desemprego e da desregulamentação das relações de trabalho (DRUCK, 1999, 2001; POCHMANN, 1999; DIEESE, 1994).

Os resultados da aplicação das políticas neoliberais nos países avançados foram: queda da inflação; recuperação dos lucros com o enfraquecimento do movimento sindical, expressa na queda do número de greves e na contenção dos salários; crescimento das taxas de desemprego com aumento da desigualdade; alta especulação financeira e taxas de crescimento inexpressivas,

pelo baixo investimento produtivo. Paradoxalmente, o peso do Estado do Bem-Estar não diminuiu em virtude dos gastos com desempregados e aposentados, e a dívida pública cresceu em quase todos os países durante os anos de 1990, com o advento de uma nova recessão (DEDECA, 1998).

Nos países subdesenvolvidos, as políticas neoliberais foram consolidadas pelo Consenso de Washington,³ baseando-se, como explica Filgueiras (2000, p. 58), nos seguintes pontos:

[...] combate à inflação através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado – com destaque para a privatização – e da economia, com a quebra dos monopólios estatais.

No Brasil, durante toda a década de 80, a força dos movimentos sociais e dos trabalhadores impediu a implantação da agenda neoliberal, que só começou a ser efetivada a partir do governo Collor. Com o *impeachment* de Collor, tal força foi momentaneamente paralisada, sendo retomada lentamente durante o frágil governo Itamar Franco. Foi no governo Cardoso que ocorreu a abertura comercial e financeira da economia, as privatizações e o propósito de deslegitimação dos sindicatos e desmoralização dos movimentos sociais (DEDECA, 1998; FILGUEIRAS, 2000).

Os resultados da implementação do ideário neoliberal no Brasil, caracterizado pela mais absoluta hegemonia do capital financeiro, representaram elevadas taxas de desemprego e uma ampla disseminação de um processo de precarização do trabalho, criando-se uma massa de indivíduos dispensáveis, não exploráveis pelo capital (ANTUNES, 2002; DRUCK, 1999).

Em relação à precarização do trabalho, que também ocorreu com os ocupados e se expressou na maior intensificação da jornada de trabalho, foi traduzida no aumento das horas extras, no crescimento do estresse e em uma menor remuneração. Formas pretéritas de trabalho do início da produção capitalista retornam, como o “trabalho em domicílio” e o “trabalho Infantil” (POCHMANN, 1999a).

³ O Consenso de Washington é hoje um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

Essas formas de precarização do trabalho acabam atingindo a própria identidade dos trabalhadores, mediante o processo de destruição, desfiguração e segmentação dos “coletivos de trabalho”, promovido pelas práticas de subcontratação e de terceirização, que desvinculam parcelas crescentes dos operários das grandes empresas, agravando a crise dos sindicatos (DRUCK, 1999).

O governo Cardoso, por assumir gratuita e passivamente a doutrina neoliberal, implantando uma desorganizada abertura comercial, financeira, produtiva e tecnológica, colheu durante os últimos anos do seu segundo mandato o que andou semeando. Assim, a ausência de crescimento econômico sustentado, a menor participação no comércio mundial, a expansão do desemprego aberto, a redução do emprego formal e a proliferação da ocupação informal e precária não são meras coincidências, mas conseqüências diretas da opção neoliberal que o governo brasileiro escolheu para o país na década de noventa.

Foi somente no segundo mandato do presidente Cardoso que o Governo Federal se preocupou com os trabalhadores desempregados, passando a implementar, de forma focalizada, políticas sociais, entre elas, o Planfor, com a justificativa de que o problema do desemprego estava na falta de qualificação da mão-de-obra.

Assim, elege-se como problema deste estudo responder à seguinte questão: o Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor/BA) foi uma política de emprego e renda no Brasil dos anos de 1990?

Para análise do Planfor/BA, utilizaram-se duas estratégias analíticas complementares: análise quantitativa e qualitativa e, neste particular, principalmente a análise do conteúdo dos documentos, que teve como objetivo contribuir para a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações das proposições consubstanciadas nas diretrizes, estratégias e linhas de ação dessa política, além de possibilitar a identificação das concepções orientadoras dessa política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação como nas ações e prioridades concretizadas, o que remeteu à integração da análise documental.

Portanto, na análise do Planfor/BA, foram tratados dois aspectos: 1) a **coerência interna** do Programa, isto é, a consistência de seus pressupostos

e diretrizes com relação ao que a literatura aponta como requisitos, hoje, exigidos pela sociedade contemporânea, para formação profissional do trabalhador; 2) **a coerência externa**, isto é, em que medida o Planfor, por meio da implantação dos cursos de qualificação profissional, foi uma alternativa de combate ao desemprego. Essas duas questões foram tratadas à luz dos estudos sobre a crise da sociedade capitalista atual e do próprio diagnóstico do Governo Federal sobre desemprego e alternativas para combatê-lo, assim como dos dados empíricos coletados pela equipe de pesquisadores da Faculdade de Educação da UFBA, pela avaliação externa do Planfor/BA – 1996/2001.

Qualificação, Competência e Formação Profissional

As noções de “qualificação”, “competência” e “formação profissional” e suas respectivas interfaces, envolvem conceitos polissêmicos, que variam de acordo com os parâmetros teórico–metodológicos utilizados para investigá-los. Essa divergência conceitual entre as noções e no interior de cada uma delas deve-se à forma de compreendê-las, privilegiando-se, ora a dimensão objetiva do fenômeno, ora tomando-se o conceito no seu sentido amplo ou restrito (POSTHUMA; LEITE, 1995).

A noção de qualificação, portanto, é polissêmica, podendo ser assumida com várias acepções e tomada, para efeitos de pesquisa, sob ângulos e enfoques distintos. A qualificação, para alguns, é considerada na perspectiva da preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, envolvendo um processo de formação profissional adquirido por um percurso escolar e pela experiência profissional. Outros entendem a qualificação como um processo de qualificação/desqualificação, próprio da organização capitalista do trabalho. Uma terceira visão aborda e define a qualificação mediante a investigação de situações concretas de trabalho, chamada de qualificação real e operacional. É uma visão mais recente e se origina na Sociologia do Trabalho francesa.

Dados os limites deste artigo, centra-se a análise da qualificação no contexto da acumulação flexível cujas características fundamentais estão assentadas na hegemonia do capital financeiro, na flexibilização do trabalho e do trabalhador e na desregulamentação e liberalização, sustentadas pelas políticas neoliberais. Assim, discutem-se as principais implicações objetivas e subjetivas das mudanças nas políticas de gestão e organização do trabalho, na

década de 90, do século passado, em especial sobre a possível existência de uma “nova” forma de ser e um “novo” perfil do trabalhador, as conseqüentes exigências profissionais e, especificamente, a política pública de qualificação do trabalhador implementada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no período 1996/2001.

Para que se possa entender essa nova forma de ser e o novo perfil do trabalhador, é importante considerar o que as pesquisas (DRUCK, 2001) constatarem:

a) mudanças nos conteúdos do trabalho, novas exigências de perfis profissionais e novas qualificações, motivadas pelas inovações tecnológicas e organizacionais;

b) crescimento do número de desempregados qualificados;

c) flexibilização da organização e gestão do trabalho, elemento-chave da reestruturação, que tem provocado: – precarização do trabalho (insegurança, piores condições de saúde e riscos, alta competitividade, desmotivação); – precarização do emprego (instabilidade, falta de vínculo, subcontratação, temporariedade); – crescimento galopante da informalidade do mercado de trabalho, exigindo: adaptabilidade, flexibilidade, criatividade, sob o rótulo da “empregabilidade”; – desemprego crescente.

Portanto, é nesse cenário que se situa o debate sobre a qualificação e os “novos” perfis do trabalhador. A década de 90, como afirma Druck (2001), primou pela epidemia da qualificação. Governo, ONGs, sindicatos, empresas estatais, Sistema S, universidades, fundações, todos se envolveram com a qualificação do trabalhador, que passou a ser a grande mágica para a solução do desemprego e do subemprego, agora com uma nova roupagem.

Assim, a discussão hoje se concentra sobre a polêmica substituição do conceito de qualificação pela noção de competência. As competências exigidas do trabalhador pelo modelo de acumulação flexível baseiam-se na capacidade de pensar, de decidir, de ter iniciativa e responsabilidade, de fabricar e consertar, de administrar a produção e a qualidade. O trabalhador é, ao mesmo tempo, operário de produção e de manutenção, inspetor de qualidade e engenheiro. Na acumulação flexível, a qualificação, correspondência entre um saber, uma responsabilidade, uma carreira, um salário, tende a se desfazer, na medida em que a divisão social do trabalho se modifica. Às exigências do posto de trabalho se sucede “um estado

instável da distribuição de tarefas” onde a colaboração, o engajamento e a mobilidade passam a ser as qualidades dominantes. A imprecisão marca, assim, a noção de competência (HIRATA, 1998).

Embora seja um conceito impreciso, a noção de competência ganha, gradualmente, ascendência no mundo produtivo porque conta com a vantagem de ter nascido no âmbito da empresa e de estar centrada nos novos atributos pessoais e profissionais do trabalhador. Além disso, recupera uma dimensão pouco estudada dos processos de qualificação – a dimensão subjetiva do trabalho, isto é, remete, sem mediações, a um sujeito e a uma subjetividade (HIRATA, 1998).

Druck (2001), retomando as teses de Braverman, mostra sua atualidade no mundo contemporâneo, quando estudos e pesquisas no Brasil, dos anos de 1990, apresentam argumentos semelhantes àqueles das décadas de 1950/60 nos Estados Unidos da América (EUA), quando defendem que as mudanças no mundo do trabalho, hoje, demandam competências especiais e um novo perfil do trabalhador, o que a autora chama de meias verdades, mostrando o outro lado da questão. A sociedade contemporânea, ou melhor, a acumulação flexível exige, constata a autora:

- maior qualificação, novos conteúdos do trabalho, novas profissões e um novo trabalhador. **Contudo**, também cria desqualificação mantendo o trabalho rotinizado, fragmentado, com velhos conteúdos e o velho trabalhador;
- maior autonomia, maior controle sobre o processo de trabalho, maior utilização do capital intelectual, motivando mais o trabalhador para o trabalho. **Contudo**, esse “novo” trabalhador, além de constituir um contingente diminuto, está submetido a uma relação de poder que mantém a separação entre concepção e execução, e a motivação esbarra na insegurança e na instabilidade no emprego;
- qualificação da mão-de-obra como solução para o desemprego. **Contudo**, as pesquisas demonstram que o desemprego atinge trabalhadores qualificados e desqualificados e que parcelas pequenas de trabalhadores qualificados nos programas do governo conseguem se inserir no mercado de trabalho;
- que a responsabilidade para obter emprego ou se manter nele – “empregabilidade” é do trabalhador. **Contudo**, embora as empresas

já venham desenvolvendo programas de qualificação/requalificação e realizando treinamento de mão-de-obra e os trabalhadores tenham aproveitado todas as oportunidades dessa formação gratuita ou paga, os índices de desemprego não têm diminuído.

Durante o governo Cardoso, dada a ausência de uma política industrial, demonstrada pelo processo de desnacionalização de todos os setores da economia, privatização das empresas estatais e política econômica sustentada por altas taxas de juros para atrair capital especulativo, o desenvolvimento do país fica comprometido e, com isso, ocorre a impossibilidade de criação de novos postos de trabalho, tendendo a crescer os índices de desemprego como demonstram as pesquisas nacionais e locais. Portanto, no contexto da acumulação flexível, qualquer programa de qualificação que tente inserir ou reinsserir o trabalhador no mercado de trabalho não tem sustentabilidade nem garantia, na medida em que qualquer turbulência no mercado financeiro internacional leva por água abaixo e destrói, em menos de 24 horas, o que havia sido conseguido pelo programa (SALM apud DRUCK, 2001).

Observa-se, portanto, um crescente processo de degradação/precarização do trabalho e a “epidemia da qualificação”, como denomina Druck (2001), cria um mito, uma panacéia para resolver todos os problemas dos trabalhadores, inclusive o desemprego.

Na lógica da ideologia empresarial e do governo, qualificação, empregabilidade e competência são instrumentos de desenvolvimento dos indivíduos para inserção no mercado de trabalho. Assim, o Estado e os patrões se desresponsabilizam pelas políticas adotadas e transferem aos trabalhadores a “culpa” pelo desemprego, justificado pela modernização tecnológica e organizacional, exigências do mercado de trabalho, competitividade e globalização. Os conteúdos da “empregabilidade” e da “competência” associados ao “novo” trabalhador e às novas formas de organização do trabalho valorizam, exatamente, qualificações individuais tais como: iniciativa, criatividade, capacidade de adaptação, flexibilidade, capacidade de solucionar problemas e lidar com o inesperado, entre outras.

Mas é importante analisar com cuidado o significado dessas qualificações. Druck (2001, p. 88) afirma o seguinte:

[...] se examinarmos com atenção é possível perceber que essas qualidades são típicas dos trabalhadores que vivem na informalidade ou na “solidão do mercado”, que sempre constituíram a grande parte – hoje a maioria – dos trabalhadores brasileiros. Isto significa dizer que na história do trabalho no Brasil, empregabilidade e competência são dois velhos “modelos”, associados muito mais à precarização do trabalho e do emprego, típicos de países subdesenvolvidos do que à revolução tecnológica e de novos padrões de organização do trabalho. [...] o núcleo da flexibilização do trabalho é exatamente a perda de uma condição estável com direitos e garantias sociais, é a perda de vínculos, onde o indivíduo é tudo e o coletivo perde sentido. Daí a valorização dos traços de personalidade e de caráter... onde a qualificação maior está na capacidade de enfrentar desafios e incertezas e não mais no conhecimento do ofício e na socialização do trabalho. [...] Reina a descartabilidade, já que o mercado exige flexibilidade, agilidade e racionalidade e se os homens de hoje já não respondem mais, terão de mudar... ou serão descartados.

No Brasil, na década de 80, aproximadamente 40 anos depois de iniciada a experiência de educação e formação profissional, no período constituinte e, posteriormente, na elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o tema da formação técnico-profissional foi debatido intensamente. A aprovação da LDB, em 1996, foi resultado de um projeto que se desenvolveu paralelamente a um processo de negociação balizado por mais de 30 instituições da sociedade civil. Esse projeto expressa, na sua essência, a subordinação do ensino fundamental, médio e superior e da formação técnico-profissional ao ajuste mais amplo da sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial (FRIGOTTO, 1999).

Ainda conforme Frigotto (1999, p. 1):

Por se tratar de uma prática social constituída e constituinte de relações sociais, a formação técnico-profissional está, na sua organização, financiamento e concepção político-pedagógica, imbricada na crise societária deste final de século. Esta crise é, ao mesmo tempo, sócio-econômica, teórica e ético-política. No âmbito sócio-econômico a crise se explica pela desordem dos mercados mundiais, hegemonia do capital especulativo, monopólio da ciência e da técnica, desemprego estrutural e maximização da exclusão. No plano teórico, a crise se revela na incapacidade de referências de análise darem conta dos desafios do presente. Por fim, a crise ético-política, que se manifesta pela naturalização da exclusão, da violência e da miséria.

Frigotto (1999, p. 1) complementa:

Nessas circunstâncias, tanto no plano societário mais amplo quanto em políticas específicas como é o caso da formação técnico-profissional, o risco é o surgimento de atitudes e medidas oportunistas, simplificadoras, ou de soluções mórbidas. A todo instante ouvimos falar que estamos em tempo de reestruturação produtiva de economia competitiva e de globalização. E, em face dessa realidade posta como “*irreversível*”, a escola e as instituições de formação técnico-profissional necessitam ajustar-se. Esse ajuste postula uma educação e formação profissional que gere um “novo trabalhador” – flexível, polivalente e moldado para a competitividade. Cabe à escola e aos centros de formação profissional, nessa perspectiva, desenvolver um “*banco*” variado de competências e de habilidades gerais, específicas e de gestão. **Diante das mudanças no mundo do trabalho, mormente da crise estrutural do emprego, já não se pensa em formar para o posto de trabalho, mas formar para a “empregabilidade”** (grifos do autor).

A educação regular e, particularmente, a formação técnico-profissional passam a ser, a partir das reformas, “a galinha dos ovos de ouro”, como diz Frigotto (1999), que pode levar o Brasil a ajustar-se à nova ordem mundial – de exclusão – quando preconiza uma educação desintegradora, isto é, só para aqueles que consigam desenvolver “competências” reconhecidas pelo mercado. Nesse ideário, a educação deixa de ser um direito subjetivo de todos, transformando-se em serviços, portanto, em mercadoria.

Essa década foi marcada pela aparência de um certo “consenso” em torno da necessidade de políticas de atendimento e universalização da educação básica. Organismos internacionais pertencentes à ONU, Estado, empresários e sindicalistas foram unânimes em afirmar a centralidade da educação básica como condição necessária para o ingresso das populações no terceiro milênio, a partir do domínio dos códigos da modernidade. Variaram os argumentos que vão desde a afirmação de que este grau de instrução seria o mínimo exigido à inserção dos trabalhadores no processo produtivo, até à justificativa de sua necessidade para a real participação cidadã na sociedade. Em todos os casos, sempre esteve presente a preocupação com a educação como mecanismo que propiciaria melhor distribuição de renda, expresso no Relatório Unesco e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OLIVEIRA, 2001).

A Qualificação Profissional proposta pelo MTE

Numa conjuntura globalizada, o governo brasileiro, tomando como pressuposto que a educação profissional é estratégica para o desenvolvimento sustentado do país, encarregou a antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (Sefor/MTb), nos anos 1990, de articular grupos diversificados de estudo, reflexão e debate, no intuito de construir a base de sustentação teórica de programas amplos e integrados na direção da “humanização capitalista”. Assim, desde 1995, produziu um conjunto apreciável de textos,⁴ que consolidou essa discussão e se constituiu como fundamento do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) (OLIVEIRA, 2001).

O Planfor foi assumido pelo governo Cardoso como um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que investiu em políticas “ativas” e “passivas” de trabalho, isto é, em ações destinadas a gerar trabalho e renda, melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho e proteger a pessoa desempregada. Assim, o FAT financia mecanismos como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, o pagamento de abonos salariais, os investimentos produtivos, o crédito popular, as informações sobre o mercado de trabalho e a qualificação profissional. Considerado pelo governo como um mecanismo de política pública, o Planfor foi, também, orientado pelas diretrizes do Governo Federal que, no período 1995/98, priorizava o Programa *Mãos à Obra* e nos anos 1999/2002, o *Avança Brasil*. Por isso, o Planfor foi projeto prioritário do governo, inserido no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) 2000/2003.

O Ministério estabeleceu como objeto do Planfor a educação profissional com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses dos trabalhadores, empresários e comunidades. Foi considerada

⁴ Merecem destaque os textos de Elenice Leite: *Questões Críticas da Educação Brasileira e Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, 1995; *Planfor: trabalho e empregabilidade*; *Planfor: formando o cidadão produtivo*; *Sistema Público de Emprego e Educação Profissional: implementação de uma política integrada*; *Educação Profissional no Brasil: construindo uma nova institucionalidade*. E também os do Ministério do Trabalho: *Planfor: termos de referência dos projetos especiais e Planfor: termos de referência dos programas de educação profissional*, de 1996. *Planfor: avanço conceitual/termos de referência*, 1996; *Planfor 1996/99: avanço gerencial*, 1997.

uma política complementar à educação básica (ensino fundamental e médio), devendo contemplar o desenvolvimento integrado das habilidades básicas, específicas e de gestão do trabalhador por meio de cursos, treinamentos, assessorias, assistência técnica, extensão e outras ações presenciais ou a distância. Deveria, também, ser capaz de atender à diversidade social, econômica e regional da População Economicamente Ativa (PEA), promovendo a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação profissional e no acesso ao mercado de trabalho. Por fim, deveria evitar dois vieses: o da oferta, isto é, ter como ponto de partida o estoque de cursos disponíveis nas instituições, e o do assistencialismo. O Planfor visava contribuir para: 1) reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; 2) combater a pobreza e a desigualdade social; 3) elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. Contudo, documento do próprio Ministério diz que:

Qualificação profissional, em si e por si mesma, não gera trabalho, não eleva a renda, não faz justiça social e nem eleva a produtividade. Mas é ferramenta indispensável nesse processo, integrada a outros mecanismos da PPTR, em especial o seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, crédito popular e demais programas de geração de trabalho e renda financiados pelo FAT ou outros fundos públicos (BRASIL, 2000, p. 7).

O conteúdo desse discurso traz, em si, uma primeira contradição na medida em que o Planfor é proposto como uma política de combate ao desemprego e ao subemprego, mas a qualificação em si não gera emprego nem renda. O próprio Governo Federal, analisando a questão do emprego no Brasil, afirma que a melhor política de emprego é o crescimento econômico sustentado.

O reconhecimento por parte do governo de que a geração de empregos depende do crescimento econômico, ou seja, esta é a condição fundamental para a criação e/ou crescimento dos empregos, indica a compreensão do próprio governo das poucas possibilidades de uma prática de qualificação, a exemplo do Planfor, criar empregos ou se constituir numa política pública de emprego. Mesmo que se considere que o governo e a sociedade possam implementar políticas que estimulem a criação de empregos, a questão permanece: a qualificação profissional proposta no Planfor consegue cumprir esse papel?

Tomando como base o quadro do emprego no final do período analisado, os dados indicam o fracasso do “estímulo” que o Planfor poderia realizar. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) de dezembro de 2000 indicam que no Brasil foram admitidos 631.029 trabalhadores e desligados de seus empregos 856.818, produzindo um saldo negativo de 225.789 desempregados. No Nordeste, o saldo negativo foi de 16.335 e, na Bahia, de 6.479. No Sudeste, foi de 122.926 e, em São Paulo, de 76.132. Os setores que mais demitiram e tiveram saldo negativo nesse mesmo período foram: indústria (68.179), serviços (39.925), construção civil (35.199) e comércio (6.221).

Um outro elemento identificado no discurso do governo é o conceito de trabalho. O Ministério entende que o trabalho, hoje, não desapareceu, mas ressurgiu sob diferentes formas: temporário, associativo, cooperado, autônomo, autogerido. Esse “novo” tipo de trabalho, ainda segundo o MTE, é erroneamente rotulado de “informal”, precário, de baixa qualidade. É para essa “visão ampliada de trabalho” que o Planfor é implementado. Portanto, a qualificação proposta pelo Governo Federal é para todas as formas de trabalho e geração de renda existentes na comunidade: estágios, associações, cooperativas, formação de micro empreendimentos. Essa é a qualificação profissional para a **empregabilidade** proposta pelo Ministério (BRASIL, 2000, p. 8).

Sobre essa nova informalidade, pesquisas de vários autores (ANTUNES, 1999, 2002; BORGES, 2003; BORGES; CARVALHO et al, 2001; DEDECCA, 1996, 1998, DIEESE, 1994; DRUCK, 1999, 2001, 2002; FILGUEIRAS, 1998; FILGUEIRAS et al, 2003, 2004; FRIGOTTO, 1995, 1999), invariavelmente, demonstram o grau de precarização do trabalho nessas atividades. Essa precarização se expressa nos rendimentos irregulares, na total desproteção social e trabalhista. É nesta questão que se identifica a segunda contradição na concepção do Planfor, pois o Programa é produzido e implementado para combater o desemprego e o subemprego. Contudo, a qualificação e a intermediação propostas devem ser pensadas para as “novas formas” de trabalho, pois a qualificação defendida pelo Ministério é a seguinte:

Para empregos estáveis, formação única, para toda a vida, centrada em habilidades específicas, para um posto ou ocupação. Para a nova dinâmica do mercado, formação continuada, flexível, polivalente, incluindo habilidades básicas, específicas e de gestão. Em lugar de simplesmente

“saber fazer”, torna-se necessário “aprender a aprender” – e ser capaz até de ensinar (BRASIL, 2000, p. 49).

Segundo Duarte (2001), o aprender a aprender integra uma ampla corrente educacional contemporânea voltada para a formação da capacidade adaptativa dos indivíduos, isto é, de prepará-los para as competências necessárias à condição de desempregado. Caberia ao educador conhecer a realidade social para escolher melhor as competências que devem ser desenvolvidas nos indivíduos. O desenvolvimento da criatividade na concepção do aprender a aprender é com intuito de encontrar novas formas de ação que permitam melhor adaptação aos ditames da sociedade capitalista.

Assim, nessa lógica do aprender a aprender, o Ministério exige que cada Planfor estadual desenvolva nos cursos de qualificação as habilidades **básicas** – comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, direitos humanos, orientação profissional etc; **específicas** – processos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos próprios da ocupação e de **gestão** – competências, atitudes e conhecimentos para formar, manter e melhorar o desempenho de micro e pequenos empreendedores rurais ou urbanos, assim como gerenciar o próprio trabalho autônomo, cooperado, associado, autogerido.

Sendo uma política focalizada, o **público-alvo** do Planfor são pessoas desocupadas, pessoas ocupadas sob risco de desocupação, empreendedores, pessoas autônomas, autogeridas, associadas e cooperadas.

O ponto estratégico das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, especialmente a qualificação profissional, segundo o “Guia de avaliação: planos estaduais de qualificação: parcerias regionais/nacionais” (BRASIL..., 2000, p. 20), é o encaminhamento do trabalhador ao mercado de trabalho, nas diversas formas de inserção.

A estratégia de implantação do Planfor, desde 1995, foi estruturada em três linhas de atuação: 1) avanço conceitual, que significa oferecer cursos com foco nas demandas de mercado e sociais e desenvolver as três habilidades (básicas específicas e de gestão); 2) articulação institucional, isto é, envolver o maior número de instituições na qualificação profissional do trabalhador; 3) apoio à sociedade civil. É a partir dessas linhas de atuação que se analisa a **coerência interna** do Planfor/BA, demonstrando a articulação, ou não, entre as diretrizes do Programa e os achados empíricos.

Quanto ao **avanço conceitual** do Planfor/BA – 1996-2001 – na qualificação profissional do trabalhador – conclui-se que é **parcialmente** atendido porque:

- 1) a grande maioria dos cursos oferecidos não atendeu às demandas reais do mercado de trabalho e das necessidades da população-alvo do Programa, dada a inexistência de estudos de mercado nos diferentes municípios, com exceção da Região Metropolitana de Salvador (RMS), e a inoperância das Comissões Municipais de Emprego (CMEs) e da própria Comissão Estadual;
- 2) a grande maioria dos cursos também não desenvolveu de forma integrada as três habilidades (básicas, específicas e de gestão) como determinava o Ministério; ao contrário, priorizou apenas a habilidade específica. O Planfor/BA – 2001 é um bom exemplo para ilustrar essa questão. Dos 78.178 trabalhadores qualificados, cerca de 66% só desenvolveram a habilidade específica nos cursos, apesar das características de parte dos trabalhadores atendidos (autônomos e candidatos ao primeiro emprego). Era de se esperar que fossem também desenvolvidas as habilidades básicas e de gestão como propõe o Ministério, coerente com sua proposta de qualificação para a **empregabilidade**;
- 3) o único meio de qualificação do Planfor/BA foram os cursos, não concretizando a proposta do Ministério que apresenta outras ações, como: treinamentos, assessoria, extensão, pesquisas e estudos.
- 4) O Planfor/BA não atendeu de forma efetiva a diversidade social e econômica da PEA, subvalorizando as pessoas com baixa escolaridade e maiores de 40 anos de idade. O próprio MTE reconhece em seus documentos que há, no Brasil, sobrevalorização de atendimento a pessoas entre 25-39 anos de idade, excedendo inclusive sua participação na PEA, com perdas também na cobertura de pessoas com baixa escolaridade.

Em relação à **articulação institucional**, o Planfor, para qualificar 20% da PEA ao ano, precisava articular a capacidade e a competência de EP do país, envolvendo serviços de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, governamentais, não governamentais e intergovernamentais.

No caso da Bahia, os dados mostram que essa articulação ocorreu de forma bastante significativa, pois houve uma diversidade de instituições envolvidas (privadas, públicas, ONGs, entidades sindicais, Sistema S, universidades, fundações, empresas públicas etc), além do número crescente de executoras, a cada ano de implantação do Programa no Estado, construindo o que o MTE chamava de “nova institucionalidade” da EP. Contudo, as ações “casadas” (qualificação e intermediação, qualificação e crédito popular, qualificação e comunidade solidária) com outros programas do governo ocorreram pontualmente.

Quanto ao apoio à **sociedade civil**, terceira linha de ação do Planfor, que deve ser expresso por meio da:

- qualificação profissional para grupos prioritários da população-alvo, levando em conta a situação de pobreza, baixa escolaridade, idade, raça/cor, sexo, deficiências físicas e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho;
- programação e execução de ações de sensibilização e formação específica para os membros das CMEs/CEE, gestores, executores e avaliadores do Planfor local e
- garantia, através das CMEs/CEE, de que as demandas da sociedade civil organizada sejam levadas em consideração no planejamento dos projetos de qualificação,

pode-se afirmar, pelos dados analisados no período, que há uma efetivação parcial dessas ações, pois: 1) as pessoas com baixa escolaridade, as maiores de 40 anos de idade e aquelas com necessidades especiais tiveram atendimento com limitações, na própria seleção e na oferta dos cursos; 2) a Secretaria do Trabalho e Ação Social (Setras) não promoveu, de forma sistemática, formas de sensibilização das CMEs/CEE, dos gestores e das executoras para uma participação efetiva nos projetos de qualificação desde seu planejamento até sua avaliação; 3) poucas demandas de qualificação da sociedade civil organizada foram incorporadas ao Planfor/BA, dada a desarticulação entre a Setras e as Comissões Tripartites.

Confrontando os conceitos de qualificação profissional, trabalho e empregabilidade, propostos pelo Planfor, e a produção acadêmica que trata

dessas questões, encontraram-se muitas divergências, até porque esses conceitos não são neutros, eles expressam e respondem a um conjunto de interesses diferenciados dentro da sociedade, que, dependendo da forma de apropriação, remetem a projetos e estratégias políticas adotados pelos diferentes sujeitos sociais.

As ações de formação profissional do Planfor, de acordo com o Ministério, deveriam estar voltadas para as “novas formas” de trabalho, presentes na sociedade contemporânea – trabalho temporário, associativo, cooperado, autônomo, autogerido. Portanto, o MTE tem uma concepção de treinar e/ou qualificar os trabalhadores para essas ocupações, isto é, as chamadas “novas formas de trabalho” e não para o emprego.

Os conteúdos da **empregabilidade** associados ao “novo trabalhador” e às “novas formas” de trabalho valorizam, exatamente, as qualificações individuais tais como: iniciativa, criatividade, capacidade de adaptação, flexibilidade, capacidade de solucionar problemas e de lidar com o inesperado, entre outras. Como alerta Druck (2001), essas qualidades exigidas do “novo trabalhador” são típicas dos trabalhadores que vivem na informalidade ou na “solidão do mercado”, onde a qualificação maior está na capacidade de enfrentar desafios e incertezas e não mais no conhecimento do ofício e na sociabilidade do trabalho.

Para o governo Cardoso, a qualificação para a **empregabilidade** é um instrumento de desenvolvimento individual do trabalhador para sua inserção no mercado de trabalho. Neste caso, Estado e patrões se desresponsabilizam por essas políticas, transferindo aos trabalhadores a “culpa” pelo desemprego ou pela não-inserção no mercado de trabalho. Como afirma Druck (2001), a qualificação para a empregabilidade encontrou nessa concepção um sentido mais perverso ainda, pois responsabiliza o indivíduo pelo seu desemprego.

No que se refere à **coerência externa** do Planfor, pode-se constatar uma incoerência entre seus pressupostos e diretrizes e as ações efetivamente implementadas, quando o Planfor toma como referência para a qualificação do trabalhador as “novas formas” de trabalho existentes, hoje, na sociedade. Embora o governo declare que é uma política de emprego, as diretrizes para a qualificação estão dirigidas ao mercado de trabalho informal, portanto, ao trabalho sem proteção social. Políticas de emprego, segundo vários estudiosos

do tema (DEDECCA, 1998; DIEESE, 1994; FILGUEIRAS, 1998; MATTOSO, 1995; POCHMANN, 1998a, 1998b, 1998c, 1999, 2001), com objetivo de combater os velhos e novos problemas, do mercado de trabalho, seguem em outra direção, pois exigem ações políticas que respondam aos velhos problemas como a reforma agrária, desconcentração de renda e investimentos em infra-estrutura, o que, necessariamente, demanda um outro modelo de política econômica para o país. E, reconhecendo os novos tipos de desemprego, decorrentes da reestruturação produtiva e da globalização, esses estudiosos apresentam alternativas, tais como: a flexibilização inclusiva do mercado por intermédio de contratos de trabalho por tempo parcial; a reformulação do ensino básico; a redução ampla da jornada de trabalho; programas de pré-aposentadoria etc, as quais se inscrevem num marco de políticas públicas de alcance universal, pois objetivam a inclusão do trabalhador no mercado de trabalho formal com direitos e proteção social.

As políticas sociais do governo Cardoso ocorreram em direção oposta ao exposto acima, isto é, foram pautadas em programas de qualificação de mão-de-obra, de crédito e geração de renda destinados a grupos de trabalhadores pobres, portanto focalizados e dirigidos a uma determinada “clientela” ou, como diz Pochmann (1998a), políticas para o mercado de trabalho e não para o emprego.

Na ideologia do empresariado e do governo, a qualificação, a **empregabilidade** e a competência são formas de inserção de homens e mulheres que são responsabilizados por sua precarização e pela falta de oportunidades de emprego. Assim, em nome das exigências do mercado e da competitividade, da globalização, da modernização tecnológica e organizacional, a classe dominante brasileira desenvolve uma política em relação ao trabalho e ao emprego que é marcada pela perversidade e por uma relação de forças desfavorável aos trabalhadores que, fragilizados pelo desemprego e pela informalidade e precarização, não conseguem romper com esse quadro (DRUCK, 2001).

Nos seis anos de implementação do Planfor no Estado da Bahia, no qual foram investidos cerca de 99 milhões de reais para qualificar, aproximadamente, 920 mil trabalhadores, os resultados foram pífios. É o que se pode afirmar ao confrontar esses investimentos com as taxas de desemprego na RMS, no período analisado, cuja evolução foi: em 1996, 20,3%;

em 1997, 21,7%; em 1998, 24,9%; em 1999, 27,7%; em 2000, 26,6% e, em 2001, 27,5%, consideradas as mais altas na história da RMS e as mais altas do Brasil.

Assim, levando-se em consideração os resultados da avaliação externa e os do próprio Ministério, bem como o quadro do mercado de trabalho na RMS, especialmente as taxas de desemprego, conclui-se que o Planfor/BA não foi uma política pública de emprego. Também, não se pode afirmar que tenha sido uma política de qualificação para o mercado de trabalho, como define o MTE, porque os cursos não foram planejados conforme as demandas do mercado de trabalho e as necessidades da população. Além disso, não desenvolveram as três habilidades integradas. Portanto, o Planfor/BA não pode ser considerado também um programa de qualificação para o mercado de trabalho, até porque essa diretriz de qualificação com foco no mercado de trabalho é irrealizável, pois quem define esse mercado é o próprio trabalhador de acordo com suas necessidades objetivas de gerar renda, impossível de ser identificada previamente.

O aumento indiscriminado do desemprego, atingindo trabalhadores qualificados e sem qualificação, com alta e baixa escolaridade, homens, mulheres e jovens, e a banalização do trabalho precarizado, na sua forma temporária, parcial, terceirizada e desregulamentada, evidenciam a revalorização pelo capital de estratégias de extração de mais-valia absoluta, arrefecidas pelas conquistas trabalhistas e pelo movimento das forças produtivas.

No contexto da globalização, da reestruturação produtiva e do neoliberalismo, o Brasil, com a política de estabilização associada ao Plano Real, acompanhada das mudanças na forma de atuação do Estado na economia, nas relações econômicas internacionais, na estrutura dos setores industrial e financeiro e do mercado de trabalho, cria uma barreira intransponível entre estabilidade monetária e desenvolvimento, agravando o desemprego, aprofundando a dependência externa do país e fragilizando financeiramente o Estado. Portanto, enfraquecendo sua capacidade de adotar políticas públicas universais.

O Ministério do Trabalho, ao tomar a noção de **empregabilidade** como fundamento, faz do mercado a focalização dos processos regulatórios da formação profissional, reduzindo o processo educativo à forma instrumental, para obtenção de emprego e renda. Essa noção colabora para

romper com o sentido universalista das políticas públicas universais, sobretudo aquelas concernentes às relações de trabalho e de formação.

Os dois conceitos constitutivos do Planfor – formação de **competências** para possibilitar ao trabalhador a **empregabilidade** – são incompatíveis com políticas de emprego, pois seus conteúdos valorizam qualificações individuais para inserção no mercado de trabalho informal. Como já foram explicitadas, essas qualidades são típicas dos trabalhadores que vivem na “solidão do mercado”, hoje, a grande maioria dos trabalhadores brasileiros. Na verdade, **competências e empregabilidade** são velhos “modelos”, como identifica Druck (2001), associados à precarização do trabalho e do emprego, típicos de países subdesenvolvidos, mais do que da revolução tecnológica e de novos padrões de organização do trabalho. A flexibilização do trabalho significa mais que a perda dos direitos e garantias sociais, significa a perda de vínculos, onde o indivíduo é tudo e o coletivo perde sentido. Portanto, esse Programa tem como objetivo, possibilitar ao trabalhador auferir alguma renda por meio de sua inserção no mercado informal de trabalho, precarizado e desregulamentado.

As informações obtidas no “Relatório de Avaliação Externa” do Planfor/BA-1999 são especialmente ilustrativas de um caso – exemplar – que demonstra o que se está afirmando, sobre o Planfor não ser uma política pública de emprego. Isto porque, naquele ano, diferente dos demais, o Programa atendeu a uma demanda do Pólo Calçadista, executando o treinamento, por intermédio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), como único executor, de 4.708 trabalhadores, representando 5% do total de treinandos e investindo R\$ 3.716.583, 00, correspondendo a 31% do total de recursos do FAT no Estado, oferecendo 115 turmas de variados cursos: corte de calçados, corte e montagem de calçados, montagem de calçados, pré-fabricação de calçados, preparação e costura de calçados. Os cursos de qualificação para o Pólo Calçadista ocorreram nos municípios onde havia fábricas de calçados instaladas ou em municípios vizinhos a estes.

O resultado disso foi que 40% dos treinados, o maior índice do período, foram encaminhados ao mercado de trabalho. Na realidade, a situação ocupacional dos egressos, conforme relatório referido, era que os trabalhadores já se encontravam em fase de experiência nas fábricas ou tinham fortes possibilidades de serem contratados após os cursos. Os resultados

encontrados foram os seguintes: o número de trabalhadores que se encontrava ocupado no ato da inscrição se quadruplicou no ato da entrevista (17,9% para 78,6%) e o de desempregados diminuiu (de 56,0% para 17,8%).

Além disso, o conjunto de trabalhadores do Pólo Calçadista apresentava uma particularidade em relação aos demais egressos do Planfor/BA: a maioria absoluta trabalhava na mesma área em que fez o curso que frequentou. Este fato decorre dos mecanismos de seleção dos trabalhadores para os cursos, que passavam, necessariamente, pelo crivo do Setor de Recursos Humanos das empresas envolvidas no projeto.

Os egressos ocupados representavam 78,6% da amostra de egressos dos cursos do Pólo Calçadista, e a maioria trabalhava na indústria (97,9%) e um pequeno percentual no comércio (2,1%). Prioritariamente, eram empregados do setor privado com carteira assinada (87,5%), embora tenham sido encontrados trabalhadores do setor privado sem carteira e cooperativados (ambos com 6,3%). Destes trabalhadores, 89,6% tinham uma jornada de trabalho de mais de 40 horas semanais, enquanto que 10,4% trabalhavam entre 31 e 40 horas por semana.

Os cursos do Pólo Calçadista se caracterizavam por cursos de longa duração, na sua maioria com carga horária superior a 240 horas (61,9%). Mesmo entre os cursos com duração menor (23,8% da amostra), a carga horária nunca foi inferior a 60 horas, o que representa uma real possibilidade de se trabalharem os conteúdos referentes às habilidades específicas propostas por estes cursos.

A análise dos dados empíricos permite concluir que houve inegável impacto nos treinandos, do ponto de vista da ocupação, dos cursos oferecidos ao Pólo Calçadista. Contudo, do ponto de vista da remuneração por este trabalho, não parece ter havido mudanças significativas nos rendimentos dos egressos, exceto para aqueles que não tinham renda e passaram a ganhar até um Salário Mínimo (SM). Identifica-se, inclusive, um decréscimo na renda pessoal de 85,7% dos egressos que, antes do curso, recebiam entre um e três SM e, na época da entrevista, estavam recebendo até um SM. Só foi possível perceber um aumento de maior monta para um percentual de 7,1% dos trabalhadores que, antes do curso, recebiam menos de um SM e, no momento da entrevista, estavam recebendo de três a cinco salários mínimos.

Neste caso da qualificação para o Pólo Calçadista, fica evidente que são as empresas que garantem o emprego ao trabalhador e não a qualificação, pois os trabalhadores já estavam empregados ou “quase” empregados antes da qualificação.

Finalizando, a política de qualificação – Planfor/BA – implementada no período 1996/2001 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cujos supostos são **competências** e **empregabilidade**, pode ser caracterizada como uma política de “inserção”, como define Castel (1998), pois elege os “inadaptados sociais”, os “incapazes” de acompanhar a dinâmica da sociedade salarial como população-alvo do Programa. Portanto, foi uma política focalizada, como afirma Pochmann (1998b), e não uma política universal de emprego e renda, pois não foi sistêmica e não estava associada com a política macroeconômica, comprometida com o pleno emprego.

PLANFOR/BA IN THE CONTEXT OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT DURING FERNANDO HENRIQUE CARDOSO'S GOVERNMENT

Abstract: This study aims to investigate the statewide plan of professional qualification – Planfor/BA implemented during Fernando Henrique Cardoso's government, inserted in the set of actions that were called active policy of the public system of employment. The general aim of this study is to analyze, through the eyes of economics and sociology of work and the empirical data produced in the external evaluation of the program and its development as proposition of public policy on employment as it was called by the government of Fernando Henrique Cardoso, from its origin, its main internal contradictions, intrinsically part of Planfor, to its execution, through the professional qualification and re-qualification courses. The analysis focuses on the discussion of the concepts of employment and public policy of employment in Brazil since the 1990s, demonstrating two fundamental questions: 1) how the implementation of the macro economic policy of the government of Fernando Henrique Cardoso drove the actions against unemployment towards a technical issue – the qualification, that becomes the basis of Planfor. This way, unemployment is seen by the government as a question of workers that lack qualifications to join a market with new kinds of work; 2) the limitations of the qualification proposed by the **Ministério do Trabalho e Emprego** (ministry of work and employment), based on the data bank produced by Faced/Ufba. So Planfor/BA is studied from the reconstitution of its internal and external historic antecedents, the political, economic and social circumstances and the theoretical background that allowed its implementation.

Keywords: Work. Qualification. Employment. Employability. Statewide plan of professional qualification.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. L. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 23-45, 2002.

BORGES, Â. Trabalho e emprego na Bahia: mudanças e desafios no final do século. **Bahia 2000**, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 1999. p. 292-320.

_____. **Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social**: a região metropolitana de Salvador na década de 90. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

_____; DRUCK, M. da G. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 111-139, jul./dez. 2002.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. **Guia de avaliação: planos estaduais de qualificação**: parcerias regionais/nacionais. Brasília, 2000. (Série Referenciais de Planejamento).

DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998. p. 269-294.

_____. Desemprego e regulação no Brasil hoje. **Cadernos Cesit**, Campinas: Unicamp, n. 20, ago. 1996.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (DIEESE). **O desemprego e as políticas de emprego e renda**. São Paulo, 1994. (Pesquisas Dieese, n. 10).

_____. **Encargos Sociais no Brasil**: conceito, magnitude e reflexos no emprego. São Paulo, 1997. (Pesquisas Dieese, n. 12).

DRUCK, M. da G. Algumas considerações teóricas sobre o trabalho na sociedade capitalista. In: CARVALHO, M. do S. N. (Org.). **DSS e economia solidária**: debate conceitual e relato de experiências. Recife: Escola de Formação da CUT no Nordeste, 2000. p. 11-23.

_____. Qualidade total e terceirização: o “taylorismo” dos anos 90 e suas implicações no mundo do trabalho. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 4, n. 2 e 3, p. 28-34, dez. 1994.

_____. **Terceirização: (des) fordizando a fábrica**: um estudo do Complexo Petroquímico da Bahia. Salvador: Edufba, 1999.

_____. Qualificação, empregabilidade e competência: mitos versus realidade. In: GOMES, Á. (Org.). **O trabalho no século XXI**: considerações para o futuro do trabalho. São Paulo: A. Garibaldi; Salvador: Sindicato dos Bancários da Bahia, 2001. p. 81-90.

DUARTE, N. As pedagogias do “aprender a aprender” e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 35-40, set./dez. 2001.

FILGUEIRAS, L. A. M. A desestruturação do mundo do trabalho e o “mal-estar” desse fim de século. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 171, p. 9-29, set./out. 1997.

_____. O novo trabalhador, emprego e qualificação. **Construir – Revista da Fundesp**, São Paulo, ano 2, n. 4, p. 5-8, mar. 1998.

_____. **A história do plano real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo; Salvador: Corecon, 2000.

_____; PINTO, E. D. Afinal, quem são os desempregados na RMS? **Emprego e desemprego**, Salvador: SEI, p. 37-54, 2003. (Série Estudos e Pesquisas, 62).

_____ et al. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 41, p. 211-229, maio/ago. 2004.

FRIGOTTO, G. **A educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 31-45, 1999.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

HIRATA, H. Competências e divisão social do trabalho no contexto de novos paradigmas produtivos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TRABALHO E COMPETÊNCIAS, 1998, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ciet/Senai, 1998. p. 53-62

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

OLIVEIRA, D. A. A educação básica e profissional no contexto das reformas dos anos 90. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, n. 8, p. 47-73, jan./jun. 2001.

POCHMANN, M. Alternativas de políticas de emprego frente aos velhos e novos problemas do mercado de trabalho brasileiro. In: LACERDA, A. C. de (Org.). **(Des)emprego e globalização: avaliação e perspectivas**. São Paulo: Educ, 1998a. p. 41-65. (Cadernos PUC Economia, 7)

_____. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Economia & trabalho: textos básicos**. Campinas: Unicamp, 1998b.

_____. Os velhos e novos problemas do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. LACERDA, A. C. de (Org.). **(Des)emprego e globalização: avaliação e perspectivas**. São Paulo: Educ, 1998c. p. 42-65. (Cadernos PUC Economia, 7).

_____. **O fenômeno do desemprego no Brasil: diagnóstico e perspectivas**. Campinas: [s.n.], 1999.

_____. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001. (Mundo do Trabalho).

POSTHUMA, A. C.; LEITE, M. P. Reestruturação produtiva e qualificação: reflexões sobre a experiência brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 4., 1995, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1995. p. 403-436.

Artigo recebido em: 17/05/2005.

Aprovado para publicação em: 01/08/2005.