

A qualificação profissional e a Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro

(Professional Qualification and the Labour's Municipal Commission of Rio de Janeiro)

Rosangela Nair de Carvalho Barbosa^{*}
Mariana Inácio Porfírio^{**}

Resumo – O artigo apresenta pesquisa sobre a qualificação profissional no Rio de Janeiro realizada por meio de análise de documentos, observação participante e entrevistas com os membros da Comissão Municipal de Trabalho (CMT) composta em sistema tripartite com a interface entre trabalhadores, empresários e governo. Os resultados mostram que a comissão tem dificuldades em manter uma dinâmica política participacionista típica de instituições híbridas com estruturas conselhistas.

Palavras-chave – Políticas públicas. Qualificação profissional. Trabalho. Rio de Janeiro.

Abstract – The paper presents research on the professional qualification in Rio de Janeiro performed using document analysis, participant observation and interviews with members of the committee work made in tripartite system with the interface between employees, employers and government. The results show that the commission has difficulty in maintaining political momentum participatory typical hybrid institutions with structures councilists.

Key words – Public politics. Professional qualification, Work. Rio de Janeiro.

As mudanças produtivas das últimas décadas desencadearam uma série de novos problemas para acesso, permanência e segurança social no mercado de trabalho, com especial relevo no problema da formação para o trabalho. O trânsito da inatividade à atividade econômica parece depender cada vez mais da escolarização formal e da especialização técnica, o que empurra os trabalhadores com baixa escolaridade e sem aptidão especializada para longe do núcleo atrativo do mercado de trabalho. A ausência desses requisitos impede determinados segmentos de trabalhadores de se inserirem efetivamente em postos de trabalho de maior qualidade em termos de remuneração, condições e relações de trabalho.

O presente texto trata desse tema tendo por base pesquisa realizada no Rio de Janeiro, entre os anos de 2007 e 2008,¹ sobre uma das ações públicas de qualificação profissional para

^{*} Artigo recebido em 09.07.2009. Aprovado em 09.12.2009.

^{*} Professora Adjunta do Departamento de Política Social e do Programa de Estudos de Trabalho e Política da FSS/UERJ, Rio de Janeiro/RJ - Brasil. Pesquisadora FAPERJ. E-mail: rosangelancb@uol.com.br

^{**} Estudante de Serviço Social e Bolsista do Programa de Educação Tutorial da FSS/UERJ, Rio de Janeiro/RJ - Brasil.

o preparo de mão de obra. A pesquisa aborda a gestão municipal do Programa Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), particularmente a Comissão Municipal de Trabalho (CMT), que em formato conselhistas, tripartite e paritário, colocando em relação trabalhadores, empresários e poder público, é responsável pela formulação, gestão e avaliação do programa na cidade.

O acompanhamento das reuniões da CMT, o levantamento e a análise dos documentos tornaram factível traçar linhas mestras da dinâmica da comissão. Esses procedimentos e as entrevistas com membros representantes dos três segmentos envolvidos possibilitaram captar a visão dos mesmos acerca do problema da qualificação para o trabalho e da gestão do PNQ no Rio de Janeiro.² A pesquisa partiu do pressuposto de que as novas institucionalidades voltadas para enfrentar o problema da qualificação profissional – entre elas a Comissão –, pensadas a partir da implementação local da política pública nacional de qualificação profissional, podem colaborar com a ampliação da abordagem sociológica sobre o tema da formação para o trabalho.

Para tanto, na parte inicial desse trabalho, desenvolveremos a argumentação de que o dualismo social presente na formação educacional brasileira repercute na qualificação profissional, redundando numa ação de baixa efetividade, se tomamos em conta os seus virtuosos objetivos. Em seguida abordaremos as potencialidades e dilemas da gestão tripartite de programas públicos enquanto novidade política incorporada nos anos 1990, na esteira das mudanças constitucionais do final da década anterior e estruturação do Sistema Público de Emprego. A partir destes elementos, problematizaremos a visão dos sujeitos políticos da Comissão sobre o problema da qualificação para o trabalho.

1 A qualificação profissional no contexto das relações educação-trabalho

Como se sabe, o marco regulatório da qualificação profissional no sistema de trabalho brasileiro é formado pelo PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) e pelo

¹ Trata-se da pesquisa “As Transfigurações do Trabalho através da Geração de Renda no Rio de Janeiro: transições entre assalariamento e empreendedorismo”, financiada pela FAPERJ, que, entre as dimensões investigativas do tema-problema, focalizou a qualificação profissional particularmente a política pública para área.

² Como metodologia, além da observação participante nas reuniões da CMT-RJ, utilizaram-se entrevistas guiadas com os conselheiros, representantes das seguintes instituições/órgãos: Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego – SMTE; Secretaria Municipal de Educação – SME; Associação Comercial do Rio de Janeiro; Sindicato dos Bancários e Financeiros do Município do Rio de Janeiro; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Energia do Rio de Janeiro e Região – SINTERGIA. Os demais conselheiros não foram entrevistados por dois motivos: alegaram falta de tempo, e/ou não participam das reuniões ordinárias da CMT-RJ.

PNQ (Plano Nacional de Qualificação) que são os programas do Ministério do Trabalho e CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), pioneiros em termos de sistema de qualificação profissional.³ O primeiro foi instituído no Governo Fernando Henrique Cardoso (Governo FHC) e vigorou até 2003; o segundo veio subsequentemente, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula), reestruturando linhas mestras e refinando as diretrizes de gestão. Todavia, é preciso reforçar que políticas públicas de formação para o trabalho já existiam antes desses programas.

Em sentido lato, a relação educação-trabalho atravessa a história social brasileira como um sem fim, regada a muitas experimentações e disputas. Na verdade, a gênese e transformação da educação brasileira é testemunho do desacerto histórico diante de possibilidades de maior homogeneização social através da ocupação e da escolarização. A marca dessa trajetória é a dualização social entre ensino propedêutico, que leva ao ensino superior, e aquele dedicado ao trabalho, que fecha o ciclo no ensino médio.

Nesse sentido, perdurou uma concepção de escola baseada no acesso a um conjunto de conhecimentos progressivamente ampliados conforme avançassem os estudos; e, outra, onde ao aluno era oferecido um conjunto de informações de um ofício que o habilitava a exercer a função laborativa sem aprofundamento teórico, científico ou humanístico. Esses dois caminhos se misturavam à própria hierarquia social, de modo que segmentos médios e abastados seguiam a cultura humanística e a formação para o trabalho se destinava às famílias trabalhadoras.

O Sistema S manteve-se como centro formador paralelo ao sistema educacional, recebendo incentivo expansionista, em especial a partir de 1964. O modelo de desenvolvimento via internacionalização exigia tecnologia e recursos humanos mais afinados com as variáveis de competitividade impostas pela divisão internacional do trabalho. Na verdade, a história do SENAI, por exemplo, se confunde com os ciclos de desenvolvimento industrial e, nos anos de 1960, 1970 e 1980, continuou como instituição-chave voltada para as necessidades do mercado. Aqui também se manteve o lugar social como chave da inserção formativa.

O que se torna diferente nos anos atuais é que a formação para o trabalho ganha novo interesse e centralidade na agenda tanto de empresários, sindicatos, governos, como de

³ A qualificação profissional é abordada aqui como modalidade de ação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), estruturado a partir da Constituição Federal de 1988 e das iniciativas de enfrentamento às transformações do trabalho no processo de reestruturação produtiva e abertura comercial dos anos 1990, como estratégia que emerge na agenda pública para fazer frente às mudanças do trabalho nos seus aspectos organizativos e formativos, bem como no que concerne ao enfraquecimento do assalariamento.

pesquisadores. A literatura da área e a experiência acumulada mostram que a reestruturação produtiva repercutida nesses anos trouxe como demanda a reorganização de processos produtivos e de trabalho, bem como das relações de trabalho, impulsionada pelo incremento tecnológico e informacional. Nesse universo, a flexibilização do trabalho exigiu um tipo de mão de obra aderente a esse contexto, mesmo que nem sempre com alta carga formativa em cultura e tecnologia. Necessidades técnicas de produção, polivalência formativa e de preparação de mão de obra passaram a compor os ingredientes da receita educacional para preparar trabalhadores para os novos focos de desenvolvimento competitivo.

No campo governamental, dois segmentos assumiram ações para atender esse novo contexto produtivo. De um lado, o Ministério da Educação se colocou a favor do reordenamento do sistema para equacionar os baixos índices de escolarização da força de trabalho nacional, bem como para melhor associar a escola a essas novidades do mercado de trabalho. De outro lado, o Ministério do Trabalho passou a se envolver de forma mais incisiva no campo formativo, formulando ações para o fomento direto da formação profissional. Desse universo de atenções forjou-se nova e complexa institucionalidade para o preparo do trabalhador brasileiro.

Assim, a nova institucionalidade da formação para o trabalho passa a envolver desde antigas organizações nesse campo como novas experiências, conformando o seguinte quadro de instituições: (1) escolas de ensino médio e técnico das esferas pública e privada; (2) Sistema S; (3) universidades públicas e privadas (graduação e pós-graduação, extensão e atendimento comunitário); (4) escolas e centros de sindicatos de trabalhadores; (5) escolas e fundações mantidas por grupos empresariais; (6) organizações não governamentais de cunho religioso, educacional e comunitário; (7) ensino profissional livre de formação à distância.

De certo modo, o Sistema S perde a supremacia sob o segmento básico e nascem vários projetos e políticas educacionais de nível básico, nos contextos, nacional e internacional. Segundo Manfredi (2002, p. 151),

No Brasil, esse nível ganha certa relevância, em razão da grande dívida social que o país vem acumulando em vastos segmentos da população jovem e adulta, por causa da persistência de altos índices de analfabetismo e baixos níveis de escolarização.

Nesse horizonte, o Ministério do Trabalho assume a formação básica e o CODEFAT passa a dirigir o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) também para o universo da qualificação, completando as ações de direito ao trabalho do Sistema Público de Emprego. A atuação é indireta, pois a execução é realizada por instâncias descentralizadas, como

sindicatos e ONGs. Na verdade, a atenção do Ministério do Trabalho é bastante seletiva para as populações vulnerabilizadas de modo que essa dimensão formativa dos programas de qualificação, além de ser defensiva porque busca amparar populações com dificuldade de ingresso e trânsito no mercado de trabalho, baseia-se naquele antigo preceito dualista da educação, voltando-se para a formação profissional elementar sem padrão curricular e certificação do sistema educacional.

Em termos históricos e institucionais, o Ministério do Trabalho estruturou a primeira ação estatal consistente no âmbito da qualificação profissional em 1995 através da Resolução 96 com o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional).⁴ Visando lidar com os problemas locais, o programa foi implementado de modo descentralizado, via comissões estaduais e municipais com variados instrumentos institucionais de planejamento e controle: Planos Estaduais de Qualificação – PEQs; Parcerias Regionais e Nacionais – PARCs.

De acordo com documentos normativos e estudos acumulados na área, a principal característica do PLANFOR era a institucionalização da articulação direta entre a formação profissional e a demanda de mercado que possibilitaria a qualificação do trabalhador para reais oportunidades de trabalho. Durante o governo Lula, o PLANFOR foi extinto e substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como dito anteriormente, objetivando reorganizar as ações do Estado no âmbito da qualificação profissional. Como argumentos para tal modificação, destacam-se: irregularidades na utilização dos recursos destinados ao PLANFOR; baixa qualidade e curta duração dos cursos; pouca integração com as demais políticas públicas, sobretudo aquelas vinculadas às áreas do trabalho e emprego, e da educação; fragilidade e pouca eficiência do sistema de monitoramento e avaliação dos cursos; ação minimalista do Estado apenas na orientação e financiamento do PLANFOR; fragilidade das comissões estaduais e municipais enquanto espaços de articulação de diferentes segmentos da sociedade visando à elaboração, ao acompanhamento e à fiscalização da Política Pública de Qualificação Profissional.

O Governo Lula apresentou como eixo orientador do programa a articulação da *qualificação profissional* com a *qualificação social* de modo que o PNQ define como sua prerrogativa a promoção da integração entre as políticas de emprego, trabalho, renda e educação. O programa define qualificação social e profissional como o conjunto de ações voltadas para a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, objetivando a formação

⁴ Antes da criação do PLANFOR, as ações governamentais na esfera da qualificação profissional eram destinadas aos trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego, visando a uma rápida reinserção dos mesmos no mercado de trabalho (PRONI, 2003).

integral, elevação da escolaridade, inclusão social, aumento da probabilidade de inserção no mercado de trabalho e de permanência no mesmo.

Merece relevo aqui o fato de estarmos falando de um governo que emerge de lutas sociais e partido político ligado às causas da democracia e do trabalho no Brasil. Nesse sentido, as propostas instituídas são de certa forma soluções imaginadas por trabalhadores para alavancar a melhor inserção no mercado de trabalho. Talvez, essa deva ser a referência sociocultural a ser levada em conta nessa nova visão da qualificação e da gestão mais descentralizada como sugerido.

Em 2005, por meio da Resolução 466, é outorgada maior dinamicidade aos estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300.000 habitantes,⁵ que são autorizados, a partir de então, a estabelecerem convênios diretamente com o MTE, sem se submeterem a comissões regionais superiores. Ao mesmo tempo, as comissões estaduais e, sobretudo, as comissões municipais passam a não atuar mais como órgãos somente consultivos, como ocorria no plano do governo anterior, mas como gestores e fiscalizadores da política de qualificação profissional no seu território. Desta forma, aprofundando os incentivos à participação e controle social do recurso público, o PNQ é implementado também de modo descentralizado, através dos seguintes derivados regionais: Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs; Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs; Plano Setorial de Qualificação – PlanSeQs (Resolução 408, de 28 de outubro de 2004, MTE).

O PNQ diferencia-se do PLANFOR, sobretudo, na concepção de qualificação profissional e nas atribuições concedidas às comissões estaduais e municipais. Enquanto o PLANFOR enfatizava a capacitação técnica, o PNQ delimita que deve existir tanto a capacitação técnica, como a qualificação social, entendida como componente indissociável da política pública de qualificação. Além disso, o PLANFOR atribuía às comissões a prerrogativa de aprovarem e homologarem planos elaborados nas Secretarias de Trabalho. Já o PNQ concede às comissões o poder de elaborar, executar, monitorar e avaliar os planos locais. Ou seja, muda-se a concepção e a estrutura de poder da qualificação no país e delimitam-se novas medidas organizacionais almejando superar os problemas institucionais evidenciados na execução do PLANFOR.

O Ministério do Trabalho, no entanto, não é o único agente do trabalho que passa a se ligar à qualificação. Os sindicatos também passam a lidar com a preparação básica para o trabalho. Segundo o DIEESE (2008) e MANFREDI (2002), a educação sempre rondou a

⁵ Para esse cálculo populacional que outorga maior autonomia ao ente federativo, utiliza-se como base a última PNAD/IBGE realizada ou o Censo Populacional (IBGE) mais recente, ou ainda estimativas oficiais do IBGE.

agenda sindical e os sindicatos, em diferentes sociedades, mantiveram a qualificação como uma de suas lutas históricas. Desde a intensificação do trabalho manufatureiro e industrial, a qualificação profissional colocou-se como dispositivo de transição das atividades artesanais ou de subsistência para o trabalho urbano e industrial. Durante certo período, ações informais e comunitárias foram os meios usados para se reproduzir o ofício, mas, conforme a industrialização, foram-se adensando e as forças produtivas, desenvolvendo a formação técnica, foram-se colocando como uma exigência. A história nos mostra que, no Brasil, os sindicatos, desde o início do século XX, desenvolveram ações formativas, inclusive porque os anarco-sindicalistas viam a educação como meio emancipatório. Manfredi (2002) mostra diferentes práticas nesse sentido, concomitantes ao incremento da industrialização. A Constituição Federal de 1937, por exemplo, determinava a formação para o trabalho como um dos destinos do imposto sindical compulsório, o que tornava a relação com a educação uma obrigatoriedade para os sindicatos. Outros períodos históricos e ações sindicais marcantes são mencionados pelos pesquisadores da área, como, por exemplo, entre os anos de 1960 e 1970, quando os sindicatos realizaram cursos conveniados com o Sistema S.

De maneira geral, a qualificação profissional compôs a agenda dos sindicatos o que, segundo Manfredi, demonstra a relevância que o “saber técnico” alcançou entre os trabalhadores ao longo da história do trabalho e das lutas sindicais, sobretudo em fases de transição dos ciclos produtivos, quando se alteram as necessidades técnicas do trabalho, provocando descompasso entre demandas produtivas e capacidades técnicas. Por essas e outras razões semelhantes, é que os trabalhadores vivenciam, a partir dos anos de 1990, o desafio da qualificação, acentuando em suas agendas de luta o tema da formação para o trabalho.

Na verdade, durante esse processo, desenvolveu-se uma forte narrativa sobre o problema da formação para o trabalho que acentuou a baixa qualificação profissional como limite para o desenvolvimento econômico do país e para ingresso e mobilidade do trabalhador. As medidas para conter a instabilidade monetária e financeira nos anos de 1990 e 2000 provocavam retenção do crescimento econômico e, conseqüentemente, a queda dos índices de produtividade do país. A repercussão sobre o mercado de trabalho foi bem negativa, acentuando os problemas históricos acumulados de desemprego, rotatividade, baixos salários, autoritarismo das relações de trabalho e informalidade. Esse quadro será tomado pela retórica dominante de empresários, segmentos de governo e alguns estudiosos, como exigência para revisão das bases formativas do trabalhador brasileiro, na medida em

que aqueles fatores conduziam a um novo campo de trabalho, tanto em funções técnicas quanto em termos da sociabilidade requerida.

Uma das visões que adquiriu bastante força no período foi a relação existente entre, de um lado, os altos índices de desemprego e, de outro, a pouca qualificação da força de trabalho e os baixos níveis de escolaridade do trabalhador. Junto a essas necessidades formativas, passa-se a relacionar o desemprego à baixa qualificação do trabalhador brasileiro, fazendo com que problemas estruturais passem à alçada da conduta individual, fortalecendo a mística da empregabilidade (DIEESE, 2008).

Associada a essa retórica, evidenciamos mudança do discurso empresarial que além de demandas efetivas de treinamento de mão de obra para o mercado de trabalho, passa a mencionar também, diferentemente de outras épocas, o problema da baixa escolarização do trabalhador e os limites do sistema educacional brasileiro. A própria OIT (Organização Internacional do Trabalho), em sua recomendação 195 de 2004, aborda o tema do desenvolvimento de recursos humanos, indicando aos seus países membros que elaborem políticas e ações de fomento a aprendizagem para o trabalho, visando desenvolver competências e alargar os condicionantes de empregabilidade. Os sindicatos, por sua vez, ampliam, nesse período, o campo de ação na área da qualificação profissional, a partir do fomento FAT, fazendo com que o período pós-1995 seja de incremento do envolvimento das entidades sindicais com o tema (AFFONSO, 2001 e 2007; OLIVEIRA, 2007).

Em traços largos, caracterizamos brevemente aqui as marcas assumidas pelo tema da formação para o trabalho a partir de ações de qualificação profissional e os diferentes atores sociais nesse processo. Viu-se que se trata de tradição na sociedade industrial o preparo formal para o trabalho via instituições ou ações educativas formalizadas para esse fim. Na sociedade brasileira, o trânsito para o trabalho tendeu a reproduzir a hierarquia social, destinando a formação intelectual para as camadas mais abastadas e a educação profissional para os demais. À sombra dessa história social, o programa de qualificação profissional foi constituído no Brasil visando atender às necessidades produtivas e de empregabilidade da reestruturação produtiva dos anos de 1990. Em muitas situações, compôs retórica ideológica para justificar o desemprego, descentrando a atenção dos problemas econômicos estruturais de queda de produtividade e encurtamento de postos de trabalho. Entre o PLANFOR e o PNQ, vimos os traços de distinção de princípios e a proposta de superação de entraves organizacionais, motivos de referência analítica para apreciação do desenrolar pragmático da experiência no município do Rio de Janeiro, razão dessa pesquisa e da abordagem que segue a partir de agora ao tematizar a comissão municipal responsável pelo plano na cidade.

2 A Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro

Inicialmente, é preciso situar que a CMT compõe a estrutura conselhistas surgida no país como dispositivo de ampliação das formas de participação política criada nos anos de 1990, no processo de democratização da sociedade que também alargou as formas de associativismo. Representa partilhamento de deliberação entre sociedade civil e governo, aquilo que Avritzer e Pereira chamaram de hibridismo,

seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas (2005, p. 17).

Essas práticas e instituições foram salvaguardadas pela Constituição Federal de 1988 que introduziu formalmente esse hibridismo nas políticas públicas, associadamente a maior referência à localidade por meio de informações diagnósticas do território, interface com o poder municipal e deliberação pública. Nos anos 1990, as iniciativas da Constituição foram normatizadas em variados expedientes, que basicamente instituíram conselhos nas políticas, conselhos tutelares e diferentes formas de participação nos municípios. Essas novas modalidades de gestão complexificaram as políticas públicas que deixaram de ser da órbita somente do corpo técnico ou do gestor político. Por outro lado, as entidades associativistas deixam de ser agente de consulta ou conflito direto e passam a partilhar processos de deliberação, “como membros de espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação” (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 21).

Nessa linha de reflexão, variados estudos mostram a inovação constitucional como alargamento da presença da sociedade nos espaços públicos, mas acrescentam que a diversidade é a marca na medida em que é possível perceber que a capacidade deliberativa varia de experiência para experiência, pois o pleno controle social depende de maior igualdade de condições na participação. Muitas experiências mostram desigualdade deliberativa entre os conselheiros e diferenciação dos vínculos que os representantes estabelecem com a sociedade o que favorece práticas conselhistas muito distintas.

Seguindo essas ponderações, detectamos que a CMT-RJ foi instituída em 1997 – e em 2003 obteve autonomia, sendo então emancipada da comissão estadual,⁶ possuindo caráter permanente e deliberativo.

⁶ Em razão dessa autonomia, a pesquisa tomou como marco de suas análises o ano de 2003.

Quadro 1: Composição da Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro em 2008

Poder Público	Trabalhadores	Empregadores
Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego – SMTE	Sindicato dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro	Associação Comercial do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS	Sindicato dos Bancários e Financeiros do Município do Rio de Janeiro	Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro – FECOMERCIO
Secretaria Municipal de Fazenda – SMF	Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil	Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Rio de Janeiro – SindRio
Secretaria Municipal de Educação – SME	Sindicato dos Rodoviários do Rio de Janeiro	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN
Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia – SEDCT	Sindicato dos Publicitários	Sindicato das Empresas e Informática do Rio de Janeiro
Secretaria Estadual de Trabalho e Renda – SETRAB	Sindicatos dos Trabalhadores nas Empresas de Energia – SINTERGIA	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/RJ

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados da pesquisa.

Observamos na pesquisa certo trânsito de entrada e saída de membros da comissão, sinalizando que a iniciativa não é de fácil absorção na agenda dessas instituições nos três distintos segmentos. Para se ter uma ideia, é importante ressaltar que quatro instituições foram substituídas no primeiro semestre de 2008 por não comparecerem às reuniões. São elas: Delegacia Regional do Trabalho – DRT; Associação Fluminense da Pequena e Média Empresa – FLUPEME; Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro; Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados. Veja-se que não são instituições desprovidas de expressão social nessa área, afinal uma representa o próprio Ministério do Trabalho no Rio de Janeiro (Delegacia Regional do Trabalho), outra é uma entidade de representação empresarial de segmento considerado maior empregador como as pequenas e médias empresas (FLUPEME) e outros são sindicatos importantes da história sindical carioca. A substituição parece ter sido a saída para recompor a comissão, mesmo que o motivo da ausência não seja publicamente exposto por nenhum de seus membros e coordenação.

Ressalta-se, ainda, que a Secretaria Municipal de Educação foi convidada a participar da CMT-RJ, não compondo a relação oficial das instituições componentes da Comissão, mas possuindo os mesmos direitos e deveres dos conselheiros, inclusive, direito a voto e sua representante sendo eleita vice-presidente, em 2007. E pelo exposto, observa-se que desde a entrada da SME na CMT o governo tinha um representante a mais, ferindo o caráter paritário.

Segundo as normas do PNQ, o acompanhamento de políticas públicas vinculadas à geração de trabalho e renda, bem como o estabelecimento de diretrizes e prioridades são atribuições da CMT-RJ. Para o PlanTeQ, por exemplo, está previsto que a Comissão atua no

planejamento, acompanhamento e fiscalização dos cursos, sendo sua execução responsabilidade da SMTE. Outra atribuição é o acompanhamento e fiscalização das ações concernentes ao PLANSINE (Plano Nacional do Sistema Nacional de Emprego), que cuida da intermediação de mão de obra e seguro desemprego. Todavia, através da observação participante e das atas das reuniões, percebemos que, na dinâmica de trabalho da Comissão, as ações desenvolvidas são majoritariamente voltadas para o PlanTeQ, o que foi perceptível também nas entrevistas. Ou seja, os cursos são o objeto primordial de ação e debate da comissão aqui analisada.

Ainda que uma série de mudanças tenha sido sugerida na qualificação com o PNQ, vimos que persistem alguns entraves. Por exemplo, a demora no repasse dos recursos foi mencionada em todas as entrevistas e reuniões como agravante da ineficiência do programa e provocador da descontinuidade na gestão dos recursos e fator da fragilidade da execução do PlanTeQ no município. Para alguns membros, a excessiva burocratização da máquina estatal dificulta a execução do programa de qualificação profissional, tornando o PlanTeQ-RJ dotado de ações descontínuas, a ponto dos recursos chegarem tão tardiamente que os cursos são oferecidos nos dois últimos meses do ano. No entanto, entre as maiores dificuldades apontadas pelos gestores do PlanTeQ no município, para a execução do Plano, está o baixo valor da hora/aula – que na época da pesquisa era de R\$ 2,75, limitando o interesse de instituições em sediar atividades do programa.

De maneira geral, há consenso entre os membros da Comissão de que essas dificuldades obstaculizam o alcance dos objetivos dos cursos no sentido de capacitarem os trabalhadores-alunos para ingresso/reingresso no mercado de trabalho, principal missão do PNQ. Por outro lado, grande parte dos cursos é oferecida para ocupações de média e baixa complexidade em setores econômicos como as áreas de serviços e turismo. Os cursos versam sobre aprendizado nas áreas de alimentação, assistência, comércio, confecção e têxtil, construção civil, desenvolvimento econômico, hospitalidade, informática, serviços de administração predial, serviços (reparos de equipamentos) e turismo.⁷ As áreas se inserem em setores dinâmicos da cidade, como serviços e turismo que, no entanto, absorvem ocupações

⁷ Como se sabe o objeto central do PNQ, os cursos são executados por instituições que participam de licitações públicas de acordo com a resolução 333/2003, do CODEFAT, e, quando ganham passam a ser nomeadas de “executoras”. Em 2007, o Rio de Janeiro contou com cinco executoras – Apoio ao Trabalhador Autônomo, Movimento Cultural Social, Instituto Via Brasil, Centro de Cidadania Cidade Maravilhosa e Organização Ciclo de Vida. De modo geral, são ONGs que já atuam no PNQ da cidade ou em outros programas da Prefeitura. Acentua-se que, de acordo com os conselheiros, elas possuem experiência na promoção de cursos de qualificação profissional, mas o número de instituições que se candidatam, invariavelmente, é pequeno, o que os conselheiros atribuem ao baixo valor dos recursos disponibilizado pelo CODEFAT (Conselho do Fundo de Amparo do Trabalhador) – que como dito, até o ano passado, o valor da hora/aula era de R\$ 2,75.

de complexidade média e baixa. No ano de 2007, por exemplo, o programa qualificou 2.516 trabalhadores nessas diferentes habilidades de baixa e média complexidade, havendo, todavia, para grande maioria, exigência de ensino médio ou ensino fundamental, assim poucos cursos atendiam a trabalhadores de escassa escolaridade. Esse dado chama atenção pelo contraste com as estatísticas nacionais onde aparecem demandas de qualificação de trabalhadores menos escolarizados, segundo DIEESE (2008). Por outro lado, mostra também que mesmo as atividades de menor complexidade estão exigindo maior escolarização, e isso o PNQ parece não conseguir suplantar com suas ações, afinal, no Rio de Janeiro, 70% dos cursos do Planteq exigem ensino fundamental completo (antigo primeiro grau, 8ª série).⁸

Embora a pesquisa não tenha apreciado de perto as relações entre as esferas governamentais envolvidas no PNQ, consideramos relevante ressaltar que a ausência de diálogo e entendimento entre os governos ou mesmo as diferenças de projetos sociais entre os dois podem ter interferido no processo de execução do plano. De fato, o distanciamento político dos governos municipal e federal não deve ter favorecido a execução do PNQ na cidade. Aliás, menciona-se que o encapsulamento da Prefeitura do Rio de Janeiro durante o Governo César Maia foi um problema efetivo para a vida da cidade e isso não devemos desprezar. Além de ter sido abertamente um governo ligado aos setores conservadores da vida política, representado pelo partido DEM – anacronicamente chamado Democratas –, tomou a cidade como vitrina mercantil (empreendedorismo urbano) e esvaziou o debate político sobre seus problemas públicos. Todavia, não identificamos no período de observação participante a exposição ou disputa política nas reuniões, de modo que as diferenças ideopolíticas não repercutiram no espaço público da Comissão.

Ainda assim, tivemos oportunidade de problematizar as bases ideológicas dos dois projetos políticos e as programáticas de governo. Chamou-nos atenção a vinculação do governo da cidade a projetos de gestão empreendedora e de mercado, além do isolamento político mantido, perante o governo do estado e da federação. No governo federal, vimos que a atenção às políticas assistenciais para população mais vulnerabilizada se expande e ganha maior profissionalização no aparelho de Estado, mesmo que mantenha certa timidez em

⁸ Em termos de acessibilidade, não é possível atestar diretamente o cumprimento de demandas locais porque não é muito claro como esse quesito aparece entre os critérios de escolha dos cursos pela comissão. Todavia, observa-se uma grande mancha de cursos oferecidos na zona oeste da cidade com cerca de 24 turmas seguida pela região centro com 19 turmas e proximamente aparece a região da Leopoldina com 15 turmas na Ilha do Governador, semelhantemente à zona norte que contempla o mesmo número. A presença na zona sul é pequena, com apenas 4 turmas no Leblon. Vale dizer que a zona oeste possui alta densidade demográfica e um dos mais baixos IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da cidade o que talvez motive a maior presença do PNQ na região.

políticas estruturantes de desenvolvimento que imponham empregos assalariados. Esse contraste de projetos sociais rebateu veladamente na experimentação dessa iniciativa de qualificação, e mostrou a dificuldade que impera para se implementar descentralizações de políticas sem esferas públicas fortes que controlem socialmente as ações no sentido do interesse comum como verificamos na pesquisa.

Com efeito, observamos que essas diferenças de projetos sociais não se impuseram como disputa pública no âmbito da Comissão Municipal. Ao contrário, distinções ideológicas ou pragmáticas de condução institucional do plano não foram expostas nas reuniões. O ambiente observado é tão despolitizado que parece que o *lugar social* de onde emergem os representantes não é condicionante chave para as disputas de ideias e práticas.

Feitas essas ponderações gerais, apresentamos em seguida a visão da comissão sobre o PNQ, organizado a partir de três categorias-chave agregadoras das variáveis do roteiro de observação e entrevista. São elas: (1) Visão dos Membros da CMT sobre a Comissão; (2) Visão dos Membros da CMT sobre a Qualificação Profissional; (3) Visão dos Membros da CMT sobre o Impacto dos Cursos. Esperamos por meio dessa exposição dividir com o leitor a reflexão produzida no âmbito da equipe de pesquisa sobre a gestão participativa do PNQ no Rio de Janeiro, apresentando, ao final, linhas conclusivas que possam subsidiar os estudos sobre o tema.

2.1 Visão dos membros da CMT sobre a Comissão

Logo que iniciamos a pesquisa, chamou-nos a atenção o absenteísmo nas reuniões. O número de membros representantes designados era maior que o número de participantes nas reuniões da Comissão. Curiosamente, esse tema também ocupou boa parte dos depoimentos dos membros entrevistados. O esvaziamento nas reuniões da comissão é mencionado pelos três segmentos, quando indagados sobre a visão acerca da CMT, e enfatizando, sobretudo, que parte de seus membros não comparece regularmente. A pesquisa detectou a ausência principalmente do segmento de representação dos trabalhadores, bem como, segundo os conselheiros deste segmento que foram entrevistados, a raridade dos demais representantes dos trabalhadores nas reuniões. Além disso, segundo eles – numa quase autocrítica –, os trabalhadores que participam não se articulam entre si para definição de propostas ou discussão das que são apresentadas, o que torna a bancada e a contribuição dos trabalhadores pouco ofensiva no contexto do PNQ carioca.

Segundo a representante do Sindicato dos Bancários e Financeiros do Município do Rio de Janeiro, “cada um vai lá e vê o que interessa”; e afirma que não há perspectiva para a articulação dos trabalhadores, pois a CMT-RJ “não proporciona espaço” dessa natureza. Ainda que delegue as razões desse distanciamento aos demais segmentos, parece que os próprios trabalhadores carecem de melhor definição sobre o sentido da presença nessas instâncias participacionistas de gestão de políticas públicas. A conselheira menciona que havia uma participação maior dos trabalhadores no início da comissão, inclusive das centrais sindicais que se envolviam diretamente com o tema da qualificação e o recebimento do FAT para executarem ações na área. Embora não saiba muito bem localizar formas de rearticulação da bancada, ressalta que a falta dos conselheiros do segmento ao qual se vincula favorece as outras partes – governo e empregadores – pois, desse modo são sempre maioria nas votações. A opinião desta conselheira difere das afirmações dos demais, inclusive de outro representante dos trabalhadores. O representante do SINTERGIA elogia a participação dos demais segmentos e critica a escassa participação dos trabalhadores nas reuniões, que, segundo ele, poderiam contribuir sobremaneira para a condução da qualificação na cidade.⁹

Percebe-se, assim, a preponderância da desassociação dos trabalhadores, no tocante à negociação de propostas e encaminhamentos que favoreçam os trabalhadores na disputa pelo fundo público do PNQ. Parece inexistir na comissão o exercício da solidariedade de classe entre os trabalhadores, pois percebemos certa confusão dos representantes quanto às propostas de cursos que podem apresentar na comissão, limitando-se à sua categoria-base e, como no caso os dois sindicatos são vinculados a categorias de formação superior ou especializada, acabam não apresentando nenhuma proposição. De modo que a visão corporativa prevalece sob a dimensão social da representação política do segmento, o que pode indiciar uma ainda frágil identidade com a ação política inerente às ações da CMT, reiterando os impactos do corporativismo da história sindical.

Para uma conselheira da bancada do governo, o empenho com o trabalho da comissão poderia ser melhorado por parte dos representantes dos empregadores que, tendo assento no CODEFAT, poderiam atuar no sentido de melhorar o PNQ em pontos sinalizados pela CMT carioca, como o valor pago pelas aulas. Para ela acaba o próprio governo municipal tendo que intermediar a relação com o Ministério do Trabalho e o CODEFAT sem que tenha poder de voz e voto, como é o caso da representação da indústria e comércio (empresários). Percebemos que essa é uma visão da técnica que trabalha com o PNQ e que imagina não ter

⁹ Apesar de desarticulados, os dois trabalhadores entrevistados representam sindicatos filiados à mesma central sindical – CUT (Central Única dos Trabalhadores).

maiores resultados no trabalho por conta desses entraves que, no caso, poderiam ser superados com a ação dos empresários que são os entes com poder por atuarem no CODEFAT. Mas, é possível que essa fala também revele o isolamento a que ficam submetidos, na medida em que o governo municipal César Maia não mantinha diálogo político com o governo federal.

O representante dos empregadores entrevistado tem uma visão muito cordial da comissão, mencionando não haver conflito e que questões polêmicas são decididas no voto, mas que, em geral, se chega a consenso. Segundo ele, diferente disso ocorre na comissão estadual, onde, também como membro, percebe que os temas políticos encaminhados pelas centrais sindicais viram disputa e debate. Na visão dele, a conciliação capital/trabalho e governo, possibilitada na CMT carioca é o modelo de fórum, contrastando exatamente com a composição tripartite que se assenta na exposição de polêmicas e negociação de propostas dos segmentos antagônicos do contexto do trabalho (GOHN, s.d.; PRESTES, 2007).

Três aspectos chamaram a atenção na pesquisa. Um deles é o esvaziamento não só presencial como político, levando à ausência do debate e de disputa públicos dos interesses de cada categoria. Outro aspecto é a dinâmica dos trabalhos da Comissão centrados nos técnicos da Secretaria de Trabalho do município. As seleções das executoras, por exemplo, permitem questionar o real controle social do PNQ, na medida em que as subcomissões criadas dentro da CMT parecem propiciar a centralização das ações, a despeito de sua estrutura colegiada, pois não há rotatividade entre os conselheiros para a composição das subcomissões, descaracterizando esta estrutura que é uma variável fundamental de distinção entre o PNQ e o antigo PLANFOR. Nas entrevistas realizadas, os conselheiros afirmaram que esta dinâmica é consequência da falta de tempo da maioria dos conselheiros para realizar ações como seleção das executoras ou acompanhamento dos cursos, e destacam que as subcomissões são formadas por profissionais experientes, o que reforçaria a validade das ações das subcomissões como são feitas.

Por fim, evidenciamos que a escolha dos cursos é pouco discutida entre os membros nas sessões do colegiado.¹⁰ Em termos processuais, menciona-se que são definidos a partir das demandas que os conselheiros evidenciam nas suas áreas de atuação, mas conselheira vinculada ao segmento dos trabalhadores, como dissemos antes, afirma que isto não acontece na prática. Segundo ela, quem define os cursos é a Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego – SMTE, que não considera primordialmente as demandas dos conselheiros. Já o representante do SINTERGIA afirma que o segmento dos empregadores tem ação mais

¹⁰ Apesar disso, nos Relatórios Finais dos PlanTeQs 2006 e 2007 consta que os cursos foram estipulados considerando as demandas dos conselheiros e estudos prospectivos realizados pela SMTE.

incisiva, direcionando as áreas onde deve haver qualificação, o que considera natural. Os demais conselheiros entrevistados afirmam que todas as demandas apresentadas a CMT são discutidas visando garantir a participação de todos os segmentos. Todavia, a pesquisa não constatou nenhuma reunião com o intuito de discutir as demandas e elaborar a lista de cursos. O que ocorreu no período foi o encaminhamento de demandas pela Secretaria Executiva da CMT, técnica-administrativa da SMTE, através de planilha previamente organizada pela SMTE. Ilustrativamente, ressalta-se que, entre os conselheiros entrevistados, nenhum havia encaminhado demandas para o planejamento 2007.

O controle realizado pelos membros da comissão parece bem difuso também quando indagamos sobre o público-alvo dos cursos. Os depoimentos variam em imprecisões e incertezas, demonstrando não haver domínio comum das ações básicas de responsabilidade da comissão pela qual respondem coletivamente. O representante dos empregadores e uma representante dos trabalhadores afirmam que não há um público-alvo, pois os cursos não possuem um direcionamento restrito e não existe, segundo a conselheira entrevistada, preocupação com o público a ser atingido.¹¹

Contraditoriamente, os demais conselheiros entrevistados, dois representantes do poder público e um representante dos trabalhadores, afirmam que o público-alvo são trabalhadores de baixa renda, em geral, desempregados e com baixa escolarização. Uma conselheira que representa o Governo afirmou que o público-alvo é o indicado pelo PNQ, mas ressalta que 80% das vagas são para os trabalhadores sem ocupação, cadastrados nos Centros Municipais de Trabalho e Emprego.

Questionados se o público-alvo mencionado é o que de fato apresenta maior vulnerabilidade na cidade, os conselheiros não souberam responder. Apenas uma conselheira vinculada ao segmento Governo afirmou que não, pois, para ela, os mais vulneráveis são aqueles que não acreditam mais que podem ingressar no mercado de trabalho e vivem nos “sinais da cidade vendendo bala” e aqueles que não possuem mais chances de ingressar no mercado de trabalho formal, seja por não possuírem escolarização seja ainda por possuírem idade acima do que vem sendo aceito pelo mercado de trabalho. De certa forma, afirma a entrevistada, essa camada de trabalhadores que vive no desalento está fora do PNQ local.

¹¹ Entretanto, foi possível perceber, através da análise dos PlanTeQs 2003 e 2004, das propostas das executoras e dos Relatórios Finais dos PlanTeQs 2006 e 2007 a delimitação de um público prioritário a ser atingido, sendo o mesmo estipulado pelo PNQ. Além disso, nos PlanTeQs e Relatórios Finais analisados, há indicação de que, dentre o público prioritário atingido, foram atendidas demandas de qualificação da população assistida por outros programas/projetos sociais da Prefeitura, com o intuito de alcançar as pessoas mais vulneráveis social e economicamente.

Diante desse mosaico de visões sobre o público atendido, percebe-se que a CMT-RJ está um pouco distante das necessidades da realidade social carioca e das diretrizes do PNQ que impõem incentivos à escolarização e articulação das políticas públicas, sobretudo às vinculadas ao trabalho, emprego e educação. Essas características diferenciam o PNQ do antigo programa de qualificação (PLNFOR) em razão dos instrumentos de viabilização da chamada qualificação social.

2.2 Visão dos membros da CMT sobre a qualificação profissional

A falta de qualificação da mão de obra do município é apontada como o principal problema do mercado de trabalho no Rio de Janeiro. Empregadores e trabalhadores relatam aspectos do problema, em geral, tecendo relações com as mudanças recentes nas suas áreas específicas. Todos abordam aspectos da reestruturação produtiva e reforma do Estado que repercutiram sobre o setor que atuam, mencionando a necessidade efetiva de investimento em qualificação. Os trabalhadores chegam a enfatizar, cada qual a seu modo, a solidão deles nesse processo que, além de jornadas extensas de trabalho, têm que arrumar tempo para se manterem qualificados. Já o empregador entrevistado destaca o empenho de suas entidades de representação em oferecer cursos e capacitações atualizadas. Tanto um segmento como outro vê as mudanças técnicas como imperativas e permanentemente renovadas, como se fosse uma teia para empregabilidade do trabalhador. Deixam transparecer que há vagas de emprego na cidade, mas as pessoas não estão qualificadas para ocupá-las, em razão da falta de investimento estatal na qualificação da População Economicamente Ativa – PEA.

Diante desse destaque dado à qualificação, pelos conselheiros, é necessário apontar que a qualificação profissional é entendida pelos mesmos como meio de capacitar o indivíduo para o ingresso/reingresso no mercado de trabalho formal. Todavia, o representante do SINTERGIA afirma que a qualificação profissional não garante o ingresso do indivíduo no mercado de trabalho formal, mas possibilita que o mesmo “não se sinta esquecido pelo poder público”, além de capacitar para ingressar no mercado informal ou em alguma vertente de geração de renda nos moldes da economia solidária. O que aparece sorrateiramente aqui é a questão da viabilidade da qualificação oferecida pela CMT carioca e nesse caso o representante titubeia como de resto toda a comissão quanto ao real impacto dos cursos de qualificação. Na verdade, há uma cisão clara nos depoimentos entre a qualificação necessária para os novos contornos do mercado de trabalho – e aqueles dos setores de energia, financeiro

e naval – e a qualificação operada pelo PNQ, por isso, talvez, o estranhamento dos trabalhadores organizados com o sentido da participação na CMT, conforme observamos na prática. Como dois mundos do trabalho que não serão aproximados por meio de uma qualificação de *segunda mão* como a que é possível realizar no PNQ por conta do baixo valor da hora/aula, principalmente, e, em seguida, baixa carga horária dos cursos e escolarização do público.

Por outro lado, ainda que seja acentuado esse desalento dos membros da CMT com a capacidade de estarem atuando num circuito minado, sem chances de recompor o quadro do trabalho, chama atenção que desconhecem aspectos-chave do programa como a diretriz de articulação entre qualificação profissional e social que seria o diferencial básico entre os planos de qualificação do Governo FHC e Governo Lula, e, objeto necessariamente de execução local. Não havendo delimitação do que seja qualificação social, é muito pouco provável que a mesma venha a ser avaliada, e até mesmo efetivada, pois não há como avaliar ou executar algo que não se definiu, ou ainda, diferentes ações realizadas difusamente podem ser entendidas como qualificação social como deixou parecer uma entrevistada. Alguns conselheiros ouvidos na pesquisa resolveram esse impasse do silêncio sobre o tema afirmando que a viabilização da qualificação social é responsabilidade das instituições licitadas para os cursos de qualificação profissional, mas parece difícil exigir das executoras, algo que não se sabe bem como se define e operacionaliza.¹²

2.3 Visão dos membros da CMT sobre o impacto dos cursos

A indagação sobre a efetividade dos cursos de qualificação na vida dos trabalhadores foi de modo geral abordada como de baixa consequência, mesmo que não possuam estudos sobre egressos ou avaliação sobre a qualidade dos cursos a partir da opinião dos alunos e professores envolvidos. É como se de antemão já soubessem que o programa é um atenuante sem repercussão expressiva.

¹² Na prática, pudemos apurar que a qualificação social se executa através de módulo de conteúdo geral dos cursos sobre temáticas definidas no PNQ, vagamente relacionadas como direitos humanos e trabalhistas. Além disso, há o encaminhamento dos alunos para o Sistema Público de Ensino, como foi possível observar nas propostas de trabalho das executoras aprovadas. Não é possível medir se as estratégias de elevação da escolaridade do público atingido, que consiste em elaboração de cartilhas informativas e cartas de indicação, tem alcançado seu objetivo. Isto porque não há nenhuma consolidação sobre número de alunos que tenham se inserido/reinserido na rede ensino, nem mesmo nos Relatórios Finais encaminhados ao MTE acessados no decorrer da pesquisa. Desse modo, fica aberta a maneira como lidam com esse tema que é um dos principais objetivos do programa.

A falta de acompanhamento dos egressos e da intermediação da mão de obra qualificada impede a análise da real eficiência e eficácia dos cursos de qualificação profissional na cidade. O representante dos empregadores e uma representante dos trabalhadores afirmam não acreditar que os egressos dos cursos adquiram maior facilidade para inserção no mercado de trabalho formal. O representante do segmento dos empregadores afirma: “É o que eu digo: você finge que qualifica, o aluno sai pensando que está qualificado. Mas, é uma farsa!”

Paradoxalmente, um conselheiro do segmento dos trabalhadores entrevistado afirma que o objetivo da qualificação profissional é garantir que o cidadão aufera alguma renda, sobretudo os que residem nas comunidades (favelas), tanto através do mercado de trabalho formal quanto através de atividades autogestionárias, como cooperativas. Assim sendo, o curso o qualifica e cumpre sua meta, mesmo que não haja a inserção no mercado de trabalho assalariado.

Na verdade, o “estudo de realidade” está ausente do depoimento dos membros e da dinâmica da comissão. O problema do trabalho no Rio de Janeiro em tamanho e dimensões qualitativas não é objeto de monitoramento e debate no âmbito da CMT. Os depoimentos são ricos em detalhes sobre o tema, mas limitados ao seu próprio setor corporativo e de modo especulativo. A Secretaria de Trabalho e a CMT carecem de sistema de informações para levar adiante suas funções, aquilo que se preconiza no Ministério do Trabalho, CODEFAT e OIT como “Observatório do Trabalho”, pois a partir de indicadores quantitativos e qualitativos locais é que ganham sentido políticas descentralizadas desse porte. A exigência de diagnóstico territorial está na base das políticas públicas descentralizadas, instituídas na Constituição e no Sistema Público de Emprego. A sua ausência evidencia que a demanda de qualificação é definida sem base de medida de realidade e sem discussão política a respeito; por sua vez, a avaliação não mede as consequências sociais das ações.

Considerações finais

De certa maneira, evidenciou-se que os entraves identificados pela comissão e pela pesquisa já eram previstos nas avaliações do primeiro programa de qualificação nacional, de modo que as ações não têm sido capazes de minimizar ou impedir tais condicionantes (SOUZA, 2006). O CODEFAT e a Prefeitura local não disponibilizam recursos adequados para o acompanhamento e fiscalização dos cursos, e os conselheiros não discutem

alternativas de fiscalização dos mesmos. Analisando algumas atas de reuniões, percebeu-se que, para alguns membros da CMT, a fiscalização não é prerrogativa dos conselheiros, mas de instâncias governamentais criadas com esta função.

O valor repassado para a execução do PlanTeQ não viabiliza a qualificação da mão de obra para inserção nos segmentos produtivos dinâmicos do mercado de trabalho. Esse fator, voluntariamente ou não, propicia o maior envolvimento da qualificação com o trabalho autônomo, informal ou de práticas autogestionárias. Observa-se, ainda, que a demora no repasse dos recursos, entendida como agravante para ineficiência do programa, provoca descontinuidade na gestão dos recursos, tornando pouco produtiva a execução do PlanTeQ no município.

Além disso, tendo como base o PlanTeQ do Rio de Janeiro, é possível perceber dificuldades concretas para o PNQ reestruturar as ações estatais direcionadas para a qualificação profissional como se propõe, visto que os cursos viabilizados ainda apresentam baixa qualidade e curta duração; não se efetivou a integração entre as diferentes políticas sociais; não há mecanismos concretos e eficientes para acompanhamento e avaliação dos cursos oferecidos; além de ser questionável se a Comissão Municipal de Trabalho analisada é espaço onde se exerce efetivamente o controle social da política pública de qualificação profissional.

A pesquisa tomou a comissão como experimento de reflexão sobre a possibilidade de invenção política nesses agenciamentos participacionistas no sentido positivo de construção de mudanças sociais (GOHN, s.d.) ou, em outra ponta, se seriam, então, meros dispositivos técnicos de gestão que não mudam estruturalmente o problema (OLIVEIRA, 2007). No caso, considerou-se o problema estrutural de ampliação do acesso aos condicionantes de trânsito para o mercado de trabalho. Talvez por isso o PLANFOR e o PNQ tenham mais linhas de continuidade do que rupturas, porque subvertem em dispositivo técnico questões estruturais da sociedade – educação e trabalho. Por outro lado, os sindicatos parecem não conseguir ainda construir nessas instâncias a ponte entre identidade corporativa e projetos sociais, o que, ao contrário, poderia lhes valer maior significado social nesse tempo de redefinição institucional do trabalho.

Até o momento, foi possível perceber que na execução do PNQ na cidade, além de certo distanciamento do compromisso com a efetiva transição entre qualificação e trabalho, a experiência reitera o dualismo social que persiste na formação educacional brasileira (MANFREDI, 2002; CUNHA, s.d.), repercutindo, nesse caso do PNQ, como *formação de segunda mão* para trabalhadores focalizados em situação de desemprego, redundando numa

ação de baixa efetividade se tomarmos em conta os objetivos do programa. Parecendo funcionar no momento como meio de conformação ou justificação da cultura da empregabilidade nos termos de Souza (2006), de modo que o sucesso ou fracasso na transição entre a formação e o trabalho fica para responsabilidade solitária do trabalhador. Mesmo que o programa tenha uma gestão participacionista e tripartite, sua função pública parece retraída no tocante a efetivamente cuidar da problemática do trabalho localmente e controlar o uso do fundo público (FAT).

Referências

- AFFONSO, Cláudia. *Relações (des)educativas entre o sindicalismo propositivo e o Estado no Brasil (1990-2000): contradições de uma experiência*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFF/Faculdade de Educação, 2007.
- _____. *A CUT conselheira: tripartismo e formação profissional: concepções e práticas sindicais nos anos 1990*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFF/Faculdade de Educação, 2007.
- ALVES, Giovanni. *Toyotismo, novas qualificações e empregabilidade*. São Paulo: UNESP, s.d. mimeo.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, número especial, Belo Horizonte, UFMG, 2005.
- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação – PNQ. Brasília: MTE, 2003.
- _____. Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR. Brasília: MTE, 2002.
- Brasil. Resolução nº 575 de abril de 2008. Brasília: MTE, 2008.
- CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino industrial-manufatureiro no Brasil: origem e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ, s.d.
- DIEESE. *Anuário da qualificação social e profissional*. São Paulo: Dieese, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>.
- LIEDKE, Elida Rubini. Reestruturação produtiva e qualificação para o trabalho. In: GITAHY, Leda; LEITE, Márcia de Paula. *Novas tramas produtivas*. São Paulo: Senac, 2005.
- MANFREDI, Silvia Maria. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco e outros. *Era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- OLIVEIRA, Roberto Veras; SOCHACZEWSKI, Suzanna. Comissões /Conselhos de Emprego atuantes no Brasil: traços do perfil e problematizações. In: _____. (Org.). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições sociais no Sistema Público de Emprego em construção*. São Paulo: A+ Comunicação, 2007. v. 2.
- PRESTES, Emilia Maria de Trindade. Os conselhos de políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a participação democrática. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 21., Recife, UFPE, 2007.
- PRONI, Marcelo W. et al. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade*. São Paulo: UNICAMP/UNESP, 2003. Cap. 6.

SOUZA, José dos Santos. Os descaminhos das políticas de formação/qualificação profissional: a ação dos sindicatos no Brasil recente. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.