

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-graduação em
Engenharia de Produção

**EMPREGABILIDADE E GERAÇÃO DE
RENDA: ESTRATÉGIAS PARA A
FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA**

Tese de Doutorado

Cícero Ricardo França Barboza



03411761

Florianópolis
2001



Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-graduação em
Engenharia de Produção

**EMPREGABILIDADE E GERAÇÃO DE
RENDA: ESTRATÉGIAS PARA A
FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO
PROFISSIONAL A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA**

Cícero Ricardo França Barboza

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

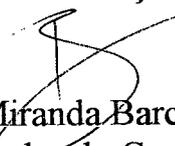
Florianópolis
2001

Cícero Ricardo França Barboza

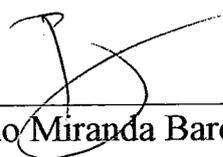
**EMPREGABILIDADE E GERAÇÃO DE RENDA: ESTRATÉGIAS
PARA A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA**

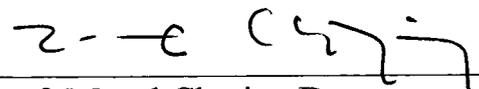
Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do título de **Doutor em Engenharia de Produção** no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

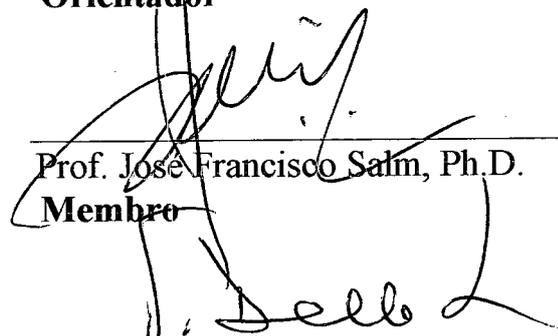
Florianópolis, 30 de março de 2001.

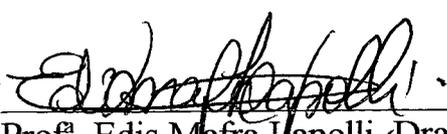

Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA


Prof. Ricardo Miranda Barcia, Ph.D.
Orientador

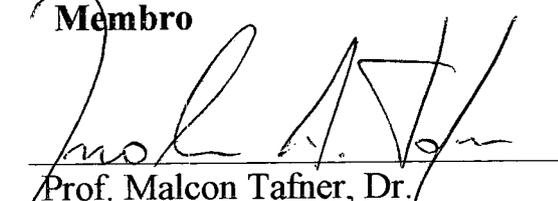

Prof. Macul Chraim, Dr.
Moderador


Prof. José Francisco Salm, Ph.D.
Membro


Prof. Edis Mafra Lapolli, Dra.
Membro


Prof. Tarcísio G. Della Senta, Ph.D.
Membro


Prof. Marcelo Cordeiro
Membro


Prof. Malcon Tafner, Dr.
Membro

Para Márcia, Marcelo e Rafael,
por todo apoio, compreensão e afeto,
e pelo aprendizado permanente de compartilhar a vida.

A todos os trabalhadores desempregados anônimos,
que vivenciam o drama das mutações do mundo do trabalho.

Agradecimentos

Sou particularmente grato ao Prof.º Ricardo Miranda Barcia, pelo acompanhamento e orientação que me dedicou.

Ao Prof.º Rodolfo Pinto da Luz, Reitor da UFSC, sou grato pela atenção, apreço e generosidade que sempre demonstrou com relação a minha atuação como representante da UFSC junto ao Conselho Estadual de Trabalho e Emprego - CETE/SC

Aos Prof.ºs Amir Valente, José F. Salm e Macul Chraim, pelas discussões e sugestões apresentadas com relação às definições iniciais do tema estudado.

À Maria Helena Moraes, por me acompanhar no desafiante caminho do auto-conhecimento.

Ao Prof.º Augusto Cezar Bornia, Rodolfo, Trudi, Lester, Alexandre, sou profundamente grato por terem auxiliado muito nos trabalhos estatísticos e de tabulação dos dados da pesquisa de campo, bem como na revisão geral da tese.

À Secretária de Estado, Marli Nacif, Diretor do Sine/SC - José Tavares, e demais funcionários da Secr. do Desenv. Social e da Família, pela cordialidade e livre acesso aos inúmeros documentos relativos ao programa de qualificação profissional de S.C.

Aos Coordenadores Regionais do SINE/SC, Edi, Ourides, Mari, Edil, Jucemar, Alcides, Sueli, Iara, Osmar, Jane, Alcino, Ermínio, pelo inestimável auxílio que prestaram na distribuição e coleta dos questionários da pesquisa de campo em suas regiões de trabalho.

À Elizabete Baeso, representante do SEBRAE/SC junto ao CETE-SC, por ter auxiliado, nas viagens e reuniões realizadas junto aos coordenadores do SINE, a explicar a aplicação do questionário e os objetivos da pesquisa de campo.

Ao amigo Newton Knabben Filho, pelas trocas e contribuições estabelecidas no decorrer da realização deste estudo.

À todas as pessoas que fizeram parte do CETE-SC, durante o período de realização deste trabalho, por terem contribuído com suas idéias para o enriquecimento do mesmo.

**"Na vida apenas duas
coisas realmente importam:
o trabalho e o amor."**

Freud

Sumário

Lista de Figuras.....	ix
Lista de Quadros.....	x
Lista de Tabelas.....	xi
Lista de Reduções.....	xii
Resumo.....	xiv
Abstract.....	xv
1 INTRODUÇÃO.....	2
1.1 Exposição do assunto.....	2
1.2 Definição dos principais termos.....	8
1.3 Organização do documento.....	10
1.4 Definição do tema e do problema.....	12
1.5 Objetivos.....	14
1.6 Justificativa para escolha do tema da tese.....	16
1.7 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese.....	17
1.8 Os limites da tese.....	18
1.9 A natureza da pesquisa.....	18
1.10 Caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação.....	18
1.11 Desenvolvimento do estudo.....	19
1.12 Procedimentos de análise qualitativa.....	21
1.13 População.....	22
1.14 Limites da pesquisa.....	23
2 TRABALHO, EMPREGO E OCUPAÇÃO: PASSADO E PRESENTE.....	26
2.1 O trabalho.....	26
2.2 O emprego.....	32
2.3 A ocupação.....	43
2.4 Empregabilidade e geração de renda.....	45
2.4.1 A abolição do trabalho assalariado.....	45
2.4.2 Os conceitos de empregabilidade.....	46
2.4.3 Empregabilidade e qualificação.....	48
2.4.4 Geração de renda e qualificação.....	50
2.4.4.1 A situação nos países desenvolvidos.....	50
2.4.4.2 A situação no Brasil.....	52
3 MERCADO DE TRABALHO.....	57
3.1 Como funciona o mercado de trabalho.....	57
3.2 Análise da oferta o mercado de trabalho.....	59
3.3 Análise da demanda do mercado de trabalho.....	59
3.4 Tendências do mercado de trabalho brasileiro.....	60
3.4.1 Mercado formal de trabalho.....	61
3.4.2 Mercado informal de trabalho.....	66
3.5 A situação do mercado de trabalho em Santa Catarina.....	71
3.5.1 O mercado formal em Santa Catarina.....	72
3.5.2 Mercado informal de trabalho em Santa Catarina.....	73
4 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.....	78

4.1 Introdução.....	78
4.2 Conceitos de qualificação, competência e habilidades.....	82
4.2.1 Competência.....	83
4.2.2 Habilidades.....	86
5 POLÍTICAS PÚBLICAS E MERCADO DE TRABALHO.....	89
5.1 Introdução.....	89
5.2 políticas macroeconômicas.....	89
5.2.1 Flexibilização do mercado de trabalho.....	91
5.2.2 A política pública de trabalho e renda.....	92
5.2.2.1 Políticas ativas de trabalho e renda.....	93
5.2.2.2 Políticas passivas de trabalho e renda.....	93
5.3 Qualificação profissional: a experiência internacional.....	95
5.4 Qualificação profissional: a experiência brasileira.....	99
5.4.1 PLANFOR.....	100
5.4.2 A avaliação do PLANFOR.....	104
5.5 Avaliação dos Programas Estaduais de Qualificação em Santa Catarina.....	110
5.5.1 Período 1997 a 1999.....	110
6 DEMANDAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO.....	120
6.1 Alguns indicadores das demandas de qualificação da indústria brasileira.....	122
6.2 As demandas do mercado de trabalho no estado de Santa Catarina.....	124
6.3 As demandas das microrregiões do estado de Santa Catarina.....	126
6.4 Demandas do mercado de trabalho do setor metal-mecânico na região de Joinville - SC.....	128
6.5 As demandas do setor do comércio em Santa Catarina.....	130
6.6 As demandas do setor de serviços em Santa Catarina.....	133
6.6.1 Serviço de escritório.....	134
6.6.2 Hotelaria.....	134
6.6.3 Serviços pessoais e serviços de proteção pública.....	135
7 RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO.....	139
7.1 A amostra.....	139
7.2 A abrangência.....	140
7.3 As variáveis.....	140
7.3.1 Apresentação das variáveis - perguntas fechadas.....	140
7.3.2 Apresentação das variáveis - perguntas abertas.....	142
7.4 Tabulação simples dos resultados.....	144
7.5 Confrontação entre os resultados da pesquisa e avaliação do PEQ/99.....	152
7.6 Confrontação dos resultados da pesquisa de campo e demandas de qualificação profissional.....	155
7.7 Levantamento de demandas em SC e resultados da pesquisa de campo.....	156
7.8 Confrontação das demandas setoriais de qualificação x resultados da pesquisa de campo.....	158
8 ESTRATÉGIAS PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	163

8.1 Definição de estratégias.....	163
8.2 Estratégias para a formulação da Política de Qualificação do mercado formal de trabalho.....	165
8.3 Aliança estratégica Estado x Empresa.....	166
8.4 Observatório da mutação do mercado de trabalho.....	169
8.5 Estratégias para a formulação da Política de Qualificação do mercado informal de trabalho.....	173
8.6 Estratégia para geração de renda.....	175
8.7 Estratégia para melhoria de renda.....	177
8.8 Agentes de trabalho e renda.....	178
8.9 Atuação, recrutamento e capacitação dos agentes de trabalho e renda.....	179
8.10 Resultados esperados.....	180
8.11 Estratégia de avaliação da política de qualificação.....	180
8.12 Resultados esperados.....	184
9 RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES FINAIS.....	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	190
ANEXOS.....	197
ANEXO A: Modelo do questionário aplicado junto aos trabalhadores desempregados do Estado de Santa Catarina.....	199
ANEXO B: Relatório semestral do SINE/SC referente aos candidatos a emprego no 1º semestre de 1998.....	205
ANEXO C: Metodologia da pesquisa sobre o perfil da econômico, social, educacional e de qualificação profissional do trabalhador desempregado do Estado de Santa Catarina.....	205

Lista de Figuras

Figura 3.1: Interface das empresas x mercados.....	58
Figura 3.2: Taxa percentual de participação total e por faixa etária no Brasil metropolitano - 1994/98.....	61
Figura 3.3: Taxa percentual média de desemprego no Brasil metropolitano - 1997	62
Figura 3.4: Composição do emprego por escolaridade.....	63
Figura 3.5: Taxa percentual de crescimento de emprego, por setor da economia, no Brasil - 1992/96.....	65
Figura 3.6: A atuação do mercado informal no Brasil em 1997.....	67
Figura 3.7: Variação percentual do rendimento médio real no Brasil - 1993/97.....	69
Figura 5.1: Taxa de formação dos assalariados em países selecionados da OCDE na década de 80.....	96
Figura 7.1: Taxa percentual dos trabalhadores desempregados em Santa Catarina, por gênero, posição na família e faixa etária.....	145
Figura 7.2: Tempo em que está desempregado.....	146
Figura 7.3: Nível de renda familiar.....	147
Figura 7.4: Grau de escolaridade.....	148
Figura 7.5: Você já realizou algum curso de qualificação profissional?.....	149
Figura 7.6 Pretende fazer algum curso de qualificação profissional?.....	150
Figura 7.7: Trabalhadores que não pretendem fazer curso de qualificação x grau de instrução.....	151
Figura 7.8: Cursos já realizados.....	152
Figura 7.9: Cursos desejados.....	156
Figura 8.1: Ilustração esquemática do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho.....	171
Figura 8.2: Estratégia de Avaliação.....	183

Lista de Quadros

Quadro 2.1: Taxas de desemprego urbano segundo o nível de ingressos (1994)...	42
Quadro 3.1: Mercado Informal de Trabalho.....	74
Quadro 3.2: Mercado Formal de Trabalho.....	74

Lista de Tabelas

Tabela 2.1: Aumento da produção \times taxa de desemprego - 1997.....	41
Tabela 2.2: Demonstrativo da aplicação de recursos do FAT no Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER Urbano.....	54
Tabela 3.1: Grau de escolaridade dos ocupados (em porcentagem).....	64
Tabela 5.1: Comparativo: número de treinandos \times investimentos.....	102
Tabela 5.2: Situação no mercado de trabalho.....	117
Tabela 7.1: Confrontação atendimento da demanda \times oferta (nível de renda).....	153
Tabela 7.2: Confrontação atendimento da demanda \times oferta (nível de escolaridade).....	154

Lista de Reduções

Siglas

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROGER	Programa de Geração de Renda
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CETE	Conselho Estadual de Trabalho e Emprego
CMTE	Conselho Municipal de Trabalho e Emprego
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESI	Serviço Social da Indústria
SEBRAE	Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizado do Transporte
PEA	População Economicamente Ativa
SPTR	Sistema Público de Trabalho e Renda
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Apoio ao Servidor Público
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
PEQ	Programa Estadual de Qualificação Profissional
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
SINE	Sistema Nacional de Empregos
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
SACTES	Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
SDF	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e da Família
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
AMURESC	Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina
CAGED	Cadastro Geral de Desempregados
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
PIB	Produto Interno Bruto
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
CINTEFOR	Centro Interamericano de Investigação e Documentação sobre Formação Profissional
STb	Secretaria Estadual de Trabalho
REP	Rede de Formação Profissional
ACAFE	Associação Catarinense de Fundações Educacionais
UDESC	Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina
CEFET	Centro de Formação Escolar Técnica
RCT/SC	Rede Catarinense de Ciência e Tecnologia/Santa Catarina

SM	Salário Mínimo
RH	Recursos Humanos
MIT	Massachusetts Institute of Technology
PME	Pequena e Média Empresa

Símbolos

α	Probabilidade de erro
p	Proporção da amostra
N	Tamanho da população
n	Tamanho da amostra
n_0	Primeira aproximação para tamanho da amostra
E_0	Erro amostral tolerável

RESUMO

BARBOZA, Cícero Ricardo França. **Empregabilidade e geração de renda: estratégias para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional a partir da experiência de Santa Catarina.** Florianópolis, 2001. 211p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

Estudo que abrange as questões relativas à empregabilidade e à geração de renda. A abordagem dada ao tema se reveste de ineditismo e importância na medida em que estabelece estratégias de apoio para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional, a partir da experiência de Santa Catarina, possibilitando melhorar os níveis de eficiência e eficácia desta política, resultando em maior empregabilidade e geração de renda para os trabalhadores. Entende-se a empregabilidade, como sendo o conjunto de capacidades ou competências que tornam uma pessoa capaz de manter-se no emprego ou de conseguir um novo emprego, restringindo-se assim ao espaço das organizações e ao mercado formal de trabalho. Para aquele contingente de pessoas que encontram-se excluídas deste mercado, discute-se as dimensões do trabalho associadas a geração de renda próprias da ocupação informal. A pesquisa que dá suporte ao tema da tese para elaboração das estratégias é de natureza qualitativa, do tipo exploratória e descritiva. A abordagem qualitativa assume diferentes formas com relação aos procedimentos técnicos adotados, destacando-se: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental; levantamento. Os resultados desta pesquisa tornam possível a proposição de estratégias para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional. A definição das estratégias para formulação e implantação desta política pública emergiram como resultado da pesquisa teórica da ciência econômica clássica, da revisão histórica e conceitual sobre qualificação profissional, empregabilidade e geração de renda, da análise teórica sobre o mercado de trabalho no Brasil e das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, da análise dos resultados da pesquisa de campo realizado junto aos trabalhadores desempregados do Estado de Santa Catarina, e por fim da avaliação dos resultados apresentados no período de 1997 à 1999 pelo Programa Estadual de Qualificação Profissional de SC. As recomendações e considerações finais sobre a implementação destas estratégias são descritas ao final da tese e formam um capítulo à parte. A bibliografia apresenta a lista de todos os autores que deram suporte à tese.

Palavras-chave: Empregabilidade - Geração de Renda - Política Pública - Qualificação Profissional - Estratégias

Abstract

BARBOZA, Cícero Ricardo França. **Empregabilidade e geração de renda: estratégias para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional a partir da experiência de Santa Catarina.** Florianópolis, 2001. 204p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

This study analyzes questions relative to employability and the generation of income. The approach taken to the subject is vested in the originality and importance of the way that support strategies for the formulation and implantation of public policies for professional qualification are established, based on the experience in Santa Catarina, making possible improvement in the levels of efficiency and force of this policy and resulting in greater employability and generation of income for workers. Employability is understood as being the sum total of abilities or competence that makes a person capable of maintaining employment or obtaining new employment, thus restricting itself to the area of organizations and the formal job market. For that contingent of people that find themselves excluded from this market, the dimension of the work associated with the generation of income peculiar to informal occupations is discussed. The research that supports the theme of this thesis for the elaboration of strategies is of a qualitative nature, of the exploratory and descriptive type. The qualitative approach assumes different forms with relation to the technical procedures adopted, noteworthy being: biographical research, documental research and statistical analysis. The results of this research made it possible to propose strategies for the formulation and implementation of public policies for professional qualification. The definition of the strategies for the formulation and implementation of this public policy emerged as a result of theoretical research from classical economic science, from historical and conceptual analysis of professional qualification, employability and generation of income, from theoretical analysis of the employment market in Brazil and the Public Policies of Employment and Income, from analysis of the results of field work carried out together with the unemployed workers of the state of Santa Catarina and, finally, by evaluation of the results presented for the period from 1997 to 1999 by the State Program of Professional Qualification of SC. The final recommendations and considerations regarding the implementation of these strategies are described at the end of the thesis and form a separate chapter. The bibliography presents a list of all the authors that support the thesis.

Keywords: Employment - Income Generation - Public Policies - Professional Qualification - Strategies

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

1.1 Exposição do assunto

O nosso cotidiano neste final de século está marcado pela face visível do que se tem chamado de reestruturação produtiva. A fábrica não é mais a mesma, assim como o armazém, a farmácia, o botequim, a quitanda ou o sítio. No lugar destes, o hipermercado, a drogaria, o *shopping*, o *fast-food* e a empresa agrícola.

Do fio de cobre às fibras óticas, da máquina de escrever ao microcomputador, do torno ao controle numérico, do caixa tradicional ao caixa eletrônico, as mudanças ampliam-se e intensificam-se de forma antes nunca vista.

O processo de modernização se dá tanto pelas inovações tecnológicas, sobretudo pela microeletrônica, quanto pelos novos processos organizativos e gerenciais. O ritmo da expansão das inovações tecnológicas tem sido intenso em todos os setores da economia. Para sobreviver em mercados cada vez mais exigentes e competitivos as empresas, além da introdução dos computadores e máquinas eletrônicas, passaram a adotar também novos métodos de gestão dentro das organizações, tanto no que se refere à gestão do capital humano, quanto à gestão do processo produtivo. Mudaram as empresas e mudou o emprego. O “posto de trabalho”, a “estabilidade”, a “proteção” deram lugar à “instabilidade”, ao “transitório”, ao “sazonal”.

Voltando um pouco na história, verifica-se que a questão do emprego vem sendo discutida há algum tempo, assumindo conotações diferentes. Na década de 80, imperava uma visão bastante catastrófica com a previsão do desaparecimento total dos empregos, o que foi um exagero. No entanto, essa era uma visão comum do problema. Os estudos que tratavam das inovações tecnológicas¹ e seus impactos sobre o emprego sempre apresentavam o problema de maneira catastrófica, prevendo o fim dos empregos e, de acordo a visão daquela década significativa, o fim do trabalho.

No final dos anos 80, as abordagens visionárias sobre este tema passaram a ceder lugar à outras de cunho mais realista. Em pesquisa realizada no final desta década,

¹ Como exemplo de autores que se dedicaram a esses estudos pode-se citar: Nora e Minc, 1980; Leontief, 1980; Braverman, 1980; Pastré, 1983; Coriat, 1984; Offe, 1989.

Benakouche e Barboza (1987) sintetizaram o pensamento que passou a predominar com relação ao problema. A informatização da sociedade gerava impacto sobre os empregos em duas direções: uma referia-se ao deslocamento do trabalhador, ou seja, ele era “deslocado” de sua função para exercer outra atividade distinta na organização. A outra, relacionava-se com a exclusão do processo produtivo, resultando em desemprego.

Durante a década de 90 vários autores passaram a apresentar outro tipo de avaliação sobre a questão do emprego, notadamente Rifkin (1995); Bridges (1995) e Turow (1997). Basicamente esta nova visão tratou de estabelecer uma distinção entre o conceito de emprego e trabalho. O emprego passou a ser compreendido como um “artefato social” que surgiu no séc. XIX para englobar o trabalho que precisava ser feito nas fábricas, sendo portanto, uma invenção da Revolução Industrial. Já o trabalho, conforme estes mesmos autores, sempre existiu e continuará a existir, só que cada vez menos estará associado ao invólucro que denomina-se de emprego.

Antes de 1800 o uso da palavra inglesa “*job*” - emprego - referia-se a alguma tarefa ou determinada empreitada, nunca a um papel ou posição numa organização, ou no sentido de trabalho estável e contínuo. A linguagem reflete a realidade do mundo do trabalho no século XVIII, que apontava para a ausência de empregos no sentido fixo. Nessa época o que existia eram os serviços temporários.

Na atual década o emprego tem se apresentado com uma nova feição, cada vez menos associada a “carteira assinada” e à idéia de durar para a “vida toda”. Chama a atenção também um novo anglicismo: a empregabilidade. A palavra foi lançada por especialista em “*outplacement*”, significando o conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o trabalhador preparado para qualquer organização. Neste sentido, mais importante do que obter um emprego é tornar-se empregável, competitivo e preparado para diversas carreiras e diferentes trabalhos.

Diante deste fato, a qualificação profissional do trabalhador constitui-se num nó crítico em todo esse processo de mudança pelo qual passa o mundo do trabalho.

No caso brasileiro, esta questão assume dimensões preocupantes. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/90), 53% da força de trabalho, ou seja, cerca de 33 milhões de trabalhadores, têm até cinco anos de estudo. Segundo análises internacionais, são necessários pelo menos oito anos de estudo para se obter os

conhecimentos mínimos que possibilitem a total eficácia em treinamentos específicos no âmbito da qualificação profissional.

Este problema da baixa escolaridade que atinge metade da força de trabalho insere-se em um cenário brasileiro marcado por quatro importantes transições estruturais com repercussões no mercado de trabalho. São elas:

- o crescimento da população economicamente ativa;
- reorientação do modelo brasileiro de desenvolvimento (industrialização protegida para uma economia aberta e competitiva);
- introdução das tecnologias de informação, atingindo todos os setores da economia, (a conseqüência tem sido a desvalorização dos trabalhadores com baixa escolarização);
- estabilidade econômica através da passagem de uma economia com inflação crônica para uma economia estável.

É de competência da Política Pública de Trabalho e Renda minimizar os custos sociais e econômicos que estão vinculados a essas transições, dos quais destacam-se: desemprego, informalidade, obsolescência ocupacional, deslocamentos regionais e setoriais do emprego, desqualificação profissional, entre outros.

A questão do emprego exige do governo ações de caráter normativo e programático. É nesse escopo que se insere a Política Pública de Trabalho e Renda, que se desdobra em políticas ativas e passivas.

As políticas ativas compreendem:

- a qualificação e requalificação profissional;
- o Programa de Geração de Renda (PROGER).⁸

Já as políticas passivas constituem-se em:

- seguro-desemprego;
- intermediação de mão-de-obra.

A Política Pública de Trabalho e Renda é novidade no cenário brasileiro. A política de qualificação profissional teve início em 1994 sob a responsabilidade do Ministério do

Trabalho, seguindo as orientações do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR (1995–1998) e mais recentemente do PLANFOR (1999–2002). Elas vêm sendo executadas em conjunto pela Rede de Educação Profissional existente no país, obedecendo ainda as diretrizes e deliberações emanadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; Conselho Estadual de Trabalho e Emprego - CETE(S) e Conselhos Municipais de Trabalho e Emprego - CMTE(S). O objetivo deste plano é capacitar os trabalhadores com vistas à empregabilidade e à geração de renda.

No Brasil, há toda uma rede de educação profissional que ao longo de várias décadas vem se dedicando à qualificação dos trabalhadores, como: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), sem no entanto, estar conectada às políticas públicas.

A criação do CODEFAT, CETE(S) e CMTE(S), colegiados deliberativos, paritários e tripartites², que têm entre os seus objetivos implantar as políticas públicas de trabalho e renda (entre as quais, a qualificação profissional, foco desse estudo), fez com que o chamado Sistema “S” (SENAI, SENAC, SEBRAE, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR e o Serviço Nacional de Aprendizado do Transporte - SENAT) se integrasse às políticas públicas, uma vez que estas entidades representam a bancada patronal nestes conselhos.

Assim, não só a participação dos empresários, por meio de suas instituições de formação profissional (Sistema “S”), Centrais Sindicais e Sindicatos, bem como Universidades Públicas e Escolas Técnicas existentes no país, se consolidou. Todos se integraram para a definição de programas, projetos e conteúdos programáticos de cursos com vistas à definição e operacionalização da qualificação profissional, superação das críticas condições do sistema de ensino no Brasil e da inexperiência em políticas públicas de formação profissional.

As orientações que possibilitaram a implantação e desenvolvimento de todo este processo partiram do PLANFOR, que tem como um dos seus objetivos construir gradativamente a oferta de Educação Profissional (EP) permanente, com foco na

demanda do mercado de trabalho, superando assim a histórica orientação da formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado. É objetivo também do PLANFOR qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e a competência existente nessa área, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA), que soma hoje, no Brasil, 71 milhões de trabalhadores no setor formal ou informal.

Concebido como instrumento do Sistema Público de Trabalho e Renda (SPTR), o PLANFOR visa à integração com outros programas e projetos financiados pelo Fundo de amparo ao Trabalhador (FAT), em especial os do seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, de crédito popular (PROGER-PRONAF)³ e outros programas de geração de trabalho e renda.

Ao estabelecer as diretrizes gerais da qualificação profissional para todo o país, o PLANFOR fixa os principais objetivos, a população-alvo e define as questões conceituais da EP como estratégia de ação a ser perseguida, conforme o que segue:

Objetivos básicos:

- Aumento da probabilidade de obtenção de trabalho de geração ou elevação de renda;
- Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho;
- Elevação da produtividade, competitividade e renda;

População-alvo:

- Pessoas desocupadas ou sob risco de desocupação;
- Pequenos e microprodutores;
- Autônomos, autogestionados, por conta própria;

Questões conceituais da educação profissional:

- Foco na demanda do mercado de trabalho e perfil da população-alvo;
- Direito do cidadão produtivo e complementar a educação básica;

² Representantes em igual número de trabalhadores, empresários e governo em todas as instâncias: federal, estadual e municipal.

³ Respectivamente, Programa de Geração de Renda e Programa Nacional de Agricultura Familiar

- Centrar-se em várias ações: cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas e estudos;

A avaliação deste plano nacional é baseada nos seguintes indicadores de gestão:

- Eficiência: entendida como grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos;

- Eficácia: expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de inserção no mercado de trabalho, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social;

- Efetividade Social: abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista das populações, comunidades ou setores beneficiados pelo programa.

A tese desenvolvida foi em busca de Estratégias que permitam otimizar as interfaces deste sistema de forma adequada, partindo de um novo enfoque para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional, ao definir estratégias de atuação dirigidas para o mercado formal de trabalho, outras para o mercado informal, e ainda uma outra voltada para o processo de avaliação quando da implantação desta política. Tais propostas visaram a obter uma melhoria em relação aos objetivos desta política, no que se refere a empregabilidade e geração de renda dos trabalhadores. Conseqüentemente, trata-se em última instância de otimizar a eficácia das ações de qualificação profissional.

A análise da implantação e operação nos últimos anos do Programa de Qualificação Profissional em Santa Catarina, que segue as determinações do PLANFOR, CODEFAT, CETE-SC, FAT, permitirá estabelecer os indicadores que possibilitarão traçar as Estratégias para a formulação e implantação da política de qualificação profissional. Levou-se em conta ainda todas as interfaces e conexões presentes no campo de atuação desta política pública tendo como objetivo a otimização do sistema. Outros objetivos secundários foram perseguidos ao longo da tese, na construção da proposição central.

1.2 Definição dos principais termos

Para dar maior clareza e compreensão sobre os principais termos que norteiam esta tese, torna-se necessário que se apresentem os diversos conceitos que nela serão tratados. A caracterização dos termos e as definições que seguem têm o propósito de uniformizar a linguagem, contribuindo para o entendimento dos argumentos.

Salienta-se ainda que o termo “trabalho” pertence a uma categoria específica associada ao tema da tese. As expressões “trabalho ou trabalho de tese” serão substituídas por “estudo ou estudo de tese”, respectivamente.

Eficiência (critério quantitativo) - mede o grau de aproximação entre o previsto e o realizado em matéria de treinandos, matrícula, abrangência espacial e setorial. (Guia do Planfor – 1999-2002. Mar/99)

Eficácia (critério qualitativo) - avaliação dos benefícios das ações da qualificação para os treinandos em matéria de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou elevação da renda, integração ou reintegração social. (Guia do Planfor – 1999-2002. Mar/99)

Emprego – trabalho realizado por uma pessoa para outras pessoas ou para uma organização, em um posto ou uma função, mediante o pagamento de salário e com vínculo empregatício.

Empregabilidade – conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam uma pessoa necessária não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização.

Trabalho – prática e esforço dispendido por uma pessoa, subordinado às necessidades objetivas, inerentes ao processo de produção.

Qualificação Profissional – desenvolvimento de habilidades voltadas para a competência do trabalhador e que se relacionam não apenas ao saber-fazer, mas aos saberes (conhecimentos), ao saber-ser (atitudes) e ao saber agir (práticas do trabalho), implicando assim três dimensões: cognitivas, motoras e atitudinais.

Habilidades Básicas – iniciam com as habilidades mais essenciais, como ler, interpretar, calcular e chegam até o desenvolvimento de funções cognitivas que propiciem o desenvolvimento de raciocínios mais elaborados.

Habilidades Específicas – relacionam-se mais especificamente ao trabalho e dizem respeito aos saberes: saber-fazer e saber-ser. Estes são exigidos nos postos, profissões ou trabalhos em uma ou mais áreas correlatas.

Habilidades de Gestão – relacionam-se com as competências de autogestão, de empreendimento, de trabalho em equipe.

Geração de Renda – desenvolvimento de condições necessárias para o trabalhador obter remuneração através da realização de tarefa, trabalho ou ocupação produtiva de forma autônoma, cooperada ou autogestionada, junto ao mercado informal de trabalho.

Mercado Formal do Mercado de Trabalho – inclui todos os trabalhadores protegidos por contratos de trabalho e pelos estatutos públicos.

Mercado Informal do Mercado de trabalho – inclui os trabalhadores que não possuem contrato de trabalho (sem carteira assinada) e aqueles que trabalham por conta própria.

Reestruturação Produtiva – transformações nas estruturas produtivas das empresas e da sociedade em busca de modernização e diminuição de custos.

Revolução Tecnológica – trata-se do processo de inovações tecnológicas, notadamente por meio da invenção de novos produtos com base microeletrônica, ou novos métodos de produção e organização da produção que são introduzidos nos processos produtivos.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. É um fundo contábil de natureza financeira, constituído com recursos dos Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Apoio ao Servidor Público (PASEP), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e contribuição sindical. Foi instituído em 1990 pela Lei Nº 7.998/90 e pela Constituição Federal, Art. 239.

CODEFAT – Órgão gestor dos Programas e Recursos do FAT. Possui representação tripartite e paritária, com representação de órgãos governamentais, federais, confederações patronais e centrais sindicais de trabalhadores. Possui amplas

funções relativas à destinação dos recursos, o que possibilita o controle social sobre o FAT.

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda – Criado em 1994 por iniciativa do CODEFAT, visa a concessão de linhas especiais de crédito financeiro a empreendimentos econômicos de pequena escala: desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e pequenos proprietários rurais.

Políticas Públicas de Trabalho e Renda - É o termo adotado nesta tese para designar as políticas governamentais que visam a amparar, proteger ou preparar o trabalhador em relação ao mercado de trabalho. Na bibliografia existente sobre este tema é comum serem adotadas outras terminologias, tais como: “políticas públicas de emprego”, “políticas públicas do trabalho e emprego”, “políticas de emprego”, “políticas emprego e renda” etc. Todas estas variações semânticas às vezes confundem mais que esclarecem. A designação adotada é a mesma que é utilizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), instituição que presta assessoria permanente ao Ministério do Trabalho quanto ao desenvolvimento e implantação destas políticas.

1.3 Organização do documento

Este documento está organizado em 10 (dez) partes:

O problema e seus antecedentes históricos estão na primeira parte do estudo, que contém: introdução da tese, exposição do assunto, definição dos principais termos, organização do documento, definição do problema e dos objetivos, justificativa para a escolha do problema da tese e por fim a originalidade, ineditismo e relevância do tema. Discute-se, também, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa para a construção da tese. Neste sentido, descreve-se a natureza da pesquisa e em seguida, o tipo, a metodologia, o modo de investigação e a perspectiva de análise do estudo em pauta.

A segunda parte resgata a concepção de trabalho, emprego e ocupação, bem como os aspectos históricos e conceituais associados à qualificação profissional.

Posteriormente, realiza-se uma análise do mercado de trabalho no Brasil no que se refere ao seu funcionamento, tendências e evolução, tanto em relação ao mercado formal quanto ao informal. Esta terceira etapa reveste-se de particular importância, uma vez que é impossível pensar a qualificação profissional e fazer propostas sem levar em conta o que está ocorrendo no mercado de trabalho.

A quarta parte trata dos aspectos históricos e conceituais da qualificação, bem como os de competências e habilidades que estão intrinsecamente associados ao de qualificação.

A descrição e discussão das Políticas Públicas de Trabalho e Renda são apresentadas na quinta parte do estudo, que além de apresentar o panorama destas políticas no país, situa a questão da qualificação profissional no âmbito do PLANFOR / Mte, e de forma correlata no Programa Estadual de Qualificação Profissional de Santa Catarina, PEQ - SC.

A sexta parte do estudo, elaborada a partir de uma ampla pesquisa documental, aborda as principais demandas de qualificação profissional associadas ao mercado de trabalho de Santa Catarina.

Os resultados da pesquisa de campo, apresentados através da tabulação simples dos resultados, compõem a sétima parte do estudo. A partir dos resultados da pesquisa de campo realiza-se a confrontação com a pesquisa documental, relativa às demandas por qualificação e mercado de trabalho em Santa Catarina.

A análise dos fenômenos constatados tanto na pesquisa de campo quanto na pesquisa documental e confrontados com os referenciais teóricos, resultaram na definição e apresentação das estratégias para formulação e implantação da política de qualificação profissional, configurando-se na oitava parte.

A nona parte constitui-se das recomendações e conclusões finais e tratará ainda da aplicabilidade da tese em estudos futuros.

Finalizando, a décima e última parte contém as referências bibliográficas e a bibliografia utilizada e consultada para sua elaboração.

1.4 Definição do tema e do problema

A integração da política pública de formação profissional com o setor produtivo tem se constituído na prática uma tarefa árdua. Desde o início desta política no Brasil em 1995, até o presente, poucos estudos têm se preocupado com esta questão, que é fundamental para a eficácia destas políticas, que já consumiram recursos superiores a um bilhão de reais. A maior dificuldade é a avaliação permanente do setor produtivo e de suas demandas que são os catalisadores da qualificação. A falta de pesquisas empíricas e teóricas, de informações confiáveis sobre um mercado em constante mutação aumentam a complexidade do problema e reforçam a necessidade de enfrentá-lo.

Em Santa Catarina, nos últimos quatro anos, foram investidos aproximadamente R\$ 100 milhões para a qualificação dos trabalhadores. Estes recursos oriundos do FAT foram aplicados com base em projetos de qualificação visando a realização de cursos por meio da contratação da Rede de Educação Profissional. Este estudo trata assim de discutir com base nos dados disponíveis, qual a conexão entre estes cursos e as demandas do setor produtivo e prioridades do mercado de trabalho em termos de qualificação profissional.

Neste contexto, cabe salientar que a qualificação profissional não deve ser vista como a solução para o problema do desemprego e da exclusão. Uma política de qualificação por parte do Estado é fundamental para o processo de distribuição da riqueza e de erradicação da miséria, desde que esteja conectada ao setor produtivo e às prioridades do mercado de trabalho, sejam elas do mercado formal ou informal.

A qualificação profissional e seu objetivo de preparar as pessoas para o trabalho, emprego, ocupação, empregabilidade e geração de renda, constituem um fascinante tema de estudo. Por outro lado, as dificuldades cada vez maiores de se manter no emprego no espaço da produção, levam à busca de alternativas que sejam capazes de proporcionar às pessoas a formação profissional necessária para melhoria das condições de empregabilidade e de geração de renda.

Com relação à empregabilidade, esta deve estar voltada para as demandas dos trabalhadores, com vistas à qualificação para a busca de emprego nas micro, pequenas e

médias empresas. No que se refere às alternativas para geração de renda, a questão que emerge é a da qualificação orientada para ocupação produtiva própria do setor informal.

Este é, portanto, o desafio que esta tese se propõe, o de apresentar uma proposta nova para tratar tais questões, no contexto das Políticas Públicas de Trabalho e Renda. Em outras palavras, são essas idéias que conduzem à construção da pergunta que orienta o desenvolvimento deste estudo e da pesquisa que lhe dá aprofundamento:

Que estratégias devem ser adotadas para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional com vistas ao atendimento das necessidades ocupacionais do mercado de trabalho, possibilitando aos trabalhadores oportunidades reais de emprego (mercado formal) ou de geração de renda (mercado informal)?

A hipótese inicial deste estudo é que os cursos de qualificação profissional que estão sendo oferecidos através de Rede de Educação Profissional não atendem às demandas dos trabalhadores quanto à qualificação exigida para os empregos gerados na economia formal e também que não os preparam adequadamente para a melhoria ou geração de renda, com vista à obtenção de ganhos em termos de renda financeira, comprometendo assim, a eficácia do programa.

Outro pressuposto que motivou a elaboração desta tese, deriva da convicção de que a mutação pela qual está passando o mundo do trabalho requer não apenas o aprofundamento do espírito crítico, mas também procedimentos mais elaborados, novos conceitos e sobretudo propostas. Assim, as estratégias para formulação e implantação da política de qualificação profissional sustentam-se não apenas numa nova forma de pensar, mas na aplicação de um modelo que sirva como referencial analítico. Sua aplicabilidade deve estar de acordo com as necessidades e anseios dos trabalhadores, das empresas e do governo tanto no que se refere ao mercado formal como informal do trabalho.

1.5 Objetivos

A partir do tema e do problema podem ser determinados os objetivos que se deseja alcançar com esta tese, desde aquele de natureza geral até os específicos. As proposições seguintes visam elucidar os objetivos perseguidos nesta tese.

- **GERAL:** propor, a partir da reconceituação do trabalho, emprego, ocupação, qualificação e da análise do mercado de trabalho, bem como da política pública da qualificação profissional, estratégias para formulação e implantação da política de qualificação profissional, no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, visando a otimização da eficácia desta política, relativos à melhoria da empregabilidade e geração de renda dos trabalhadores, levando em conta a realidade catarinense.

- **ESPECÍFICOS:**

As etapas do estudo empírico necessárias à consecução do objetivo geral são as seguintes:

1. Resgatar a concepção de qualificação profissional e demais questões emergentes associadas ao tema do emprego e do trabalho, analisando suas implicações com as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade atual, mais especificamente com relação à empregabilidade e geração de renda.

2. Levantar junto à literatura especializada (pesquisas, estudos, relatórios etc) informações sobre a trajetória das profissões, identificando quais estão desaparecendo ou surgindo, e ainda os setores/ocupações em queda ou ascensão, para verificar a demanda por qualificação profissional decorrente deste processo, com base na realidade de Santa Catarina.

3. Descrever e discutir as Políticas Públicas de Trabalho e Renda voltadas para a qualificação profissional no âmbito do PLANFOR – Mte correlacionando-as com o PEQ de Santa Catarina, identificando as principais dificuldades desta política em relação aos seus principais objetivos, no que se refere à questão da empregabilidade e da geração de renda.

4. Construir a base teórica, correlacionando suas principais categorias com o tema, o problema e o objetivo geral do estudo, com vistas à construção das variáveis que irão compor as estratégias para a formulação e implantação da política de qualificação.

5. Propor, a partir da pesquisa histórica, da base teórica e da investigação da realidade, a adoção de estratégias capazes de contribuir para a melhoria da empregabilidade e geração de renda do trabalhador desempregado, no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda.

6. Definir os procedimentos metodológicos da pesquisa. Desenvolver os conceitos básicos associados ao tema.

1.6 Justificativa para escolha do tema de tese

De uma maneira geral a avaliação de programas sociais no Brasil não é uma atividade freqüente. Geralmente os atores sociais mostram-se refratários em avaliar o que realizaram. Entretanto a avaliação de tais programas exerce um papel central na racionalização dos recursos e é um elemento básico do planejamento. Para que sejam eficientes e eficazes, torna-se necessário a avaliação dos *efeitos e impactos* dos programas e políticas sociais implantados pelo poder público. Neste sentido, o processo de avaliação é fundamental para a melhoria do modelo.

Com relação à execução das Políticas Públicas de Trabalho e Renda, e mais particularmente o PLANFOR e PEQs, poucos estudos têm sido desenvolvidos para avaliar estes programas e propor novas metodologias de apoio à implantação das ações de qualificação profissional.

É neste escopo que se insere a escolha do tema desta tese, que se justifica enquanto campo de estudo, por várias razões:

- X • Possibilitar a articulação do perfil dos trabalhadores (oferta) e demandas do mercado de trabalho com a oferta de qualificação profissional.
- Contribuir para a melhoria da eficácia do Plano Estadual de Qualificação Profissional.

- Servir como fonte de consulta, para futuros estudos e pesquisas acadêmicas, o que se justifica em decorrência da escassez de bibliografia e estudos avançados em torno do tema proposto.

- Otimizar a distribuição e utilização dos recursos, conforme os objetivos propostos.

- Contribuir para melhoria da empregabilidade e da geração de renda dos trabalhadores.

Outras justificativas para escolha desse tema derivam do fato de que as questões do mundo do trabalho são foco de estudo do autor, que possui publicações e pesquisas realizadas com o apoio do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq) elaboradas ao longo dos últimos 15 anos. A sua participação como representante da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) junto ao CETE/SC (órgão que delibera sobre as Políticas Públicas de Emprego em nível estadual) também influenciou fortemente a decisão de abordar esse assunto como um espaço de estudo.

1.7 Originalidade, ineditismo e relevância do tema da tese

Com base nas colocações anteriores, cabe salientar que a originalidade do tema não está associada apenas à discussão do trabalho, emprego e ocupação, mas decorre da elaboração de estratégias capazes de auxiliar para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional, de forma a contribuir para a melhoria da empregabilidade e da geração de renda dos trabalhadores beneficiados por esta política. Desta forma, cumpre também otimizar seus objetivos em termos de eficácia. A análise do tema a partir deste enfoque pode conduzir a alternativas ainda inexploradas, no que se refere a uma melhor focalização das ações de qualificação profissional, no escopo das políticas públicas de trabalho e renda.

Esta tese também é inédita quanto ao confronto de alguns autores para formar a base teórica do tema da tese, estabelecendo a correlação entre os conceitos de qualificação profissional, trabalho, emprego e ocupação. O tema passa a ser original ainda, na medida em que estabelece o cruzamento entre a oferta (pesquisa de campo)

com as demandas da qualificação profissional no Estado de Santa Catarina, para demonstrar quais as dificuldades que o programa de qualificação profissional vem encontrando para qualificar os trabalhadores socialmente prioritários e, para definir como deve ser abordado, pelo poder público, o mercado produtivo e mercado de trabalho, com vistas à qualificação para a empregabilidade e geração de renda dos trabalhadores. A partir desta análise, emergem as estratégias para a formulação e implantação da política de qualificação, que também é inédita, já que tal forma de conceber o trabalho de tese não foi ainda desenvolvida.

A relevância do tema insere-se no momento histórico que se está atravessando, em que as questões relacionadas ao emprego e ao trabalho entraram na ordem do dia das preocupações dos governantes, das organizações, da população e da sociedade. A crise que atravessa o mundo do trabalho, no que tange à empregabilidade ou de preparação de pessoas para novas formas de ocupação, reveste de urgência a proposição de medidas que minimizem os efeitos desse processo de transição que se está atravessando.

1.8 Os limites da tese

Este documento constitui-se na verdade em um referencial, para outros estudos acerca do mesmo tema, uma vez que em função das alterações advindas da realidade, deverá também sofrer alterações ou correções com relação aos propósitos aqui assumidos.

A expectativa deste estudo não é o de desenvolver uma proposta para dar solução à questão do desemprego em geral, mas sim de apresentar propostas (estratégias) que auxiliem na melhoria da empregabilidade e geração de renda dos trabalhadores que anualmente são beneficiados pelas ações dos programas de qualificação profissional. Estas restrições delineiam o alcance máximo a que esta tese pode ousar em suas proposições: contribuir para a melhoria da eficácia da política de qualificação no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda.

1.9 A natureza da pesquisa

Partindo do pressuposto de que a pesquisa é realizada quando se tem um problema e não se tem informações para solucioná-lo, significando assim a elaboração de um conjunto de ações e propostas que visam a solução deste problema; do ponto de vista de sua natureza, a mesma pode assumir duas características: *pesquisa básica e pesquisa aplicada*.

Este estudo assume, assim, a natureza de *pesquisa aplicada*, que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.

1.10 Caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação.

O conhecimento científico é a busca da articulação entre a teoria e a realidade empírica. A articulação acontece por meio do fio condutor que é o método. O método significa o próprio "caminho do pensamento", conforme a expressão de Habermas (1991).

Nesta tese adota-se a abordagem *qualitativa*. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos neste tipo de pesquisa, que não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave que tende a analisar seus dados indutivamente. O processo e seus significados são os focos principais desta abordagem.

A abordagem qualitativa assume ainda, nesta tese, diferentes formas de realização do ponto de vista dos procedimentos técnicos: a) pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e material disponibilizado na Internet; b) pesquisa documental, elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico; c) levantamento, por envolver a interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer.

O enfoque adotado quanto aos objetivos da pesquisa, caracteriza-se por ser do tipo *exploratório e descritivo*. Considera-se estudo exploratório aquele que visa proporcionar

maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Visa ainda esclarecer ou modificar conceitos, idéias para abordagens posteriores, em razão de ser o tema escolhido muito pouco estudado e analisado nos meios acadêmicos. É também descritivo, pelo fato de que toda pesquisa qualitativa é por princípio descritiva, e ainda porque visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo o uso de coleta de dados, questionário e observação sistemática.

1.11 Desenvolvimento do estudo

O Desenvolvimento do Estudo ensejou o planejamento de pesquisa que teve início com o delineamento do plano de investigação.

Tal plano percorreu um longo caminho, de aproximadamente três anos de trabalho, e teve como motivações iniciais a representação da UFSC junto ao CETE/SCe a inconformidade com relação ao processo de escolha dos projetos e cursos para a qualificação profissional no Estado.

Este processo baseava-se em propostas de curso de qualificação apresentadas pelas instituições de Formação Profissional, que em decorrência da falta de informações e metodologias apropriadas por parte dos formuladores e executores do programa de qualificação no Estado (CETE/SC e Secretaria do Desenvolvimento Social e da Família - SDF) sobre as reais demandas a serem atendidas e sobre o perfil da oferta, faziam com que a prática da oferta de projetos e curso de qualificação (Instituições de Formação) fossem o único caminho possível para levar adiante o PEQ.

O problema desta "metodologia" é que na maioria das vezes, tais cursos estavam muito mais associados às conveniências operacionais e técnicas das próprias instituições de formação do que com os objetivos do programa de qualificação. Deste modo, a execução das ações deste programa passaram a assentar-se na oferta de cursos de qualificação e não nas reais demandas do mercado formal e informal de trabalho, o que resultava em comprometimento da eficácia de suas ações. Diante dessa inversão, desenvolveu-se o estudo proposto, desencadeando a construção desta tese.

Sinteticamente, a elaboração da tese aconteceu a partir de vários momentos, que não ocorreram de forma linear e fechada, mas que se articularam nas mais diferentes etapas.

O primeiro momento vinculou-se à delimitação do problema e aos recortes necessários partindo de uma revisão bibliográfica, visando a contextualização da problemática, necessária para a definição do problema particular a ser investigado. Dessa forma, desenvolveu-se a primeira etapa que se constituiu em uma parte da base da pesquisa teórica.

As perguntas de pesquisa basearam-se no pressuposto de que a empregabilidade e a geração de renda, no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, poderiam ser melhor exploradas, por meio do desenvolvimento de metodologias e estudos voltados para a qualificação do trabalhador e embasadas na realidade do mercado de trabalho.

Numa segunda etapa, objetivando conhecer o perfil da oferta (clientela prioritária), desenvolveu-se a pesquisa empírica junto aos trabalhadores candidatos a emprego inscritos no Sistema Nacional de Empregos (SINE/SC). Para aplicação dos questionários, percorreu-se seis cidades-polo do Estado, o que possibilitou a formação e acompanhamento de 13 grupos, envolvendo um total de 20 pessoas (técnicos do SINE-SC), que após um breve treinamento quanto aos objetivos da pesquisa e sobre a forma de aplicar o questionário, assumiram a responsabilidade pela entrega dos questionários aos trabalhadores, pela coleta posterior e, por fim, pela remessa de todo o material ao pesquisador. Todo este processo ocorreu ao longo de seis meses.

De maneira concomitante à pesquisa empírica, elaborou-se toda a pesquisa teórica visando o desenvolvimento de modelo conceitual. Elaborou-se também a pesquisa documental, que analisou os estudos e pesquisas disponíveis acerca do levantamento de demandas do mercado de trabalho, bem como realizou-se a avaliação dos dados relativos à execução do PEQ no período de 1997 à 1999, com o objetivo de verificar que demandas e clientelas (oferta) foram atendidas.

A terceira etapa é decorrente de todas as demais, já que delas emergem as estratégias para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional. Ou seja, é o resultado do confronto da revisão bibliográfica e pesquisa teórica e documental e da pesquisa empírica junto aos trabalhadores. Portanto, trata-se

de uma etapa propositiva, que desenvolve uma nova metodologia, que implica em uma nova forma de pensar e de atuar em relação a condução desta política.

1.12 Procedimentos de análise qualitativa

A organização dos dados começou quando se decidiu realizar o estudo. No que se refere à organização do material, houve a elaboração de instrumentos, em especial os questionários destinados à coleta de dados voltados para o trabalhador desempregado.

A técnica de pesquisa utilizada foi o método de *Survey*. Esta técnica consiste em selecionar uma determinada população, empregando-se a seguir um plano de amostragem a fim de se obter uma (ou mais) amostra(s) representativa(s) dessa população em um determinado período de tempo. Os procedimentos de coleta de dados, são realizados por meio de questionários ou entrevistas, sendo organizados em forma de figuras ou tabelas, e então analisados (Tripoldi,1981).

As informações obtidas por meio da aplicação dos questionários, foram consolidadas em relatórios descritivos de pesquisa. Para tabular as informações, utilizou-se uma planilha (*software*) denominada "Statistica" onde todas as respostas foram digitadas. Com relação às perguntas abertas, o processo de tabulação exigiu o agrupamento das repostas em determinadas categorias para permitir a análise e o cruzamento dos dados, sendo também digitados na mesma planilha. Esta etapa, além de ter sido a mais trabalhosa de todas, foi também a que demandou maior tempo para ser concluída.

A tarefa de análise de dados tornou-se particularmente rica e desafiadora, em virtude da franqueza, simplicidade e realidade presente nas respostas. Foi também um grande desafio a tarefa de ler, digitar e agrupar as respostas de 927 questionários.

1.13 População

Para a definição da população dos trabalhadores foi tomado como base o relatório semestral de Acompanhamento da Intermediação Formal com o número de todos os cadastrados junto aos 104 postos do SINE/SC, no primeiro semestre de 1998, que totalizou 91.487 trabalhadores.

O instrumento para coleta de dados empregado foi a utilização de questionários elaborados com perguntas fechadas destinadas a obter informações sociodemográficas do entrevistado, e perguntas abertas, visando aprofundar as opiniões do pesquisador. Os questionários foram respondidos pelos trabalhadores nos postos do SINE/SC e, posteriormente, devolvidos pelo correio, no segundo semestre de 1998, totalizando 927 questionários.

A amostra foi aleatória e para cada município foi assumida uma probabilidade de erro (α) de 5% e uma margem de erro (erro máximo admitido) de 10% na situação de maior variabilidade (proporção (p) de 50%).

A fórmula empregada para cálculo do tamanho mínimo da amostra foi:

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0 - 1} \quad e \quad n_0 = \frac{Z p (1 - p)}{E_o^2}$$

Sendo: N = tamanho (número de elementos) da população.

n = tamanho (número de elementos) da amostra.

n_0 = uma primeira aproximação para o tamanho da amostra.

E_o = Erro amostral tolerável

Onde:

$$\alpha = 5\% \Rightarrow z \cong 2$$

$$p = 50\% = 0,5$$

$$E_o = 10\% = 0,1$$

A análise dos dados obtidos através dos questionários permitiu que as respostas fossem agrupadas e classificadas, delineando o perfil sócio econômico do trabalhador pesquisado, e suas aspirações e tendências em relação à qualificação profissional.

1.14 Limites da pesquisa

É consenso entre os metodólogos que em toda pesquisa ou investigação, independentemente de sua natureza de estudo, qualitativa ou quantitativa, tanto na fundamentação teórica quanto nos procedimentos adotados, há tendência para apresentar limitações.

Neste sentido pode-se assim destacar:

a) Quanto à delimitação do problema e à generalização dos resultados:

A presente pesquisa limita-se a fazer um recorte na realidade do trabalho e emprego no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, voltadas para a qualificação profissional do trabalhador, buscando levantar o que está sendo feito na esfera pública em termos de qualificação dos trabalhadores, com vistas aos desafios atuais do mercado de trabalho. Limita-se ainda em estabelecer quais estratégias devem ser adotadas para que a política pública de qualificação profissional assegure a melhoria da empregabilidade e geração de renda dos trabalhadores do Estado de Santa Catarina. Desta forma, os resultados se restringem ao contexto da qualificação profissional pública.

A discussão que irá se desenvolver sobre a atuação desta política que está sendo implantada há cinco anos em nível nacional, abrangendo todos os Estados da Federação, ressalvada as abordagens, conteúdos e características próprias do estado de Santa Catarina, possibilita que as propostas que serão apresentadas neste estudo sejam generalizadas para o Brasil, não se considerando assim os mesmos limites.

b) Quanto às delimitações das pesquisas de campo:

Com relação à pesquisa dos trabalhadores, o universo pesquisado restringe-se àqueles que compareceram aos postos do SINE/SC a procura de emprego. Em geral, são trabalhadores com baixo nível de renda e escolaridade, que encontram-se desempregados. Esta é a clientela prioritária do PLANFOR/Mte (1999–2002). Tal clientela praticamente nunca foi pesquisada, portanto, muito pouco se conhece sobre as suas carências de qualificação. Trabalhadores desempregados, oriundos de camadas sociais mais elevadas, não foram alvo da pesquisa de campo por não se constituírem em clientela prioritária. Muito embora uma boa parcela destes trabalhadores estejam sendo atendidos pelo PEQ.

CAPÍTULO 2

2 TRABALHO, EMPREGO E OCUPAÇÃO: PASSADO E PRESENTE

Os conceitos de trabalho, emprego e ocupação vivem um período de crise, o que motiva uma breve revisão conceitual sobre o assunto.

2.1 O trabalho

De uma maneira bem ampla, pode-se definir trabalho como sendo “atividade coordenada, de caráter físico e/ou intelectual, necessária à realização de qualquer tarefa, serviço ou empreendimento” Ferreira (1988, p. 642).

Uma outra forma de se conceituar o trabalho é através da etimologia da própria palavra. Na língua portuguesa a palavra trabalho tem a sua origem derivada do latim “*tripaliare*”, que significa castigar com o tripaliu, instrumento que na Roma Antiga, era um objeto de tortura, consistindo numa espécie de canga usada para suplicar escravos (Da Matta, 1986, p.31).

Na língua inglesa e alemã existem duas palavras que apresentam significados diferentes para expressar trabalho. Em inglês a palavra *labour* corresponde a trabalho no sentido de incômodo, fadiga, e *work* no sentido de produção, obra, serviço. Na língua alemã a palavra *mühe* assume o mesmo significado que *labour* e *werk* o equivalente a *work*. A distinção é importante e foi salientada por Engels na 4ª edição alemã de O Capital, onde ele explicita as diferenças entre estas duas categorias relacionadas com a palavra trabalho e o privilégio da língua inglesa para expressá-la: "a língua inglesa tem a vantagem de possuir duas palavras diferentes para estes dois aspectos do trabalho. O trabalho que cria valores de uso e é qualitativamente determinado e denominado *work* em oposição a *labour*" (*apud* Offe, 1989, p.10). Na língua portuguesa a palavra trabalho é empregada nos dois sentidos. Serve tanto para expressar incômodo (*labour*) ou castigo (*tripaliare*), como para expressar produção (*work*). Neste estudo a expressão trabalho é utilizada no sentido de *work*.

Além dos aspectos etimológicos próprios, o conceito de trabalho reveste-se de ambigüidade e está relacionado com a época, a cultura e a economia vigente que criam condições especiais, dentro do qual se realiza o trabalho humano. Na época colonial brasileira por exemplo, quase toda a forma de trabalho existente resumia-se à poucas oportunidades para quem não fosse escravo.

Naquela época um observador registrou o problema da falta de ocupação existente nas cidades:

“como todas as obras servis e artes mecânicas são manuseadas por escravos, poucos são os mulatos e raros os brancos que nelas se querem empregar, não excetuando-se nem mesmos os criados que vêm de Portugal, que preferem ser vadios, andar morrendo de fome, ou até mesmo ser ladrão, do que servir um amo honrado que lhes paga bem, que os sustenta, para não fazerem o que os negros fazem” (Hoffmann, 1980, p. 17).

Esses padrões da sociedade colonial-escravista prevaleciam também na área rural: “fora as poucas oportunidades para feitor ou mestre de engenho, trabalho é coisa de escravo” (Ibid, p. 17).

Tais conceitos e preconceitos em torno do trabalho na época colonial brasileira, demonstram claramente a associação existente entre esta categoria com a época, a cultura e o tipo de economia vigente. No Brasil colônia, o fato do trabalho ser considerado "coisa de escravo", permite compreender as dificuldades do recrutamento de mão de obra interna que ocorreram após a abolição da escravatura. Este fato esclarece porque a indústria cafeeira desenvolveu-se graças à imigração européia. Do total de 3.6 milhões de imigrantes que vieram para o Brasil entre 1820 e 1921, dois terços desse total, ou seja 2.7 milhões vieram após a abolição da escravatura entre 1888 e 1920 (Isto é, 1999).

O exemplo brasileiro ilustra claramente como o conceito de trabalho está fortemente vinculado aos padrões de comportamentos sociais próprios de cada época, assumindo uma dimensão cultural. Por outro lado, está também diretamente relacionado com a economia e ao modo de produção em que esta se baseia. Tanto é assim que ele foi alvo das observações dos principais cientistas sociais e econômicos que se debruçaram sobre o estudo do capitalismo.

Neste sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento do conceito de trabalho acompanhou a própria evolução do capitalismo. Os economistas dos séc. XVII, XVIII e XIX estavam convencidos que o verdadeiro, real e duradouro padrão de valor era o trabalho. No séc. XVII, William Petty (1623-1687), considerou que a riqueza (os bens) derivavam da conjugação da terra com a quantidade de trabalho necessário para produzir essa riqueza. Enfatizou também a importância do papel da divisão do trabalho, sendo assim precursor de Adam Smith, com relação a este aspecto.

. Adam Smith (1723 – 1790) ao longo de sua obra estabeleceu a relação entre trabalho e valor:

"O trabalho isoladamente, portanto, nunca variando em seu próprio valor, é por si só o derradeiro, o real padrão pelo qual o valor de todas as mercadorias, pode em qualquer tempo e lugar ser calculado e comparado. É o preço real destas mercadorias, enquanto o dinheiro é somente seu valor nominal" (Smith, 1980 p.256).

Ainda segundo Adam Smith "O trabalho foi o primeiro preço, a moeda original que serviu para comprar e pagar todas as coisas" (Ibid, p.256).

Outro economista a se debruçar sobre o tema foi David Ricardo (1772-1823). Ele foi um pouco mais além do que Adam Smith e desenvolveu a teoria do valor-trabalho. "O valor de uma mercadoria, ou seja, a quantidade de qualquer outra pela qual pode ser trocada, depende da quantidade relativa de trabalho necessário para a sua produção". A teoria do valor-trabalho desenvolvida por Ricardo seguindo a tradição smithiana de uma teoria de valor, se reduz ao reconhecimento de que a produção nada mais é do que um processo de trabalho. Desta forma, um conjunto de produtos podia ser expresso a partir das horas de trabalho envolvidos em sua produção. Considerava pura e simplesmente a produção total como um conjunto de horas trabalhadas (Carneiro, 1997, p.60).

As concepções teóricas em torno da categoria trabalho, que vigoraram durante os séc. XVII e XVIII, e que foram o alvo das observações tanto de Petty, Smith e Ricardo, surgiram da necessidade de quantificar o trabalho monetariamente, estabelecendo um valor para algo que até então configurava-se mais como uma categoria subjetiva. O valor naquela época era uma função direta entre o objeto-mercadoria com o valor de uso ou de troca que a este estava associado.

A partir dessas teorizações iniciais a cerca do tema trabalho, coube a Karl Marx (1818 – 1883) já no séc. XIX, elaborar o conceito de mais-valia, onde o trabalho não pago seria a fonte do lucro, do juro e da renda, a origem da própria acumulação capitalista. Essa foi a tese exposta por ele em “O Capital”, publicado em 1867. Marx assim como os seus antecessores Smith e Ricardo, também concordava, em termos gerais, que o trabalho era a unidade geradora de valor.

"Um valor-de-uso de um bem só possui portanto valor, porque nele está incorporado, materializado, trabalho humano abstrato. Como então medir a grandeza do seu valor? Por meio da quantidade da ‘substância criadora de valor’ nela contida, o trabalho" (Marx, 1987, p.45).

Pode-se considerar que é uma observação corriqueira o fato de que o montante de trabalho necessário para produzir uma mercadoria tem muito pouco a ver tanto com o seu valor de uso quanto com o seu valor de troca. Produtos inúteis, sem valor, defeituosos, ilegais, todos eles demandam trabalho. Não é a quantidade de trabalho incorporada neles que os torna inúteis, sem valor ou ilegais, nem tão pouco a agregação de mais trabalho neles remediaria tais problemas. Marx percebeu as limitações da associação entre trabalho e valor de uso ou valor de troca. Para superar esta dificuldade ele insistiu no argumento do "trabalho socialmente necessário". Este trabalho era o que criava um produto socialmente útil. "Nada pode ter valor, sem que seja um objeto com utilidade. Se o objeto é inútil assim será o trabalho contido nele, (neste caso) o trabalho não conta como trabalho e portanto não cria nenhum valor" (Ibid, p. 46).

Assim pode-se concluir, com base no argumento apresentado por Marx, que nem sempre é fácil dizer exatamente o que é o trabalho (Brockway, 1995, p.91).

Posteriormente coube a outros cientistas econômicos o ataque à teoria do valor-trabalho. Karl Menger (1840 – 1912), William Jevons (1834 – 1910), Alfred Marshal (1842 - 1924) e Léon Walras (1834 – 1910) desenvolveram um conjunto de trabalhos de forma simultânea e independente, que convergiam no sentido de formular uma teoria de valor de troca baseada na noção de utilidade marginal decrescente¹, em resposta às teorias do valor-trabalho, até então hegemônicas. A teoria do valor trabalho passou a ser

¹ O conceito de Utilidade Marginal Decrescente se baseia no princípio segundo o qual, à medida que se consome um bem, diminui a satisfação ou a utilidade de cada unidade adicional consumida desse bem (Sandroni, 1999, p. 624).

substituída por um fator subjetivo, "a utilidade de cada bem e sua capacidade de satisfazer às necessidades humanas" (Carneiro, op. cit., p.205).

Estes economistas que formaram a escola do pensamento econômico, conhecida como escola neoclássica ou marginalista, trataram a questão do valor de uma mercadoria a partir de sua utilidade. Dentro desta concepção não seria mais o trabalho a força reguladora da atividade econômica o elemento definidor do valor do produto-mercadoria. Para esta escola, a concorrência e a maximização dos lucros pelos produtores e a utilidade pelos consumidores, seriam as forças definidoras do valor e da atividade econômica.

Portanto, passa a haver uma dissociação entre o conceito de trabalho e o de valor. No início do séc. XX ocorre uma nova reconceituação de trabalho, compreendido até então, somente como uma atividade manual. Esta transformação foi reforçada com a difusão do taylorismo² que privilegiava outros aspectos do trabalho, que durante o séc. XIX foram fortemente identificados com a atividade operária. Taylor enalteceu o "trabalho mental" do administrador em detrimento do "trabalho manual" do proletário, considerado por ele mero executor de ordens. Quando Frederick Taylor (1856-1915) começou a estudar o trabalho, nove entre cada dez trabalhadores faziam trabalhos manuais, produzindo ou movimentando objetos. Isto acontecia não só na manufatura, mas também na agricultura, na mineração e nos transportes (Drucker, 1999, p.24). Para ele os administradores que organizavam as atividades produtivas desempenharam uma função mais importante que os operários.

Marx compreendeu, já no séc. XIX, que na fábrica estava o destino do proletariado. No início do séc. XX, Taylor percebeu também, que eram nas fábricas que iria ser decidido o destino da burguesia. Um acreditava que os operários deveriam se apropriar de tudo, o outro que era possível que os capitalistas e os trabalhadores pudessem conviver em harmonia em um sistema organizado em bases científicas. Para Taylor, todo o trabalho físico, e grande parte do trabalho intelectual, poderia ser automatizado e organizado, colocando um fim ao sofrimento individual e ao conflito social, próprio da relação capital X trabalho (De Masi, 1999, p. 129 e 130).

² Taylorismo, é o conjunto das teorias para aumento da produtividade do trabalho fabril, elaboradas pelo engenheiro norte-americano Frederick W. Taylor.

Na metade do séc. XX, depois da Segunda Guerra Mundial, influenciados pelo crescente processo de automação, muitos teóricos passaram a sustentar, na esteira do taylorismo, que a ciência e a tecnologia haviam tomado o lugar do trabalho como principal força produtiva. Essa tese aparece nos trabalhos de alguns teóricos como Jürgen Habermas (1929 - ...) (Lins, 1999, p.3).

Seguindo esta trajetória, o pensamento de Habermas a respeito da superação do trabalho no processo produtivo demonstra bem como o conceito de trabalho se transformou acompanhando a própria evolução do capitalismo. A significação que o trabalho passou a assumir no séc. XIX, foi fortemente influenciada pelo surgimento da indústria. Mais recentemente, no séc. XX, chegou a confundir-se com os princípios tayloristas, restritos inicialmente ao setor industrial, mas que logo expandiram-se atingindo também os setores primário (agricultura) e terciário (comércio e serviços) da economia, o que contribuiu para que o que era um conceito voltado para o trabalho industrial viesse a ser generalizado para outros setores, assumindo contornos maiores.

Na segunda metade do séc. XX, o trabalho manual passa a assumir um papel secundário na cadeia produtiva, com a queda de produtividade enfrentada pelos países desenvolvidos³, o modelo de produção de massa, bem como os princípios tayloristas, passaram a ser postos à prova face às inovações tecnológicas de base microeletrônica e de comunicações e, ainda, pelos modelos produtivos japoneses pautados na “produção enxuta”, que tem no toyotismo⁴ o seu maior expoente. Envolvidos nesse processo os setores econômicos se viram forçados a reformular seus modos produtivos.

A conseqüência dessa transformação foi a flexibilização de toda a cadeia produtiva, ou seja, dos produtos (produção segundo as demandas dos clientes), de processos (mudanças rápidas nas linhas de produção para se adequar aos novos produtos), de pessoas (trabalhadores multifuncionais ou polivalentes).

Como resultado, o conteúdo do trabalho e seu próprio conceito sofreram um grande impacto. Houve uma mudança no perfil das ocupações e da composição dos setores, alterando também as formas de emprego, principalmente o formal: composto de férias

³ De acordo com os dados do FMI, os países desenvolvidos obtiveram uma taxa de aumento de produtividade no período de 1980-1989 de 2,9%, ao passo que no período de 1990-1997 a mesma taxa situou-se em 2,2%, representando um declínio de 0,7% (FMI, 1998).

remuneradas, jornada de trabalho limitada, salários fixos, direito à aposentadoria, etc. O trabalho até então conceituado com base no modelo taylorista definido a partir de postos de trabalho, tarefas prescritas, dividido entre concepção e execução, e classificado segundo ocupações, sofreu um profundo impacto que iria transformar novamente o seu conceito.

Para atender às novas demandas produtivas, o perfil da oferta da mão-de-obra precisa necessariamente ser alterado. Na verdade, esse novo perfil de trabalhador passa a exigir o desenvolvimento de novas habilidades e competências, ou seja, a questão da qualificação ou requalificação do trabalhador passa a ser o centro do novo conceito de trabalho. Esta dimensão do trabalho associado à qualificação, também foi alvo de muitos estudos teóricos, a começar por Marx. Entretanto, a prática de qualificar as pessoas para o trabalho sempre esteve relegada a um segundo plano durante a evolução do capitalismo, sendo até mesmo muitas vezes negada nas relações entre capital e trabalho. Com o atual modelo de produção em curso, começa a existir uma nova definição do trabalho que será a tônica nas próximas décadas.

Com a mudança no processo produtivo, mudaram as formas de trabalho, mudou o perfil do trabalhador, mudou o próprio conceito de trabalho. Ao longo deste século o conceito de trabalho sempre esteve associado de alguma forma ao conceito de emprego. O ato de trabalhar remetia sempre, até subjetivamente, à idéia de uma organização, ao emprego formal. Atualmente o conceito de trabalho extrapola esse limite e assume uma dimensão muito mais abrangente. Para se entender melhor essa diferença é necessário que se conceitue também o emprego .

2.2 O emprego

“O Emprego é um artefato social”. Esta definição de William Bridges (1995), é muito pertinente nos dias atuais. A maioria das pessoas não tem consciência da sua artificialidade ou ainda, de acordo com Bridges, que a nossa espécie sobreviveu e

⁴ Toyotismo - Busca a eliminação de estoques na linha de produção, ou seja o fluxo de material é somente o necessário para atender à determinada encomenda. Tal princípio se estende dos materiais até aos equipamento, dando lugar à fábrica mínima ou fábrica "enxuta".

evoluiu ao longo de toda a sua história sem ter passado pela experiência do emprego, já que a sua existência é muito recente, em torno de dois séculos.

O conceito de emprego surgiu no começo do séc. XIX para englobar o trabalho que precisava ser feito nas fábricas e nas burocracias dos países em fase de industrialização (Bridges, 1995, p.7). Antes do emprego existir, as pessoas tinham trabalho, realizavam tarefas individualmente ou em grupos, em locais incertos, que se vinculavam às condições do tempo e às necessidades do dia.

O emprego não é um fato atemporal da existência humana. Na língua inglesa a palavra emprego (*job*) antes do séc. XIX, significava a realização de alguma tarefa, ou de um serviço eventual. Na era pré industrial emprego era essencialmente uma atividade. A transição do “*fazer um serviço*” para o “*ter um emprego*” na Inglaterra, somente começou a ocorrer no final do séc. XVIII, enquanto que nos EUA, somente depois de 1840 (Ibid, p.44).

A primeira fase da revolução industrial é o período em que ocorrem o surgimento das fábricas e, conseqüentemente, dos primeiros empregos. É uma fase marcada pela miséria da classe trabalhadora européia, sem precedente na sua história. Aqui há uma boa questão para ser discutida, que é esclarecer um pouco mais todo o processo de mudança de uma época, onde o trabalho centrava-se na agricultura para um outro baseado na manufatura, nas fábricas e nos empregos. Ou ainda, como foi para os trabalhadores que viveram nessa época a passagem de uma forma de trabalhar voltada para a terra e o artesanato, para uma outra assentada no trabalho disciplinado dos empregos gerados nas fábricas?

Esta transformação ocorrida entre os séc. XVIII e XIX permite que se entenda melhor também o processo que está ocorrendo no final do séc. XX, e que se projeta para o séc. XXI, e que aponta para uma drástica diminuição do emprego formal, ortodoxo, e ainda, para o surgimento do emprego temporário, o trabalho em tempo parcial, o trabalho remoto ou teletrabalho, a subcontratação, a terceirização, a parceria e tantas outras formas de relacionamentos voltadas ao trabalho, totalmente diversas da concepção dominante no séc. XX, que associa o trabalho ao emprego. Resumindo, trabalhar não é mais essencialmente ter um emprego.

Esta transição, que começou a ocorrer nas últimas décadas do séc. XX, está sendo marcada pela ocorrência de dois fatores que tem causado um profundo impacto no mundo do trabalho. O primeiro fator é que o número de empregos disponíveis está cada vez encolhendo mais; o segundo diz respeito ao trabalho, que está cada vez mais sendo automatizado. Assim, assiste-se novamente na história do trabalho um processo de mudança para se adequar às novas realidades econômicas. A transformação atual, pelos impactos sociais que provoca, é semelhante àquela que ocorreu há mais de dois séculos e que situa-se historicamente nos primórdios do industrialismo, período em que surgiram os primeiros empregos. Somente naquela época é possível encontrar uma mudança comparável à esta que vem ocorrendo atualmente.

O novo mundo dos empregos, quando surgiu na Inglaterra no séc. XVIII, não teve um nascimento tranqüilo. A passagem do mundo da aldeia para o mundo novo da fábrica foi um processo traumático e provocou um forte impacto em toda a sociedade inglesa. Max Weber, assim descreveu essa transição:

"O recrutamento de trabalhadores para a nova forma de produção, tal como se encontra desenvolvida na Inglaterra, desde o século XVIII, à base da reunião de todos os meios produtivos em mãos do empresário, realizou-se através de meios coercivos bastantes violentos, particularmente de caráter indireto. Entre eles figuram antes de tudo a "lei dos pobres" e a "lei dos aprendizes" da Rainha Elizabeth. Tais regulações se fizeram necessárias dado o grande número de desocupados que existia no país. A expulsão dos pequenos agricultores e a transformação das terras de lavoura em campos de pastagem determinaram um número excedente de trabalhadores na cidade que se viu submetido ao trabalho coercivo. Quem não se apresentava voluntariamente era conduzido às oficinas públicas dirigidas com severa disciplina. Quem sem permissão do mestre-artífice abandonasse seu posto de trabalho, era tratado como vagabundo e não recebia ajuda nenhuma senão mediante seu ingresso nas oficinas coletivas. Com este procedimento, recrutaram-se os primeiros operários para a fábrica" (Weber, p.143).

Se o método da coerção foi o que permitiu a gênese do emprego, a sua continuidade no início do industrialismo beirava a escravidão. Os operários trabalhavam muitas horas

(de 14 a 16 horas/dia), eram multados quando cometiam erros, e também pelo fato de se acidentarem, sofriam com a falta de segurança, moravam em habitações superlotadas e sujas, se acontecia de perderem o emprego, também perdiam a moradia. As fábricas eram escuras, quentes e perigosas. Resumindo, as condições do trabalho por meio do emprego eram as piores possíveis.

Para ilustrar esta situação, pode-se transcrever aqui o relato feito por Huberman (1986, p.178) sobre as penalidades impostas aos operários (fiandeiros) de uma fábrica próxima de Manchester:

“A jornada de trabalho era de 14 horas por dia, numa temperatura de 26 a 29 °C, sem terem permissão, nem mesmo de mandar buscar água para beber. Estes operários estavam sujeitos às seguintes multas:

Por deixar a janela aberta.....	1s. 0 d.
Por estar sujo.....	1 0
Por se lavar no trabalho.....	1 0
Por consertar o tambor com o gás aceso.....	2 0
Por deixar o gás aceso além do tempo.....	2 0
Por assobiar.....	1 0”

Com base nesse relato, percebe-se que os capitalistas não distinguiam bem a diferença entre as “mãos” e as máquinas. Para os capitalistas daquela época as máquinas representavam um investimento, e os operários não. Assim era comum que se preocupassem mais com as primeiras.

No início do séc. XIX o emprego significava também a troca do campo pela cidade e a perda dos vínculos sociais com a família, a igreja e com os amigos. No ambiente de trabalho da época não havia tempo para socialização e a competição para manter os empregos era grande. Nesta época, o trabalho na Inglaterra era segmentado em três classes: trabalhadores rurais, mineiros e trabalhadores urbanos. Entre os trabalhadores urbanos haviam os artesãos, os criados e os mais recentes, os operários de fábrica.

O surgimento dos operários vinculados aos empregos da fábrica, implicou na exclusão do grupo de trabalhadores artesãos. Esta é uma observação importante, porque o início de uma nova forma de trabalhar (emprego) não foi difícil somente pelos sofrimentos e penalizações que causou àqueles que aderiram a esta nova forma de

trabalho (operários), mas também a uma outra classe de trabalhadores que foi extinta com o surgimento dos empregos (artesãos).

Durante a primeira metade do séc. XIX, os artesãos formavam o maior grupo entre os trabalhadores urbanos. “Trabalhavam em tipografias, estabelecimentos de costura, preparação e processamento de alimentos e em ofícios que produziam artigos de luxo, como mobília, jóias, renda e veludo” (Perry, 1999, p.360). Com o avanço das fábricas, tornou-se difícil para os artesãos competirem com os produtos manufaturados, que eram mais baratos, e tiveram assim sua sobrevivência ameaçada.

Apenas para se ter uma idéia do que resultou desse processo de competição, vale registrar o que ocorreu com os tecelões manuais na primeira metade do séc. XIX:

“Os artesãos que trabalhavam com tecelagem manual em Bolton (Inglaterra) tiveram os seus rendimentos semanais reduzidos de 33 *shillings* em 1795 para 14 *shillings* em 1815 e para 5 *shillings* e 6 *pence* em 1829 e ainda para 4 *shillings* em 1834” (Hobsbawn, 1981, p,58).

Os artesãos da Inglaterra formavam uma classe à parte, de um modo geral eram letrados (sabiam ler e escrever), viviam na mesma cidade por várias gerações e asseguravam aos seus filhos colocações em seus ofícios. Suas habilidades técnicas eram difíceis de serem aprendidas e os ofícios eram adquiridos em guildas. Abandonar esse ofício e ir se empregar numa fábrica era uma coisa impensada para os artesãos, conforme escreveu E. Michel, historiador alemão:

“Os pequenos artesãos não queriam abandonar suas casas para irem à fabrica; isto era, socialmente, uma desclassificação (...). Os trabalhadores de fábricas foram recrutados entre os trabalhadores a domicílio do campo, entre os trabalhadores agrícolas e camponeses que haviam sido expulsos de suas casas, finalmente entre as crianças e trabalhadores recrutados em asilos ou orfanatos. Depois das guerras napoleônicas à eles se reuniu ainda a massa de soldados licenciados do exército de Wellington” (*apud* Bertaux, 1979, p. 157).

O recrutamento de trabalhadores para as fábricas da Inglaterra foi formado assim, por uma grande massa de famílias desenraizadas que eram abundantes neste país. Na Alemanha o recrutamento de trabalhadores ocorreu de uma forma diferente. Como não havia este contingente de famílias desenraizadas, outras classes teriam que ser

arregimentadas para as fábricas. Ao contrário da Inglaterra, são os artesãos que formarão uma parte significativa desses novos operários. Com relação a Alemanha, Kuczynski (*apud* Bertaux, op. cit., p. 158), assinala:

“Os operários de fábrica se recrutavam, sobretudo, entre os artesãos destituídos de sua propriedade, os operários a domicílio, os jornaleiros agrícolas que não possuíam nenhuma parcela de terra, os vagabundos de todas as espécies e os trabalhadores das manufaturas centrais”.

Se na Alemanha, várias classes foram “recrutadas” para as fábricas, com relação a formação da classe operária na França, a sua origem é formada apenas por camponeses. Os empregados de fábricas em 1848 representam um quarto da mão-de-obra, o resto era composto por trabalho a domicílio e por um grande setor artesanal. O processo de recrutamento de operários na França foi resumido por Dupeux (*apud* Bertaux, op. cit., p. 159), como:

“Ao contrário dos operários dos ofícios, os operários das grandes indústrias saíram de um meio bem diferente, o meio rural (...). Os assalariados da agricultura, que sofrem a concorrência implacável da fábrica, esperam escapar ao desemprego ou obter salários menos miseráveis, indo para as cidades”.

A origem das pessoas que ocuparam os primeiros empregos na França, configura-se assim como sendo formada por camponeses desenraizados, uma situação muito semelhante à da Inglaterra. Os camponeses, os mendicantes, os vagabundos, os soldados desmobilizados, todos assumiram a condição de operários em função da vida no campo ter se tornado impossível. Quanto aos artesãos arruinados pela concorrência da indústria, eram na quase totalidade artesãos do campo e não das cidades, portanto, eram também na essência camponeses que passaram a desenvolver esta atividade porque também, para eles, a dependência exclusiva da agricultura não permitia a sobrevivência.

É possível afirmar também, que a grande massa de operários empregada nas fábricas no séc. XIX, não possuía uma qualificação inicial útil para a indústria, pois a qualificação que apresentavam eram para as atividades agrícolas. De todos os trabalhadores que foram recrutados, os únicos que se diferenciavam eram os operários de ofícios na França. Eles eram de origem urbana e não rural. Para que aprendessem o

ofício tiveram que ser aprendizes nas cidades, portanto, possuíam uma cultura associada ao artesanato urbano.

Mas independente da origem (camponesa ou urbana) e da condição social a que pertenciam ou do fato de disporem de alguma habilidade ou não, todos esses trabalhadores tinham em comum o desenraizamento e o fato de encararem o trabalho nas fábricas (o emprego) como sendo ocasional. A observação de Kuczunski (*apud* Bertaux, op. cit., p. 158) a esse respeito, é decisiva:

“O que há de essencial e comum entre todos é seu desenraizamento e o fato de não considerarem, no fundo, o trabalho na fábrica como um trabalho estável, mas muito mais como um trabalho ocasional que dura”.

Essa observação sobre a visão que os trabalhadores tinham na época com relação ao trabalho na fábrica, como sendo um trabalho não estável ou ocasional, estava de acordo com o significado que a categoria emprego possuía naquela época. A idéia de trabalho estava associada à ocasionalidade, à eventualidade e à instabilidade, o oposto do que passou a significar trabalho no mundo das fábricas, e que mais tarde passou a assumir a conotação corrente até os dias de hoje, em que se associa trabalho e emprego em uma única categoria, como se fossem uma coisa só, indissociáveis e de caráter permanente.

A revolução industrial transformou completamente a forma de se realizar o trabalho. Com o aparecimento das primeiras fábricas, o trabalho passa a ser executado ao redor de uma máquina. Era necessário acompanhar o seu ritmo, abastecê-la, substituir os fios quebrados, azeité-la e lubrificá-la. A natureza desse trabalho é inteiramente diferente do trabalho anterior. Antes era o trabalhador que se servia de algumas ferramentas para exercer o seu ofício, agora são as máquinas que se servem dele. Nesses novos postos de trabalho os empregados são meros servidores da máquina. A nova maquinaria segundo Andrew Ure (*apud* Dobb, 1987, p.261), levou à “igualdade do trabalho”, dispensando as aptidões especiais do trabalhador “qualificado” da época, “dotado de vontade própria e intratável”, na medida em que reduziu o ato de trabalhar “ao exercício da vigilância e da destreza”.

Todas estas transformações que implicaram em mudanças na forma de realizar o trabalho, baseavam-se em novas habilidades e no confinamento ao espaço da fábrica. Estes aspectos de cunho mais objetivo relacionados ao trabalho foram assimilados (com

muito sacrifício) rapidamente pela classe trabalhadora, haja vista a profusão de inovações tecnológicas pela qual passou a maquinaria no final do séc. XVIII, e nas primeiras décadas do séc. XIX.

Contudo, a transposição de uma cultura relacionada ao trabalho na forma histórica (tradicional) fortemente enraizada na agricultura, para outra relacionada aos empregos nas fábricas, levou tempo para ser assimilada. Praticamente levou quase um século. Maurice Dobb, faz referência à dificuldade que foi a assimilação desta nova cultura associada ao emprego, para justificar o longo tempo que levou para surgir o caráter homogêneo do que seria a classe trabalhadora constituída pelos operários fabris:

“Só nas duas últimas décadas do século XIX a classe trabalhadora começou a tomar o caráter homogêneo de um proletariado fabril. Antes disso a maioria dos trabalhadores mantinha as marcas do período anterior do capitalismo, tanto em seus hábitos quanto em seus interesses em relação à natureza do emprego e a sua exploração” (Dobb, op. cit., p. 267).

Se o séc. XIX foi o período de “aculturação” de um novo mundo do trabalho centrado nos empregos, o séc. XX, caracteriza-se por ter solidificado de vez na vida dos trabalhadores o seu significado e a sua natureza, em decorrência de uma sociedade cada vez mais centrada no mercado. Pode-se ir ainda mais além e afirmar que a corporificação do trabalho na forma de emprego passou a definir a própria significação social dos indivíduos. Os empregos passaram a ser o caminho disponível para a segurança, o sucesso e a sobrevivência das pessoas.

Todo o arcabouço de significados, vinculado ao emprego e à forma de trabalhar que ele incorpora, entrou em colapso neste limiar do séc. XXI. A verdade, segundo Bridges (1995, p.36),

“é que os empregos estão começando a desaparecer da paisagem econômica. Igual a muitas espécies tomadas pelo fluxo e refluxo da evolução, os empregos emergiram sob um conjunto de condições e agora começam a desvanecer-se sob outro”.

Na esteira da automação do processo produtivo, é cada vez menor o número de empregos no mundo, conforme já havia sido previsto por Keynes (*apud* Rifkim, 1995, p.25) mais ou menos setenta anos atrás:

“Estamos sendo acometidos de uma nova doença da qual alguns leitores, talvez ainda não tenham ouvido falar, mas sobre o qual ouvirão falar muito nos próximos anos - o desemprego tecnológico. Isto significa desemprego como resultado da nossa descoberta de meios de economizar a mão-de-obra superando a velocidade com que podemos encontrar novos usos para ela”.

As proféticas previsões de Keynes parecem estar se confirmando em escala mundial. Como explicar o fato de que em praticamente todas as regiões do mundo os aumentos das taxas de produção estão sendo acompanhados de elevadas taxas de desemprego? Uma das possíveis explicações é com certeza "a descoberta de novos meios de economizar a mão-de-obra" como enfatizou Keynes. Deve-se admitir o fato de que a introdução das novas tecnologias de base microeletrônica, associada a novos métodos de trabalho, vem resultando em grande parte naquilo que Keynes chamou de "desemprego tecnológico".

Ao se analisar os dados da tabela 2.1, que compara as taxas de aumento da produção e do desemprego em 1997, pode-se ter uma idéia do que realmente está ocorrendo com relação aos empregos no mundo e que acabam por confirmar tanto as afirmações de Bridges quanto as de Keynes.

Tabela 2.1 - Aumento da Produção x Taxa de Desemprego – 1997

Região	Aumento da Produção 1997	Taxa de Desemprego 1997
Países desenvolvidos:		
Europa, Japão, EUA, Austrália, Canadá, outros	3,0%	7,3%
América Latina e Caribe	5,0%	7,4%
Economias em transição: Europa Central, Oriental e Comunidade de Estados Independentes		
	1,7%	9,6%

Fonte: FMI (1998); OIT (1998, 281 p.)

O panorama geral sobre a situação dos empregos no mundo está marcado pelo elevado nível em que se encontram as taxas de desemprego. Como não se vislumbram perspectivas de reversão nesse quadro, a situação passa a assumir contornos alarmantes, em função dos impactos sociais decorrente dessa conjuntura.

O desemprego global atingiu o seu nível mais alto desde a grande depressão da década de 30. Segundo estimativas da OIT (op. cit., p.01), aproximadamente 30% da força de trabalho mundial, que somam 3 bilhões de pessoas, encontram-se em situação de subemprego recebendo uma remuneração inferior a um salário mínimo vital. Outros 150 milhões de trabalhadores estão desempregados, e há ainda o fenômeno de desemprego juvenil que atinge no mundo inteiro 60 milhões de jovens entre 15 e 24 anos de idade.

Com relação a América Latina, onde durante a década de 90 as taxas de desemprego também se mostram elevadas, uma importante característica que se destaca, associada ao desemprego, é que as classes sociais mais pobres são as mais afetadas, ao passo que nas classes mais ricas as taxas de desemprego são mínimas. Esta situação, exposta no quadro 2.1, se explica em função de que a pobreza, a baixa escolaridade, a pouca qualificação profissional são fenômenos fortemente entrelaçados por meio de uma relação de causa e efeito difícil de ser rompida, levando ao desemprego.

**Quadro 2.1 Taxas de desemprego urbano segundo o nível de ingressos (1994)
(porcentagens).**

	Total	Parcela mais pobre	Segunda parcela mais pobre	Parcela mais rica
Argentina	13,0	37,5	18,8	2,4
Bolívia	3,2	8,1	4,0	1,4
Brasil (1993)	7,4	15,5	8,5	2,9
Chile	6,8	17,4	7,9	1,9
Colômbia	8,0	16,5	10,6	2,5
Costa Rica	4,2	11,9	4,6	1,0
Honduras	4,1	8,9	4,4	1,2
México	4,5	8,5	4,5	2,4
Panamá	15,7	30,6	20,1	4,7
Paraguai	4,4	12,8	4,9	1,2
Uruguay	9,7	19,4	10,8	3,3
Venezuela	8,9	22,4	13,3	2,3

Fonte: OIT, op. cit., p.22

Diante do panorama geral traçado até aqui com relação ao emprego, e pelos dados estatísticos apresentados com relação à disseminação do problema do desemprego, é possível se concordar com a afirmação de Lester Turow, ao observar que "parece que algumas verdades eternas do capitalismo estão desaparecendo, entre elas o conceito de pleno emprego". Pode-se também ir um pouco mais além e dizer que o próprio conceito de emprego, englobando toda a significação a ele inerente, também pode ser posto em dúvida, principalmente no que se refere à sua representação junto ao imaginário das pessoas, que o vinculam como único caminho, tanto para o sucesso, como para a sobrevivência. No séc. XXI a sua definição ocorrerá em outros termos, expressando melhor a realidade presente e aquela que se vislumbra para o futuro (TUROW, 1997, p.15).

A idéia tradicional de empregos permanentes (para toda a vida), seguros e com salário fixo, começa a se desvanecer e a dar lugar a uma outra de caráter transitório e

vinculada à outras formas de emprego, como o contrato por tempo determinado, a prestação de serviços, etc. Indo um pouco mais além do mundo dos empregos, assiste-se também a uma ampla mudança na diversificação das formas de trabalho que o alteram significativamente. Tais transformações remetem ao campo das ocupações presentes tanto no mercado formal, como no informal. Muitas das ocupações tradicionais estão desaparecendo, outras estão sendo reformuladas e novas estão sendo criadas. Mas afinal que ocupações são estas? Ou ainda, o que diferencia esta categoria das demais relativas ao trabalho e ao emprego? Torna-se assim, indispensável que se aprofunde a discussão deste tema.

2.3 A ocupação

Nas sociedades modernas, a estrutura das ocupações é resultante do avanço e da aplicação da ciência ao processo de produção, do desenvolvimento tecnológico, da organização do trabalho e da expansão dos mercados. Neste contexto, o fluxo das ocupações, compreendendo o aparecimento, a maturação e a obsolescência é extremamente rápido, ao contrário das sociedades tradicionais quando este ciclo era bem mais estável e duradouro.

O conceito de ocupação está associado ao conceito de trabalho, constituindo-se numa derivação deste último. O censo britânico de 1951 ao classificar as ocupações, definiu este termo da seguinte maneira:

"A ocupação de uma pessoa é a espécie de trabalho que ela faz, dando-se a devida atenção às condições em que esse trabalho é feito; só essas condições é que determinam o grupo específico numa classificação da ocupação que será atribuída. A natureza da fábrica, negócio ou serviço onde uma pessoa é empregada não tem relação com a classificação de sua ocupação, a não ser que permita definir mais claramente a natureza dos seus deveres" (Menegasso, 1999, p.14).

Duas observações podem ser feitas a partir deste conceito. A primeira é a afirmação de que a ocupação é uma espécie de trabalho, o que é verdadeiro no sentido mais amplo

deste termo. A segunda é a desvinculação da natureza da fábrica, negócio ou atividade com o tipo de classificação da ocupação, o que implica que a ocupação decorre das especificidades da própria atividade desenvolvida e das habilidades exigidas.

O Ministério do Trabalho está modernizando a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, que é a referência para o enquadramento das ocupações nos contratos de trabalho próprios do mercado formal. A CBO apresenta a seguinte definição de ocupação:

"Para efeitos práticos, define-se a ocupação como o conjunto de postos de trabalho substancialmente iguais quanto a natureza e as qualificações exigidas. Pode-se ainda conceituar a ocupação, como o conjunto articulado de funções, tarefas e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços" (BRASIL, 1994, p.3).

Este conceito de ocupação apresentado pela CBO, serve para demonstrar que a classificação das ocupações se baseia na natureza do posto de trabalho e na qualificação exigida para o seu desempenho e serve para normatizar as relações trabalhistas do mercado formal de trabalho.

O impacto das novas tecnologias e inovações organizacionais têm levado a um processo acelerado de mudanças na estrutura ocupacional. Novas ocupações são criadas, outras desaparecem e outras tantas são reformuladas. Na chamada "indústria de informações", formada por trabalhadores altamente qualificados, estão surgindo ocupações inéditas como: estrategistas, pesquisadores de informações, analistas de informação, tradutores culturais, etc. Paralelamente, ocupações que fazem parte do cotidiano passam a ter um destino incerto: recepcionista, caixas de banco, digitadores, arquivistas, mestres e contramestres na indústria, supervisores e gerentes médios, são alguns exemplos de ocupações cujas perspectivas futuras apontam no sentido da eliminação (Régnier, 1999, p.22).

As mudanças no conteúdo do trabalho e a diversificação nas formas de realizá-lo, têm levado também ao surgimento de novas ocupações que escapam à esfera do mercado formal de trabalho.

Especificamente com relação ao mercado informal, que concentra os trabalhadores sem carteira ou autônomos, surgem também novas ocupações e outras são ressuscitadas.

Nos serviços de suporte domiciliar aparecem o "biscateiro" ou "faz tudo" (especialista em consertos domésticos), o arrumador de *closet*, organizador de compras no mercado, o pagador de contas etc. Nos grandes centros têm surgido ocupações para atender às demandas da classe média que até bem pouco tempo eram impensadas como: transportador de adolescentes para festas; comprador de presentes etc. Nesta mesma direção outros exemplos ainda poderiam ser dados. Contudo o mais importante aqui é destacar que estão surgindo novas ocupações que possibilitam a geração de renda, própria da informalidade, e que, na grande maioria estão fora do mercado formal, não se constituindo assim em empregos e salários. Abre-se dessa forma, um novo espaço fecundo para as práticas de qualificação profissional junto aos trabalhadores do mercado informal.

Diante desta perspectiva, torna-se necessário abordar mais profundamente as dimensões que assumem no presente, tanto a questão da empregabilidade como a da geração de renda, e que permeiam as análises e as proposições sobre as políticas públicas voltadas para a qualificação profissional, que é o objetivo deste estudo.

2.4 Empregabilidade e geração de renda

2.4.1 A abolição do trabalho assalariado⁵

A aceleração da supressão de empregos em consequência da automação já era uma realidade na Europa ocidental durante a década de 50, vindo a intensificar-se ainda mais nos anos 70 e décadas seguintes. A generalização da automação nos diversos setores da economia elevou o nível de desemprego, mas por outro lado, a não-automação provocaria o sucateamento destes setores.

Do ponto de vista capitalista a automação é imprescindível. No entanto, ela coloca um problema de difícil solução para o sistema capitalista: de um lado, a supressão maciça e definitiva de emprego traduz-se por uma redução drástica da massa salarial

⁵ Síntese da análise desenvolvida por Benakouche; Barboza, op. cit., p.67.

distribuída; de outro lado, cria-se uma massa crescente de bens e serviços mercantis. Ou seja, o capitalista não tem um escoamento suficiente para os seus produtos, o que causa um sério problema no sistema como um todo.

Esta situação questiona o trabalho assalariado que Marx considerou como sendo o pilar da sociedade capitalista, na medida em que o salário sempre representou a remuneração do trabalhador para reproduzir-se como força de trabalho. Neste contexto é difícil imaginar, num futuro próximo, que a distribuição do produto social seja limitada exclusivamente àquela parcela de trabalhadores que tem empregos, vistos que estes representarão uma parcela reduzida da população global.

A nova sociedade, ainda em gestação, será formada tanto por trabalhadores-empregados, ainda que reduzidamente, e por um contingente cada vez mais expressivo de cidadãos que serão remunerados. Isso porque o trabalho assalariado dos indivíduos deixará de ser a única fonte de participação na distribuição das riquezas sociais. Conseqüentemente, a satisfação das necessidades individuais (alimentação, saúde, moradia etc.) se fará independentemente do emprego e, portanto, do salário. Isto implica que as noções de direito ao trabalho, de direito ao salário, irão gradualmente ceder lugar àquelas do direito à renda, do direito do cidadão à sua parte das riquezas sociais.

Em decorrência dessas transformações, as concepções relacionadas ao emprego passam a assumir novas feições, surgem novos conceitos com o objetivo de adequar tais concepções a estas mudanças. É neste contexto que emergiu a palavra empregabilidade, caracterizada por uma dubiedade sobre o entendimento do seu significado.

2.4.2 Os conceitos de empregabilidade

A palavra foi lançada por especialista em "*outplacement*", significando o conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o trabalhador preparado para qualquer organização (BRASIL, 1997, p. 10).

A origem do termo remete assim para um novo anglicismo, que está relacionado à organização e ao conceito de emprego. Porém, a utilização desta palavra acabou gerando

uma ambigüidade entre a maneira como passou a ser utilizada e as concepções teóricas que tratam do assunto.

Na Europa Ocidental e, sobretudo na França, a empregabilidade, vem sendo utilizada para "*designar características individuais de aptidão capazes de permitir a obtenção de um emprego*" (Gazier *apud* Menegasso, 1999). Nos EUA, autores como Bridges, entendem a empregabilidade como estando associada ao *trabalho autônomo dissociado de um empregador*, portanto não apresenta relação com o emprego.

Outros autores seguem na mesma linha utilizada por Bridges, e defendem também o entendimento de que a empregabilidade "é a capacidade de expandir alternativas de obter trabalho e remuneração sem a preocupação de trabalhar com vínculo empregatício" (Case; Franciatto *apud* Menegasso, op. cit.).

Assim a empregabilidade tanto é definida como sendo a capacidade de uma pessoa estar preparada para conseguir um emprego ou de manter-se empregada, como também é utilizada para designar a aptidão para a realização de qualquer atividade que se relacione ao trabalho sem vínculo empregatício.

No Brasil, o termo vem sendo utilizado indiscriminadamente assumindo as duas concepções, o que ao invés de facilitar o entendimento quanto às transformações e diferenciações porque passam atualmente o emprego e o trabalho, servem muito mais para confundir. A associação entre a palavra empregabilidade e emprego é muito clara e direta. Assim o termo mais apropriado para referir-se às duas situações seria "trabalhabilidade", porque englobaria tanto as situações inerentes ao emprego como ao trabalho. Este termo já foi inclusive mencionado em alguns documentos do MTE⁶, mas tem prevalecido a utilização pelo Ministério, da palavra empregabilidade referindo-se às duas situações.

Esta discussão sobre as formas como é utilizado o conceito de empregabilidade reveste-se de fundamental importância neste estudo de tese. A questão da qualificação profissional é aqui abordada tendo em vista o mercado formal de trabalho, constituído por empregos e salários, e o mercado informal, onde prevalece o trabalho sem vínculo empregatício, composto pela ocupação produtiva e geração de renda.

⁶ O documento "Habilidades, uma questão de competências?", apresenta a expressão trabalhabilidade para referir-se a "capacidade de uma pessoa manter-se no mundo do trabalho", já que o emprego é um artigo em extinção (BRASIL, 1996, p. 18).

Embora a conceituação de empregabilidade já tenha sido descrita na definição dos termos cabe reforçar que: adota-se o entendimento de que a "empregabilidade" é o conjunto de capacidades e competências que tornam a pessoa capaz de manter-se empregada ou de conseguir um novo emprego, *restringindo-se assim ao espaço das organizações, próprias do mercado formal de trabalho.*

O conceito de empregabilidade expressa melhor uma situação própria de países do primeiro mundo, onde a força de trabalho é muito melhor qualificada e onde não existe a informalidade e a expressiva variedade de ocupações dela resultante, como acontece no Brasil, na América Latina e demais países em desenvolvimento.

Para este contingente de trabalhadores que busca a sobrevivência junto ao mercado informal e que, em função dos baixos níveis de escolaridade e qualificação profissional, encontram-se excluídos do espaço das organizações e, por conseqüência, não se enquadram no conceito de empregabilidade adotado, é mais próprio discutir as dimensões do trabalho tendo como referência a geração de renda vinculada à ocupação informal.

Partindo-se destas referências conceituais, a qualificação profissional precisa, assim, ser definida também em torno destes dois eixos: empregabilidade e geração de renda.

2.4.3 Empregabilidade e Qualificação

Ao longo do séc. XX a qualificação profissional sempre esteve relacionada com o emprego. A empresa cumpria uma função de coesão social na medida em que assegurava o emprego, o salário e os benefícios sociais, promovendo assim a mobilidade profissional e social dos trabalhadores.

A dinâmica atual da modernização, faz com que as empresas assumam cada vez mais o domínio das mudanças tecnológicas e se submetam às novas exigências do mercado. Passam a surgir assim novos modos de estruturação do emprego como decorrência da luta em favor da competitividade. Neste ambiente competitivo, as empresas procuram adaptar as qualificações dos trabalhadores às transformações

tecnológicas, o que acaba transformando-se em uma espécie de seleção permanente, o que resulta na invalidação de muitos trabalhadores para os postos de trabalho afetados pela inovação. Para se precaverem de futuras mudanças tecnológicas, as empresas elevam o nível de qualificação e escolaridade exigidas para a admissão, excluindo assim também uma outra grande parcela de trabalhadores. A exigência por níveis maiores de qualificação nem sempre corresponde a imperativos técnicos (Castel, 1999, p. 516-518).

Disso decorre que as pessoas não qualificadas ou com pouca qualificação, correm o risco de não ter nenhuma alternativa para o desemprego, na medida em que os postos de trabalho aos quais estão aptos a ocupar, passam a ser preenchidos sempre por trabalhadores mais qualificados.

Diante deste processo, as políticas de qualificação com o objetivo de evitar o desemprego ou de se constituírem em uma alternativa para sair dele acabam por ter a sua eficácia questionada, uma vez que a melhoria das qualificações não se traduzem necessariamente em garantias de empregabilidade. Os trabalhadores de baixa qualificação ficam sempre sujeitos a uma situação de não-empregabilidade, face à elevação do nível geral de qualificação (Castel, op. cit., p. 520).

A acumulação capitalista faz com que a lógica das empresas seja a do mercado, voltada para a competitividade, a rentabilidade e a inovação. Ao se pensar as políticas de qualificação dentro desta lógica, impõe-se a necessidade de se pensar também, sobre um novo problema de grave dimensões, que é a não-empregabilidade dos trabalhadores que foram qualificados.

Diante deste problema, políticas que buscam orientar a qualificação com base nas demandas das empresas, portanto do mercado formal de trabalho, precisam ser analisadas e programadas detalhadamente, diante do risco de não apresentarem os resultados esperados quanto à empregabilidade dos trabalhadores.

Assim sendo, face às dificuldades de se adequar a qualificação com as *demandas* resultantes da *acumulação capitalista*, a outra alternativa é analisá-la sob a ótica da *acumulação autônoma*, que é a única que se rege pela *oferta* da força de trabalho. A acumulação autônoma tem se mostrado capaz de absorver uma significativa parcela de desempregados, propiciando a geração de renda.

2.4.4 Geração de renda e qualificação

2.4.4.1 A situação nos países desenvolvidos

A drástica redução dos empregos atinge de forma diferenciada as pessoas qualificadas e as desprovidas de qualificação. Para as primeiras, está se tornando cada vez mais difícil desenvolverem as suas vidas tendo como referência a construção de uma carreira profissional. Um novo fenômeno está ocorrendo nos países do primeiro mundo, que é o fim das carreiras profissionais.

Atualmente, a Inglaterra é o país aonde este processo vem ocorrendo de forma mais acelerada. O país que viu nascer os primeiros empregos, e com eles o surgimento das carreiras profissionais para os mais qualificados, assiste atualmente aos impactos resultantes das transformações do mundo do trabalho.

Para se ter uma idéia do que está ocorrendo na Inglaterra, basta analisar alguns números e dados referentes a situação atual dos trabalhadores deste país:

- Aproximadamente um quarto da força de trabalho da Grã-Bretanha é formada por trabalhadores de meio período;
- Contratos de trabalho de longo prazo que até recentemente representavam 50% da força de trabalho, a partir do ano 2000, já serão 40%;
- Dois terços das empresas britânicas não tem empregados, e apenas 11% possuem mais de cinco empregados;
- Na década de 80, os trabalhadores independentes (*free lances*) representavam 8% da força de trabalho, atualmente eles já representam 15% (Gray; Flores *apud* Carta, 2000, p.64-65).

Estes indicadores significam que: cresce o trabalho de meio período, cresce o número de microempresas, decresce o número de contratos de trabalho de longa duração e por último, aumenta o número de trabalhadores autônomos e independentes.

Neste cenário, as carreiras profissionais passaram a dar lugar a duas categorias de trabalhadores:

➤ *Wired* - no sentido literal, provido de arame ou fios elétricos - são polivalentes, saltam de projeto em projeto, em busca das melhores oportunidades, aceitam correr riscos, são desprovidos de qualquer compromisso com vocação ou profissão.

➤ Empresarial - não envolve necessariamente alguém que trabalhe para uma empresa, e sim, engloba aquelas pessoas que fornecem serviços ou produtos. (Ibid., p.65-66).

Estes trabalhadores caracterizam-se por serem altamente qualificados, por não seguirem uma carreira profissional, por não possuírem emprego e tão pouco salário. Assim os seu ganhos irão se constituir em renda.

Uma outra categoria de trabalhadores que tem também se difundido bastante nos países desenvolvidos é o chamado *self-employment*. Trata-se também de um trabalhador independente, que controla o seu processo de trabalho envolvendo a atividade em si, matérias primas, meios de trabalho, sendo assim, o proprietário dos meios de produção. O perfil deste trabalhador é ter idade entre 25 e 44 anos, ser chefe de família, morar com um parceiro, ser dono do imóvel que reside. Quanto à qualificação, distingue-se das outras anteriores, por ter como requisito possuir *alguma qualificação* (Bryson; White, 1996, p. 10).

A promoção de programas de apoio para os *self-employment*, no âmbito das políticas públicas, vem sendo utilizadas pelos países desenvolvidos como uma alternativa ao desemprego, sobretudo junto às pessoas de baixa renda. Atuam assim, no sentido de estimular o surgimento de microempresas com o objetivo de permitir a geração de renda para os desempregados.

Estes programas públicos de estímulo ao *self-employment* consistem em fornecer suporte financeiro, mercadológico, organizacional e qualificação, incentivando assim os desempregados a se tornarem autônomos, sócios de cooperativas e microempresários. A qualificação está centrada em treinamentos e aconselhamento gerenciais que buscam aumentar a taxa de sobrevivência das microempresas. O acesso a esses programas, em função das limitações de recursos, restringe-se a uma população alvo previamente definida, tendo prioridade pessoas que estão há mais tempo desempregadas e aqueles

que tem idade superior a 35 anos (por apresentarem maior probabilidade de sucesso) (Wilson; Adams, 1998, p.16-17).

Com relação as taxas de sobrevivência dos *self-employment*, elas situam-se em torno de 50% para os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerando o tempo de análise superior a 12 meses do início da atividade. (Ibid., p.16-17). O sucesso da atividade não está relacionado com um perfil de escolaridade superior ou qualificações acadêmicas, por parte dos microempresários bem sucedidos. Há contudo, evidências que qualificações técnicas e profissionais aumentam consideravelmente as taxas de sobrevivência (Bryson; White, op. cit. p. 58-70).

Com relação a renda gerada neste tipo de programa, ela é inferior ao ganho percebido pelos assalariados, e implica numa carga horária de trabalho bem maior do que a destes últimos. Por tratar-se da produção de bens e serviços não homogêneos, caracterizam-se por apresentarem um elevado grau de diversidade nos rendimentos, se comparados ainda, com os ganhos dos assalariados.

Assim como os países industrializados, o Brasil também começa a esboçar os primeiros passos, por meio de suas políticas públicas, em direção a programas que objetivem a geração de renda ou que gerem novos empregos.

2.4.4.2 A situação no Brasil

A experiência brasileira no campo das políticas públicas é bastante recente. Os programas de geração de renda surgiram no Brasil em meados da década de 80, por iniciativa de organismos internacionais – multilaterais, governamentais ou privados⁷. O objetivo destes programas é utilizar o microcrédito como instrumento da (nova) política social. Face às dimensões do desemprego, tais iniciativas visam oferecer aos trabalhadores alternativas de geração de renda e inserção no processo produtivo, estimulando a capacidade empreendedora e a busca da auto-sustentação.

⁷ Destacam-se as seguintes instituições: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social), GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) e a Fundação Friedrich Naumann.

Influenciado por esta iniciativa pioneira em nosso país, o governo federal passou a implementar programas desta natureza, baseados na concessão de financiamentos. Em 1994, a partir de decisão do CODEFAT, foi criado o PROGER e bem mais recentemente o BNDES promoveu o seu Programa de Crédito Produtivo Popular.

De 1995 até 1998, o PROGER utilizou recursos do FAT da ordem de R\$1.480.229.000 em linhas especiais de crédito a pequenas e microempresas do mercado formal da economia, bem como para as iniciativas produtivas próprias da informalidade. Com relação a linha de crédito disponível para o mercado informal com limite estabelecido em R\$ 5.000,00 por pessoa física, muito pouco pode ser utilizado em função da exigência do Banco do Brasil de garantias reais para concessão dos empréstimos. Tal exigência mostrou-se incompatível com o perfil de baixa renda e situação de precariedade social e econômica dos possíveis tomadores desses empréstimos (BRASIL, 1999a, p.5).

A tabela 2.2 demonstra, com base nos dados de Santa Catarina, que o mercado informal representou em média 1% da aplicação dos recursos do Proger urbano. Esta situação deve mudar com a criação de um fundo de aval, para permitir que até 80% dessas garantias necessárias para concessão do empréstimo, sejam cobertas pelo fundo. As linhas de crédito para as associações produtivas, cooperadas e para recém-formados em cursos superiores alcançaram uma participação um pouco mais significativa, conforme demonstra ainda a tabela 2.2.

Tabela 2.2 - Demonstrativo da aplicação de recursos do FAT no Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER Urbano (Santa Catarina)

ANO	Nº Municípios com Operações Financeiras	Agente financeiro	Valor Aplicado	Quantidade de Projetos Financiados	Nº de Empregos Previstos	Média de	Média de
						Recursos Aplicados por Empregos Gerados	Empregos Gerados por Contrato
1995	75	BB	13.784.817,43	534	3.898	R\$3.536,00	7,3%
1996	96	BB	12.906.021,95	566	2.447	R\$2.244,22	4,3%
1997	91	BB	11.884.229,40	409	3.100	R\$6.253,93	3,5%
	75	CEF	7.502.885,35	463			
1998	91	BB	4.499.173,45	221	2.258	R\$6.530,00	2,6%
	94	CEF	12.206.589,00	765			
Total			62.783.716,58	2.958			

Fonte: CETE/SC, Março 1999.

A eficácia do programa de geração de renda depende também da sua articulação com os demais programas custeados pelos recursos do FAT, e que tem se constituído em um desafio ainda a ser alcançado. Apenas para exemplificar, deveria existir uma cláusula contratual para os beneficiários do PROGER, obrigando-os à realização de Cursos de Qualificação do FAT voltados para o empreendedorismo.

A outra questão que precisa ser levada em conta para a melhoria da eficácia do PROGER é a profunda heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, com praticamente 50% de sua força laboral constituída de trabalhadores “por conta-própria” e em ocupação do mercado informal. Esta realidade reforça ainda mais o argumento da necessidade de se diversificar os instrumentos de operacionalização do programa.

Estas proposições não devem ser vistas como um incentivo para agravar o grau de exclusão dos trabalhadores, ou a própria heterogeneidade, que tem sido uma crítica comum à estes programas. Porém, a outra alternativa seria esperar a “auto-regulação do mercado” ou o equacionamento correto da política macroeconômica. Todas as duas opções significam deixar os trabalhadores jogados à sua própria “sorte” ou ao seu desamparo. O entendimento da atuação da política pública de trabalho e renda e seus

programas visando a empregabilidade ou geração de renda, passam necessariamente pela compreensão do funcionamento das tendências do mercado de trabalho.

CAPÍTULO 3

3 MERCADO DE TRABALHO

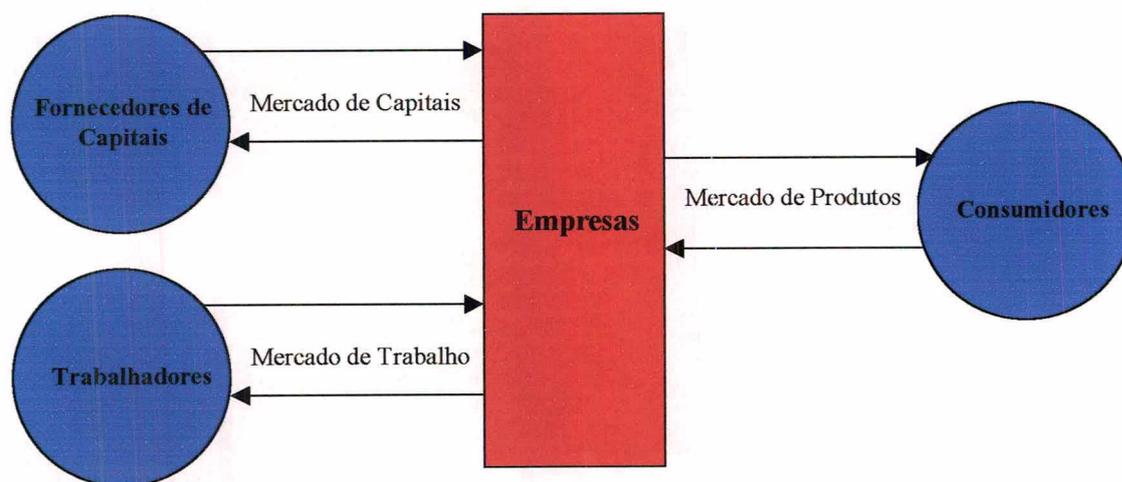
3.1 Como funciona o mercado de trabalho

Todo mercado tem compradores e vendedores. No mercado de trabalho os compradores são os empregadores e os vendedores são os empregados. Este mercado possui suas próprias características que o diferenciam dos demais mercados como o mercado de produtos ou financeiro, para exemplificar. No mercado de trabalho interagem determinados condicionantes que não estão presentes nos demais mercados. Questões como o ambiente de trabalho, o risco de acidentes, a personalidade de gerentes e trabalhadores, percepções diferentes da relação empregador/empregado, horário de trabalho, o contrato "justo", etc. Todos estes aspectos permeiam as transações empregatícias. Há ainda uma série de instituições que normatizam este mercado e toda uma legislação a ser cumprida. Todos estes aspectos influenciam o mercado de trabalho.

O mercado de trabalho com estas características denomina-se de mercado formal de trabalho, que é o que contempla as relações contratuais de trabalho. Em contraposição a este existe o mercado informal de trabalho, que tem o seu funcionamento regido pela mínima interferência governamental, e está intrinsecamente ligado ao que ocorre no núcleo de produção capitalista e ao próprio mercado formal de trabalho.

Para que as empresas sobrevivam no sistema capitalista, precisam operar com sucesso em *três mercados*: O *mercado de trabalho* que envolve as empresas e os trabalhadores, o *mercado de capitais* onde são adquiridos os principais insumos e o *mercado de produtos* onde ocorre a venda da produção, conforme demonstra a figura 3.1.

FIGURA 3.1 - Interface das Empresas X Mercados



Fonte: Eheremberg; Smith, 2000, p.41.

Na interação entre as empresas e o mercado de trabalho, centram-se a maioria das análises e estudos deste mercado, que giram em torno da demanda e da oferta da mão-de-obra. Pelo lado da demanda do mercado de trabalho estão os empregadores, cujas decisões sobre a contratação de mão-de-obra são influenciadas pelas condições dos três mercados. No lado da oferta do mercado de trabalho estão os trabalhadores, a quem cabe a decisão de ser contratado ou não, do porque, onde e como trabalhar (Eheremberg; Smith, op.cit., p. 40).

As análises do mercado podem ser elaboradas tanto a partir da demanda quanto da oferta. Aquelas que partem de uma perspectiva centrada na oferta de mão-de-obra são geralmente decorrentes da falta de correspondência entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho. Por outro lado, as análises decorrentes da demanda estão relacionadas aos aspectos conjunturais da economia. Tais análises geralmente estão associadas aos diagnósticos sobre o desemprego.

3.2 Análise da oferta do mercado de trabalho

Para explicar as análises vinculadas à oferta, um bom exemplo é imaginar uma determinada situação onde exista mercado de trabalho (oferta e demanda) para um trabalhador com um certo perfil ou qualificação profissional. Se ocorrer redução na demanda por este tipo de trabalhador ou elevação na demanda por um trabalhador com outro perfil, a oferta precisará se ajustar a esta nova situação. Para que isto ocorra, precisará haver investimentos em qualificação ou requalificação desta oferta de mão-de-obra, possibilitando novamente o ajuste entre oferta e demanda (Ramos; Freitas, 1998, p. 65).

Uma outra ocorrência vinculada à oferta do mercado de trabalho, e que implica também na necessidade de qualificação para permitir o ajuste entre oferta e demanda, decorre de um fenômeno conhecido como *hysteresis* e que indica que o desempregado se encontra nesta situação porque assim se encontrava ontem, ou seja, o desemprego de hoje é explicado pelo de ontem. Tal fenômeno está associado ao desemprego de longa duração (mais de um ano) e deriva da rapidez das mudanças tecnológicas, que para o trabalhador desempregado implica na perda gradativa de habilidades na medida em que o tempo passa (Ibid, p.69).

Para fazer frente a esta situação e reduzir os fenômenos de hysteresis, a recomendação (partindo da análise da oferta) é de incentivar políticas de qualificação e requalificação permanentes para os desempregados, permitindo assim que eles estejam aptos a ocupar os postos de trabalho que venham a surgir.

As políticas de qualificação profissional que atuam pelo lado da oferta de trabalho são uma maneira de compatibilizar o perfil da oferta com o da demanda de trabalho. Outras formas são através da análise da demanda.

3.3 Análise da Demanda do Mercado de Trabalho

A demanda por trabalho é influenciada pelos aspectos conjunturais da economia, que em última análise, repercutem na demanda de produtos e, conseqüentemente, nas

quantidades de mão-de-obra e capital, necessários para fazer frente às necessidades do mercado consumidor. Assim a demanda de mão-de-obra é afetada pelas mudanças que ocorrem com uma ou mais dessas três forças: conjuntura econômica, demanda de produto e capital.

A dinâmica do mercado de trabalho está subordinada ao desempenho geral da economia. Quando as taxas de crescimento do mercado de produtos estão baixas ou as taxas de juros do mercado de capitais estão altas, se estabelece a redução da atividade econômica, então as empresas passam a demandar menos mão-de-obra no mercado de trabalho, gerando o desequilíbrio entre os níveis de oferta e demanda. Tal situação faz emergir o desemprego ou força o aumento das taxas de desemprego, se elas já existiam.

Nos últimos anos da década de 90, o Brasil começou a conviver com taxas de desemprego consideradas altas, situadas em torno de 8% (BRASIL, 1998, p.,28), o que intensificou o debate sobre a natureza e os componentes que levaram a estes índices. No centro deste debate insere-se o papel do Estado que, por meio das políticas públicas de trabalho e renda, procura minimizar os custos sociais e econômicos do desemprego e gerar ações que a curto, médio e longo prazo permitam novamente o ajuste entre a oferta e a demanda do mercado de trabalho.

A eficácia de tais ações, resultantes da aplicação destas políticas, está diretamente relacionada com as características do mercado de trabalho. Portanto, para se avaliar melhor a atuação destas políticas e poder contribuir para a sua melhoria, no que se refere à qualificação do trabalhador, é imprescindível a análise das informações sobre o desempenho e as tendências deste mercado.

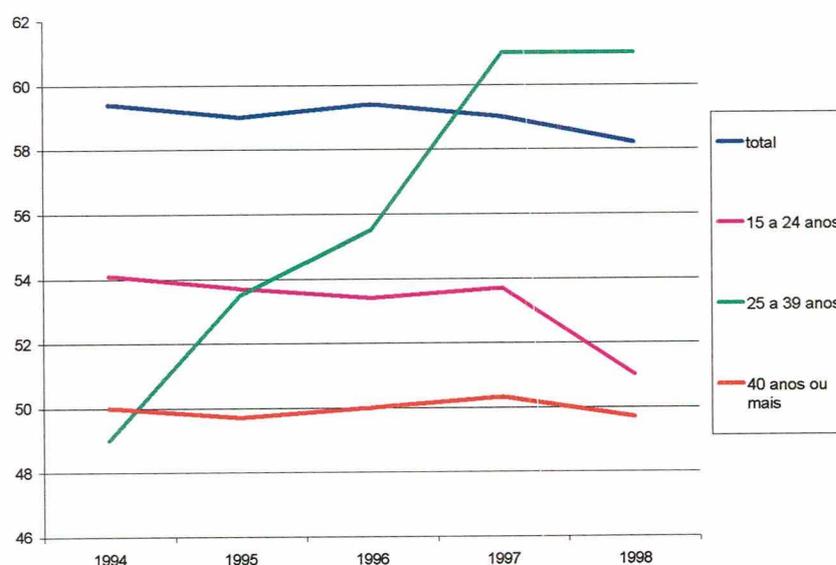
3.4 Tendências do mercado de trabalho brasileiro

A análise do desempenho do mercado de trabalho, conforme já foi citado, é na essência, o exame das dinâmicas de oferta e de demanda de trabalho, ou seja, do número de pessoas que entram e saem do mercado (a "oferta") e do número de vagas abertas e fechadas pelas empresas (a "demanda"). São esses dois componentes que determinam a taxa de desemprego, os salários e a produtividade do mercado formal de trabalho.

3.4.1 Mercado formal de trabalho

Durante a década de 90 algumas alterações importantes ocorreram no mercado formal e merecem ser devidamente analisadas. Em primeiro lugar, desde 1994 está ocorrendo uma queda substancial da oferta de trabalhadores na faixa etária entre 15 e 24 anos. Conforme a Figura 3.2, a participação nessa faixa etária caiu de 54% para 51% da população entre 1994 e 1998. Em segundo, aumentou a participação das pessoas com idade compreendida entre 25 e 39 anos.

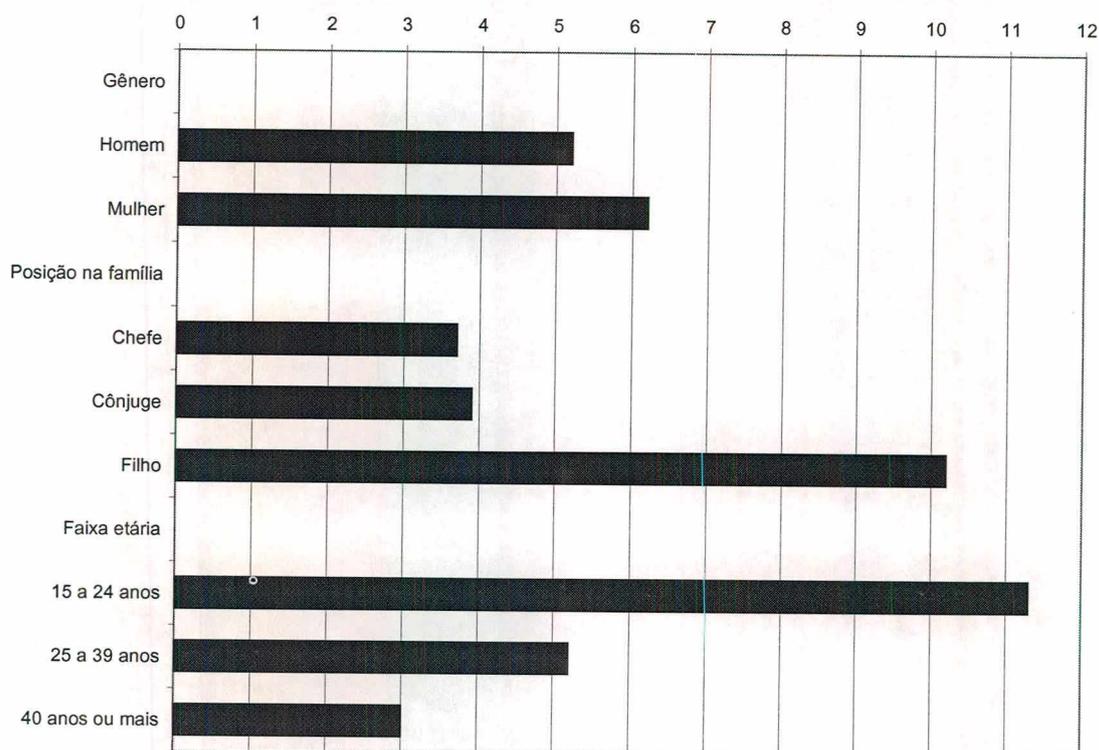
Figura 3.2 – Taxa percentual de participação total e por faixa etária no Brasil metropolitano – 1994/98



Fonte: IBGE/PME *apud* Amadeo, 1999, p. 38

Outra forma de avaliar a situação dos jovens (15 a 24 anos) no mercado formal é através dos percentuais médios de desemprego no Brasil metropolitano, Figura 3.3, onde observa-se que a taxa de desemprego nesta faixa etária é mais que o dobro daqueles que se encontram na faixa de 25 a 39 anos. O mesmo gráfico, ao apresentar o desemprego em relação a posição dos trabalhadores na família, reforça a exclusão ou auto-exclusão a que estão submetidos os jovens. Eles aparecem neste item na condição de filhos, com taxa semelhante as da faixa etária.

Figura 3.3 – Taxa percentual média de desemprego no Brasil metropolitano –1997

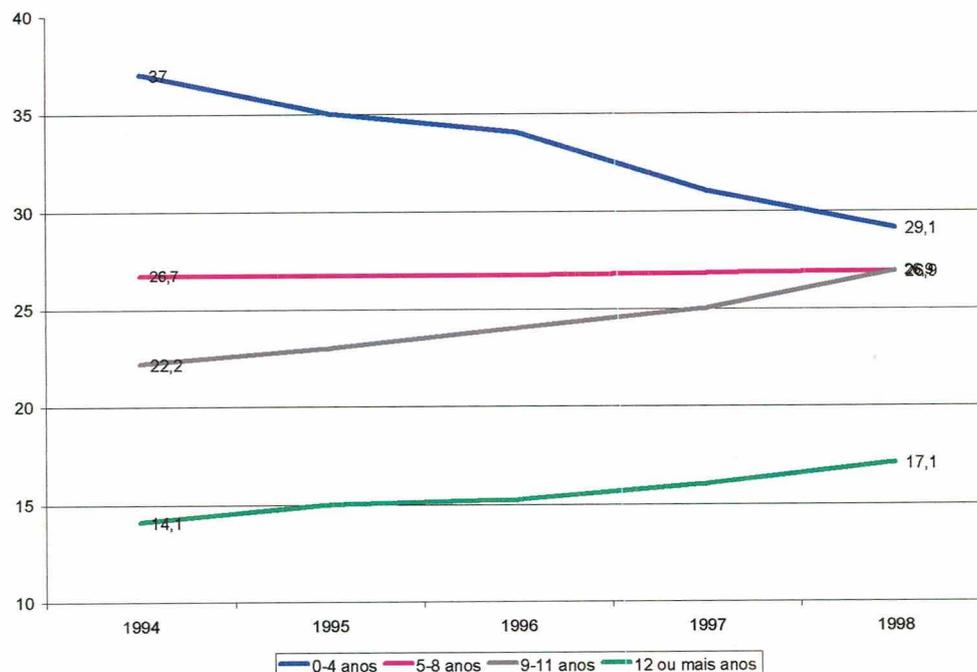


Fonte: IBGE/PME *apud* Amadeo, op. cit., p.49

Duas explicações podem ser dadas para a substituição que está ocorrendo de trabalhadores mais jovens por trabalhadores mais maduros: a primeira, é o aumento do grau de exigência das empresas por trabalhadores mais experientes e mais qualificados, que é o que oferecem os trabalhadores mais maduros; a segunda, é que os mais jovens estão postergando sua entrada no mercado de trabalho, provavelmente porque preferem ficar mais tempo na escola ou em cursos de qualificação profissional, porque as empresas estão recrutando trabalhadores com maior qualificação.

Uma outra questão importante a ser analisada está relacionada à escolaridade. A Figura 3.4, demonstra que entre 1994 e 1998 o emprego de trabalhadores com menos de cinco anos de estudo caiu 8%. Ao mesmo tempo, observa-se que a parcela de trabalhadores com mais de 9-11 anos, combinada com a faixa de mais de 12 anos de estudo aumentou idênticos 8 pontos percentuais, elevando-se de cerca de 36% para 44%, e o emprego de trabalhadores com cinco 5 a 8 anos de estudo manteve-se estacionado em torno de 27%.

Figura 3.4 – Composição do Emprego por Escolaridade



Fonte: IBGE/PME *apud* Amadeo, op. cit., p.41.

Uma pesquisa realizada na região metropolitana de São Paulo, pelo Centro de Solidariedade ao Trabalhador, que atua no preenchimento de vagas para as empresas da região, revelou que do total de 285 mil trabalhadores candidatos à emprego inscritos neste Centro, apenas 2,6% com escolaridade entre zero e quatro anos de estudo conseguiram ser contratados, ao passo que para aqueles que possuíam oito anos de estudo, o índice de contratação subiu para 26% (F.S.P., 1999, p.10).

Ainda com relação à Grande São Paulo, segundo a Fundação Seade-Dieese, houve na última década uma forte redução na contratação de trabalhadores que possuem apenas de zero a quatro anos de estudo, e acréscimo nos segmentos que apresentam a partir de oito anos de escolaridade, como mostra a Tabela 3.1.

Tabela 3.1 – Grau de escolaridade dos ocupados (em porcentagem)

Ano	Escolaridade							
	analfabeto	até a 4ª série	1º grau incompleto	1º grau completo	2º grau incompleto	2º grau completo	3º grau incompleto	3º grau completo
1988	6,10	35,04	18,04	11,41	5,37	11,77	3,68	8,56
1990	4,99	32,68	17,84	11,79	6,06	13,03	3,99	9,61
1994	4,64	28,72	15,67	12,36	6,64	15,55	4,28	12,14
1995	5,03	27,26	15,87	12,20	6,81	16,29	4,28	12,27

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE, *apud* Alves, 1997, p. 153.

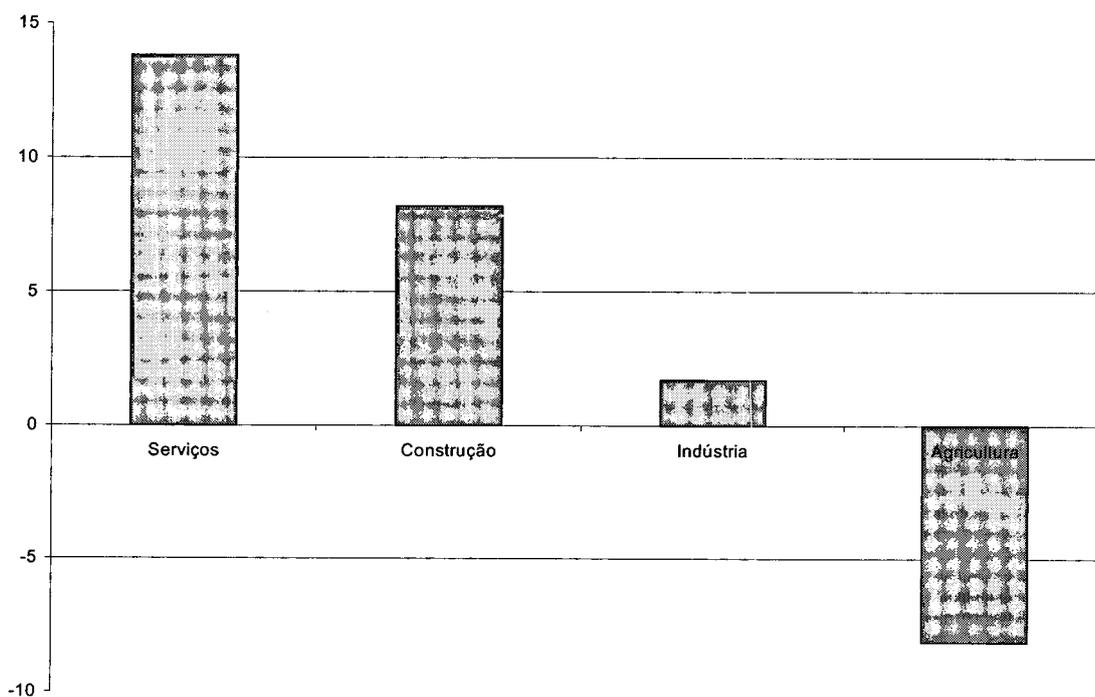
Com base nestas estatísticas sobre a escolaridade dos trabalhadores ocupados no mercado formal da economia, é possível emitir algumas conclusões:

- Está havendo elevação do perfil educacional dos trabalhadores ocupados.
- As empresas estão exigindo trabalhadores mais qualificados para a contratação.
- Trabalhadores com o grau de escolaridade de 0 até 4 anos, ou com o primeiro grau incompleto, estão sendo alijados do mercado formal de trabalho.
- Trabalhadores com o primeiro grau completo apresentam baixas condições de empregabilidade.
- Há boas condições de empregabilidade para trabalhadores com o segundo e terceiro grau completo.

Outra transformação importante no mercado formal de trabalho vem ocorrendo na distribuição de vagas por setor da economia. A Figura 3.5 demonstra que o setor industrial está praticamente estagnado quanto a geração de empregos, enquanto que na agricultura está havendo uma forte redução de empregos.

Em compensação, no período analisado houve uma forte geração de empregos no setor serviços (14% de crescimento) e no setor de construção civil (8% de crescimento). Tais números refletem uma tendência que é semelhante ao que vem ocorrendo em outros países em desenvolvimento.

Figura 3.5 – Taxa percentual de crescimento do emprego, por setor da economia no Brasil – 1992/96



Fonte: IBGE/PNAD *apud* Amadeo, op. cit., 1999, p.42.

Todas estas transformações que estão ocorrendo no mercado formal de trabalho resultam de um ambiente altamente competitivo interna e externamente, onde as empresas passaram a incorporar inovações tecnológicas e gerenciais, aumentando assim a demanda por trabalhadores mais qualificados. Este processo, típico da década de 90, fez com que aumentasse a produtividade do trabalho principalmente no setor industrial, reduzindo a geração de novas vagas. Neste contexto, fica difícil afirmar que foi a falta de dinamismo da economia brasileira que originou o baixo crescimento do emprego. É mais provável que os ganhos de produtividade tenham sido muito maiores que as taxas de crescimento da economia, gerando esta situação (Amadeo, 1999, p.44).

Associada ao aumento da taxa de desemprego verificada no mercado formal de trabalho, a década de 90 caracterizou-se também pelo aumento do grau de informalidade do mercado de trabalho. Como são múltiplas as causas da informalidade no Brasil, torna-se necessário explicar melhor o que vem ocorrendo no mercado informal e também quais as suas tendências.

3.4.2 Mercado informal de trabalho

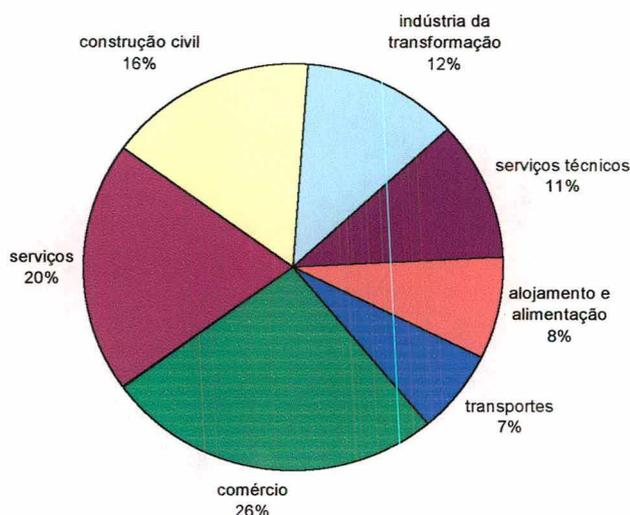
Em termos gerais, o mercado informal de trabalho apresenta como característica fundamental a realização de atividades que geram renda, sem que exista uma regulamentação institucional, em comparação às atividades similares do mercado formal, que estão reguladas. Tal conceito pode abarcar situações muito distintas, como um vendedor ambulante ou um consultor de software. Sendo assim, este mercado é composto por algumas categorias ocupacionais próprias, tais como: trabalhador autônomo, empreendedores de unidades informais, trabalhadores assalariados de unidades produtivas informais, trabalhadores familiares não remunerados, serviço doméstico, etc.¹

Dentro deste mercado coexistem categorias ocupacionais e atividades produtivas que são basicamente de subsistência com outras que exigem um certo potencial de desenvolvimento, devido às suas relações com o mercado e ao tipo de combinação exigida quanto aos fatores de produção.

A atuação do mercado informal no Brasil ocorre em diversos setores da economia: segundo levantamento realizado pelo IBGE em 1997, como mostra a Figura 3.7, o comércio lidera com 26% de participação na atividade informal, seguido pelo setor de serviços com 20%, construção civil 16%, indústria da transformação 12%, serviços técnicos 11%, alojamento e alimentação 8% e transportes com 6,7%. Segundo estimativas preliminares do IBGE, esta significativa fatia do mercado de trabalho contribui com 8% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, R\$ 68 bilhões (Kfuri, 1999, p.1).

¹ O IBGE definiu a atividade informal como aquela compreendida por todas as atividades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal ou secundária de seus proprietários (LOPES, 1996, p. 29-30).

Figura 3.6 – A Atuação do Mercado Informal no Brasil em 1997.



Fonte: IBGE, 1997, p.29.

No mercado informal de trabalho, em 1997, existiam 9.477.973 empresas informais, sendo que destas, 86% possuíam apenas uma pessoa ocupada, que era o proprietário, ou seja, eram empreendimentos de trabalhadores por conta própria que trabalhavam sozinhos. Os outros 14% eram pequenos empregadores com o máximo de 5 empregados (IBGE, 1999, p.29).

Nos últimos 5 anos, estas empresas informais em quase a sua totalidade, representadas por "97% da amostra, não receberam qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira. A grande maioria dos empreendedores informais (84%) iniciou o negócio sozinho, sendo que 33% não precisou de capital para iniciar o empreendimento" (Ibid, p.31-32).

A falta de assistência e apoio técnico ficam comprovados pelas respostas apresentadas com relação a principal dificuldade encontrada nos últimos 12 meses. A grande maioria apontou a *falta de clientes* como principal dificuldade, aparecendo também com menor incidência (pelo grau de importância): "*concorrência muito grande, baixo lucro e falta de capital próprio*" (Ibid, p.66).

Quanto ao problema da falta de clientes, concorrência e baixo lucro, são questões

remete diretamente para a necessidade de se priorizar a qualificação para estes trabalhadores. Estes dados permitem concluir ainda que, a qualificação e assistência são muito mais relevantes que o apoio financeiro e de crédito.

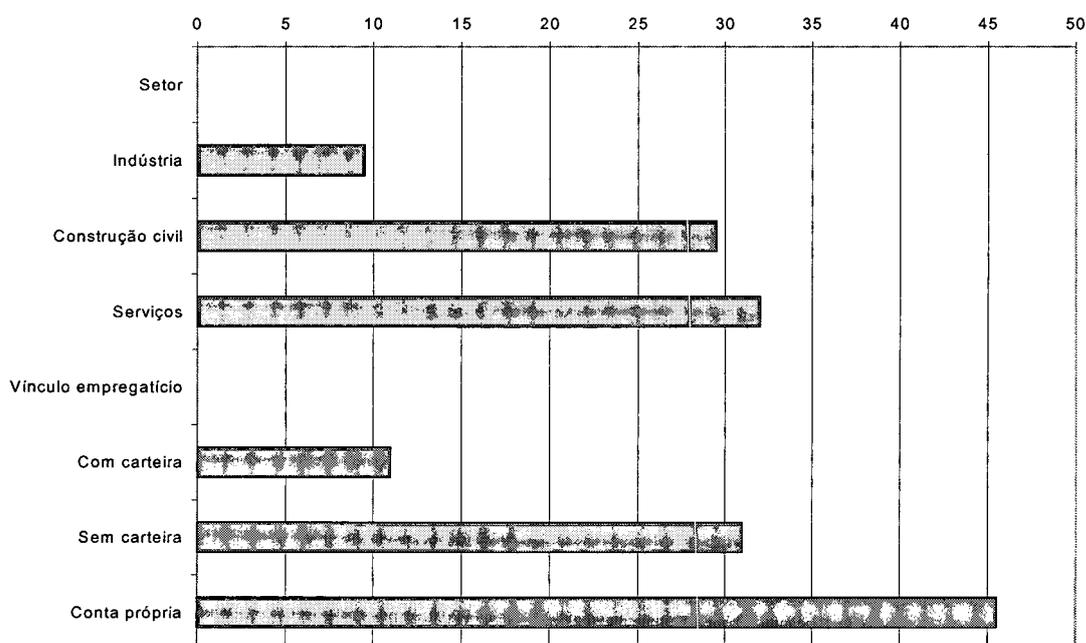
Estas microempresas informais geravam em 1997, ocupação e renda para 12.870.421 pessoas no Brasil, o que corresponde a soma dos empregados na indústria de transformação e em serviços públicos do mercado formal. O motivo que levou estas pessoas a trabalharem no setor informal foi a dificuldade de encontrar emprego em decorrência da baixa escolaridade. Com relação ao nível de escolaridade destes trabalhadores, 68% encontram-se na faixa do 1º grau (53% incompleto e 15% completo), outros 23% na faixa do 2º grau e 9% no 3º grau. Isto significa que a grande maioria dos trabalhadores do mercado informal caracteriza-se por apresentar baixa escolaridade, chegando a representar aproximadamente 2/3 do total desta mão-de-obra (IBGE, op. cit., p.69).

Com relação à renda, ela situa-se em média em torno de R\$ 240,00 e muda muito conforme a região, tipo de atividade e grau de instrução (Ibid, p.31 e 47). Para reforçar esta afirmação sobre as possíveis variações da renda obtida pelos trabalhadores, o IBGE chama a atenção para uma importante questão: a grande maioria das pessoas pesquisadas era de baixa escolaridade. Caso estivessem empregadas no mercado formal de trabalho ganhariam no máximo R\$ 280 (dois salários mínimos). Como trabalhadores autônomos ou por conta própria, atuando como empreendedores, o rendimento médio fica entre R\$ 400 e R\$ 1.000 (Ibid, p.32).

Ainda sobre a questão da renda, cabe destacar que no mercado formal ela engloba os salários recebidos mais os rendimentos ou benefícios legais, ao passo que no informal, significa os ganhos obtidos por meio da atividade, ocupação ou negócio próprio.

Ao se comparar o crescimento dos salários (mercado formal) com a renda (mercado informal) no período compreendido entre 1993-97, conforme mostra a Figura 3.7, observa-se que os trabalhadores com carteira assinada (mercado formal) tiveram um aumento real de renda da ordem de 11%, enquanto os sem carteira assinada trabalhadores (mercado informal), obtiveram um ganho de 30%, e os autônomos ou por conta própria um elevado ganho de 45%.

Figura 3.7 – Variação percentual do rendimento médio real no Brasil – 1993/97



Fonte: IBGE/PME *apud* Amadeo, *op. cit.*, p.50.

Com relação ao crescimento do rendimento dos trabalhadores por setores da economia, a Figura 3.7 demonstra ainda que a indústria apresentou um crescimento de 10%, enquanto a construção civil e o setor de serviços, onde atuam os dois mercados (formal e informal), e onde se concentram os trabalhadores de menor renda, o crescimento se situou em torno de 30%.

Uma outra questão que também deve ser considerada com relação ao crescimento do mercado informal é que ele ocorre de maneira diferenciada conforme as regiões geográficas do Brasil. Segundo o IBGE, em 1997 a Região Sudeste apresentava a maior concentração de atividades informais, representando 47.5% do total. Depois seguiam-se a Região Nordeste com 26%, Região Sul com 15%, Região Centro-Oeste com 7% e Região Norte com 5% (Kfuri, *op.cit.*, p.1).

Várias razões explicam tal distribuição, mas duas podem ser destacadas: uma delas está relacionada com as condições climáticas presentes no Nordeste, Rio de Janeiro e no Sudeste, que devido a ausência de inverno rigoroso permitem durante todo o ano, a execução de atividades econômicas informais em espaços abertos. Uma outra

explicação, mais especificamente com relação a expressiva concentração da informalidade na Região Sudeste, deriva do fato de que é esta região onde ocorre a maior concentração da PEA do país.

Apenas a região sudeste responde por aproximadamente 56% do total de empregos existentes no mercado formal de trabalho do Brasil, relativos ao período 1990-1995 (BRASIL, 1998, p. 62). Contando com esta expressiva participação na PEA e no número de empregos do mercado formal, é natural que a região sudeste apresente também a maior concentração de trabalhadores informais do país, destacando-se os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

A forte presença da economia informal no Rio de Janeiro ficou evidente com os resultados obtidos pelo IBGE ao realizar a primeira pesquisa sobre o mercado informal, que ocorreu na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1996. Os resultados desta pesquisa, realizada através de uma amostra domiciliar para identificar as atividades econômicas desenvolvidas em unidades produtivas informais, demonstraram a existência de 444.420 empresas informais² que ocupavam 559.974 pessoas. Para se ter uma idéia do alcance destes números, no mesmo ano da realização da pesquisa, o número de empresas registradas no Cadastro de Atividades Econômicas da Prefeitura do Rio de Janeiro, registrava um total de 156.331 contribuintes (mercado formal) (Lopes, op. cit., p.41). Isto significa que para cada empresa do mercado formal, existem três no informal.

Com base ainda no universo pesquisado, foi possível fazer outras considerações sobre a informalidade no Rio de Janeiro:

➤ A grande maioria das empresas (93%) não apresentam qualquer tipo de constituição jurídica.

➤ Cerca de 95% do total declararam não possuir qualquer tipo de endividamento. O que demonstra a inexistência de instrumentos adequados de suporte financeiro para este tipo de atividade.

²A pesquisa definiu empresas informais, como sendo a atividade econômica de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores, com até cinco empregados e moradores de áreas urbanas. Nos resultados da pesquisa foi constatado que o número de trabalhadores por conta própria representava 91% do total. Portanto conclui-se que empresa neste estudo assume uma conotação preponderantemente de atividade empresarial individual.

➤ Com relação ao tempo de funcionamento das empresas do mercado informal, 53% declararam ter cinco anos ou mais de funcionamento, 30% mais de dez anos e 11% menos de um ano de funcionamento. Estes números indicam a perenidade dos negócios informais.

➤ Do total das 559.974 pessoas que estavam atuando no mercado informal, a maior concentração ocorre na faixa etária de 18 a 39 anos (48% do total), e 40% na faixa de 40 a 59 anos.

➤ Quanto à escolaridade, 68% enquadravam-se na categoria do 1º grau incompleto e completo, 18% com o segundo grau completo e 14% com curso superior (Ibid, p.42-47).

Estes resultados do Rio de Janeiro são semelhantes aos apresentados pela pesquisa de abrangência nacional realizada pelo IBGE em 1997 (citada no início deste capítulo). É possível assim, estabelecer o perfil das pessoas que estão atuando na informalidade no Brasil, no que diz respeito à faixa etária e escolaridade. Metade do contingente destes trabalhadores é formada por pessoas com idade entre 18 e 38 anos, e a grande maioria (70%) apresentam escolaridade inferior ao 1º grau.

Outros países da América Latina apresentam o mesmo perfil de trabalhador. No Peru, por exemplo, os resultados de um estudo realizado em 1998 sobre o mercado informal, constatou que as pessoas na faixa etária de 15 a 34 anos correspondiam a 49.2% deste mercado, e na faixa de 35 à 54 anos, representavam 37.8%. Com relação a escolaridade, 70.1% tinham o primeiro grau incompleto (Chavez; de la Flor, 1998, p.134).

Pode-se assim concluir que há uma tendência do mercado informal em abrigar, em sua maioria, trabalhadores na faixa etária de 15 a 38 anos e com baixa escolaridade.

3.5 A situação do mercado de trabalho em Santa Catarina

O mercado de trabalho em Santa Catarina, avaliado a partir do nível de emprego anual, deveria criar a cada ano 40 mil novos postos de trabalho para atender ao

contingente de pessoas (jovens) que neste período ficam aptas para entrar no mercado, resultante da taxa de crescimento da PEA catarinense. No entanto, os últimos anos têm sido marcados pelo déficit de empregos (fechamento de vagas) com destaque para o ano de 1998, que apresentou o expressivo déficit de 9 mil empregos. Resultados como estes, aliados com o crescimento da PEA estadual, têm se constituído em problema no mercado formal de trabalho em Santa Catarina (D.C., 31/05/98, p.6).

3.5.1 O mercado formal em Santa Catarina

De acordo com o IBGE, a PEA catarinense passou de 2.160.372 pessoas em 1990 para 2.544.981 em 1997. Isto significa que neste período houve um acréscimo de 17,8% da PEA, ou ainda, que 384 mil novos trabalhadores tentaram se inserir no mercado de trabalho. Porém, nesse mesmo período, foram desativadas 102 mil vagas formais. Esta combinação de crescimento da PEA com o número de empregos desativados, sugere um déficit em relação ao mercado formal de 490 mil vagas (SINE/SC, 1999, p.3).

Os dados relativos à evolução do emprego formal com relação à escolaridade dos trabalhadores no período compreendido entre 1986 a 1998, apontam para uma forte redução do número de empregos para os trabalhadores que possuem o 1º grau incompleto que era de 38% (1986) e passou para 26% em 1998, de acordo com levantamento realizado pelo SINE/SC. Por outro lado, com relação aos trabalhadores com o 2º grau (Incompleto e completo) houve um acréscimo expressivo na participação, passando de 18% (1986) para 28% (1998) (Ibid, p. 7).

Ao se analisar conjuntamente as duas situações, o déficit de aproximadamente 500 mil vagas aliado à brusca queda de emprego para as pessoas com o 1º grau incompleto, pode-se inferir que um expressivo contingente de trabalhadores, terão a informalidade como única opção de acesso ao trabalho e à obtenção de renda, por falta de inserção no mercado formal. Segue-se, portanto, a mesma tendência apresentada anteriormente.

3.5.2 Mercado informal de trabalho em Santa Catarina

Segundo o IBGE, na pesquisa sobre a Economia Informal Urbana - 1997, no que se refere a Santa Catarina, 46% dos trabalhadores do mercado informal encontram-se na faixa de escolaridade do 1º grau incompleto e outros 17% com o 1º grau completo, 27% com escolaridade de 2º grau e 9% com o 3º grau. Isto significa que o mercado informal em Santa Catarina é formado em 63% por trabalhadores com o nível de escolaridade de 1º grau (IBGE, 1999a, p.88).

Constituindo-se assim por 2/3 de trabalhadores com escolaridade de primeiro grau, o mercado informal em Santa Catarina, possui ainda 270.274 microempresas (não-agrícolas, com até 5 empregados), gerando ocupação e renda para 394.207 trabalhadores e uma receita total em 1997 de R\$ 534 milhões (Ibid, p.67,70 e 88). Estas empresas informais apresentaram em SC a seguinte distribuição, segundo o grupo de atividade (Ibid, p. 68):

Indústria de transformação e extrativa mineral.....	14,8%
Indústrias da construção.....	19,2%
Comércio de mercadorias.....	21,8%
Serviços de transporte.....	6,1%
Serviços de alojamento e alimentação.....	6,3%
Serviços (reparação, pessoais, domiciliares).....	19,5%
Serviços técnicos e auxiliares.....	12,3%

Na distribuição acima três grupos de atividade destacam-se em relação aos demais, respondendo por 60% do mercado. São eles: *indústria da construção, comércio de mercadorias e serviços (reparação, pessoais, domiciliares)*. Outros dois grupos respondem juntos por 28% do mercado: *indústria da transformação e serviços técnicos auxiliares*. E por fim, outros 12% ficam por conta dos *serviços de transporte e serviços de alojamento/alimentação*.

Esta distribuição por atividade permite que se estabeleça para quais "setores" ou

grupo de atividades devem ser dirigidas as ações de qualificação em Santa Catarina, no que se refere ao mercado informal. Tais indicadores assumem, assim, uma função estratégica na definição desta política pública voltada para a geração de renda.

Além desta abordagem do mercado informal, realizada por meio da análise das empresas que formam este mercado, uma outra forma de analisá-lo decorre da comparação entre o número de trabalhadores sem carteira assinada (mercado informal) e os trabalhadores com carteira assinada (mercado formal) que formam a PEA de Santa Catarina.

De acordo com o IBGE e SINE/SC, 60% da PEA, cerca de 1,5 milhão de pessoas, trabalham sem carteira assinada em Santa Catarina. Os Quadros 3.1 e 3.2 permitem que se tenha uma visão mais detalhada da distribuição por categorias destes trabalhadores do mercado informal e também da distribuição dos outros 40% do formal.

Quadro 3.1 - Mercado Informal de Trabalho

(Trabalhadores sem carteira assinada)

Trabalhadores domésticos sem carteira assinada	96 mil
Serviços eventuais	523 mil
Empregadores	111 mil
Não remunerados	306 mil
Trabalhadores na Produção para Consumo Próprio	141 mil
Outros	305 mil
Total	1.402 milhão

Quadro 3.2 - Mercado Formal de Trabalho

(Trabalhadores com carteira assinada)

Empregados com carteira assinada	857 mil
Funcionários Públicos e Militares	131 mil
Trabalhadores domésticos com carteira assinada	32 mil
Total	1.020 milhão

Fonte: IBGE e Sine/SC (Dados de 1998) *apud* D.C., p.20/21, 10/04/2000.

A distribuição dos trabalhadores apresentada anteriormente, permite que se obtenha a dimensão total do mercado de trabalho em Santa Catarina.

Os trabalhadores que encontram-se na categoria de *serviços eventuais*, que respondem por mais de 1/3 do total do mercado informal, constituem-se em clientela alvo a ser priorizada na política de qualificação.

A crescente participação de trabalhadores no mercado informal tem sido assunto constante nos meios de comunicação do Estado. Geralmente atribui-se como causa desse crescimento os excessivos encargos trabalhistas, que desestimulam as empresas a contratarem novos empregados. A solução estaria na flexibilização da legislação trabalhista e na diminuição dos encargos, o que resultaria no aumento do número de empregos formais e diminuição da informalidade (D.C., 16 de abril de 2000, p. 20 à 21).

Este argumento em favor da adoção de políticas de flexibilização, tem sido fortemente utilizado como sendo um instrumento capaz de criar empregos formais evitando, assim, o crescimento da informalidade. Contudo, é muito difícil comprovar que a flexibilização provoque esse impacto no mercado de trabalho. Há indicadores que comprovam, na atualidade, a pouca eficácia destas políticas na obtenção de tais resultados³.

Contrariando o senso comum, que aponta a flexibilização como forma de diminuir a informalidade, uma outra forma de abordagem desta questão aponta no sentido inverso. Ou seja, qualificar e apoiar as iniciativas informais de trabalho por meio de políticas públicas seria única opção possível para gerar ocupação e renda para uma grande parcela de trabalhadores que não possui as qualificações necessárias para a inserção no mercado formal.

Partindo deste pressuposto, cabe aprofundar mais a discussão sobre o papel das políticas públicas diante de situações como a que foi expressa anteriormente, e também com relação a atuação destas frente às tendências do mercado informal e formal de trabalho. Estas políticas atuam de maneira direta ou indireta sobre o mercado buscando promover o equilíbrio entre as variáveis que dele fazem parte. Neste sentido, destacam-se: as políticas macroeconômicas, as políticas de flexibilização do mercado de trabalho e as políticas públicas de trabalho e renda, que serão analisadas no capítulo 5. Antes

³ A questão da flexibilização será retomada no cap. 5: Políticas Públicas e Mercado de trabalho.

porém desta análise, é preciso que se aprofunde a discussão sobre a qualificação profissional por meio da revisão dos seus aspectos teóricos e conceituais.

CAPÍTULO 4

4 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

4.1 Introdução

Para o trabalhador o conceito de qualificação está ligado tradicionalmente ao domínio do ofício, o que significa dominar o conhecimento de materiais e processos que, combinado com o desenvolvimento de habilidades manuais, permitirão o desempenho das atividades e funções de determinado ramo de produção.

Adam Smith, Karl Marx e Alfred Marshall, abordaram o tema da qualificação em períodos diferentes da industrialização. Smith abordou a questão na 1ª fase da Revolução Industrial. A visão dele estava baseada nos processos manufatureiros (isolamento de tarefas parciais). Para ele, "a desqualificação do trabalho é um processo inexorável, inerente ao capitalismo e que, portanto, tende a permanecer e a se aprofundar" (Salm; Fogaça, 1998, p.117).

As observações de Karl Marx situam-se no segundo período da revolução industrial, quando o processo de produção deixa de ser manufatureiro e passa a ser fabril (continuidade das tarefas/etapas de produção). Para Marx, o processo de automação levaria a constantes recombinações de funções e variações do trabalho na fábrica, o que implicaria necessariamente em requalificação da força de trabalho, que ele considerava como sendo uma "lei natural", pelo fato de que o processo de inovação tecnológica, iria conduzir inevitavelmente para a necessidade do capitalismo contar com trabalhadores o mais versáteis possíveis (Ibid, p. 121).

Marx previu que a qualificação do trabalhador exigiria uma educação que o preparasse para executar múltiplas funções. O conteúdo desta qualificação se diferenciava daquele que estava associado à educação, próprio das escolas tradicionais. A qualificação seria assim uma educação tecnológica voltada para esse novo momento da produção capitalista:

"As escolas politécnicas e agrônômicas são fatores desse processo de transformação, que se desenvolveram espontaneamente na base da indústria

moderna e constituem fatores dessa metamorfose (...). Não há dúvida de que a conquista do poder político pela classe trabalhadora trará a adoção do ensino tecnológico, teórico e prático, nas escolas dos trabalhadores" (Marx, op. cit., p. 559).

Para Marx, a capacidade de adaptação dos trabalhadores a diferentes formas de executar uma mesma atividade, decorrente de inúmeras variações possíveis do processo produtivo, seria alcançada por meio das escolas elementares e de ensino tecnológico, que supririam assim o trabalhador de um instrumental básico que o habilitaria para o exercício profissional.

Um século depois de Adam Smith, e algumas décadas depois de Marx, coube a Alfred Marshall, partindo da análise já de um processo produtivo bem mais complexo, evidenciar que a qualificação do trabalhador deveria ocorrer em dois planos: uma qualificação geral que o habilitaria para ser um trabalhador da indústria e uma qualificação específica para um determinado tipo de atividade. Esta observação é assim descrita por Marshall:

"Podemos então empregar a expressão 'habilidade geral' para designar as faculdades, os conhecimentos de ordem geral e a inteligência, que são, em diversos graus, propriedade comum em todos os graus elevados da indústria; enquanto a destreza manual e o conhecimento dos materiais e processos necessários a determinados fins podem ser classificados como habilidade especializada" (Marshall, 1983, p. 185).

Marshall estabeleceu ainda um vínculo de dependência entre as habilidades gerais e o ambiente cultural, a família e, principalmente, com a educação, na forma como é aplicada pelas escolas tradicionais. De acordo com a sua concepção de qualificação, as habilidades gerais adquiridas na escola deveriam ser mais valorizadas do que as habilidades especializadas oriundas do ensino técnico, uma vez que essas habilidades não desenvolvem toda a potencialidade dos indivíduos.

No final do séc. XX, Peter Druker referindo-se ao que chamou de mundo pós-capitalista ou sociedade do conhecimento, enfatizou também, assim como Marshall no início do século, a importância da educação geral e da técnica. Para ele a sociedade do

conhecimento será estruturada com base no conhecimento especializado e em pessoas especialistas (Drucker, 1999, p.30).

Ao reforçar a importância do ensino técnico, Drucker não descarta o papel fundamental da educação geral própria das escolas tradicionais, ao contrário, ele a considera a base e a primeira prioridade da sociedade que está nascendo, mas estabelece novas especificações que devem nortear este tipo de ensino:

- A escola de que necessitamos deve prover uma educação universal de ordem superior, muito diferente do que significa hoje "educação".

- Ela precisa imbuir os estudantes de todos os níveis e idades da motivação para aprender e fomentar a disciplina do aprendizado permanente.

- Ela tem de ser um sistema aberto, acessível tanto para pessoas altamente educadas como para aquelas que não tiveram acesso a nenhuma educação anterior.

- Ela precisa comunicar conhecimento como substância e também como processo.

- Os conceitos tradicionais de educação precisam ser revistos. Ensinar a ler, escrever e aritmética continuará sendo uma tarefa necessária. Mas a educação deverá exigir também maior familiaridade com números e cálculos, uma compreensão básica de ciência e da dinâmica da tecnologia, e conhecimento de línguas estrangeiras (Ibid, p.190).

Drucker chama atenção para o princípio que ele julga ser o mais importante entre todos que foram elencados anteriormente, que é a necessidade de se tratar o processo de aprendizado não mais como sendo de caráter transitório, mas permanente, vitalício:

"Na sociedade do conhecimento as pessoas precisam aprender como aprender, nesta sociedade as matérias podem ser menos importantes que a capacidade dos estudantes para continuar aprendendo e a sua motivação para fazê-lo. A sociedade pós-capitalista exige aprendizado vitalício" (Ibid., p. 193).

A sociedade atual, que segundo Drucker está baseada no conhecimento, traz para os trabalhadores a necessidade de uma qualificação especializada, aliada à educação geral (assentada em novas bases ou especificações), com uma nova característica no processo

de aprendizagem que não estará mais limitado a apenas um período da vida, mas que assumirá um caráter permanente, ou ainda, vitalício.

Uma outra observação que Drucker considera muito importante, é o fato de que o ensino não pode continuar sendo um monopólio das escolas. Para ele esta sociedade pós-capitalista irá exigir que o processo de educação permeie toda a sociedade (Drucker, op. cit., p.190).

Este modelo de educação e qualificação propostos por Drucker, e que estão voltados para uma sociedade centrada no conhecimento, são bem distintos do modelo de educação em massa que nasceu vinculado aos interesses da sociedade industrial. Alvin Toffler observa que a educação da era industrial está baseada no ensino da leitura, escrita, aritmética básica e um pouco de história. A este conjunto de disciplinas Toffler chamou de "currículo aberto".

Para Toffler, por debaixo deste currículo aberto, havia um outro, que estava associado a este, porém de forma encoberta ou invisível. Este "currículo encoberto" consistia de três cursos: pontualidade, obediência e tarefas repetitivas. Tais cursos tinham como objetivo servir de preparação para o trabalho nas fábricas, onde era exigido dos trabalhadores que fossem pontuais, se apresentando nas horas determinadas, que aceitassem ordens vindas da hierarquia da gerência de forma obediente e, que estivessem preparados para a realização de operações brutalmente repetitivas (Toffler, 1998, p.42).

A educação de massa deu uma boa contribuição à melhoria de vida das pessoas nos séc. XIX e XX, entretanto as escolas da era industrial padronizaram os trabalhadores e os transformaram em uma mão-de-obra maleável e adaptada ao perfil do trabalhador que era exigida pela linha de montagem de base eletromecânica.

Nas últimas décadas, a qualificação do trabalhador para atender aos requisitos do processo produtivo, passa por um processo de constantes mudanças. Um elemento central dessas mudanças são as inovações tecnológicas de base microeletrônica, associadas à novas formas de produção, que determinam as alterações das feições do trabalho, das formas de emprego e dos requerimentos de qualificação.

Os impactos nas formas de trabalho e emprego, decorrentes das inovações aplicadas no processo produtivo, não são fenômenos novos, nem tão pouco são exclusivos deste

período da história. Na verdade eles foram percebidos e analisados em outros momentos e, mantidas as proporções, guardam muitas semelhanças com as transformações que estão presentes neste atual momento.

Smith, Marx, Marshall, Drucker e Toffler, em épocas diferentes, se debruçaram na análise e interpretação de fenômenos que implicavam em inovação, mudança do processo produtivo e qualificação do trabalhador. Respeitadas as diferenças ideológicas e teóricas e a julgar pelo teor de suas observações, conclui-se que há uma preocupação comum a todos eles, que é a de estabelecer o papel que cabe à educação e qualificação profissional frente às transições do processo produtivo.

Esse papel da qualificação profissional, que assume contornos diferentes de acordo com a época histórica à qual está inserido, tem o seu conceito também marcado pelo processo evolutivo. Assim a sua significação atual é uma expressão do tempo presente no que concerne à organização da produção e do trabalho, bem como do processo de aprendizagem daí decorrente, mas que guarda intrinsecamente, as marcas do passado relativas aos antagonismos da relação capital-trabalho.

4.2 Conceitos de qualificação, competência e habilidades

Historicamente as questões da qualificação para o trabalho e da educação geral têm sido extremamente tensas e antagônicas. Há uma disputa pela apropriação de conteúdos, de conhecimentos científicos e tecnológicos e de suas aplicações, onde se estabelece o conflito entre capital e trabalho. Frigotto (1996, p. 139) expõe as razões desta disputa a partir de dois grupos distintos. Pelo lado do trabalhador "para arrancar esses saberes da esfera privada e da lógica da exclusão e submetê-los ao controle democrático da esfera pública". Pelo lado dos capitalistas, "para que estes conhecimentos atendam às necessidades de redefinição de um novo modo de reprodução do capital" (Ibid, p.139).

Trata-se na verdade de uma disputa pelas formas de como se estruturam e organizam os processos de produção e das relações de trabalho a ele associados. Esta disputa, que é secular e recorrente, tem implicado também em uma constante discussão quanto às diferentes formas de qualificação voltadas para o trabalhador, podendo ser

assim traduzidas: educação geral ou educação para o trabalho; qualificação profissional especializada ou politécnica; conteúdos gerais, técnicos ou práticos; educação com gestão pública ou privada etc.

Esta polêmica em relação às diferentes abordagens da qualificação do trabalhador está fortemente associada aos diferentes conceitos a ela associados. De acordo com Leite; Posthuma (1996, p. 64), de uma maneira geral os conceitos de **qualificação**, podem ser agrupados em três categorias distintas:

➤ Conceito de qualificação associado à componentes cognitivos:

Enquadram-se aqueles conceitos relacionados a conhecimentos gerais; formação teórica e prática; conhecimentos técnicos especializados; habilidades.

➤ Conceito de qualificação que associa competência técnica (conhecimentos técnicos e gerais) com competência social (valores, comportamentos, criatividade, sociabilidade). Este conceito apresenta uma amplitude maior. A qualificação da força de trabalho irá abranger outros aspectos de cunho mais subjetivo, ultrapassando portanto a dimensão técnica e objetiva.

➤ Conceito de qualificação associado ao contexto sócio-cultural: este conceito engloba aspectos políticos-culturais e representações sociais presentes no mercado de trabalho que fazem com que somente determinados segmentos sociais ou grupo de trabalhadores tenham acesso a determinados postos. Características como sexo, renda, raça, idade, são alguns delimitadores dessa categoria. A qualificação profissional é desenvolvida a partir desses condicionantes do grupo ou categoria que se quer atingir.

Outras diferenciações podem ainda ser feitas com relação aos aspectos conceituais que envolvem a qualificação. Partindo das análises efetuadas por Helena Hirata (1992, p. 33-34), por exemplo, eles podem ser assim sintetizados:

"Qualificação para o emprego: requer uma qualificação voltada para as exigências do posto de trabalho. Esta qualificação pode seguir, por exemplo, a lista de classificações de ocupações da CBO – Classificação Brasileira de Ocupações, Ministério do Trabalho".

"Qualificação para o trabalho: a abrangência é mais ampla e incorpora os conhecimentos sociais ou tácitos, necessários para o exercício de qualquer atividade laboral."

Constata-se assim, que a noção de qualificação é polissêmica, podendo ser assumida com várias acepções e conceituada sob ângulos e enfoques distintos. Assim ela pode ser considerada na perspectiva de preparação para o mercado de trabalho. Uma outra forma de conceber a qualificação é entendê-la como um processo de qualificação/desqualificação inerente à organização capitalista do trabalho, resultante da correlação de forças entre capital e trabalho.

Há ainda um terceira noção, que é bem recente (deriva da sociologia do trabalho francesa), que define a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho. Tal qualificação é designada, pelos autores dessa corrente sociológica, como qualificação do real e operacional (Schwartz, 1990, p. 19-25).

Nos últimos anos, a concepção de qualificação mais tecnicista e voltada para o mercado de trabalho, vem sendo substituída por uma outra concepção, designada como modelo da competência.

4.2.1 Competência

De acordo com Hirata (op. cit., p.33-34), o conceito de competência está associado a um novo modelo pós-taylorista de organização e gestão da produção que privilegia o trabalho em equipe, a distribuição de tarefas, e onde prevalecem a colaboração, o engajamento e a mobilidade. Tais pressupostos implicam em um maior envolvimento do trabalhador nas estratégias de competitividade e de aumento de produção.

A Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), órgão do Ministério do Trabalho, estabelece uma diferença entre os conceitos de qualificação e competência. Para a Sefor, a qualificação pode ser definida a partir do princípio de que ela está contextualizada em um espaço de tempo mais delimitado, e por envolver conteúdos mais específicos em termos de profissionalização. Quanto ao conceito de

competência, ele se caracteriza por ser mais elástico do que o conceito de qualificação (BRASIL, 1996 ,p.11).

A competência pode se formar ao longo da vida do trabalhador, quer seja em cursos formais ou em atividades informais, quer seja na escola ou no próprio mundo do trabalho, através de conhecimentos tácitos, que são aqueles gerados a partir da prática profissional. A síntese de um conceito de competência é imprecisa, porque envolve capacidades gerais relacionadas ao "saber-ser", ou seja, às condições subjetivas e inter-subjetivas da produção (Ibid, p. 11).

Enquanto a qualificação profissional assume um caráter instrumental e, no melhor dos casos, se limita a uma proposta intelectual voltada para a habilitação para postos de trabalho, as competências além de transmitirem conhecimentos tecnológicos e de destreza manual, baseiam-se também em aspectos culturais, sociais e atitudinais que ampliam a capacidade das pessoas com vistas ao mercado de trabalho.

Para a OIT:

"as competências não podem ser adquiridas unicamente em um curso, antes elas devem ser reflexo de em ambiente produtivo, impregnado da atmosfera das empresas, dos códigos de conduta e funcionamento que operam a realidade, e nas pautas de trabalho e produção". Isto implica na necessidade de superação do enfoque reducionista baseado meramente na capacitação pedagógica dos cursos de qualificação profissional (OIT, 1996, p.23).

Com relação ainda às competências, a posição da OIT é muito incisiva. Esta Organização destaca que

"somente propostas que articulem educação, qualificação profissional e tecnologia, em um ambiente apropriado, podem armar o mecanismo mediante o qual se adquirem valores, hábitos e comportamentos inerentes às competências, que as circunstâncias históricas atuais requerem dos trabalhadores" (Ibid, p.22).

A questão das competências para o trabalho é um ponto crucial para o atendimento dos novos paradigmas da produtividade e competitividade que vêm exigindo transformações do sistema de educação e qualificação dos trabalhadores (que devem incorporar também a dinâmica da ciência e tecnologia), e se constitui numa ferramenta decisiva para a formulação de políticas de educação e de qualificação para o trabalho.

Os conceitos de qualificação e de competências remetem a um outro conceito que é o de habilidades. Ao se qualificar o trabalhador para determinada atividade ocupacional ou para o desenvolvimento de competências para o trabalho, o que está sendo efetivamente ensinado e desenvolvido são as suas habilidades, que irão contribuir para a sua empregabilidade, ou que irão permitir a geração e melhoria de renda.

4.2.2 Habilidades

As habilidades podem ser definidas como sendo os atributos relacionados não apenas ao saber-fazer, mas aos saberes (conhecimentos), ao saber-ser (atitudes) e ao saber-agir (práticas no trabalho). Desta forma as habilidades implicam no desenvolvimento de três dimensões do processo de aprendizagem. As dimensões cognitivas, motoras e atitudinais. Deste conceito geral, deriva uma sub-divisão que é expressa da seguinte forma, de acordo com Sefor (BRASIL, 1996, p.21):

"Habilidades Básicas: Englobam um amplo leque de atributos que partem de habilidades mais essenciais como: ler, interpretar, calcular, e o desenvolvimento de raciocínios mais elaborados. Este é o desenvolvimento das funções cognitivas.

Habilidades Específicas: Estão estreitamente relacionadas ao conhecimento técnico ou à qualificação exigida para ocupação de determinado posto de trabalho, profissão ou ocupação em uma ou mais áreas correlatas.

Habilidades de Gestão: São as habilidades relacionadas com a organização do trabalho. Inserem-se dentro das competências para o trabalho em equipe, de autogestão e de empreendimento".

De acordo com a OIT, em relatório publicado pela Cinterfor¹ (apud Carvalho, 1996, p.60), o trabalhador atual, para assegurar a sua empregabilidade, precisa desenvolver novas habilidades específicas, das quais destacam-se:

¹ CINTERFOR - Centro Interamericano de Investigación e Documentación sobre Formación Profesional. Órgão da OIT, com sede em Montevideú, Uruguai.

- Maior compreensão da atividade produtiva em seu conjunto e do ambiente em que ela se realiza, não se restringindo aos conhecimentos do simples posto de trabalho;
- Maior capacidade de comunicação, tanto oral como escrita;
- Melhoria da aptidão para trabalhar em equipe e tomar decisões autônomas;
- Melhoria na disposição para reagir às mudanças, resultantes das condições do mercado e das inovações tecnológicas.

Com base nestas novas habilidades é possível concluir que muitos dos mecanismos formais tradicionalmente utilizados para a qualificação do trabalhador tornaram-se insuficientes para atender às novas demandas do mercado. Os pressupostos destas novas habilidades assentam-se em outras exigências como: a autonomia, a criatividade, o autodesenvolvimento, a comunicação, o aprendizado permanente, enfim a utilização dos saberes adquiridos formalmente (na escola, centros de formação profissional etc.) e também daqueles que são incorporados através da própria experiência de vida, o que remete ao conceito de competência.

Ao se comparar o conceito de qualificação na forma como é empregado no âmbito das políticas públicas, com o de competências, observam-se algumas diferenças. Enquanto a qualificação está limitada a um ponto de vista mais técnico-científico, o conceito de competência coloca a qualificação em patamares mais abrangentes, incorporando a perspectiva técnico-operacional, dimensões de ordem subjetiva, psico-social e cultural.

Diante desta nova abordagem, pode-se dizer que a profissionalização do trabalhador tornou-se um constante aprendizado, ficando excluída a possibilidade de se contar com um trabalhador "pronto", no sentido de formado ou acabado. Ou seja, a qualificação assume uma conotação que vai muito mais além da tradicional educação geral ou da simples qualificação técnico-operacional.

CAPÍTULO 5

5 POLÍTICAS PÚBLICAS E MERCADO DE TRABALHO

5.1 Introdução

Foi mencionado que, em função da falta de ajuste entre o perfil da oferta e da demanda no mercado de trabalho, o poder público é chamado a intervir neste mercado. Várias são as maneiras de como esta intervenção ocorre. Entre elas destacam-se: políticas macroeconômicas, flexibilização da legislação trabalhista, políticas passivas e ativas de trabalho e renda. Com relação as políticas ativas de trabalho e renda, como a qualificação profissional, que é o foco principal deste estudo, a intervenção do Estado “procura nivelar no plano *individual*, os desníveis de poder existentes no plano *coletivo* das relações do mercado de trabalho” (Offe; Hinrichs, 1989, p.63). Isto ocorre por meio da implementação de programas e medidas voltadas para o aperfeiçoamento da força de trabalho.

Para melhor situar as formas de intervenção do Estado junto ao mercado de trabalho, e levar adiante a discussão sobre as políticas passivas e ativas de trabalho e renda, torna-se antes necessário, analisar os efeitos e implicações das políticas macroeconômicas e de flexibilização da legislação trabalhista, que são os outros instrumentos que influenciam também o equilíbrio do mercado de trabalho.

5.2 Políticas macroeconômicas

A intervenção na atividade econômica visando minorar o desequilíbrio que se estabelece no mercado de trabalho, ocorre através de políticas macroeconômicas voltadas para a economia como um todo, e que irão repercutir no acréscimo da demanda por trabalho, melhorando assim, os níveis de ajuste e regulação do mercado formal de trabalho.

As políticas macroeconômicas mostram-se efetivamente positivas quanto à elevação do volume do emprego e renda. Estas políticas caracterizam-se pelo aumento

de investimento público e são dirigidas a programas de construção de moradias, obras públicas, gastos militares, programas sociais, ações destinadas a atrair investimentos privados, e à promoção de investimentos regionais e setoriais. Tais investimentos têm por objetivo aumentar a demanda de mão-de-obra.

Com relação às políticas específicas voltadas para o mercado de trabalho, no Brasil elas são formadas por várias ações destinadas também a compatibilizar a oferta e a demanda do mercado de trabalho e podem ser classificadas em dois grandes grupos: Flexibilização do mercado de trabalho (voltadas para a demanda) e as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (pelo lado da oferta).

- Flexibilização do mercado de trabalho: a questão da flexibilização está centrada no custo de mão-de-obra e no impacto deste sobre a demanda de mão-de-obra. Neste sentido, parte de um ponto de vista que identifica a rigidez deste mercado como um dos elementos que dificulta a geração de empregos.

- Políticas Públicas de Trabalho e Renda: tais políticas englobam um elenco de medidas destinadas a aperfeiçoar o funcionamento do mercado de trabalho e são voltadas para os trabalhadores desempregados. Estas políticas se subdividem em políticas ativas: qualificação profissional e o programa de geração de renda, e políticas passivas: seguro desemprego e intermediação de mão-de-obra.

Segundo Ramos e Reis (1997, p. 9), no Brasil assiste-se atualmente uma polêmica entre keynesianos e clássicos sobre o espaço de focalização das políticas de emprego. A importância da política macroeconômica (teoria defendida por Keynes) é ressaltada pelos keynesianos como necessária para a elevação do nível do emprego. Sem uma política macroeconômica (voltada ao crescimento da economia), toda política que atue no mercado de trabalho está fadada ao fracasso.

Nesta tese, não se discute os aspectos macroeconômicos. Parte-se do pressuposto de que, em última instância, o nível de emprego é determinado pelo desempenho da economia. O objetivo deste estudo está voltado para a definição de estratégias de formulação e implantação das políticas públicas de trabalho e renda que envolvem uma série de ações destinadas a atuar sobre o mercado de trabalho. Antes, porém, de se adentrar nesta questão específica, é necessário que se esclareça um pouco mais sobre a questão da flexibilização do mercado de trabalho.

5.2.1 Flexibilização do mercado de trabalho

No Brasil, a questão da flexibilização passou a ganhar destaque após a promulgação da Constituição de 1998 que alterou a legislação trabalhista no sentido de aumentar a proteção e os benefícios aos trabalhadores. De acordo com Ramos e Reis (op. cit, p.22), o resultado destas mudanças foi uma sensível redução no incentivo para a contratação de mão-de-obra que comparado com a situação internacional indica que o tamanho de encargos no Brasil tende a ser mais elevado do que em países de renda semelhante.

A atual legislação trabalhista acaba favorecendo a alta rotatividade da mão-de-obra pouco qualificada, em razão dos custos de demissão serem relativamente baixos. Além disto, os elevados níveis de encargos trabalhistas (que segundo Pastore alcançam 102% da folha de pagamentos), faz com que a solução natural para evitá-los seja recorrer à informalidade e à contratação sem carteira de trabalho assinada (Ibid, p.24).

Diante desta situação, os defensores da flexibilização sugerem a elaboração de uma nova política trabalhista, com o objetivo de provocar uma mudança na relações de trabalho, fazendo com que este deixe de ser estatutário para ser negocial. Tal política promoveria a revisão da legislação trabalhista suprimindo determinados direitos previstos em lei e garantido os direitos básicos do trabalhador.

Com base em propostas desta natureza, as políticas de flexibilização têm sido alvo de muita discussão a respeito de seus resultados práticos. Neste debate, que é permeado por posições antagônicas entre a classe empresarial e os trabalhadores, tem sido citado constantemente a experiência da Argentina com relação a tais políticas.

Recentemente o governo da Argentina adotou uma série de medidas com o objetivo de flexibilizar as relações trabalhistas. Os resultados, contudo, indicam que apesar das medidas adotadas o desemprego manteve-se nos mesmos níveis anteriores e o trabalho informal cresceu durante o período em que tal estratégia foi adotada. De 1995 até 1998, houve uma redução de mais de 40% no valor dos encargos trabalhistas que incidiam sobre os salários. Neste mesmo período, o número de trabalhadores informais que representavam 30.2% em 1995, saltou para 36.6% em 1998 (Martins, 1999, p.10).

Diante destes resultados, aumentaram ainda mais as controvérsias sobre a adoção destas políticas. Para Luís Secco (economista-chefe do Instituto Broda, Argentina) “a

situação estaria muito pior caso não tivessem sido adotadas as medidas de flexibilização". Já para o economista Cláudio Lozano (diretor da Central de Trabalhadores da Argentina), "o problema do desemprego não está no custo do trabalho, mas no nível da atividade econômica". A opinião do ex-ministro do Planejamento do Brasil, Delfim Netto, segue nesta mesma direção, para ele "somente com o crescimento econômico é possível criar empregos" (Ibid., p.10).

Os efeitos das políticas de Flexibilização como instrumento gerador de empregos formais e por consequência, capaz de diminuir a informalidade, não encontra sustentação prática e o exemplo da Argentina serve bem para ilustrar esta afirmação. Nem mesmo o crescimento econômico tem sido capaz de gerar novos empregos com a mesma intensidade das décadas anteriores, servindo apenas como garantia para o aumento do número de empregos.

Configura-se assim uma situação de grande dificuldade em se estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre a adoção de políticas de flexibilização e a criação de novos empregos. Neste contexto, as políticas públicas de trabalho e renda surgem no Brasil como uma alternativa capaz de promover a melhoria da empregabilidade dos trabalhadores e de propiciar novas oportunidades de trabalho e renda, resultando em aumento da qualidade de vida.

5.2.2 A política pública de trabalho e renda¹

A atual Política Pública de Trabalho e Renda posta em prática pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no Brasil, assenta-se sobre os princípios da democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação entre os diversos programas (BRASIL 1999b, p.2). Esta Política é composta pelas chamadas políticas ativas de trabalho e renda e políticas passivas de trabalho e renda.

¹ Não será abordado o conjunto de instrumentos que compõe o painel de políticas públicas de emprego, mas sim a Política Pública de Trabalho e Renda que vem sendo desenvolvida através do MTe, em função do volume de recurso envolvidos, pela característica inovadora de alguns programas. Esta tese irá centrar-se, como foco de análise, na qualificação e requalificação do trabalhador.

5.2.2.1 Políticas ativas de trabalho e renda

Estas políticas buscam aumentar as oportunidades de trabalho e renda para os trabalhadores, garantindo-lhes renda para sua sobrevivência e da família, além da melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 1999b, p.5).

No âmbito destas políticas inserem-se os programas de investimento e o plano nacional de qualificação do trabalhador. São programas que visam o aumento da capacidade produtiva da economia. Estão em operação os seguintes programas:

- Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)
- Programa de Crédito Produtivo Popular
- Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)

O PLANFOR tem por objetivo construir gradativamente a oferta de educação profissional permanente com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar a cada ano pelo menos 20% da PEA maior de 14 anos de idade (BRASIL, 1999c, p.5).

5.2.2.2 Políticas passivas de trabalho e renda

Estas políticas atuam no provimento de assistência financeira temporária ao trabalhador (abono salarial e seguro-desemprego), assim como na tentativa de reduzir o número de pessoas que procuram emprego, através dos serviços de intermediação de mão-de-obra.

- Abono Salarial: destina-se aos empregados que percebem até 2 (dois) salários mínimos mensais de empregadores que contribuam para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).
- Seguro-Desemprego: é um benefício integrante da seguridade social, garantido

por artigo dos Direitos Sociais da Constituição Federal. A finalidade deste seguro é promover a assistência temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa.

- Programa de Intermediação de Mão-de-Obra: tem por objetivo promover a inserção ou recolocação do trabalhador desempregado ao mercado de trabalho. Opera em articulação com as empresas para captar as vagas oferecidas e promover a adequação com o perfil do profissional exigido (BRASIL, p.19-20).

A experiência brasileira na construção de uma política pública de trabalho e renda é bastante recente. O programa de seguro-desemprego que foi consolidado nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra, somente foi instituído no Brasil na segunda metade da década de 80. A intermediação de mão-de-obra foi implantada ainda na década de 70, juntamente com a criação do SINE, permanecendo até hoje bastante precária. O PROGER passou a ser considerado um programa nacional a partir de 1994, recebendo a partir desse ano um aporte significativo de recursos. E por fim, o PLANFOR começou de fato a ser implantado a partir de 1996 (Azeredo, 1998, p.127).

Os recursos que permitiram a implantação e sustentação da Política Pública de Trabalho e Renda são oriundos do FAT², que disponibiliza 60% para esta política e os outros 40% dos recursos arrecadados anualmente (por determinação constitucional) são repassados ao BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico visando a criação de novos empregos.

A gestão dos programas e recursos do FAT está a cargo do CODEFAT, que tem amplas funções relativas à destinação dos recursos, possibilitando assim o controle social sobre o fundo (BRASIL, 1999b, p.4).

Para permitir uma maior descentralização e controle social na aplicação dos recursos do FAT, foram criadas as Comissões ou Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego que são órgãos colegiados (tripartites e paritários) encarregados pela concepção e condução das políticas ativas de trabalho e renda (Programa de Qualificação Profissional e PROGER). Tal experiência é inovadora no Brasil, porque permite a democratização destas políticas e possibilita também a expansão e absorção da

idéia de "público" como resultado de parceria entre governo e sociedade.

A atuação do CODEFAT e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, tem sido decisiva na implantação da política de qualificação profissional com abrangência nacional, cabendo ao CODEFAT traçar as diretrizes do Plano Nacional de Qualificação e aos Conselhos (Estaduais e Municipais) as diretrizes dos Programas Estaduais de Qualificação, ficando a execução deste Programas por conta da Rede de Educação Profissional existente no país.

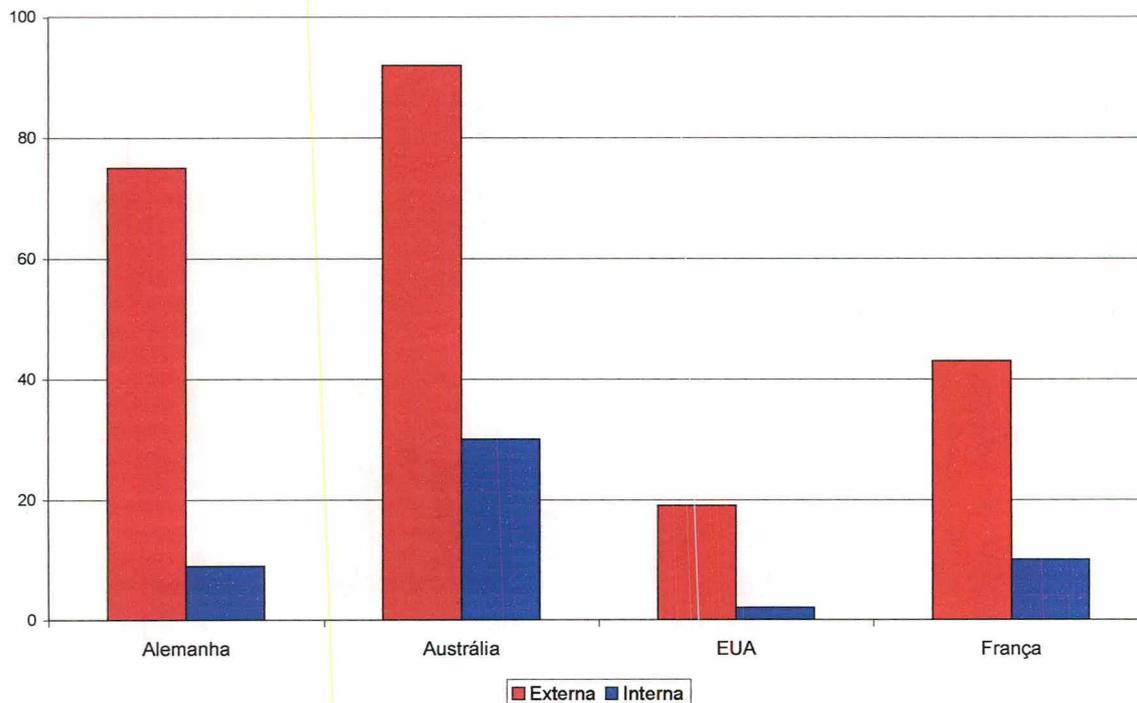
A questão da qualificação da força de trabalho é bastante complexa, o que por si só já torna difícil uma avaliação sobre a eficácia em termos da melhoria da empregabilidade ou geração de renda ao trabalhador por parte da política de qualificação. Este fato é reforçado ainda pelo pouco tempo de existência desta política (quatro anos). Torna-se assim importante uma avaliação das experiências internacionais em política de qualificação profissional e o estabelecimento de uma comparação com a experiência brasileira.

5.3 Qualificação profissional: a experiência internacional

Em função das transformações do mercado de trabalho, da redução da demanda de mão-de-obra e da elevação dos requisitos para a contratação, têm aumentado os investimentos em políticas públicas de qualificação e requalificação profissional nos países desenvolvidos. Os Serviços Públicos de Emprego são os principais responsáveis pelo oferecimento dos serviços de qualificação profissional nestes países. A Figura 5.1 confirma esta afirmação, com relação a década de 80, em países selecionados da OCDE.

² FAT- Fundo contábil de natureza financeira sendo constituído dos seguintes recursos: Arrecadação do PIS e PASEP; remuneração de empréstimos do BNDES; remuneração de depósitos especiais

Figura 5.1 - Taxa de formação dos assalariados em países selecionados da OCDE na década de 80



Externa: atividade de formação fora do local de trabalho (Serviço Público de Emprego).

Interna: atividade de formação no local de trabalho (empresa).

Fonte: OCDE, 1990. OCDE, *apud* Pochmann, 1998, p.117.

As avaliações da OCDE sobre a eficácia destes programas de qualificação, contudo, são questionadas enquanto política para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e elevação dos salários dos beneficiários. As apreensões da OCDE surgiram em função de um *survey* realizado em 1993, para avaliar os impactos dessas políticas e que apresentou resultados preocupantes.

“As avaliações realizadas nos EUA, Alemanha e Holanda não detectaram nenhuma melhoria de emprego quando a qualificação foi dada a desempregados ou empregados sob risco de desemprego. Na Noruega, observou-se melhoria das perspectivas de emprego; na Suécia, melhoria nas perspectivas salariais, e na Inglaterra, melhoria nas perspectivas salariais e de emprego. Quando o programa consistia na ajuda à jovens em dificuldades, os resultados do Canadá, Nova Zelândia e Irlanda parecem mais otimistas, enquanto nos EUA nenhuma melhoria foi detectada” (Ramos; Freitas, *op. cit.*, p. 15).

melhoria foi detectada” (Ramos; Freitas, op. cit. , p. 15).

Com relação aos EUA, um estudo realizado pelo Departamento de Trabalho concluiu que menos de 20% dos trabalhadores demitidos que haviam sido retreinados pelos programas federais conseguiram encontrar novos empregos com salários equivalentes a 80% de seus anteriores (The Economist, 1994, p.3).

Embora estes resultados não permitam generalizações, eles demonstram as dificuldades apresentadas pelos EUA e OCDE com relação aos níveis de eficácia na implantação de tais políticas. Na medida em que se verifica que em alguns países houve impactos favoráveis na melhoria de emprego e salários, em outros elas não produziram nenhum efeito positivo.

As políticas de qualificação voltadas para o emprego se mostram ineficazes quando são dirigidas para trabalhadores que apresentam nível de escolaridade inferior ao primeiro grau. O educador Jonathan Kozol (*apud* Rifkin, op. cit., p. 39), afirma que "as qualificações para o emprego, com exceção dos trabalhos domésticos, começam na nona série". Portanto programas de qualificação voltados para o emprego, para serem eficazes, exigem uma clientela com escolaridade mínima no nível de segundo grau.

Assim, com relação à falta de eficácia dos programas de qualificação nos EUA, provavelmente ela está associada à fragilidade do nível de instrução dos trabalhadores deste país. São mais de 20 milhões o número de americanos que apresentam o nível de leitura de quinta série, e outros 35 milhões apresentam um nível próximo ao da nona série (Ibid, p. 39).

A relação entre escolaridade e emprego nos países da OCDE, mais especificamente nos países da Europa, apresenta algumas particularidades que a diferenciam da situação de outros países, sobretudo do Brasil. Na Áustria, Dinamarca, Alemanha, Suécia, Suíça e Inglaterra, por exemplo, as taxas de desemprego foram zero em 1991, para a força de trabalho do sexo masculino e feminino, com nível de escolaridade primário. No caso da Inglaterra mais especificamente, para os homens em idade ativa entre 25 e 64 anos com segundo grau incompleto a taxa de desemprego foi de 13,4%, enquanto para aqueles com primeiro grau completo a taxa de desemprego foi zero (Ramos; Freitas, op. cit., p.17).

Diante desta situação, pode-se concluir que nestes países não há problema de emprego para as pessoas com baixa escolaridade, ao mesmo tempo em que há

desemprego elevado para trabalhadores com maior escolaridade e mais qualificados³, configurando-se uma situação de descompasso entre oferta e demanda de trabalho que gera, ao mesmo tempo, escassez e abundância de mão-de-obra. Este cenário é exatamente o inverso do que ocorre no Brasil, onde os trabalhadores de baixa escolaridade formam grande parte do contingente de desempregados, enquanto aqueles que apresentam escolaridade mais elevada apresentam melhores condições de empregabilidade.

Para possibilitar a regulação da oferta e demanda do mercado de trabalho, os países da OCDE investiram muito em políticas públicas de trabalho, tendo como maior preocupação a manutenção das condições existentes em relação ao mercado de trabalho, e não com uma atenção voltada exclusivamente para os desempregados (Guimarães, 1998, p.257).

Com relação à qualificação profissional especificamente, os recursos públicos destinados a estes programas pelos países da OCDE apresentaram uma grande variabilidade. As maiores alocações, em percentuais do PIB, encontram-se na Suécia (4,6 % em 1991/92) e na Dinamarca (6,6% em 1991). Os menores percentuais encontram-se nos EUA (0.7% em 1991/92), Luxemburgo (0.02% em 1991) e Espanha (0.08% em 1992).

Estes percentuais de alocação de recursos representam apenas os gastos públicos aplicados na qualificação, havendo em alguns países uma grande parcela de trabalhadores que é reciclada pelas próprias empresas. O caso do Japão é um exemplo de país que possui recursos humanos que são referência no mundo e, no entanto, os gastos públicos em qualificação representaram apenas 0.03% (1990/91) do PIB, em função do treinamento que é dado pelas próprias organizações.

O caso da Alemanha configura-se como uma situação em que os gastos públicos também podem ser considerados reduzidos (0.59% em 1992), levando-se em conta o nível de qualificação e produtividade da sua força de trabalho.

Cabe ressaltar, contudo, que as empresas tenderão a qualificar os seus trabalhadores de uma forma mais específica, visando manter em seus quadros aqueles que são mais

³ No Brasil a situação é ainda mais crítica, com uma mão-de-obra menos qualificada e de escolaridade ainda mais baixa que nos EUA, representando a grande maioria do contingente de

qualificados. Já a qualificação pública tem por objetivo ser a mais polivalente possível, para elevar o grau de empregabilidade do trabalhador (Azeredo; Ramos, 1995, p.97).

Ao se analisar os países da América Latina, constata-se que nas últimas décadas a qualificação profissional ficou a cargo das instituições de formação profissional que tinham por objetivo preparar os trabalhadores de uma forma complementar ao sistema de educação normal.

As primeiras instituições de formação profissional surgiram no Brasil através da criação do SENAI em 1940 e o do SENAC em 1946. Estas instituições dependiam financeiramente das confederações de empregadores da indústria e do comércio.

Vários países da América Latina seguiram o exemplo brasileiro ao longo das décadas de 50, 60 e 70, criando também instituições de formação profissional financiadas pelos empregadores mas com a diferença de que tais institutos eram administrados diretamente pelo Estado, com a participação dos empregadores e trabalhadores. Assim surgiram: SENA na Colômbia (1957), INCE na Venezuela (1959), SENATI no Peru (1961), INA na Costa Rica (1963), INACAP no Chile (1966), SECAP no Equador (1966), SNPP no Paraguai em (1971), INFO em Honduras (1972), INTECAP na Guatemala (1972) (OIT, 1998, p.77).

Em função das mudanças nas economias mundiais e do rápido progresso tecnológico, muitos países da América Latina estão empreendendo esforços para aumentar a disponibilidade de trabalhadores qualificados. Nesta direção, o país que mais tem se destacado é o Brasil .

5.4 Qualificação profissional: a experiência brasileira

A questão da qualificação profissional não é nova no país. Desde a década de 40, várias experiências vêm sendo desenvolvidas pelo chamado Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE E SENAT)⁴. Durante a década de 90 estas experiências

desempregados. A pesquisa realizada sobre os desempregados em Santa Catarina, discutida em capítulo posterior, confirmam esta afirmação.

⁴O Sistema "S" engloba os serviços nacionais de aprendizagem: SENAI (indústria), SENAC (comércio e serviços, exceto bancos), SENAR (Agricultura), SENAT (transportes), SEBRAE (todos os setores para atendimento das micro e pequenas empresas).

mostraram-se inadequadas em dar conta do volume e da variedade da qualificação necessária para atender as demandas impostas pelas novas circunstâncias econômicas. As estruturas destas instituições de formação profissional apresentam-se atualmente muito rígidas e os cursos muito tradicionais para atender às necessidades presentes.

De acordo com a OIT, a qualificação atualmente

"tem de adaptar-se aos requisitos de diversos tipos de emprego e de ocupações, como o trabalho em tempo parcial, o trabalho por conta própria, o trabalho no setor informal, o trabalho sub-contratado, a constituição de cooperativas e a preparação de jovens em situação de risco social para se incorporarem no mercado de trabalho" (OIT, op. cit., p. 77).

Em função das mudanças que vêm ocorrendo no perfil da PEA, a qualificação deve incorporar ainda o trabalho das mulheres, das minorias, dos deficientes físicos e dos trabalhadores rurais.

Para atender todas estas demandas do mercado de trabalho, tornou-se imprescindível uma ação governamental no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda voltadas para a qualificação profissional. Seguindo a orientação da política social do governo federal e do SPTR, foi concebido o PLANFOR, com o objetivo de construir gradativamente oferta de educação profissional (EP) permanente para qualificar ou requalificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA.

5.4.1 PLANFOR

O PLANFOR é o instrumento de implementação da política pública de trabalho e renda no que se refere à qualificação e deve ser desenvolvido em articulação com os programas de seguro-desemprego, de crédito popular e intermediação de desempregados. Cumpre assim um papel estratégico na articulação da educação profissional integrada ao sistema público de trabalho e geração de renda.

As diretrizes do PLANFOR visam recuperar e consolidar a natureza pública da qualificação profissional, atribuindo ao Estado o papel de articulador e fomentador de

políticas gerais, ficando com as instituições da sociedade civil as iniciativas de execução direta dessa atividade educacional.

Deste modo, o PLANFOR fundamenta-se em um conceito de centralização de diretrizes gerais e descentralização da implementação. Para tanto, promove a integração das instituições que atuam no campo da profissionalização e qualificação do trabalhador, estimulando a participação e fortalecendo a capacidade de execução. Visa assim, otimizar as ações de qualificação, impulsionando a reestruturação da Rede de Educação Profissional existente no país.

Partindo desse princípio de descentralização quanto à implementação das ações emanadas das diretrizes gerais do PLANFOR, foram progressivamente consolidados dois mecanismos de atuação: Planos Estaduais de Qualificação (PEQ) e Parcerias Nacionais (BRASIL, 1999^a, p.6).

a) PEQs: contemplando projetos e ações de EP circunscritos a uma unidade federativa, executados sob gestão da Secretaria Estadual de Trabalho (STb), e homologação obrigatória da Comissão Estadual de Trabalho e Emprego (CETE), responsável pela articulação e priorização de demandas definidas pelas Comissões Municipais de Trabalho e Emprego (CMTE).

b) Parcerias Nacionais e Regionais do MTE/SEFOR com sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, ONGs, com prioridade a programas de avanço conceitual e metodológico em EP.

Desde o início da implantação dessas políticas públicas, iniciadas a partir de 1995, coube ao PLANFOR ser o balizador das ações de qualificação profissional no país. Até o momento foram elaborados dois planos. O primeiro denominado PLANFOR 1995/98, e o segundo em vigência atualmente, PLANFOR 1999/2002. Embora estes dois planos caracterizem-se por uma continuidade, marcam dois momentos distintos quanto às diretrizes da qualificação profissional.

PLANFOR 1995/1998

Neste primeiro período, o PLANFOR dirigiu a focalização dos programas de qualificação para dois focos dominantes: setores econômicos ou ocupações em expansão

e grupos vulneráveis da PEA. A qualificação profissional foi definida como sendo "cursos e treinamentos em habilidades básicas, específicas e de gestão com foco na empregabilidade dos treinandos" (BRASIL, 1996b, p.4). Observa-se que esta é uma visão restrita de qualificação, porque restringe as ações em cursos e treinamentos.

Outro registro importante a ser feito é que em função da focalização em determinados setores econômicos, o plano se restringiu a atender clientela pré-definidas por meio de programas nacionais, estaduais e emergenciais. Os programas nacionais eram: artesanato, assentamentos, bancários, indústria da construção, jovens em situação de risco, pesca, portuários, saúde, serviços pessoais, pessoas portadoras de deficiência, servidores da administração pública, turismo etc. Quanto aos programas estaduais a determinação era para atender demandas específicas de qualificação dos estados (Ibid, p. 9 e 60).

O PLANFOR 95/98 qualificou 5,7 milhões de trabalhadores, com um investimento total de R\$ 1 bilhão oriundos do FAT, e repassados aos Estados para execução dos PEQs e demais Parceiros Nacionais e Regionais. A Tabela 5.1 apresenta os resultados obtidos no período em relação ao número de treinandos.

Tabela 5.1 – Comparativo: número de treinandos x investimentos

ANO	TREINANDOS (mil)	INVESTIMENTOS (R\$ milhões)	INVEST. QUALIF. Desp. Total FAT*
1995	153,4	28,2	
1996	1198,1	220,0	3,5%
1997	2001,4	348,1	5,1%
1998	2320,8	408,8	5,6%
Total	5673,7	1005,2	

*Com base nos dados de execução financeira da despesa do FAT: R\$ 6,5 bilhões em 1996, R\$ 6,7 bilhões em 1997 e R\$ 7,2 bilhões em 1998.

Fonte: BRASIL, 1999a, p.9.

O Ministério do Trabalho estima que somando as ações de qualificação profissional provenientes dos orçamentos do Sistema S e de escolas técnicas federais/estaduais, os recursos públicos e privados destinados à qualificação entre 1995-98, chegaram a R\$ 9,5

bilhões, atendendo 16,8 milhões de trabalhadores. De acordo ainda com o MTE e baseado nestas projeções, a estimativa é de que em 1998 tenha ocorrido um atendimento equivalente a 10% da PEA (7 milhões de trabalhadores), ou seja, metade do patamar pretendido que é atingir 20% da PEA ao ano (BRASIL, 1999a, p.9-10).

- **PLANFOR 1999/2002**

Em 1999 passaram a vigorar as orientações do PLANFOR 1999-2002, que comparado com o anterior, representam um avanço significativo quanto às estratégias de implementação e condução das políticas públicas de qualificação. Este avanço decorre de uma melhor focalização das ações, podendo ser resumido nas seguintes diretrizes, delimitados em PLANFOR (BRASIL, 1999c, p.6-8):

- Educação Profissional com foco “na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, superando portanto a histórica orientação da formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado.

- Educação Profissional como “variado leque de ações, incluindo cursos, treinamentos, assessorias, extensão, pesquisas, estudos, contemplando ainda as habilidades básicas, específicas e de gestão”.

- População Alvo definida como sendo “pessoas desocupadas, sob risco de desocupação, pequenos e microprodutores, pessoas que trabalham por conta própria, autônoma ou autogestionada”.

- Prioridade de Acesso a "pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, levando em conta situação de pobreza, baixa escolaridade, idade, sexo, raça/cor”.

Ao fixar estas diretrizes percebe-se que o PLANFOR 1999/2002 procura corrigir as distorções geradas pelo primeiro plano (1995/98), fazendo com que haja uma orientação voltada para uma maior eficácia das ações. Neste sentido, pretende estabelecer o encontro entre a oferta de qualificação e as reais demandas do mercado de trabalho, e

não mais por meio da oferta de cursos da REP, que foi a forma predominante de atender tais demandas durante a vigência do primeiro plano.

Outros avanços que marcam o PLANFOR atual, referem-se à definição de qualificação como um “variado leque de ações”, superando assim a visão anterior que restringia-se apenas a cursos. Destaca-se também por ter priorizado o acesso à qualificação para as pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, em situação de pobreza (baixa renda familiar), baixa escolaridade, necessidades especiais etc.

Ao definir como população alvo as pessoas desocupadas, sob risco de desocupação, microprodutores e trabalhadores por conta própria, reforçou a vocação do PLANFOR de se constituir em um forte instrumento de política pública voltada para a promoção do bem-estar social.

As questões mais críticas em relação à avaliação do PLANFOR remetem à eficácia das ações com relação a focalização nas demandas do mercado de trabalho e no perfil da população alvo e, ainda, quanto ao acesso das clientelas prioritárias aos programas de qualificação.

5.4.2 A avaliação do PLANFOR

Para se poder avaliar melhor o desempenho e resultados do PLANFOR nestes últimos anos, é necessário que se estabeleça inicialmente quais são os critérios de avaliação definidos por este plano para medir a operação e os impactos de suas ações. Os critérios de Avaliação do PLANFOR seguem assim o seguinte modelo (BRASIL, 1999c, p.11):

- **Eficiência** - entendida como o grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos, entre outras variáveis.

- **Eficácia** - expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de obtenção ou manutenção de trabalho, geração ou elevação de renda, ganhos de produtividade e qualidade, integração ou reintegração social. Não há indicadores padronizados a esse respeito devendo ser construídos e devidamente

justificados para as diferentes realidades.

- **Efetividade Social** - abrange os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas, levando em conta a dimensão do PLANFOR como política pública.

Entende-se assim a eficiência como sendo um indicador de caráter mais operacional, técnico. Avaliações para apurar a eficiência têm sido bastante privilegiadas tanto pelo Ministério do Trabalho quanto pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, visando obter maior controle sobre a aplicação dos recursos em relação ao número de treinandos, carga horária (planejada e realizada), níveis de evasão etc.

Com relação a eficácia, que é um indicador dos impactos das ações de qualificação sobre a empregabilidade e manutenção ou geração de renda das clientela prioritárias, ela define-se a partir de uma estratégia de atuação centrada no *foco das demandas do mercado de trabalho e no perfil da população alvo*, também abordado no plano como avanço conceitual.

Na verdade, este é o principal eixo de atuação do PLANFOR, e o que tem implicações diretas com relação a eficácia do plano. É também o objetivo mais difícil de ser alcançado, em razão da necessidade de estar focada nas demandas do setor produtivo e no perfil da oferta dos trabalhadores a serem atendidos pela qualificação profissional.

As dificuldades na obtenção permanente de informações atualizadas do perfil da oferta dos trabalhadores e sobre as demandas do setor produtivo, que estão em constante mutação, em decorrência da própria dinâmica do mercado de trabalho, decorrem da falta de definição de metodologias e estratégias apropriadas que permitam o levantamento destas informações e também que possibilitem a interface entre a demanda e a oferta.

Outro entrave para a obtenção da eficácia do PLANFOR é decorrente da meta quantitativa de qualificar 20% da PEA do país anualmente. Com o objetivo de alcançar esta meta, o Ministério do Trabalho ao disponibilizar os recursos para os Estados, fixa quantitativamente o número de treinandos a serem qualificados. Da divisão dos recursos pelo número de treinandos, resulta um valor-médio da hora-aluno. Tal procedimento implica numa espécie de "engessamento" do Plano, uma vez que o valor hora-aluno tem se mostrado muitas vezes insuficiente para contratar determinadas ações de qualificação,

que pela sua natureza exigem valores maiores que os praticados por esta política.

Este "engessamento" transparece quando se avalia quais os tipos de ações de qualificação foram efetivamente contratadas pelos Estados. Muito embora o PLANFOR 99/2002 tenha estabelecido todo um *leque de ações* constituído por: cursos, palestras, assessorias, seminários, treinamentos, consultorias, pesquisas etc., com a limitação do valor da hora-aluno (ou hora-aula), as ações de qualificação acabam restringindo-se, na prática, à simples contratação de cursos.

Em Santa Catarina, esta tem sido a tônica do programa de qualificação nestes últimos cinco anos. Apenas para exemplificar, no ano de 1999 foram realizados mais de 7000 cursos, que permitiram treinar 183.692 trabalhadores. É um caso de sucesso e eficiência quanto ao cumprimento da meta pré-estabelecida pelo MT. Contudo, esta "cultura de cursos" estabelecida desde o início da implantação destas políticas, acabam implicando também em comprometimento da eficácia, uma vez que em muitas situações, a qualificação para ser bem sucedida exige efetivamente a contratação de um leque de ações, que devem ser realizadas simultaneamente com os cursos, ou isoladamente.

Em muitas situações a contratação de cursos isoladamente tem implicações negativas sobre a eficácia das ações de qualificação, sobretudo aquelas que são dirigidas ao mercado informal da economia, e que necessitam, em função da clientela a ser atendida ou da atividade desenvolvida, outras ações complementares, que se enquadram dentro do "leque" definido pelo PLANFOR, ou seja: assessorias, seminários, consultorias, palestras etc.

Um bom exemplo desta afirmação é o que ocorreu no município de Lages (SC) em 1998. A Secretaria do Trabalho contratou a realização de cursos de produção de doces e compotas artesanais voltados para as mulheres carentes deste município. A qualidade dos doces produzidos, atestaram a eficiência do curso, mas como não foi possível a contratação simultânea de uma assessoria voltada para o marketing dos produtos e sua colocação no mercado para a venda, a contratação destes cursos não possibilitou a geração ou melhoria de renda. (Relato apresentado pela representante das mulheres carentes de Lages, em Seminário da Qualificação Profissional, promovido pelo SINE/SC).

Este fato é um caso típico de eficiência na aplicação dos recursos, por ter atendido a uma clientela prioritária (mulheres carentes) e pela qualidade dos doces artesanais. Mas é também um exemplo de falta de eficácia, por não ter possibilitado a melhoria de renda para esta clientela, em virtude da falta de ações complementares aos cursos ministrados.

Ainda com relação à eficácia do PLANFOR, não tem sido uma tarefa fácil conseguir avaliá-la. Todas as Secretarias de Trabalho Estaduais são obrigadas a contratar anualmente uma Universidade para realizar a avaliação externa do Plano, com o objetivo de verificar a qualidade, o número efetivo de alunos treinados.

Esta avaliação inclui também o acompanhamento posterior desses alunos, que é realizada através de uma pesquisa de egressos, com o objetivo de medir os efeitos gerados pelo programa de qualificação, em termos de melhorias em relação à empregabilidade ou renda dos treinandos. A questão é que “não existe uma metodologia fixa ou pré-estabelecida para avaliação externa do Plano em todos os convênios assinados, e em alguns casos, sequer é realizado” (Folha S. Paulo, 06/06/99, Cad. 2, p.7).

De acordo com a Unitrabalho (fundação de ensino superior para estudos relativos ao mercado de trabalho), que avaliou os convênios de qualificação profissional celebrados entre o Ministério do Trabalho e os Governos Estaduais, foi possível verificar que: *houve uma certa tendência de inserção dos alunos no mercado de trabalho após a realização dos programas e cursos* (Ibid., p.7).

No entanto, conforme observa a coordenadora técnica da Unitrabalho, Ana Maria Saul, responsável pela avaliação nacional: “em muitos casos há um notório descasamento entre os cursos oferecidos e a realidade do próprio mercado de trabalho. Ou seja, os alunos são treinados para funções que não empregam mais”. A Unitrabalho constatou ainda que, após os cursos os alunos que tem conseguido oportunidades de trabalho são aqueles que possuem o nível médio de escolaridade (Ibid., p.7).

Estes resultados sugerem que está havendo uma certa falta de ajuste entre as demandas do mercado de trabalho, e a qualificação da oferta dos trabalhadores. Indica também uma dificuldade de acesso ao programa das clientelas prioritárias, uma vez que deveria estar voltado preferencialmente para os trabalhadores com baixa escolaridade, ou seja, inferior ou equivalente ao primeiro grau.

A Unitrabalho apontou também o problema da pouca eficácia do PLANFOR, e conclui afirmando que isto está ocorrendo, "em função da dificuldade em associar a oferta de qualificação profissional com as demandas do mercado de trabalho, o que acaba resultando na formação de treinandos para ocupações que, não possibilitam a obtenção de emprego" (Ibid., p. 7.)

O Ministério do Trabalho produziu um documento em 1999 (BRASIL, 1999d, p. 20-21), que é uma avaliação quanto a eficácia dos PEQs em 1996 e 1997, onde estas dificuldades foram reconhecidas, destacando-se entre elas:

- **Pontos Críticos dos PEQs**

- Limitação ou desatualização dos conteúdos;
- Duração reduzida dos cursos;
- Ausência de estágio;
- O curso não acrescentou nada à vida profissional dos treinandos;

- **Recomendações do Ponto de Vista Metodológico:**

- Aprofundar o trabalho de análise e de aspectos conceituais;
- Construir metodologia de indicadores voltados, em especial para a empregabilidade;

As recomendações metodológicas do MTe (Ministério do Trabalho e Emprego) apontam na mesma direção das conclusões da Unitrabalho, que evidenciam o descompasso entre oferta de qualificação profissional e demandas do mercado de trabalho. A causa deste desencontro deve-se à falta de metodologias que permitam ao poder público auferir as reais demandas do setor produtivo. Da mesma forma, esta política ressenete-se da ausência de pesquisas e métodos, destinados a estabelecer o perfil dos trabalhadores a serem treinados (oferta), permitindo assim uma maior precisão e detalhamento das clientelas prioritárias de acesso.

Na falta de tais metodologias para aferição da demanda e da oferta, que permitiriam

maior precisão às ações de qualificação, uma prática que se estabeleceu inicialmente foi a contratação de cursos que eram oferecidos pela rede de educação profissional existente no país (universidades, sistema S, sindicatos, escolas técnicas etc). Nestas condições, a qualificação oferecida aos trabalhadores passou a ser aquela "disponível no mercado", estando muito mais associada a uma visão e experiência de qualificação própria dessas instituições, em termos de atendimento das suas clientelas e demandas, do que aos reais interesses e objetivos sociais vinculados a uma política pública de trabalho e renda.

Deste modo, uma grande parcela desta política, sobretudo aquela que é executada pelo Sistema "S", acabou sendo dirigida para setores do mercado de trabalho em processo de franca exclusão de mão de obra ou sem condições de absorvê-la. Muitas destas instituições não possuem o foco da qualificação voltado para o atendimento de pessoas com baixa escolaridade e renda, bem como não desenvolvem programas orientados para a ocupação produtiva, própria do mercado informal de trabalho.

Contudo, é no mercado informal, composto por trabalhadores autônomos ou por conta própria e por microempresas e negócios informais, onde estão surgindo novos postos de trabalho e ocupações produtivas. De acordo com Fernando Casanova (*apud* Esposito, 1998, p.8), do Centro Interamericano de Investigação sobre Formação Profissional do Uruguai, "de cada 100 novos postos de trabalho criados na América Latina, 85 estão no mercado informal da economia, onde predominam microempresas". Logo, conclui Casanova, "os programas de treinamento e capacitação de desempregados, tem que ser voltados para o mercado informal".

Em se tratando das microempresas não há no PLANFOR uma distinção clara entre aquelas que atuam no mercado formal e informal. É importante fazer tal distinção porque as estratégias de qualificação precisam ser diferenciadas, dependendo do mercado em que elas se encontram. "As *microempresas formais* são unidades produtivas muito pequenas quanto ao número de trabalhadores empregados e operam em níveis de tecnologia, capital e produtividade tipicamente modernos. Por sua vez, as *microempresas informais* operam em um nível de produtividade muito baixo, mas que permite competir em alguns mercados com as empresas do setor formal" (OIT, 1966, p.30). Nesta categoria enquadram-se também as microempresas de subsistência que operam por meio de processos produtivos ainda bastante rudimentares.

No que se refere à qualificação profissional e ao mercado informal, o PLANFOR é bastante genérico, limitando-se a definir determinadas categorias como sendo aquelas para onde devem estar orientados os programas de qualificação. Estabelece assim, como prioritário, determinados grupos de trabalhadores, assim compreendidos: trabalhadores por conta própria (autônomos, cooperados, autogeridos, trabalhadores sazonais, jovens empreendedores, trabalhadores de produção para o próprio consumo, artesãos) pequenos e microprodutores (beneficiários do PROGER e PRONAF) e outros microempreendedores.

O atendimento das clientelas do mercado informal sempre esteve previsto nos programas de qualificação estadual, seguindo as determinações do PLANFOR. Analisando-se, porém, mais detalhadamente a implantação destes programas no Estado de Santa Catarina nos últimos anos, constata-se que houve uma baixa participação destas clientelas no que se refere às ações da qualificação pública.

5.5 Avaliação dos Programas Estaduais de Qualificação em Santa Catarina.

5.5.1 Período 1997 à 1999

- **PEQ/1997**

Em 1997, o Programa Estadual de Qualificação foi desenvolvido de forma a contemplar 14 programas nacionais de qualificação, conforme definição do PLANFOR 96/99, absorvendo recursos da ordem de R\$ 25.640.654,00, e os programas estaduais definidos pelo CETE e SDF, consumiram outros R\$ 4.260.000,00. Com estes recursos foi possível treinar 215.000 trabalhadores (SINE/SC, 1997, p.11).

Quanto ao perfil dos treinandos, há um aspecto que interessa aqui realçar. Quanto à escolaridade, 62% possuíam o 2º grau completo, 36% contavam com o 1º grau completo e incompleto e 2% pertenciam a faixa do 3º grau (Ibid, p.12). O relatório da Supervisão

não permite que se extraia outros indicadores de forma que se possa avaliar melhor os resultados.

Entretanto, analisando somente o dado referente à escolaridade dos treinandos, é possível afirmar que neste anos houve uma forte distorção quanto aos objetivos do programa que é atender pessoas de baixa escolaridade. Conforme se verifica, na sua maioria, a clientela atendida possuía a escolaridade de 2º grau.

- **PEQ/1998**

O Programa Estadual de Qualificação de 1998, aplicou R\$ 20 milhões em programas nacionais, R\$ 9.380.000 em programas estaduais e R\$ 2 milhões em programas especiais ou emergenciais, atingindo a meta de qualificar 202.000 trabalhadores (Sociedade Uninvest de Educação, 1999, p.39).

Com relação à escolaridade dos treinandos, novamente a participação de trabalhadores com baixa escolaridade foi pequena comparada com as demais faixas. Dos homens 36.9% estavam na faixa do 1º grau completo e incompleto, para as mulheres este número se elevou para 41.1%. Na faixa do segundo grau, 55.07% eram homens e 47.5% mulheres. Houve um aumento expressivo de treinandos com o 3º grau que atingiu 8% nos homens e 10.4% das mulheres (Ibid, p.21).

Comparativamente a 1997, observa-se que manteve-se a mesma distorção quanto ao atendimento da população alvo do programa, ou seja, o número de treinandos com escolaridade de 1º grau continuou atingindo 36%, enquanto que diminuiu o número de participantes com o 2º grau e o que é mais significativo ainda ampliou expressivamente o número de treinandos com o 3º grau.

Há ainda um outro indicador importante com relação a 1998, que demonstra uma forte distorção no que se refere aos objetivos do programa e aos resultados esperados pelos treinandos. Foi realizada uma avaliação com todos os matriculados para saber qual o objetivo deles em participar do programa de qualificação. As respostas foram assim distribuídas (Ibid, p.36):

Qualificação para conseguir emprego.....	7.14%
Qualificação para montar negócio próprio.....	9.10%
Atualização na área.....	71.43%
Interesse pessoal e não profissional.....	7.86%
Outros.....	2.25%

Se formos somar os percentuais dos itens atualização na área e interesse pessoal, chegaremos a espantosa cifra de 79,29% de treinandos que realizaram os cursos com objetivos meramente informativos, para apenas 16,45% que efetivamente estavam interessados em buscar um emprego ou em obter melhoria de renda.

Tais resultados sugerem que em 1998 ocorreu uma forte distorção com relação aos objetivos propostos pela política de qualificação e os interesses da clientela treinada. Mesmo diante da argumentação de que é importante manter-se atualizado na área, até como forma de não perder o emprego, as cifras apresentadas extrapolam totalmente os limites do que seria razoável, no atendimento de tais expectativas.

Esta distorção pode também ter ocorrido nos anos anteriores, embora não existam dados que confirmem esta suposição. Este fato pode estar associado ainda com as dificuldades em atingir as clientela de baixa escolaridade, onde estão concentradas a grande maioria de pessoas desempregadas e de baixa renda.

Outra possível causa para tal distorção pode estar associada às limitações da Rede de Educação Profissional no Estado em atender demandas de qualificação voltadas para pessoas com baixa escolaridade e renda, bem como desempregados. Desde que tiveram início tais políticas em SC, elas vêm sendo implementadas por meio do Sistema S, Sistema ACAFE (composto por quatorze universidades regionais), UFSC, UDESC, CEFET, e entidades de formação profissional ligadas à centrais sindicais dos trabalhadores.

O "Sistema S" trabalha basicamente com pessoas já empregadas que fazem parte de empresas que recorrem a estas instituições em busca de qualificação profissional. As Universidades possuem programas voltados para pessoas com escolaridade mais

elevadas, e assim como Sistema S, não possuem cultura institucional e nem programas voltados para a qualificação de desempregados e pessoas com baixa escolaridade.

Ao longo dos cinco anos de implantação de tais políticas no Estado, a falta de metodologias e informações sobre o mercado de trabalho por parte dos formuladores e gestores da política de qualificação, permitiu que a Rede de Educação Profissional atuasse com autonomia, contemplando demandas de mercado e clientela mais fáceis de serem atingidas, de acordo com as conveniências e características próprias dessas instituições.

- **PEQ/1999**

Contando com recursos da ordem de R\$ 25 milhões, em 1999 foram treinados 183.692 trabalhadores. De acordo com as novas diretrizes do PLANFOR 99/2002, as clientela foram atendidas seguindo a classificação de: pessoas desocupadas; sob risco de desocupação; pequenos e microprodutores e trabalhadores por conta própria. Portanto, esta definição de clientela, diferentemente dos anos anteriores, não se baseou em ações pré-estabelecidas em programas nacionais e estaduais (Udesc, 2000, p.16).

A metodologia desenvolvida pela UDESC para realizar a avaliação do programa, destacou-se pela forma criteriosa e eficiente com que foi implementada, permitindo a geração de uma base de dados com elevado índice de confiabilidade das informações resultantes, o que aumenta a credibilidade das interpretações e análises dos dados coletados.

Contando com a participação de 255 avaliadores, devidamente treinados para realizar os trabalhos de campo de acompanhamento e avaliação em todo Estado, e valendo-se ainda da Rede Catarinense de Ciência e Tecnologia (RCT/SC), rede de comunicação de dados que interliga mais de 60 campi de universidades catarinenses à Internet, foi possível acompanhar os mais de 7000 cursos realizados, gerando um base de dados com informações detalhadas de 80.222 registros de alunos, servindo assim como uma "super" amostra do total geral de alunos cadastrados, que foi de 183.692 (Ibid, p.23, 59 e 120).

Partindo assim desta base de dados (80.222 alunos), a aplicação de recursos de acordo com os setores econômicos de atividade, ficaram assim distribuídos (Ibid, p.93):

Agropecuária.....	12,52%
Indústria Extrativista.....	4,45%
Indústria Transformação.....	0,12%
Produção/Distribuição Elétrica.....	1,23%
Construção Civil.....	0,00%
Comércio.....	0,44%
Serviços Pessoais, Coletivos.....	0,39%
Alojamento e Alimentação.....	2,33%
Transporte, Armazenamento.....	0,08%
Atividades Financeiras.....	1,87%
Educação.....	4,48%
Saúde.....	1,49%
Não se aplica.....	3,79%
Não Declarado.....	66,81%

Com base nas informações declaradas abrangendo 26.640 alunos, que para efeitos de amostra é muito significativa, chama a atenção a participação insignificante de setores como: comércio, indústria de transformação, serviços pessoais e transportes. Outro fato que merece ser destacado é a inexistência de cursos voltados para a construção civil, o que em parte se deve às razões já apresentadas nesse estudo. Nota-se também que é justamente estes setores de atividades menos contemplados pela qualificação, onde a atividade informal ocorre de maneira expressiva.

Com relação à expressiva participação do setor de agropecuária, em parte se justifica em função de que 27% da população de SC reside na zona rural que, aliado ao fato do estado ser o terceiro maior produtor de alimentos do país, explica os elevados percentuais de participação para os setores da indústria extrativista e de alimentação.

Ao se analisar os dados setoriais na sua totalidade, verifica-se que não houve equilíbrio quanto a distribuição das ações de qualificação entre os setores. Houve uma

excessiva participação de setores como agropecuária, indústria extrativista, saúde, instituições financeiras, educação, em detrimento de setores prioritários com vistas à empregabilidade e geração de renda, como a indústria de transformação, comércio, construção civil, serviços pessoais e transportes.

Quanto à escolaridade dos treinandos, 35,71% apresentavam o primeiro grau incompleto ou completo, 26,10% o segundo grau (incompleto e completo), 13,13% o terceiro grau, e 23% não declararam a sua escolaridade. Comparando esses resultados com os anos anteriores, observa-se que :

- O número de treinandos situados na faixa de escolaridade do 1º grau manteve-se em torno de 36%, nos últimos 3 anos;
- Com relação aos treinandos que situam-se na faixa do 2º grau, observa-se uma queda acentuada. Eles totalizavam 62% em 1997 e passaram para 26% em 1999;
- A faixa de escolaridade do 3º grau, apresentou um crescimento excessivo. Passando de 2% em 1997 para 13% em 1999.

Estes dados referentes à escolaridade dos treinandos apontam para uma forte distorção quanto ao atendimento de clientela prioritária. O percentual de treinandos na faixa do 1º grau tem se mantido em níveis muito baixos. A elevação do número de treinandos com terceiro grau foi extremamente excessiva, crescendo em média 5,5% a cada ano, acompanhada de uma forte diminuição de alunos com a escolaridade de 2º grau, em torno de 18% ao ano.

Este tipo de distribuição e tendências, acabam por descaracterizar a Política Pública de Qualificação enquanto política social, destinada às pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente que são discriminadas pelo mercado de trabalho, como é a situação dos trabalhadores de baixa escolaridade.

Um outro indicador importante de ser analisado, refere-se à distribuição dos treinandos quanto às faixas de renda familiar. Esta distribuição refere-se ao ano de 1999, uma vez que nos anos de 1997 e 1998 não foram coletados dados com relação a renda dos participantes. Assim, os resultados de 1999 foram os seguintes (Ibid, p.84):

Até 1 salário mínimo (SM).....	2,06%
De 1 à 3 SM.....	14,83%
De 3 à 5 SM.....	11,16%
Mais de 5 SM.....	21,95%
Não Declarado.....	50,18%

Analisando-se esta distribuição constata-se que, excetuando-se os treinandos que apresentam renda inferior a 1 SM, aproximadamente metade do total de treinandos encontram-se na faixa de renda abaixo de 5 S.M., e a outra metade acima desta faixa.

Diante deste dados, fica claro que a qualificação profissional praticamente não está atingindo os trabalhadores na faixa de renda inferior a 1 SM. O desempenho apresentado nas faixas de 1 até 5 SM, deveria também ser maior, o que conseqüentemente levaria a uma diminuição da faixa situada acima de 5 SM, que comparativamente com as demais está muito elevada.

A situação dos treinandos com relação a faixa de renda, demonstra que o programa vem apresentando dificuldade em atender as clientela prioritárias, que se caracterizam por apresentarem baixa renda familiar. Este problema decorre tanto pelas limitações da própria REP em atender as demandas de tais clientela, como da falta de direcionamento da política de qualificação no Estado, que deveria vincular a participação dessas instituições (REP) no programa ao desenvolvimento de ações inovadoras para o atendimento de treinandos com o perfil de baixa renda.

A distribuição dos treinandos com relação à posição no mercado de trabalho apresenta alguns indicadores que justificam uma análise mais aprofundada (Ibid, p.90):

Tabela 5.2: Situação no Mercado de Trabalho (%)

Situação	%
Nunca trabalhou	6,79
Trabalhador COM Carteira Assinada	13,01
Desempregado	8,91
Desempregado cadastrado no SINE	0,90
Seguro Desemprego	0,37
Trabalhador SEM Carteira Assinada	3,33
Trabalhador por Conta Própria	6,12
Outra	23,81
Não Declarado	36,76

Os dados acima revelam que o programa está atingindo em maior número os trabalhadores que pertencem ao mercado formal de trabalho (trabalhadores com carteira e desempregados) que somam 23,19% da série. Os trabalhadores do mercado informal (sem carteira e conta própria) representaram 9,45%.

Desconsiderando-se os itens "outra" e "não declarado", a amostra se restringiria não mais a 80.222 treinandos, e sim a 31.632. Com base nesta amostra, ainda altamente representativa, e projetando-se os resultados apresentados acima em relação à esta, pode-se expressar a situação total dos treinandos em relação ao mercado de trabalho, assumindo a seguinte distribuição:

Nunca Trabalhou.....	17,22%
Mercado Formal de Trabalho.....	58,81%
Mercado Informal de Trabalho.....	23,96%

Estes resultados são mais um indicador de que o programa está encontrando dificuldade em atender às clientelas mais vulneráveis econômica e socialmente. Esta afirmação encontra-se amparada pelo percentual de treinandos (23,96%) que fazem parte do mercado informal. Esta clientela é formada na sua maioria pelas pessoas com o perfil analisado anteriormente, qual seja, trabalhadores com baixa renda e nível de

escolaridade inferior ao 1º grau. Em contrapartida, observa-se também que os treinandos pertencentes ao mercado formal de trabalho e que representam aproximadamente 60%, são aqueles que detêm escolaridade de 2º grau e melhores níveis de renda.

A razão da ocorrência destas distorções quanto à "pontaria" da política de qualificação, é decorrente da falta de informações a respeito das demandas do setor produtivo, do estabelecimento do perfil da oferta a ser qualificada, e da falta de estratégias destinadas à formulação e implantação desta política e, conseqüentemente, à melhoria dos resultados esperados.

Com o objetivo de subsidiar a definição destas estratégias, os próximos capítulos deste estudo serão destinados às análises das demandas do mercado e do perfil do trabalhador a ser contemplado prioritariamente pela política de qualificação.

CAPÍTULO 6

6 DEMANDAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E MERCADO DE TRABALHO

A questão que mais aflige os planejadores e executores das políticas públicas de qualificação é quanto aos resultados do programa, no que se refere ao aproveitamento dos trabalhadores do sistema produtivo ou, dito de outra forma, trata-se de saber se, de fato, a qualificação está servindo para que os trabalhadores obtenham melhoria de renda ou emprego, principais objetivos destas políticas.

Discute-se assim, a própria eficácia das ações de qualificação, procurando evitar o sub-aproveitamento dos recursos públicos, bem como a desmotivação dos trabalhadores em participarem dos programas de qualificação, em consequência de uma baixa aplicação prática em termos de ganhos quanto à melhoria da empregabilidade ou de geração de renda.

A pouca eficácia destas políticas transparecem quando são divulgados dados sobre os resultados dos serviços de intermediação de mão-de-obra, realizados pelo SINE/SC. De acordo com o técnico do SINE responsável pela pesquisa, Osnilo Vieira Filho, no primeiro semestre de 1998 esta instituição, em decorrência da baixa escolaridade e da falta de qualificação profissional dos trabalhadores, conseguiu recolocar no mercado formal de trabalho somente 9.497 trabalhadores desempregados, ou seja, uma taxa de aproveitamento de 12% para um total de 80.106 desempregados inscritos nos postos do SINE nesse semestre. Conseqüentemente, sobraram quase a metade das 15.644 vagas disponíveis para contratação, apesar de terem sido encaminhados para estas vagas 25.405 trabalhadores (D.C., 13/05/98, p.6).

Para evitar, ou pelo menos diminuir, a probabilidade de ocorrência destes resultados indesejáveis, uma alternativa é a identificação dos conhecimentos e habilidades que estão sendo demandados pelo sistema produtivo, direcionando, então, as ações de qualificação para tais demandas.

O problema desta abordagem é a dificuldade de se conhecer, detalhada e minuciosamente, as qualificações requeridas pelo sistema. Mas certamente, é possível detectar as suas tendências gerais, aumentando assim as possibilidades de êxito das

ações de qualificação, de forma a elevar a capacidade de adaptação dos trabalhadores às demandas do mercado formal de trabalho.

As demandas de qualificação, ou melhor dizendo, as suas tendências gerais, poderão ser conhecidas estudando-se o aparelho produtivo - sua dinâmica, potencialidades, indicativos de seu desenvolvimento, perspectivas de crescimento futuro etc. - e de posse de tais informações, confrontá-las com as características e potencialidades da PEA.

O levantamento destes indicadores junto ao sistema produtivo, assume assim, um papel de relativa importância e utilidade para a definição de prioridades, ao apontar quais demandas por qualificações estarão em sintonia com o desenvolvimento de determinadas atividades do setor produtivo. Estas informações assumem um caráter relativo em função da transitoriedade e das rápidas mudanças implícitas no funcionamento do mercado de trabalho. Apenas para exemplificar, indicadores que apontam a necessidade de qualificação para ocupação de posto de trabalho ou de emprego em um dado mês podem deixar de existir no mês seguinte, caso ocorra o fechamento ou ocupação das vagas que geraram tais demandas. Estas variações também podem acontecer em outros períodos ao longo do ano.

Esta perspectiva representa um sério risco para o êxito das ações de qualificação que, em razão das oscilações das demandas, acabam não conseguindo estabelecer o ajuste entre uma oferta de mão-de-obra melhor qualificada e às demandas do setor produtivo. Contudo, por meio da confrontação de pesquisas e análises do mercado é possível estabelecer algumas tendências, que servirão para balizar a atuação da política de qualificação.

Pesquisas de campo efetuadas junto a diversos setores e segmentos do aparelho produtivo, permitem o estabelecimento de várias tendências que podem auxiliar na definição das demandas de qualificação, estabelecendo em quais espaços ou setores, em quais postos de trabalho ou atividades, a atuação do Estado, por meio das políticas públicas de qualificação, deve ou não atuar, de forma a garantir ou melhorar a empregabilidade dos trabalhadores. No que segue, apresentam-se alguns indicadores de demandas extraídos de pesquisas e estudos sobre determinados setores do setor produtivo nacional e do Estado de Santa Catarina.

6.1 Alguns indicadores das demandas de qualificação da indústria brasileira

Uma pesquisa realizada pelo Departamento de Engenharia de Produção da Coppe/UFRJ em 1995, sob o título "As empresas industriais brasileiras e suas necessidades de mão-de-obra", envolvendo 11 unidades da Federação e nove gêneros industriais, e que resultou no envio de dois mil questionários, estabeleceu uma série de conclusões que podem servir de indicadores de demandas de qualificação do setor industrial (Valle *apud* Camargo, 1996).

Segundo o autor supra citado, por tratarem-se de empresas de médio e grande porte, apenas 11,0% afirmaram não possuir nenhuma forma de treinamento. O restante da amostra, praticamente 90% das empresas, afirmaram já possuir alguma forma de treinamento e declararam que tal procedimento deverá ser expandido.

Com relação a seleção de pessoal, 75,2% das empresas afirmaram que dão preferência a seu próprio pessoal, e outros 24,8% dão preferência ao pessoal do mercado de trabalho. Quando recorrem ao mercado de trabalho, persiste a prática do "apadrinhamento" (indicações por parte de funcionários que passam a se responsabilizar pelo novato), o que significa uma forma de garantia com relação ao novo empregado (Ibid, p.213).

Estas duas constatações, levam a algumas indagações sobre o papel das políticas de qualificação voltadas para empregabilidade do trabalhador. Se apenas 24% das empresas se utilizam do mercado externo para contratar utilizando-se do "apadrinhamento", e praticamente a totalidade destas empresas já conta com treinamento próprio, o que permite a qualificação profissional dos novos empregados contratados, que papel teriam as políticas públicas de qualificação (ou os recursos públicos) no atendimento das demandas das empresas industriais de médio e grande porte? Com base nesta pesquisa, os resultados apresentados sugerem que as políticas de qualificação que levem em conta as demandas deste contingente empresarial, dificilmente obterão êxito quanto à empregabilidade de seus treinandos.

Outros dados que reforçam este argumento foram também levantados por esta pesquisa, e dão conta de que 71,9% destas empresas têm investido nos últimos cinco

anos em treinamento de pessoal. Outra questão importante a ser analisada, diz respeito à questão da escolaridade, onde ficou evidenciado a exigência mínima do primeiro grau completo para a contratação, como uma prática generalizada neste segmento industrial (Ibid, p.234).

As políticas públicas de qualificação devem atender prioritariamente os trabalhadores que possuem baixa escolaridade, ou seja, primeiro grau incompleto, o que implica de antemão em uma dificuldade a mais, quanto ao ajuste entre o perfil da oferta a ser treinada e às demandas deste mercado industrial.

Uma outra questão importante para ser analisada com relação ao atendimento das demandas do setor industrial, refere-se às dificuldades deste setor em estabelecer um perfil de habilidades necessárias quando se trata da contratação do trabalhador. Este fato foi evidenciado em pesquisa realizada no Rio Grande do Sul em 1996.

Com título de "Estudos - Diagnóstico Sobre o Mercado de Trabalho no RS", a pesquisa foi realizada tomando como amostra 155 empresas de pequeno e médio porte que fazem parte do setor industrial do RS, e que empregavam o correspondente a 18% da força de trabalho deste setor. Estas empresas integravam um cadastro de mais de mil empresas que aderiram ao Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (Castioni *apud* Carleial e Valle, 1997).

De acordo com os resultados apresentados pela pesquisa, o trabalho em equipe foi o grande requisito exigido por estas empresas para a contratação de seus trabalhadores, conforme as respostas de 90% das empresas entrevistadas. Porém, no momento da contratação os critérios exigidos pelos gerentes de Recursos Humanos (RH) apontaram para outra direção. Apenas 51% dos gerentes levavam em consideração o trabalho em equipe. Pelo grau de importância, a relevância dos conhecimentos exigidos passava a ser a seguinte: segurança e higiene do trabalho (88%); manuseio de equipamentos (70%); conhecimentos específicos (67.4%); técnicas de grupo ou trabalho em equipe (51%) (Ibid, p. 230).

A conclusão dos pesquisadores com relação às demandas de qualificação das pequenas e médias empresas do RS com vistas à contratação, é categórica ao afirmar que "com relação às qualidades requeridas e às qualificações exigidas se pode observar que as empresas ainda não tem uma uniformidade de entendimento" (Ibid, p.241).

Esta conclusão é importante porque remete a um problema crucial na definição destas políticas de qualificação, que é a definição das reais demandas de qualificação do mercado de trabalho. As premissas levantadas pela pesquisa, de que as pequenas e médias empresas do setor industrial não possuem ainda clareza quanto às habilidades necessárias do trabalhador a ser contratado, servem bem para ilustrar uma situação onde dificilmente as políticas de qualificação teriam êxito quanto aos seus objetivos. Uma vez que são desconhecidas as habilidades e competências que deveriam ser desenvolvidas junto à oferta de mão-de-obra, para permitir a sua contratação ou re-inserção neste segmento do setor industrial. Este é um caso típico de impossibilidade em se levar adiante uma proposta de eficácia com relação às políticas de qualificação.

6.2 As demandas do mercado de trabalho no estado de Santa Catarina

Em Santa Catarina este levantamento tem sido executado desde 1999, de forma descentralizada, envolvendo a SDF, o CETE, os 250 Conselhos de Trabalho e Emprego já constituídos em todo Estado e lideranças municipais/estaduais.

Em um primeiro momento, a SDF organizou um seminário envolvendo seus técnicos, o CETE-SC e os CMTE(s), onde foram priorizados os setores econômicos e o perfil da clientela a ser atendida, constituindo-se o foco e a abrangência do PEQ/2000. Neste seminário o levantamento de demandas foi a partir do seguinte questionamento:

- Quem necessita de qualificação para aproveitar as oportunidades de trabalho e renda?
- Indique as atividades ou ocupações que poderão gerar oportunidades de trabalho e renda?

A partir deste questionamento foram priorizadas as principais demandas do mercado e traçado o perfil da oferta de mão-de-obra (PEA estadual). Em março de 2000 foram realizados os Fóruns Municipais de Qualificação Profissional, que tiveram como sede 13 dos principais municípios do Estado, contando com a participação de

aproximadamente 800 conselheiros municipais de trabalho e emprego, lideranças comunitárias, empresariais e governamentais, e de técnicos da SDF. Através da realização destes fóruns, foram definidas as ações de qualificação profissional, dirigidas para a contemplação das demandas do mercado de trabalho, já então priorizadas (SANTA CATARINA, 1999).

O levantamento de demandas realizado através deste processo, cumpriu dois objetivos: atender a resolução 194 do CODEFAT que estabelece a distribuição de 70% dos recursos para aplicação com base na PEA municipal, contando para tanto com a participação efetiva dos CMTE(s) nas definições e acompanhamento das ações de qualificação. O outro objetivo, foi o de permitir a descentralização e participação da sociedade, nas definições dessas políticas.

Por meio deste procedimento, tornou-se possível acabar com a "compra" de projetos já previamente elaborados pelas instituições que formam a REP, que na falta de uma metodologia, como a que foi apresentada acima, acaba se transformando em prática comum. Tais projetos atendem, na maioria das vezes, muito mais aos interesses corporativos destas instituições do que às diretrizes da política pública de qualificação.

O problema com relação a prática da "compra" de projetos, é que ela geralmente implica na aceitação de uma demanda que foi levantada e apresentada pela instituição de formação interessada em sua execução, bem como na definição de uma clientela previamente definida por ela. Estas demandas e suas clientelas em muitas situações não se enquadram no foco de mercado que deveria estar sendo atendido no âmbito destas políticas.

Ainda com relação ao processo de levantamento de demandas, o modelo desenvolvido em SC marca o início de um processo de melhoria em termos de eficiência, por permitir o maior controle e transparência das ações e também porque possibilita, de certa forma, o encontro das demandas e ofertas do mercado de trabalho, com base numa ampla discussão abrangendo os representantes de todos os segmentos sociais envolvidos com a questão da qualificação profissional.

Entretanto, ao se pensar em termos de melhoria da eficácia do programa, o modelo desenvolvido em SC inspira algumas indagações. A primeira refere-se ao fato de que é impossível afirmar se as demandas de qualificação levantadas entre dez./99 e mar./2000

serão ainda verdadeiras ao longo do ano em que serão desenvolvidas as ações visando o seu atendimento. Afinal, o mercado de trabalho é altamente dinâmico, o que torna muito difícil qualquer tipo de planejamento com base na *realidade presente*.

O modelo aplicado em SC para levantar demandas, suscita ainda uma segunda questão. Ao transferir o levantamento de demandas para os conselheiros municipais e lideranças comunitárias, municipais e estaduais, corre-se o grande risco de todos os anos serem levantadas as mesmas demandas. Este processo inibe a inovação em termos de novas ações de qualificação, voltadas para as transformações do mercado de trabalho e para as perspectivas futuras deste mercado. Deste modo, gera-se uma incerteza quanto à possibilidade de não serem obtidos os níveis desejados, com relação à qualidade dos resultados.

Um fato que foi narrado por técnicos da SDF serve como exemplo da preocupação expressa anteriormente. Ele ocorreu no início da implantação destas políticas em um município de SC, que possui aproximadamente 3.000 habitantes, aonde todos os anos, por solicitação das próprias lideranças municipais, eram realizados 2 cursos para a qualificação de trabalhadores para a atividade de padeiro, contando com 20 alunos em cada turma. Ao final de 4 anos o município possuía 160 padeiros. O que provavelmente era uma demanda real quando foi solicitado pela primeira vez, acabou transformando-se em um caso de desperdício de recursos e ineficácia do programa.

Reveste-se assim, de grande importância, a busca de indicadores que apontem as principais tendências do mercado de trabalho, quanto às demandas de qualificação nos principais setores econômicos e na realidade regional. Nos últimos anos foram realizadas várias pesquisas sobre o mercado de trabalho, que podem servir como indicadores para as proposições que serão apresentadas neste estudo.

6.3 As demandas das microregiões do estado de Santa Catarina.

Em 1998 a SDF contratou uma pesquisa junto a UFSC, que foi desenvolvida em conjunto pelos Departamento de Economia e Engenharia de Produção, sob o título "Diagnóstico sobre o perfil dos novos empregos nas Microregiões do Estado", onde

foram coletadas informações, por meio da aplicação de questionários junto a classe empregadora privada e dirigentes ou representantes das Associações. O objetivo era avaliar os aspectos qualitativos concernentes às demandas do setor produtivo e analisar o surgimento de possíveis novas exigências relativas à qualificação profissional, que no relatório foram denominadas de funções emergentes ou novas funções.

A hipótese que motivou a pesquisa baseava-se na premissa de que Santa Catarina, por apresentar níveis de crescimento econômico acima da média nacional, permite pensar em um modelo de desenvolvimento onde a questão dominante são as novas tecnologias e os novos processos de trabalho o que, conseqüentemente, implicaria em um perfil de trabalhador. De acordo com o levantamento efetuado, ficou demonstrado que as novas atividades que estão surgindo no cenário econômico catarinense não representam necessariamente a emergência de um novo perfil de trabalhador em nível estadual, permitindo a generalização de habilidades requeridas. Este novo perfil foi detectado em apenas duas das microregiões do Estado (UFSC, 1998, p.83).

Foi detectado junto a Associação dos Municípios do Nordeste de SC (AMUNESC) e Associação dos Municípios do Oeste de SC (AMOSOC), em função do grau de desenvolvimento desses municípios, que há carências de qualificação específicas que apontam para um novo perfil de trabalhador, traduzindo-se em demandas por cursos de: viabilidade econômica, gestão empresarial, controle de custos, mecânicos com formação em injeção eletrônica, empreendedorismo etc. Quanto à escolaridade dos trabalhadores desse novo perfil, a exigência era o segundo grau completo (Ibid, p, 84).

Outra questão importante levantada pela pesquisa foi a constatação de que praticamente todas as microregiões apontaram a necessidade de qualificação de trabalhadores em habilidades voltadas para a construção civil. A explicação para esta expressiva demanda, é conseqüência do deslocamento da população rural para os centros urbanos, sendo absorvida como mão-de-obra da construção civil, e pela inexpressiva participação do programa de qualificação neste segmento (Ibid, p. 78).

A constatação de uma forte demanda estadual por qualificação voltada para a construção civil, merece ser destacada, em virtude de ter sido um setor muito pouco explorado no âmbito do programa de qualificação em SC, em razão da falta de instituições de formação que se disponham a realizar estas ações de forma

descentralizada, atingindo todo o estado. O atendimento destas demandas é importante porque permite aos treinandos serem aproveitados tanto pelo mercado formal (empresas de construção) como pelo informal (autônomo), permitindo tanto a empregabilidade como a geração de renda, aumentando muito as possibilidades de êxito do programa.

Esta pesquisa realizada pela UFSC, forneceu uma contribuição importante ao detectar demandas que apontam para o surgimento de um novo perfil de trabalhador nas microregiões de Chapecó e Joinville. Este resultado reforça o argumento de que a política de qualificação deveria levar mais em conta o levantamento de demandas microregionais.

Para tanto, seria necessário o aprofundamento destas demandas por meio do desenvolvimento de outras pesquisas, que permitissem uma abordagem com o foco voltado para a realidade do mercado de trabalho também em bases regionais, vinculado com indicadores de eficácia, e que seriam os indutores para o levantamento de demandas.

6.4 Demandas do mercado de trabalho do setor metal-mecânico na região de Joinville - SC.

Uma experiência que aponta na direção proposta acima foi realizada em 1997, e tratava-se de uma pesquisa elaborada pela UFSC voltada especificamente para o levantamento de demandas do mercado de trabalho do setor metal-mecânico da região da AMUNESC, que tem como sede a cidade de Joinville.

Esta pesquisa evidenciou que 80% dos trabalhadores desempregados do setor metal-mecânico naquela região, decorria da baixa escolaridade (apenas 4 anos de educação básica), sendo que as empresas apresentam como exigência mínima para a contratação, o 2º grau completo. A grande maioria desses trabalhadores desempregados passaram a desenvolver a ocupação de "sacoleiros" desenvolvendo assim a atividade de compra de mercadorias no Paraguai para serem vendidas no comércio informal de Joinville (UFSC, 1997, p.54).

Uma outra conclusão importante da pesquisa foi a constatação de que as empresas do setor apresentam uma forte preocupação com o treinamento de seus trabalhadores, e que praticamente a totalidade destas empresas realizavam a qualificação dos trabalhadores com recursos próprios (Ibid, p.73).

Estas conclusões permitem que se estabeleça alguns indicadores de demandas para a região de Joinville, permitindo aos formuladores das políticas públicas de qualificação do Estado, o direcionamento das ações e definição de prioridades. Deste modo, seria possível a definição de ações voltadas para o aumento da escolaridade desses trabalhadores desempregados, que seriam implementadas pela Secretaria de Educação do Estado, visando um novo emprego. A política de qualificação seria dirigida para atividades autônomas, empreendedoras, cooperadas e para um variado leque de ocupações produtivas com o objetivo de geração de renda, o que iria resultar numa alternativa à prática de compra ilegal de mercadorias no Paraguai.

A pesquisa sugere ainda a possibilidade de definição de um outro indicador importante na condução da política de qualificação. O fato de que, praticamente a totalidade das empresas do setor metal-mecânico oferece algum tipo de treinamento próprio aos seus trabalhadores, reforça as conclusões das pesquisas citadas, onde foi detectado também a tendência do setor industrial em realizar a qualificação dos seus trabalhadores.

Com base na tendência geral do setor industrial de absorver cada vez menos mão-de-obra e sempre com a escolaridade mínima de 2º grau, aliada às evidências apresentadas de que as empresas desse setor desenvolvem programas próprios de qualificação, o atendimento das demandas dos setor industrial precisam ser repensadas, com o propósito de avaliar melhor a atuação das política de qualificação junto a este setor, tomando por base algumas indagações, como:

- É possível qualificar para a empregabilidade trabalhadores com o 1º grau (completo e incompleto), visando o setor industrial?;
- Se a maioria das empresas industriais realiza por meios próprios a qualificação de seus trabalhadores, cabe algum tipo de ação pública de qualificação no setor industrial? Qual?;

➤ Em razão das dificuldades deste setor em definir um perfil de trabalhador para a contratação, de que forma a política de qualificação pode obter êxito com relação à expectativa de vir a ter seus treinandos contratados?

Tais indagações exigem uma reflexão mais aprofundada quanto ao papel do setor industrial em relação aos desafios de uma política pública de qualificação profissional comprometida com a eficácia. Além do setor industrial, o setor do comércio também precisa ser analisado quanto às suas demandas, em razão de sua expressiva participação no mercado de trabalho.

6.5 As demandas do setor do comércio em Santa Catarina

O comércio se caracteriza pela diversidade de ramos que apresenta. Existem duas formas gerais de comércio, a atacadista e a varejista. A transformação de praticamente todos os produtos e serviços em mercadorias disponíveis para a venda, permite ter uma idéia do tamanho e importância deste setor.

Em Santa Catarina, de acordo com o cadastro da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 1995), do total de estabelecimentos existentes no comércio, 90,6% constituem-se de micro e pequenas empresas. Ainda de acordo com a RAIS, são esses micro e pequenos empresários os responsáveis por 91% dos empregos criados. O fato do setor de comércio ser constituído praticamente por micro e pequenas empresas, já o diferencia do setor industrial, onde predominam médias e grandes empresas, e constitui-se em um indicador importante para a definição de estratégias para a formulação de políticas de qualificação.

O mercado formal do comércio emprega no Estado 255.301 trabalhadores, o que significa 10,6% da PEA (PNAD-SC *apud* DIEESE, 1997). Por mercado formal do comércio compreende-se aquelas empresas que estão regularizadas na junta comercial, na prefeitura, que assinam carteira de trabalho do empregado e que pagam os encargos sociais. Embora este mercado esteja em crescimento em termos absolutos (criou 21.4 mil novos empregos ou 36,7% entre 1986/1996), ele tende a se reduzir em termos

relativos, em comparação com o rápido crescimento do setor informal, ou seja, aquele que não cumpre as obrigações mencionadas acima (Dieese, 1997, p.152).

No mercado informal predominam os comerciantes autônomos, pessoas desocupadas e trabalhadores que não tiveram acesso ao mercado formal de trabalho. O comércio informal se caracteriza pelo trabalho de ambulantes, camelôs, autônomos, etc. Estes trabalhadores, em função das atividades que desempenham, também geram uma demanda por qualificação que não encontra respostas nas políticas públicas, uma vez que o foco do SENAC, a instituição que executa a qualificação para o setor do comércio, está totalmente voltado para o mercado formal do comércio.

Em 1998, o Dieese-SC realizou uma pesquisa, custeada com recursos do FAT, intitulada "Reestruturação Tecnológica e Emprego no Comércio em SC", que permitiu o levantamento de alguns indicadores relevantes quanto às demandas de qualificação do mercado formal e informal do comércio.

Com relação à escolaridade dos trabalhadores do mercado formal do comércio, a pesquisa constatou que 63,47% possuem até o primeiro grau, outros 31,17% se encontram na faixa do segundo grau (incompleto e completo) e apenas 5,36% possuem o terceiro grau. Estes dados sugerem que o setor do comércio é ainda um grande empregador de mão-de-obra com baixa escolaridade, justamente a clientela que é prioritária (primeiro grau) no âmbito das políticas de qualificação (Dieese, 1999, Anexo 3, Tabela 2).

A concentração de trabalhadores com baixa escolaridade, ou seja, com 1º grau incompleto, ocorre principalmente nos grupos mais representativos, como os de vendedor de atacado e varejo, trabalhador de serviço e abastecimento, trabalhadores de comércio e outros. Este expressivo contingente de trabalhadores, que na maioria possui apenas os quatro primeiros anos de escolaridade básica, estão ficando numa condição vulnerável quanto à manutenção de seus empregos, e em caso de demissão, de serem novamente contratados.

De acordo ainda com a pesquisa, foi possível constatar que há uma tendência geral com relação às novas contratações, de dar preferência para os homens que possuem o 1º grau completo, e para as mulheres com o 2º grau completo (Ibid, p.125 e 169).

O SENAC, que é a instituição responsável pela qualificação dos comerciários, tem deixado de atender as pessoas que possuem apenas o 1º grau, incompleto ou completo. A qualificação profissional desenvolvida pelo SENAC, está cada vez mais orientada para as pessoas que possuem o 2º grau.

Seguindo as determinações de mercado, esta instituição realiza cursos assim classificados: qualificação, habilitação, graduação e pós-graduação, nas áreas de maior demanda, o que leva à exigência de níveis maiores de escolaridade. Segundo esta instituição "não há programação de cursos para pessoas com apenas o 1º grau, porque o mercado não absorve" (Ibid, p.177).

Pelo levantamento realizado pela pesquisa fica clara a orientação do SENAC de excluir os trabalhadores com baixa escolaridade. Os cursos de qualificação na área de Administração e de Aperfeiçoamento à distância, exigem como escolaridade mínima o 2º grau completo. Os cursos voltados para: serviços de pessoal, contabilidade, secretário, almoxarifado e vendas, estão dirigidos para pessoas com, no mínimo, o 2º grau incompleto. Até mesmo para cursos como *office-boy* e telefonista a exigência de escolaridade é o 2º grau. A mesma exigência é aplicada para cursos com baixa carga horária, tais como: chefia e liderança, promoção de vendas, organização de eventos, gerência financeira, gerência de *marketing* e habilidades gerenciais (Ibid, p.175).

Seguindo ainda na lógica do mercado, embora predominem pequenas e micro empresas no setor, são as médias e grandes empresas que mais apresentam demandas de qualificação para o SENAC. Isto ocorre tanto diretamente, através do treinamento de seus empregados, como indiretamente, ao estabelecerem um nível de qualificação maior no processo de seleção dos seus empregados, o que motivou o SENAC a criar um serviço de atendimento exclusivo, voltado para atender às exigências das grandes empresas (Ibid, p.179).

Todos estes indicadores apresentados pela pesquisa do Dieese, com relação ao perfil dos trabalhadores do comércio e atuação do SENAC, interpelam os responsáveis pela formulação das políticas públicas de qualificação quanto à necessidade em dar um novo direcionamento ao atendimento das demandas do setor de comércio, frente às seguintes evidências:

- Atendimento prioritário e exclusivo aos trabalhadores com escolaridade inferior ao 1º grau;
- Ações de qualificação voltadas para as microempresas do setor;
- Cursos supletivos de primeiro grau, aliados à qualificação;
- Ações que tenham como foco, a qualificação para a atividade autônoma e informal no comércio, com vistas à possibilidade de geração de renda.

É com base nestes indicadores que a política de qualificação deve voltar sua atenção, com relação ao atendimento de demandas do setor de comércio. O setor de serviços assim como o de comércio, tem se constituído também em um forte catalizador de demandas do mercado de trabalho, que apontam tanto para a possibilidade de emprego como de geração de renda, razão pela qual torna-se necessária uma análise mais apurada de suas demandas.

6.6 As demandas do setor de serviços em Santa Catarina.

O levantamento dos dados relativos à variação do emprego dos trabalhadores celetistas ou formais, obtidos através da junção dos bancos de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Desempregados (CAGED) de 1996, permitiu ao Dieese-SC elaborar uma pesquisa em 1997 destacando as atividades do setor de serviços que mais demandaram trabalhadores entre os anos de 1986 e 1996. A partir desta pesquisa é possível avaliar que atividades apresentam maior capacidade de empregabilidade, quais apresentam tendência ao desemprego e, ainda, quais apresentam perspectivas de geração de renda, permitindo assim um melhor direcionamento na formulação da política de qualificação.

6.6.1 Serviços de Escritório:

O grupo de ocupação predominante neste sub-setor é o de auxiliar de escritório. Este grupo, no período de dez anos (1986-1996), fechou 7 mil vagas no mercado de trabalho, passando de 54,5 mil para 47,4 mil empregos, correspondendo a uma queda de 14% do total desta categoria. Outros grupos que também apresentaram queda de empregos no período foram: Arquivista (-20,2%); Datilógrafo e Estenógrafo (-64,38%); Operador de Máquina Contábil (-66,85) (Dieese, op.cit., p.150-151).

Os grupos que apresentaram crescimento no número de empregos foram: Auxiliar de Contabilidade/Caixa (+12%); Trabalhos Administrativos (outros) (+11.5%); e Recepcionista que apresentou um crescimento elevadíssimo de (+100%), no mesmo período. O expressivo crescimento do grupo recepcionista está associado à expansão dos serviços turísticos e pessoais (consultórios médicos, odontológicos) e outras atividades de escritório (Ibid., p. 150-151).

Percebe-se neste sub-setor o processo de extinção de alguns grupos de ocupações (arquivista, datilógrafo, estenógrafo e operador máquina contábil), compostos por postos de trabalho que assumem uma natureza burocrático/técnicos, típicos do paradigma manual/mecânico das atividades de serviços, que progressivamente vão perdendo a utilidade em decorrência da informatização deste sub-setor. Assim, há uma clara eliminação de postos de trabalho baseados em atividades que exigem determinadas habilidades específicas, ao mesmo tempo em que passam a ser incrementados outros postos, onde as atividades estão mais inseridas no âmbito das competências, como: auxiliar contabilidade, trabalhadores administrativos e recepcionista.

6.6.2 Hotelaria:

Foi o único sub-setor de serviços que apresentou crescimento no número de empregos em todos os grupos de ocupação. Nestes, os mais representativos em função do número de empregados foram: Cozinheiro (+66.9%); Garçom (+69.2%); Trabalhadores de Serventia (+54.9%); Trabalhadores de Turismo e outros (+49.2%).

Estes grupos contavam, em 1996, com um total de 27.898 empregados. Outros grupos representados pelos: agentes de viagens, mordomo/governança, gerentes de hotéis/restaurante, também tiveram aumentos expressivos no número de vagas abertas, mas representavam em 1996, do total do sub-setor, apenas 914 empregados. De qualquer forma, a tendência de crescimento deste grupo é evidente e precisa ser melhor explorada (Ibid., p.153 e 154).

O desenvolvimento do turismo em Santa Catarina tem assumido cada vez mais papel de destaque no cenário nacional e internacional. A estratégia de divulgação que explora cada vez mais a diversidade da natureza do Estado, tanto marítima como serrana, vem permitindo a consolidação de programas turísticos, muitos dos quais enfatizando as características das cidades de colonização alemã, italiana e açoriana, beneficiando assim uma extensa área do território catarinense. Esta "explosão" das atividades turísticas geograficamente abrangente, explicam boa parte da geração de novos empregos que vem ocorrendo no grupo de ocupações de hotelaria.

6.6.3 Serviços Pessoais e Serviços de Proteção Pública:

Em relação aos serviços pessoais o grupo de trabalhadores de conservação de edifícios, que é o mais expressivo desta categoria, criou entre 1986 e 1996, 12.1 mil novos empregos, o que representou um crescimento de (+69.6%) na década. Outros dois grupos que tiveram incremento de empregos foram: administradores de edifícios (+60.5%) e lavandeiros/tintureiros (+50.08%) (Ibid, p155).

Este sub-setor é fortemente caracterizado pela existência do trabalho informal, que não aparecem nos levantamentos da RAIS e CAGED. Tal fato sugere que estas e outras ocupações típicas deste sub-setor, foram capazes de gerar um expressivo incremento na renda para estes trabalhadores informais.

No que diz respeito aos serviços de proteção pública, o grupo de guardas de segurança foi a ocupação que apresentou o aumento mais significativo de empregos, incorporando 6.7 mil novos trabalhadores, o que significou um incremento de 58.1% na

década 86/96. Os demais grupos deste sub-setor apresentaram declínios quanto ao número de empregos ou se mantiveram estabilizados (Ibid, p.155).

Todos estes dados demonstram que o setor de serviços constitui-se em um fecundo campo para a atuação da política pública de qualificação, que tanto pode ter seu foco voltado para o mercado formal no atendimento das demandas levantadas acima, como no mercado informal. Este setor tem sido pouco atendido no que tange às políticas de qualificação em SC, excetuando-se o sub-setor de turismo.

Os números apresentados anteriormente, relativos às atividades que estão em expansão ou em extinção, são elementos chave de análise para a definição de estratégias voltadas para a empregabilidade do setor de serviços. Eles reforçam os argumentos constantemente divulgados em pesquisas acadêmicas e pela imprensa, que indicam de uma maneira geral, uma forte expansão deste setor e da importância crucial que ele passou a assumir tanto como gerador de empregos como de renda. Conseqüentemente, a política de qualificação precisa incentivar o surgimento de ações que visem uma maior participação no atendimento das demandas deste setor.

Esta política, com relação à definição de ações de qualificação para este setor, deveria levar em conta os seguintes indicadores ou tendências:

- A expansão da automação e disseminação das competências (saber/ser, saber/fazer) nas atividades próprias dos serviços de escritório;
- Crescimento acelerado e expansão em todos os grupos de ocupação próprios da hotelaria e de atividades turísticas;
- Priorização de ações de qualificação destinadas às ocupações dos serviços pessoais e de proteção pública, com o foco voltado tanto para o mercado formal como para o informal.

Resumidamente, pode-se concluir que com relação ao *setor de serviços*, as ações de qualificação precisam ter uma atuação que leve em conta o desempenho dos sub-setores. Neste sentido, no *sub-setor de serviços de escritório*, a qualificação deveria aliar os ensinamentos próprios da automação e das competências. Quanto ao *sub-setor de hotelaria/turismo* incrementar as ações reforçando as ocupações citadas que estão em

processo de franca expansão e, por fim, em relação ao *sub-setor de serviços pessoais e proteção*, priorizar e fomentar novas ações centradas nas ocupações que vêm apresentando expressivo crescimento, com o foco voltado tanto para o mercado formal como informal de trabalho.

CAPÍTULO 7

7 RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo privilegia-se, de forma sintética, o relato e a interpretação dos dados de campo pesquisados junto à população de trabalhadores desempregados no estado de Santa Catarina, realizada durante o segundo semestre de 1998.

O objetivo da pesquisa foi o de identificar o perfil (da oferta) dos trabalhadores desempregados do estado, que acorrem aos serviços de intermediação de mão-de-obra do SINE/SC, e que se faz presente em 110 municípios.

7.1 A amostra

A pesquisa foi elaborada com base em uma amostra estratificada, mantendo-se os mesmos percentuais do total de desempregados em cada município do estado. A fórmula utilizada para a definição do campo amostral foi a amostra aleatória simples, que permite uma margem de erro menor quando se utiliza a técnica da estratificação.

Os entrevistados foram escolhidos aleatoriamente, porém, com o atributo de estarem na condição de trabalhador desempregado em busca de uma vaga de emprego junto ao serviço de intermediação de mão-de-obra do SINE-SC.

Foi mantido o anonimato dos trabalhadores que responderam aos questionários da pesquisa, por dois motivos: o primeiro, por ser desnecessária a identificação individual para o tipo de pesquisa realizada e, em segundo, por deixar os entrevistados mais à vontade quanto às suas respostas.

Os entrevistadores foram selecionados entre os funcionários das coordenadorias regionais e dos postos do SINE/SC, e passaram por um processo de orientação elaborado pelo pesquisador em reuniões preparatórias, sobre os objetivos acadêmicos da pesquisa e sobre a maneira correta de aplicar o questionário, quando da abordagem aos entrevistados.

7.2 A abrangência

Para facilitar os trabalhos de coleta, controle e abrangência do universo pesquisado, foram utilizadas as coordenarias regionais da SDF, às quais os postos do SINE/SC estão subordinados, e que localiza-se nos 13 maiores municípios do estado. A pesquisa atingiu 53 municípios distribuídos espacialmente de forma a atingir todas as microregiões do estado, priorizando-se os municípios com o maior número de desempregados.

Ao total foram coletados 927 questionários, que formam a base de dados da presente pesquisa.

7.3 As variáveis

As variáveis selecionadas para o questionário foram elaboradas a partir de perguntas fechadas, destinadas a obter informações sócio-demográficas dos entrevistados e perguntas abertas, destinadas ao aprofundamento das opiniões do pesquisador.

7.3.1 Apresentação das variáveis - perguntas fechadas

a) Posição na família: refere-se à posição que o trabalhador desempregado ocupa na sua família. Os dados foram divididos em 4 categorias:

- 1 - chefe de família;
- 2 - cônjuge;
- 3 - filho (inclusive enteado ou adotivo);
- 4 - outros.

b) Sexo:

- 1 - masculino;

2 - feminino.

c) Nível de renda familiar: diz respeito à soma de salários dos membros. Para tanto, esta variável foi separada em 6 categorias:

- 1 - até 1 salário mínimo;
- 2 - acima de 1 até 3 salários mínimos;
- 3 - acima de 3 até 5 salários mínimos;
- 4 - acima de 5 até 3 salários mínimos;
- 5 - acima de 10 até 20 salários mínimos;
- 6 - acima de 20 salários mínimos.

d) Idade: indica quantos anos possui o entrevistado.

e) Grau de instrução: esta variável foi dividida em 7 categorias:

- 0 - nenhuma;
- 1 - primeiro grau incompleto;
- 2 - primeiro grau completo;
- 3 - segundo grau incompleto;
- 4 - segundo grau completo;
- 5 - superior incompleto;
- 6 - superior completo;
- 7 - pós-graduação.

f) Qualificação profissional: indica se o trabalhador desempregado já fez algum curso de qualificação profissional. As respostas foram separadas em duas categorias:

- 1 - sim ;
- 2 - não.

g) Tempo que está desempregado: as repostas foram categorizadas da seguinte forma:

- 1 - até 3 meses;

- 2 - acima de 3 até 6 meses;
- 3 - acima de 6 até 12 meses;
- 4 - mais de 12 meses;
- 5 - nunca trabalhou.

h) Intenção de realizar curso de qualificação profissional: nesta variável o entrevistado expressa a sua intenção em fazer curso de qualificação profissional. As respostas foram separadas em:

- 1 - sim,
- 0 - não.

7.3.2 Apresentação das variáveis - perguntas abertas

a) Quais os cursos de qualificação profissional que você já possui? A partir das respostas foi possível agrupá-las nas seguintes categorias:

- 1 - segurança/vigilância;
- 2 - auxiliar de enfermagem;
- 3 - informática;
- 4 - cozinha;
- 5 - costura;
- 6 - línguas;
- 7 - mecânica de automóveis;
- 8 - mecânica industrial;
- 9 - auxiliar de escritório;
- 10 - relações humanas;
- 11 - cabeleireiro/manicure;
- 12 - construção civil;
- 13 - marketing;
- 14 - outros.

b) Por que razão está desempregado? Para possibilitar a análise desta variável, e partindo das respostas apresentadas pelos trabalhadores desempregados, foi possível agrupá-las em cinco categorias, assim distribuídas:

- 1 - demitido,
- 2 - vontade própria;
- 3 - falta qualificação;
- 4 - falência de empreendimento próprio;
- 5 - outros.

c) Que pretende fazer para reverter esta situação? Nesta variável também foram agrupadas as respostas em categorias que melhor enquadravam as opiniões dos entrevistados. Assim as categorias criadas foram as seguintes:

- 1 - estudar;
- 2 - empreender;
- 3 - procurar emprego;
- 4 - migração rural;
- 5 - migração urbana;
- 6 - outros (fazem parte deste item as respostas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores).

d) Pretende fazer algum curso de qualificação profissional? Em caso afirmativo, quais? As respostas foram agrupadas nas seguintes categorias:

- 1 - informática (incluindo informática básica, programação, páginas de Internet, informática com secretariado e atendimento ao público);
- 2 - cozinha (culinária, confeitaria, panificação, cozinheira);
- 3 - costura (corte e costura, costura industrial);
- 4 - cabeleireiro/manicure;
- 5 - línguas;
- 6 - turismo e hotelaria;
- 7 - mecânica industrial;
- 8 - mecânica de automóveis;

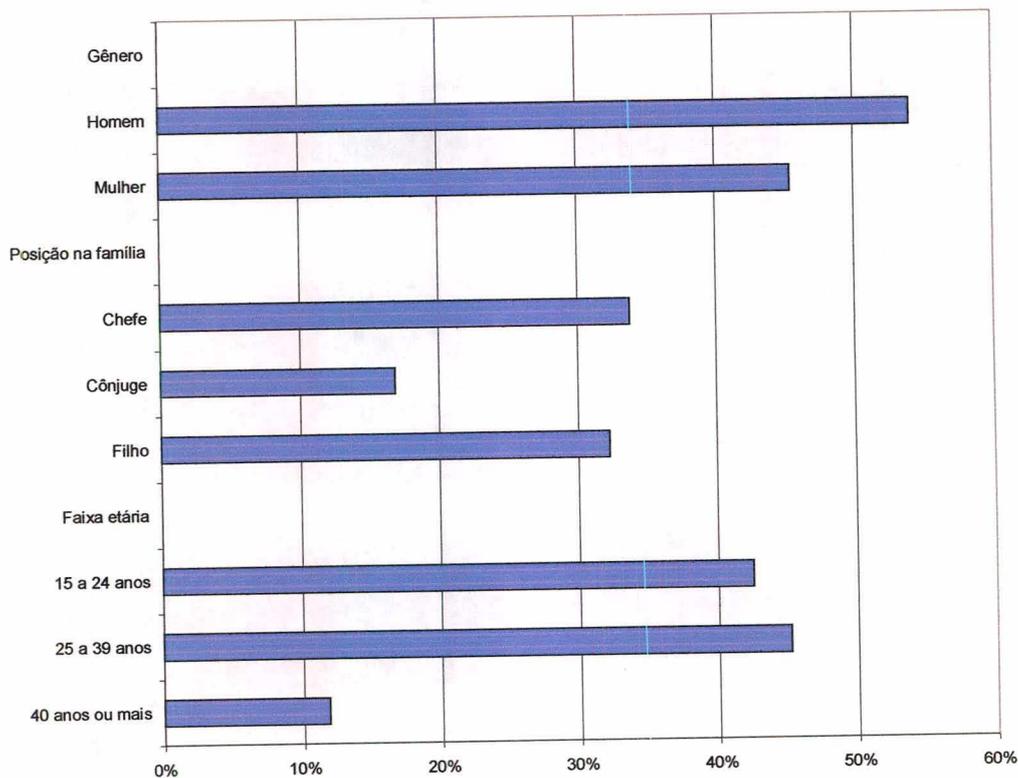
- 9 - auxiliar de escritório;
- 10 - construção civil;
- 11 - segurança/vigilância;
- 12 - marketing/telemarketing;
- 13 - empreendedorismo;
- 14 - artesanato;
- 15 - auxiliar de enfermagem;
- 16 - transportes;
- 17 - outros.

7.4 Tabulação simples dos resultados

A primeira pergunta do questionário identifica o perfil do trabalhador desempregado, com relação a sua posição na família, gênero e idade.

A pesquisa demonstrou, conforme apresenta-se na Figura 7.1, que a população da amostra ficou composta por 55% de homens e 45% de mulheres. A situação que mais surpreendeu foi a relação dos percentuais de chefe da família e filho que praticamente se equívalem em torno de 33%. Esta participação é confirmada pela correlação apresentada em relação a faixa etária, ficando os jovens de 15 à 24 anos com 42% de participação e a faixa etária de 25 à 39 com 45% do total. Deste modo pode-se concluir que cerca de 90% dos trabalhadores desempregados encontram-se na faixa etária que vai de 15 a 39 anos.

Figura 7.1 - Taxa percentual dos trabalhadores desempregados em Santa Catarina, por gênero, posição na família e faixa etária



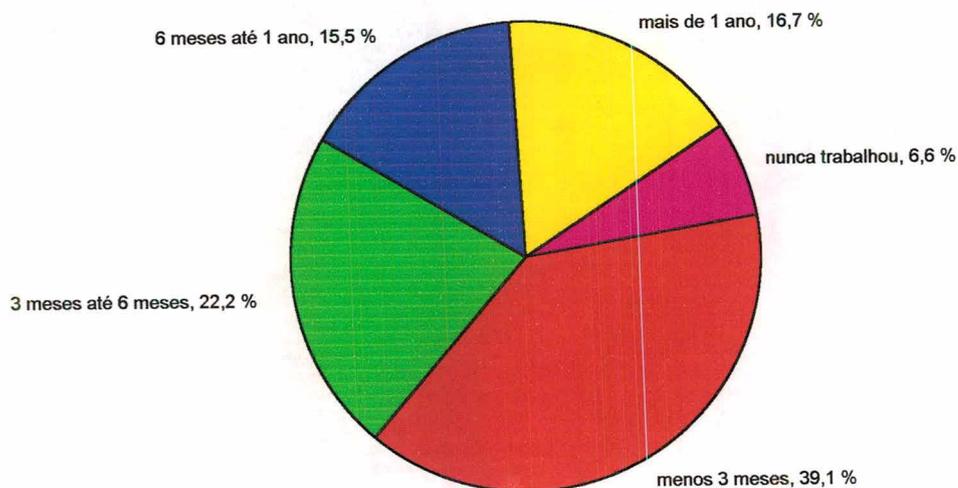
As informações sobre gênero, posição na família e faixa etária dos trabalhadores desempregados formam, conjuntamente, um importante indicador sobre o perfil destes trabalhadores, permitindo que se estabeleçam determinados critérios, quanto à definição de clientela prioritária e estabelecimento do foco das ações de qualificação com relação à oferta de mão-de-obra.

Assim, para exemplificar, os dados relativos à situação nacional sugerem uma ênfase maior com relação a faixa etária compreendida entre 15 e 24 anos, enquanto que para SC, as faixas compreendidas entre 15 e 24 anos e 25 a 39 anos, formam praticamente 90% dos desempregados, portanto, ambas são prioritárias.

Um outro indicador importante levantado pela pesquisa quanto ao perfil da oferta de mão-de-obra, refere-se ao tempo em que os trabalhadores encontram-se desempregados (Figura 7.2 e Tabela 7.1). O dado que causa maior impacto é o número percentual de

trabalhadores desempregados pelo período de 6 meses a 1 ano, que totalizaram 15,5%, e aqueles com mais de 1 ano, que representaram aproximadamente 17% da amostra.

Figura 7.2 – Tempo em que está desempregado



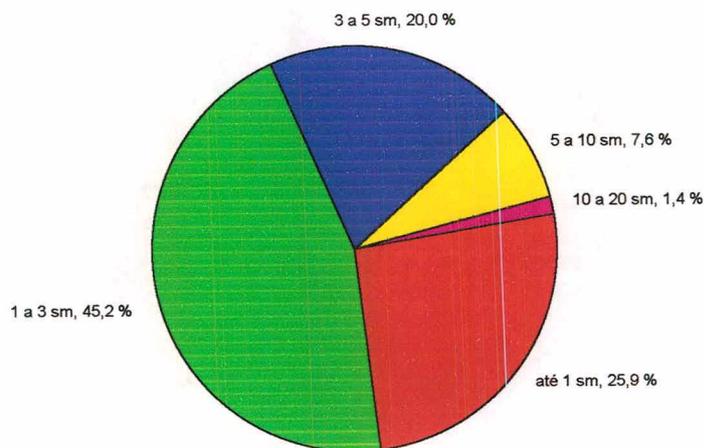
Estes 17% de trabalhadores que encontram-se na condição de desempregados há mais de 1 ano, enquadram-se na situação de *hysteresis*, o que implica na perda gradativa de habilidades, na medida em que o tempo passa e o trabalhador permanece nesta situação. Torna-se assim muito difícil a sua reinserção no mercado de trabalho, se não for acompanhada pela qualificação profissional.

O expressivo contingente de trabalhadores que está sofrendo os impactos do fenômeno de *hysteresis* em SC, implica na necessidade também de serem tratados, como clientela prioritária nas políticas de qualificação, de forma a propiciar que estejam aptos a ocupar os postos de trabalho que venham a surgir.

A maioria dos trabalhadores (60,3%), encontram-se desempregados há menos de 6 meses. Uma parcela deste contingente é composta por beneficiários do seguro-desemprego, razão pela qual, devem ser considerados como clientes prioritários de acesso à qualificação.

Quanto ao nível de renda familiar dos trabalhadores (Figura 7.3), há um contingente com renda inferior a 1 SM que atingiu 25.9% da amostra. Contudo, o grupo mais significativo situava-se na faixa entre 1 a 3 SM, com um percentual de 45.2%. Outra faixa também expressiva foi a de 3 a 5 SM que representou 20% dos trabalhadores desempregados.

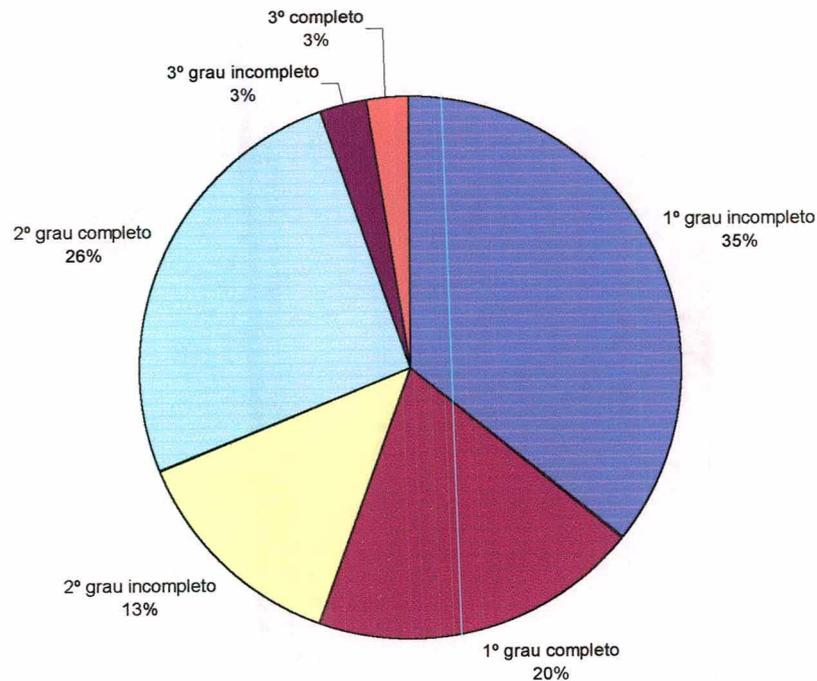
Figura 7.3 – Nível de Renda Familiar



Nas primeiras três faixas de renda (até 1 SM/1 a 3 SM/até 5 SM) estão concentrados 91% dos trabalhadores desempregados, ficando os outros 9% na faixa situada acima de 5 SM. Estes dados são um indicador de que o perfil dos trabalhadores desempregados é de baixa renda, significando que essas clientelas, em função de seu predomínio, precisam ser a grande maioria dos beneficiados com programa de qualificação profissional.

Com relação à escolaridade (Figura 7.4), a faixa predominante dos desempregados situou-se em 55,2%, correspondendo àqueles que possuíam o 1º grau (completo e incompleto). Com relação ao 2º grau, a distribuição foi de 39,1% (completo e incompleto), e com o 3º grau, o percentual foi de 5,7%.

Figura 7.4 – Grau de escolaridade



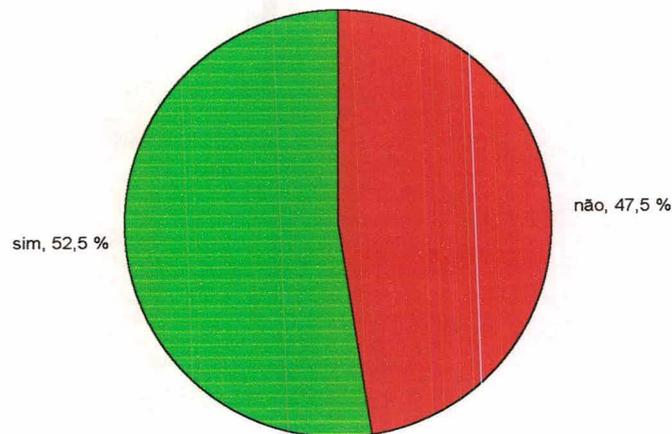
Estes resultados indicam que mais da metade dos trabalhadores desempregados (55,2%) encontram-se na faixa do 1º grau de escolaridade. Este resultado, se for comparado com o grau de escolaridade predominante na população residente no Estado de SC, que possui 64,79% de sua população na faixa do 1º grau (IBGE/96), indica uma forte correlação entre os resultados.

Com base nestes dois indicadores, em virtude do expressivo contingente da população e de desempregados na faixa do 1º grau, é possível concluir que em termos de escolaridade esta deve ser a clientela preferencial com relação ao acesso às ações da qualificação profissional, reforçando ainda mais os argumentos defendidos neste estudo, que apontam na mesma direção.

Para avaliar o grau de qualificação dos trabalhadores foram elaboradas duas perguntas. Se já haviam feito algum tipo de curso de qualificação e, se tinham a intenção de vir a se qualificar. As respostas para a pergunta sobre a realização ou não de algum curso de qualificação profissional dividiram-se, sendo 52,5% das respostas afirmativas e 47,5% negativas. Estas respostas demonstram que, aproximadamente, metade dos

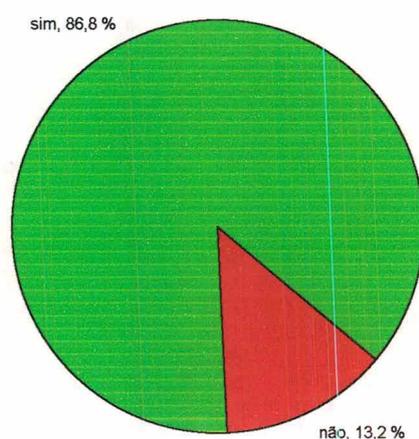
trabalhadores desempregados não estão tendo acesso às ações de qualificação profissional, reforçando os argumentos no sentido de estarem ocorrendo problemas quanto à focalização das ações, dirigidas para a oferta de mão-de-obra (Figura 7.5).

Figura 7.5 – Você já realizou algum curso de qualificação profissional?



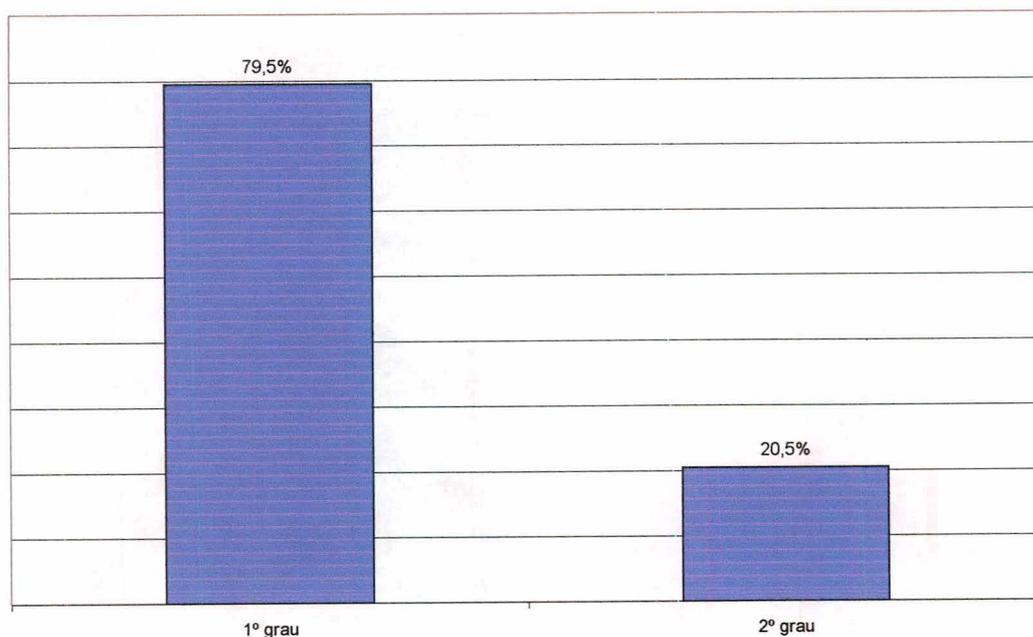
Perguntados sobre a pretensão de vir a fazer algum curso de qualificação profissional (Figura 7.6), a quase totalidade (87%) respondeu que sim, e outros 13% que não tinham interesse em qualificar-se. Verifica-se, assim, mais uma vez, que a grande maioria dos trabalhadores desempregados fazem a associação entre a necessidade de se qualificar e a possibilidade de melhoria da condição de vida, resultantes da empregabilidade ou da geração de renda.

Figura 7.6 – Pretende fazer algum curso de qualificação profissional



Quanto aos que responderam que não tinham interesse em se qualificar (13% do total da amostra), suscitou a dúvida em saber se estes trabalhadores faziam, ou não, parte das clientela prioritárias. Assim, para poder avaliar melhor esta resposta, elaborou-se o cruzamento com o nível de escolaridade. O resultado desta operação, demonstrado através da Figura 7.7, permite constatar que 59% tinham o 1º grau incompleto e 21% o 1º grau completo, e os demais 20% estavam na faixa do 2º grau.

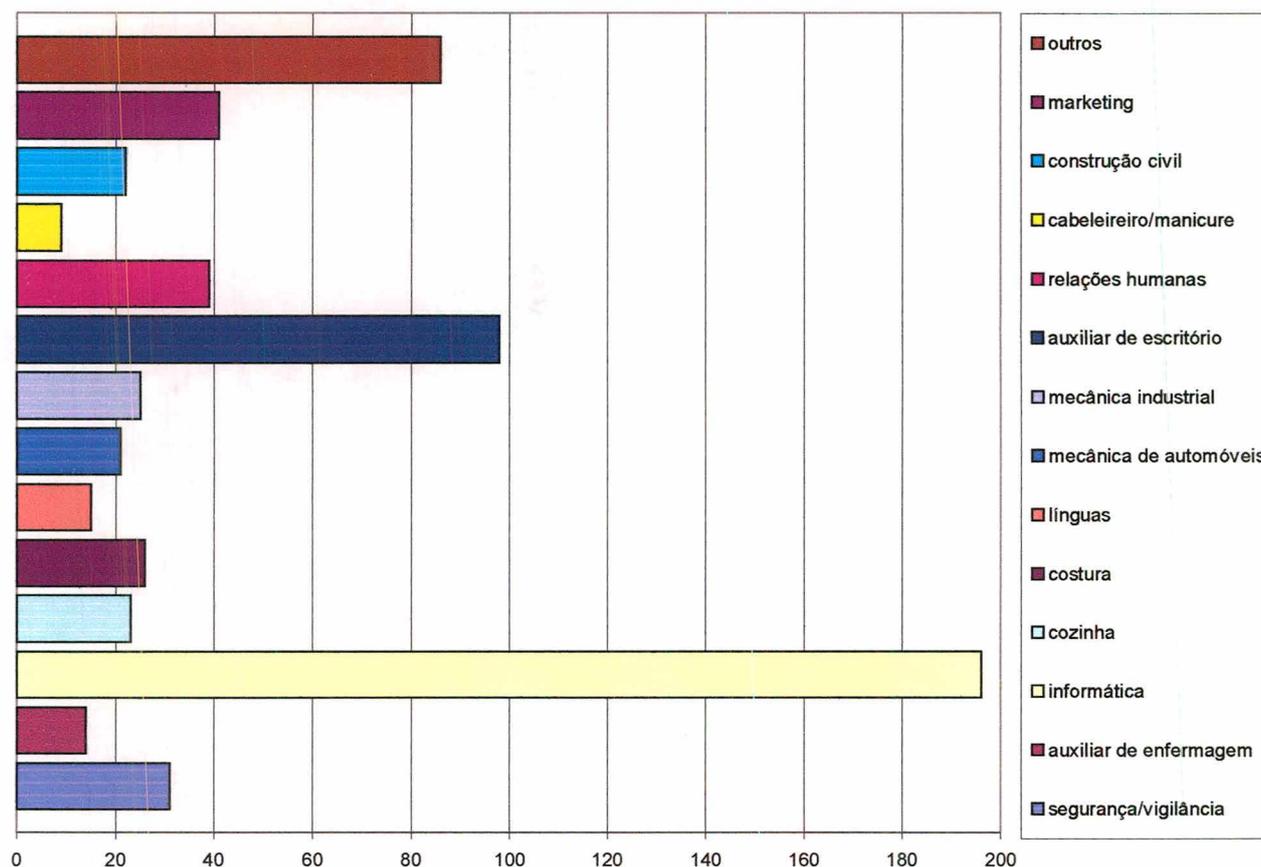
Figura 7.7 – Trabalhadores que não pretendem fazer curso de qualificação X grau de instrução



Com base neste resultado é possível afirmar que, aproximadamente 10% do total dos trabalhadores desempregados não pretendem qualificar-se, e que este contingente é composto de pessoas com escolaridade inferior ao 1º grau. Estes trabalhadores precisariam ser inicialmente sensibilizados sobre a importância e a necessidade de se tornarem aptos para novas oportunidades do mercado de trabalho. Somente assim, seria possível, em um segundo momento, submetê-los ao processo de qualificação.

Dois perguntas foram elaboradas com o objetivo de avaliar quais os cursos de qualificação já realizados pelos trabalhadores e quais eles gostariam de vir a realizar. Como as perguntas eram abertas, algumas respostas tiveram que ser agrupadas em determinadas categorias, para permitir a análise dos dados. Para as respostas onde não foi possível realizar este tratamento, criou-se a categoria "outros" (Figura 7.8).

Figura 7.8 – Cursos já realizados



Analisando-se as respostas sobre os cursos já realizados observa-se o forte predomínio dos cursos voltados para informática básica, seguidos por auxiliar de escritório, marketing, relações humanas e segurança/vigilância. O forte predomínio de cursos de informática é resultante da proliferação de escolas que ministram estes cursos e também do aumento da oferta destes cursos no âmbito das políticas públicas de qualificação do Estado nos últimos anos.

O outro grupo de cursos realizados que aparecem em menor destaque, são: construção civil, mecânica industrial e de automóveis, línguas estrangeiras, costura, cozinha, cabeleireiro/manicure. Estes cursos, assim como boa parte dos listados anteriormente, foram na sua maioria executados pelo SENAI e SENAC, e já eram realizados mesmo antes da existência do programa público de qualificação profissional.

O fato destes cursos já estarem sendo ministrados há muitos anos, explica a representatividade que obtiveram na pesquisa.

7.5 Confrontação Entre os Resultados da Pesquisa de Campo e a Avaliação do PEQ/99

A avaliação do PEQ/99 apresenta indicadores relativos ao nível de renda e escolaridade dos treinandos atendidos pelas demandas daquele ano, permitindo assim a confrontação com o perfil da oferta que foi constatado pela pesquisa de campo. A tabela 7.1 ao cruzar estes indicadores de oferta e demanda, permite que se tenha uma visualização mais precisa do que está ocorrendo em Santa Catarina.

Tabela 7.1 – Confrontação Atendimento da Demanda X Perfil da Oferta, por faixa de renda - Ano 1999

Faixas de renda	Atendimento da Demanda (%)	Perfil da Oferta (%)
Até 1 SM	2,06	25,90
De 1 a 3 SM	14,83	45,02
De 3 a 5 SM	11,16	20,00
Mais de 5 SM	21,95	9,01

De acordo com a tabela 7.1 fica evidenciado o descompasso entre o atendimento das demandas e o perfil da oferta, no que diz respeito à faixa de renda dos trabalhadores atendidos pela qualificação. Tais resultados apontam para a necessidade de um redirecionamento das ações de qualificação, priorizando o atendimento aos desempregados que encontram-se numa faixa de renda de até 1 S.M., que praticamente não estão sendo atendidos, e incrementar a focalização das ações nas faixas de 1 à 3 S.M. (atinge apenas 1/3 da oferta) e de 3 à 5 S.M. (atinge a metade da oferta).

Outro indicador que permite fazer a confrontação entre demanda e oferta é o nível da escolaridade. A tabela 7.2 estabelece este cruzamento e permite a elaboração de algumas conclusões.

Tabela 7.2 – Confrontação Atendimento da Demanda X Perfil da Oferta, por nível de escolaridade - Ano 1999

Faixas de escolaridade	Atendimento da Demanda (%)	Perfil da Oferta (%)
Primeiro Grau (I e C)	35,7	55,2
Segundo Grau (I e C)	26,1	39,1
Terceiro Grau (I e C)	13,3	5,7

A análise da tabela 7.2 demonstra também o desencontro entre o atendimento das demandas e o perfil da oferta quanto à escolaridade, que é mais acentuado no nível de escolaridade de primeiro grau (incompleto e completo) onde o atendimento das demandas por qualificação deixa de atingir aproximadamente 40% do total de trabalhadores com este nível de escolaridade. Com relação aos trabalhadores com escolaridade de terceiro grau ocorreu o inverso. Foi atendido muito mais que o dobro do total disponível com este nível de escolaridade.

Tais resultados demonstram que está ocorrendo um forte desencontro entre o perfil da oferta a ser qualificada e aquela que efetivamente vem sendo atendida pelas ações de qualificação no Estado. Esta conclusão ficou evidente considerando-se dois importantes indicadores sociais no escopo desta política pública, que são a renda familiar e o nível de escolaridade dos trabalhadores.

A confrontação de outros resultados da pesquisa de campo com as demandas de qualificação profissional elencadas no capítulo 6, permite que sejam estabelecidos novos elementos de análise e avaliação em relação aos resultados da implantação desta política de qualificação em Santa Catarina.

7.6 Confrontação dos resultados da pesquisa de campo e Demandas de qualificação profissional

A confrontação entre o atendimento da demanda x perfil da oferta apresentada anteriormente, aponta para o desencontro entre as ações de qualificação profissional e o perfil dos trabalhadores, demonstrando as dificuldades quanto à atuação desta política junto ao mercado de trabalho.

Essa situação é reforçada pelos problemas de intermediação de mão de obra, apresentados no início do capítulo 6.

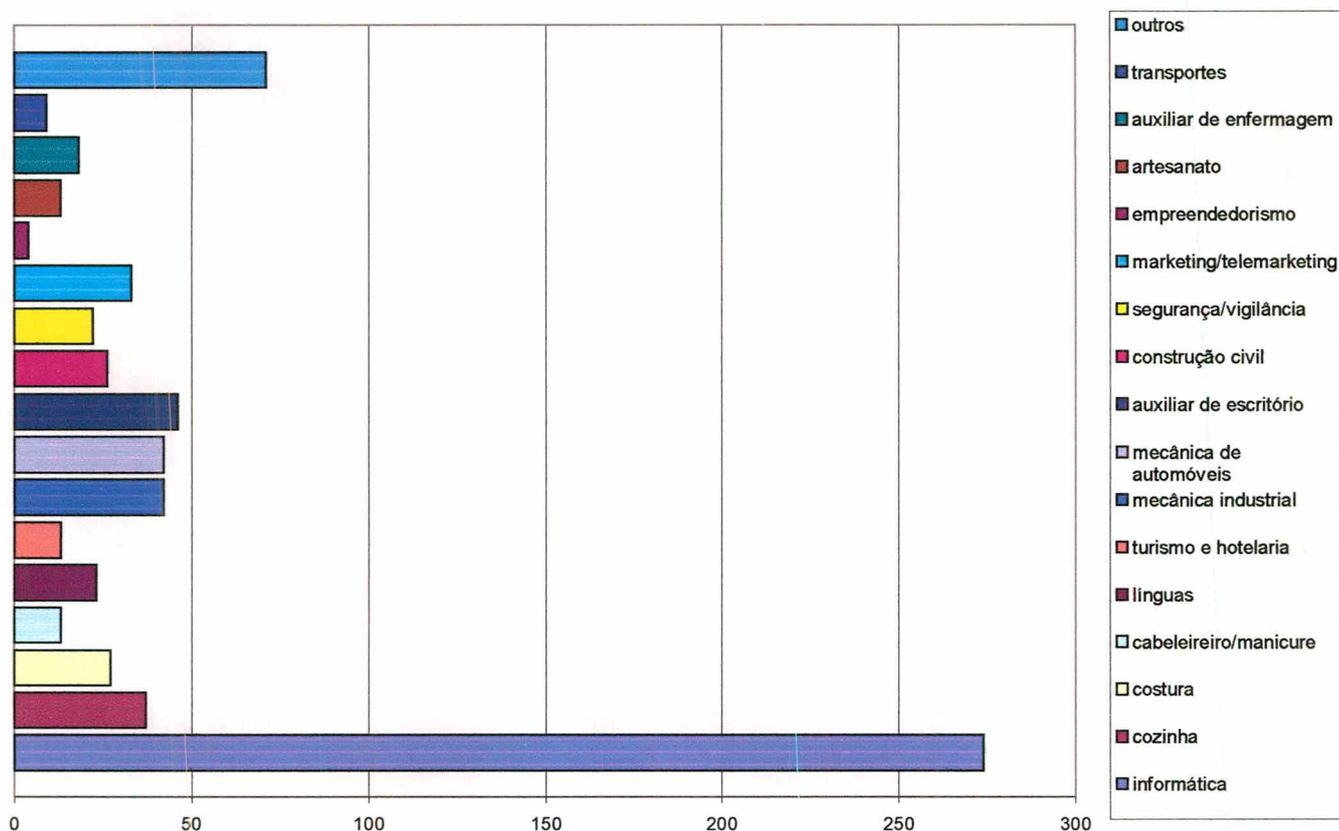
No ano de 1998, apenas 12% do total de trabalhadores desempregados foram aproveitados nas vagas disponíveis no mercado formal. Em decorrência da baixa escolaridade e falta de qualificação destes candidatos um total de 15.644 vagas, que representavam 60% do total disponível, deixaram de ser aproveitadas.

Esse baixo desempenho do serviço de intermediação está associado à ineficácia das ações de qualificação. De uma forma mais precisa ainda, a desassociação entre as demandas por qualificação e o perfil da oferta a ser treinada resulta em ineficácia tanto da própria qualificação como também da intermediação de mão-de-obra. Surgem então, indicadores como os citados acima: de um lado aproximadamente 90% dos trabalhadores candidatos a emprego ficaram sem conseguir uma vaga no mercado formal, do outro lado sobraram 60% das vagas disponíveis

Uma outra questão importante a ser analisada e cruzada com os resultados da pesquisa de campo, refere-se ao processo de levantamento de demandas de qualificação do mercado de trabalho em Santa Catarina, envolvendo os CMTEs e lideranças municipais.

7.7 Levantamento de Demandas em SC e Resultados da Pesquisa de Campo

Figura 7.9 – Cursos desejados



Em Santa Catarina o levantamento das demandas de qualificação vem sendo realizado por meio de fóruns municipais envolvendo os Conselhos Municipais de Trabalho e Emprego e demais lideranças locais. Este processo tem a seu favor o fato de democratizar a condução da política de qualificação e de dar transparência e legitimidade às ações a serem contratadas e implementadas.

Contudo, tal processo tem sido acompanhado de uma indagação muito pertinente, que se refere aos resultados obtidos por meio desta iniciativa. Ao se consultar estes atores locais sobre os cursos, treinamento, palestras, etc. que pretendem realizar em seus

municípios, corre-se o risco de comprometer a eficácia das ações de qualificação que serão implementadas.

Desses encontros, caracterizados como fóruns deliberativos, podem emergir demandas por várias ações que estão associadas ao senso comum ou ao imaginário coletivo local, mais do que com as reais demandas do mercado de trabalho.

Os resultados obtidos por meio da pesquisa de campo, que foram apresentados na figura 7.9 - cursos desejados, permitem afirmar que o viés do senso comum quanto ao levantamento das demandas deve estar ocorrendo. Ao agrupar as repostas apresentadas pelos trabalhadores que fizeram parte da pesquisa de campo, a relação dos cursos desejados por esta clientela remete a uma relação de determinados cursos que já vêm sendo oferecidos há mais de uma década, tais como: costura, cozinha, cabeleireiro/manicure, auxiliar de escritório, mecânica de automóveis, artesanato, transportes, segurança, etc.

A inovação ficou por conta dos cursos de informática básica que atingiram uma expressiva marca, sendo responsáveis por quase metade das repostas apresentadas, e também pelos cursos de empreendedorismo e marketing. Com relação às solicitações por cursos de informática, elas estão associadas à percepção do trabalhador de que torna-se cada vez mais necessário o domínio dos microcomputadores. Isoladamente, a realização de um curso de informática básica não se traduz em obtenção de emprego, podendo no máximo ser um diferencial na hora da contratação. Tais cursos deveriam ser ministrados de maneira transversal, em treinamentos para secretariado, por exemplo. Os demais cursos, empreendedorismo e marketing, representam demandas isoladas de determinadas regiões do Estado.

Para concluir a confrontação dos resultados da pesquisa de campo com as demandas de qualificação (capítulo 6), resta ainda apresentar um resumo sucinto dos principais tópicos abordados naquele capítulo.

7.8 Confrontação das demandas setoriais de qualificação x resultados da pesquisa de campo

Com relação às demandas setoriais de qualificação, resumidamente destacam-se os seguintes resultados:

Demandas da Construção Civil

Aumento da demanda por trabalhadores com habilidades em construção civil em todas as microrregiões do Estado;

Analisando os resultados da pesquisa de campo constata-se que os cursos voltados para a construção civil apresentam pouca expressão tanto na figura 7.8 (cursos já realizados) como na figura 7.9 (cursos desejados).

Os resultados da pesquisa de campo não correspondem à forte demanda apresentada para tais cursos. Tal descompasso está associado à falta de oferta destes cursos, em razão de existirem poucas instituições de formação profissional habilitadas para ministrar tais cursos em todas as regiões do Estado.

Diante de tal situação, sugere-se que tal segmento seja priorizado no momento da formulação e implantação da política pública de qualificação, devendo inclusive ser alvo de programa específico.

Demandas do setor industrial

Tendência geral do setor em contratar trabalhadores com escolaridade mínima de 2º grau;

A grande maioria das empresas do setor realiza por meios próprios a qualificação de seus trabalhadores;

O setor apresenta dificuldades em definir suas demandas em razão de haver pouca clareza quanto ao perfil, em termos de qualificação, do trabalhador a ser contratado.

De acordo com a pesquisa de campo, a procura por cursos do setor industrial restringe-se aos cursos de mecânica industrial e mecânica de automóveis, o que é muito

pouco considerando a expressiva participação deste setor no Estado. Deve-se levar em conta ainda, que 68% dos trabalhadores da amostra pesquisada não teriam condições de ser contratados por este setor por apresentarem escolaridade inferior ao 2º grau.

Outra questão importante a ser discutida refere-se ao fato de que uma grande parcela de empresas do setor realiza por meios próprios a qualificação de seus trabalhadores, gerando uma oferta constante de trabalhadores qualificados. A outra questão está relacionada às dificuldades do setor em definir suas demandas, o que provavelmente deve estar associado às fortes mutações atuais do processo industrial.

A ocorrência dos fatos acima relacionados, tanto no que se refere à oferta (pesquisa de campo) quanto aquelas relativas às demandas do setor industrial, implica na necessidade de se dar um novo direcionamento às ações públicas de qualificação voltadas para este setor. Neste sentido, a formulação desta política pública precisará elaborar **estratégias** que permitam definir as demandas do setor e o espaço de atuação da qualificação pública, com vistas à melhoria da empregabilidade daqueles trabalhadores desempregados que possuem a escolaridade de 2º grau e que buscam o emprego industrial. Esta proposta será aprofundada no próximo capítulo.

Demandas do Setor do Comércio

Tendência de contratar homens com o 1º grau completo e mulheres com o 2º grau completo;

Crescimento do mercado informal de comércio;

As pequenas e micro empresas do setor são responsáveis por 90% do empregos gerados pelo setor.

A tendência do setor de comércio, em ainda contratar trabalhadores com o 1º grau completo, quando confrontada com os resultados da pesquisa de campo indica que 65% dos trabalhadores desempregados apresentam as condições básicas de empregabilidade junto a este setor. Isto se considerada a soma daqueles que apresentam 1º grau completo, 2º e 3º grau. Essa situação favorece a eficácia das ações de qualificação pública voltadas para este setor.

Com relação ao crescimento de mercado informal de comércio e a participação expressiva das PMEs neste setor, significa a existência de demandas de qualificação para o comércio informal, bem como destinadas a atender as PMEs do setor. Ações que tivessem como foco desenvolver a capacidade empreendedora dos trabalhadores do comércio (formal e informal) atenderiam estas demandas. Segundo os resultados da pesquisa de campo, não há pelo lado da oferta nenhum indicador que demonstre o atendimento de tais demandas, seja no passado (cursos já realizados) ou no presente (cursos desejados).

Esta constatação remete para a necessidade de adoção de **estratégias** capazes de permitir que a política de qualificação venha a beneficiar também os trabalhadores com escolaridade inferior ao 1º grau, visando a geração de renda por meio do desempenho de atividades informais de comércio. Ações que objetivem fomentar o empreendedorismo no comércio, bem como qualificar trabalhadores para ocupação de vagas em PMEs, também deverão ser contempladas pelas **estratégias para a formulação e implementação da política de qualificação**.

Demandas do Setor de Serviços

Crescimento na demanda por trabalhadores com habilidades em contabilidade/caixa, trabalhos administrativos, recepcionista;

Crescimento expressivo na demanda das seguintes ocupações: cozinheiro, garçom, trabalhadores de serventia, trabalhadores de turismo;

Crescimento expressivo na demanda por trabalhadores de conservação de edifícios, administradores de edifícios, lavadeiros/tintureiros;

Crescimento expressivo na demanda por trabalhadores dos serviços de proteção pública: guardas de segurança;

Estas demandas confrontadas com os resultados da pesquisa de campo permitem afirmar que quase todas estão sendo atendidas, pois foram citadas pelos trabalhadores. A exceção fica por conta das atividades de conservação de edifícios, administração de edifícios, e lavadeiros/tintureiros.

Tais atividades situam-se tanto no espaço do mercado formal quanto informal. Por esta razão devem ser priorizadas por meio de ação específica da política pública de qualificação, na medida em que irão permitir a obtenção de empregos ou a geração de renda.

Outras Demandas regionais

As microrregiões de Joinville e Chapecó apresentam aumento da demanda por trabalhadores habilitados para as seguintes ocupações ou serviços: mecânico em injeção eletrônica, gestão de empresas, viabilidade econômica, controladoria de custos.

Estas demandas regionais não foram mencionadas pelos trabalhadores em nenhum momento da pesquisa, o que indica que pelo lado da oferta não há uma percepção clara do trabalhador de que a qualificação para tais serviços ou atividades se converta em obtenção de emprego ou de geração de renda. Estas atividades exigem um grau de escolaridade mínima de 2º grau, fugindo um pouco do foco principal de atuação da política pública de qualificação. Entretanto, podem ser alvo de ações de qualificação destas microrregiões para trabalhadores que apresentem graus mais elevados de escolaridade.

Resumidamente, pode-se afirmar que a confrontação entre as diversas demandas do mercado de trabalho com os resultados da pesquisa de campo, apontam para a necessidade de serem desenvolvidos mecanismos de suporte à implementação da política de qualificação, que auxiliem na adequação entre o perfil da oferta a ser qualificada e as reais demandas do mercado de trabalho.

É preciso também levar em conta que políticas que buscam orientar a qualificação para as demandas das empresas ou para as ocupações autônomas, precisam ser previamente estudadas, analisadas, programadas, detalhadas, etc. Para que estas etapas sejam bem sucedidas e resultem em maior eficácia das ações de qualificação, torna-se necessário definir quais **estratégias** formarão o quadro referencial que irá orientar todo o processo de detalhamento destas ações. Estas estratégias serão apresentadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 8

8 ESTRATÉGIAS PARA A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

8.1 Definição de Estratégias

A palavra estratégia tem sido amplamente utilizada nas últimas décadas por gerentes, executivos, intelectuais, professores, acadêmicos etc. Mas qual é realmente a definição deste termo? Quais as suas bases conceituais? Qual a sua abrangência? A literatura voltada para a ciência da administração costuma defini-la da seguinte forma: "*planos da alta administração para atingir resultados consistentes e objetivos da organização*" (Mintzberg; Lampel, 2000, p.16 e 17).

Esta tem sido, de uma maneira geral, a definição mais utilizada deste termo. Assim, este conceito define "estratégia" como um "plano", uma direção, um caminho para ir de um ponto até outro. Contudo este "*plano*" ao longo de sua execução, sofre adaptações fazendo com que as estratégias não se desviem completamente das intenções iniciais, mas também que não sejam atingidas plenamente. Deste modo, "*a estratégia configura-se como um padrão, ou seja, consistência de um comportamento ao longo do tempo. Assumindo as feições de plano e padrão, as estratégias devem refletir as condições existentes, servindo especialmente para prever e reagir a eventos inesperados*" (Ibid, p. 17).

Peter Senge, especialista em Administração do Massachusetts Institute of Technology (MIT), apresenta alguns desafios que precisam ser seguidos com relação às estratégias. Para ele a estratégia é criada no topo das organizações, assim como, a visão, as políticas, as novas estruturas etc., são todas criadas no topo, e o papel das pessoas na base é apenas seguir ordens. O primeiro desafio consiste assim, em "*como mudar as premissas que alicerçam o sistema de gestão tradicional*" (Alves Filho; Salm, 2000, p. 13).

O segundo desafio é o de levar a todas as pessoas da organização, a capacidade de pensar. Para Senge tal desafio, consiste pois em "*desenvolver a qualidade de pensar de uma forma tal que os atores locais vejam cada vez melhor o sistema maior no qual estão inseridos*". E por fim, um terceiro desafio diz respeito à "*como lidar com o profundo 'cinismo' que prevalece em muitas organizações, produto das tradições autoritárias que se*

desenvolveram no passado". Ao serem apresentadas às questões estratégicas, as pessoas reagem assumindo posições tais como: "Ah, um outro conjunto de boas idéias, mas será que alguém fará alguma coisa com isto?" (Ibid, p.13).

Os conceitos de Senge, remetem para a idéia de organização orientada para aprendizagem, ou ainda, organização aprendiz (*learning organization*) que aprende continuamente. Vários autores, especialistas em administração, tais como: Mintzberg, Ahlstrand, Lampel, Lindblon, Pascale, Stacey etc, formam o que está sendo chamado de escola de aprendizagem. Para esta escola, a imagem tradicional da formulação de estratégias tem sido uma fantasia, que pode ser atraente para certos administradores, mas que não corresponde ao que realmente ocorre nas organizações.

A escola de aprendizagem estabelece que as estratégias envolvem muito mais que a adoção de um modelo racionalista e mecânico adotado pela cúpula da administração. Exige, na verdade, uma organização voltada para a aprendizagem contínua. Para esta escola, as estratégias surgem primeiro como padrões do passado, depois como planos para o futuro e, finalmente, como perspectivas que guiam o comportamento geral (Ibid., p.15).

Em determinados capítulos anteriores da tese, coube demonstrar qual foi o padrão que tem prevalecido quanto ao planejamento e implementação das ações de qualificação. Com base neste padrão, cumpre definir no presente capítulo, quais as estratégias que se constituirão em planos para o futuro e que irão se traduzir em novas perspectivas na condução destas políticas. É assim, com base nas premissas da escola de aprendizagem, que serão inseridas as estratégias para a formulação de políticas públicas voltadas para a qualificação profissional, levando em conta os seguintes aspectos:

➤ As políticas públicas de qualificação envolvem racionalidades políticas, técnicas e burocráticas, configurando-se em um processo de difícil ordenamento e controle, necessitando assim a definição de estratégias que estejam sintonizadas com estas três racionalidades;

➤ Os formuladores e implementadores destas políticas precisam aprender com os erros, dificuldades e sucessos inerentes ao padrão do passado, para que se torne possível estabelecer os planos para o futuro;

➤ Definição de estratégias, neste contexto compreendidas como um quadro referencial, no sentido de indicar as principais perspectivas que devem orientar a atividade de pensar e do próprio aprendizado de todas as pessoas envolvidas no processo.

Diante do exposto, as estratégias para formulação de políticas de qualificação serão definidas de modo a contemplar o mercado formal e informal de trabalho. No final do capítulo apresenta-se uma última estratégia de avaliação da política de qualificação. Antes de elencar as estratégias destinadas ao mercado de trabalho e à avaliação, enumeram-se resumidamente os principais indicadores da situação presente.

8.2 Estratégias para a formulação da Política de Qualificação do mercado formal de trabalho

Em função da globalização econômica tornou-se mais acelerado o processo de introdução de novas tecnologias pelas empresas, passando a modificar o conteúdo e as formas de organização do trabalho, levando à destruição e à criação de novas atividades produtivas. O resultado é a formação de um exército de trabalhadores sem as competências necessárias para os novos empregos.

As políticas de qualificação voltadas para o mercado formal de trabalho baseiam-se nas demandas por mão-de-obra para contratação, que implicam em um perfil de trabalhador que disponha de determinadas qualificações e habilidades. Assim, a pergunta que persegue os formuladores de políticas de qualificação no Brasil, passa a ser: Quais são as ações no âmbito da qualificação profissional que o Estado precisa empreender para permitir a empregabilidade dos trabalhadores? Há alguns indicadores apresentados nesta tese que possibilitam o encaminhamento da resposta:

- As empresas de médio e grande porte em quase a sua totalidade realizam a sua própria qualificação;
- Há evidências de que as empresas de pequeno e médio porte não possuem um entendimento claro quanto às qualificações exigidas para contratação;

O fato da maioria das médias e grandes empresas investirem em qualificação não as exclui da esfera das ações do Estado. Ao contrário, este tipo de capacitação privada mostra-se insuficiente do ponto de vista social, porque não levam em conta os benefícios que poderiam gerar para outros trabalhadores de toda a sociedade. Na verdade, a iniciativa privada acaba reforçando a exclusão de grupos sociais carentes de recursos e de oportunidades de qualificação.

Com relação às pequenas e médias empresas (PMEs), foram apresentadas evidências que apontam na direção de uma falta de entendimento e clareza quanto ao tipo de qualificação necessária para futuras contratações. Ou seja, este segmento empresarial não possui ainda uma resposta objetiva quanto às demandas de qualificação.

Concluindo, pode-se afirmar que o mercado formal de trabalho *isoladamente* tem pouco a contribuir para a formulação de uma política pública de qualificação. Impõe-se assim, a necessidade em adotar canais de aproximação entre o Estado e as Empresas para que tais políticas tenham mais eficácia e efetividade social. Decorre desta exigência a adoção da *1ª estratégia*, que configura-se na forma de uma *aliança*.

8.3 Aliança Estratégica Estado x Empresa

Tem sido uma prática comum em muitos países, a adoção de alianças estratégicas envolvendo o Estado e as Empresas, como forma de adaptar os sistemas nacionais de capacitação às mudanças próprias dos tempos atuais. Em países com forte experiência em capacitação como os EUA, França e Japão, estas alianças podem ser consideradas marginais ou de ajustes quanto ao papel do Estado e da empresa. Em outros casos, trata-se de reformas profundas, onde este tipo de aliança visa reconstruir totalmente os sistemas nacionais de capacitação, com base em novos princípios. Incluem-se neste modelo a Austrália, Espanha, Índia, Irlanda, Reino Unido e Malásia (Espinoza, 1998, p. 32-34).

Tais Alianças assumem geralmente a forma de incentivos tributários e subsídios do Estado, divisão de custos entre o Estado e as empresas em atividades de capacitação obrigatórias e, por fim, reembolso de gastos e subsídios em contribuições específicas para a capacitação a cargo das empresas. O argumento principal para a formação destes tipos de

alianças é que fortalecem o papel decisivo da demanda nos sistemas nacionais de capacitação, garantindo a articulação entre a oferta e as necessidades do setor produtivo.

A crítica geralmente dirigida para este tipo de aliança é que atendem preferencialmente à capacitação daqueles trabalhadores que se encontram empregados, não cobrindo assim os jovens e adultos que estão desempregados e, ainda, que a capacitação proveniente das empresas, tende a ser muito específica, não auxiliando assim na mobilidade dos trabalhadores no mercado de trabalho.

No Brasil, a política de qualificação profissional configura-se como sendo uma aliança deste tipo. Esta aliança tem como representantes do Estado o MTe e as Secretarias Estaduais de Trabalho e pelo lado da Empresa, as entidades de formação profissional empresariais (SENAI, SEBRAE, SENAC, SENAT, SENAR). Tais entidades têm como objetivo levar a formação para os empregados dos segmentos empresariais em que atuam.

Assim, o caso brasileiro constitui-se indiretamente também em um tipo de aliança Estado x Empresa, que apresenta dificuldades em atender aos trabalhadores desempregados, no sentido de capacitá-los para a inserção no mercado formal de trabalho. Ao contrário, privilegia somente os trabalhadores empregados. Isto ocorre porque o modelo de aliança estabelecido não possibilita o envolvimento direto entre a Empresa e o Estado.

A Aliança Estratégica Estado x Empresa que aqui está sendo proposta, é no sentido de permitir a articulação entre o Estado e as Empresas diretamente, de forma a criar um compromisso conjunto pela empregabilidade. Com este tipo de aliança o *diálogo envolveria o Estado e as entidades (Sindicatos Patronais) ou Federações Empresariais*, e não mais os Serviços de Formação Profissional destas Federações, que passariam a ser meros executores dos programas de qualificação.

Esta aliança deveria ter como ponto de partida, em decorrência do diálogo Estado x Empresa, a *elaboração conjunta de um Protocolo de Cooperação ou de uma Carta de Competências*, que estabeleceria com clareza quais são as habilidades e as competências que estão sendo exigidas pelo mercado formal de trabalho no presente, ou em futuro próximo. A partir destas definições, apresentariam de que forma iria ocorrer (áreas de atuação conjunta e separada) as participações do Estado e das Empresas, com vistas à preparação da força de trabalho para o atendimento destas necessidades.

Para os gestores do mercado de trabalho e formuladores de política de qualificação é fundamental a existência deste quadro referencial derivado da Aliança Estado x Empresa, sinalizando claramente qual o papel de cada uma das partes neste processo quanto ao empenho que empreenderão, com vistas a garantir a melhoria da empregabilidade dos trabalhadores desempregados.

A adoção desta Aliança Estratégica e as definições sugeridas anteriormente, trariam indicadores importantes para a formulação e a implantação da política de qualificação, tais como:

➤ Direcionamento quanto à aplicação dos recursos públicos destinados à qualificação, priorizando habilidades e competências específicas das demandas do setor empresarial;

➤ Definição das contrapartidas do setor empresarial para a política de qualificação, tais como:

- Concessão de estágio aliado à política pública de qualificação;
- Obrigatoriedade de consultar o serviço público de emprego antes da contratação;
- Divulgação dos investimentos e programas realizados em qualificação pelo setor;
- Contrapartida financeira em programas da política pública de qualificação;

A viabilização desta aliança estratégica depende em grande parte do Estado, que deve tomar a iniciativa promovendo o diálogo e a articulação com o setor empresarial. Os cinco anos de experiência em política pública de qualificação profissional já desenvolvida pelo Brasil, e o modelo implantado até o presente, aumentam as possibilidades para que uma aliança desta natureza se viabilize e obtenha sucesso nos seus objetivos. As bases políticas, técnicas e burocráticas necessárias para tanto já se encontram solidificadas.

Uma outra estratégia que vem sendo adotada em relação ao mercado formal, e que poderia ser adaptada para a nossa realidade, está em implantação na União Européia. Ela foi proposta por um Conselho Europeu extraordinário, encarregado de analisar as relações laborais e as mutações industriais que vêm ocorrendo nos países que fazem parte daquela Comunidade Comum. Este Conselho propôs a criação de um Observatório Europeu da Mutação Industrial, com o objetivo de funcionar como um centro de recursos no que diz

respeito a dados e estudos avançados sobre previsões de tendências européias relativas ao mercado e mão-de-obra industrial (Comissão Européia, 1998).

Deste modo, uma *segunda estratégia* destinada ao mercado formal baseia-se numa adaptação para o Brasil, que poderia ser implantada nos Estados da Federação, e que consiste na criação de *Observatórios da Mutação do Mercado de Trabalho*.

8.4 Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho

O objetivo do observatório é o de antecipar as mudanças do mercado formal de trabalho e, diferentemente do modelo europeu, não se restringiria apenas ao setor industrial, mais encamparia também os outros setores empresariais, sobretudo comércio e serviços. O observatório passa a ser um foco gerador de dados e de estudos avançados sobre as previsões e tendências do mercado. Em nível estadual, caberia ao observatório gerar uma rede de dados sobre o mercado formal que seria disponibilizado para as empresas, organizações profissionais, sindicatos, centros de formação profissional, órgãos governamentais, autoridades locais etc.

Com relação ao Estado de SC, há uma grande carência de dados sobre as mutações em curso e tendências do mercado. Em capítulo anterior, ao se discutir as demandas do mercado de trabalho nos setores econômicos do Estado de SC, foi possível constatar, por exemplo, a disponibilidade de algumas informações sobre a indústria metal-mecânica situado na região nordeste. Além da pouca abrangência destes dados, evidencia-se também a inexistência de informações sobre os demais segmentos industriais, situados nas demais regiões geográficas de SC.

Apenas para exemplificar a importância de tais informações, basta lembrar algumas perguntas que ficaram sem respostas, com relação às demandas do setor metal-mecânico. São elas: É possível a qualificação, com vistas ao emprego neste setor, de trabalhadores que possuem a escolaridade de 1º grau? Já que a maioria das empresas realiza a capacitação de seus empregados, qual o papel que a política pública de qualificação, ou o Estado, pode desempenhar? Como se obter êxito (contratação) no caso de uma possível ação de

qualificação pública? São todas perguntas cruciais para a formulação e implantação da política de qualificação.

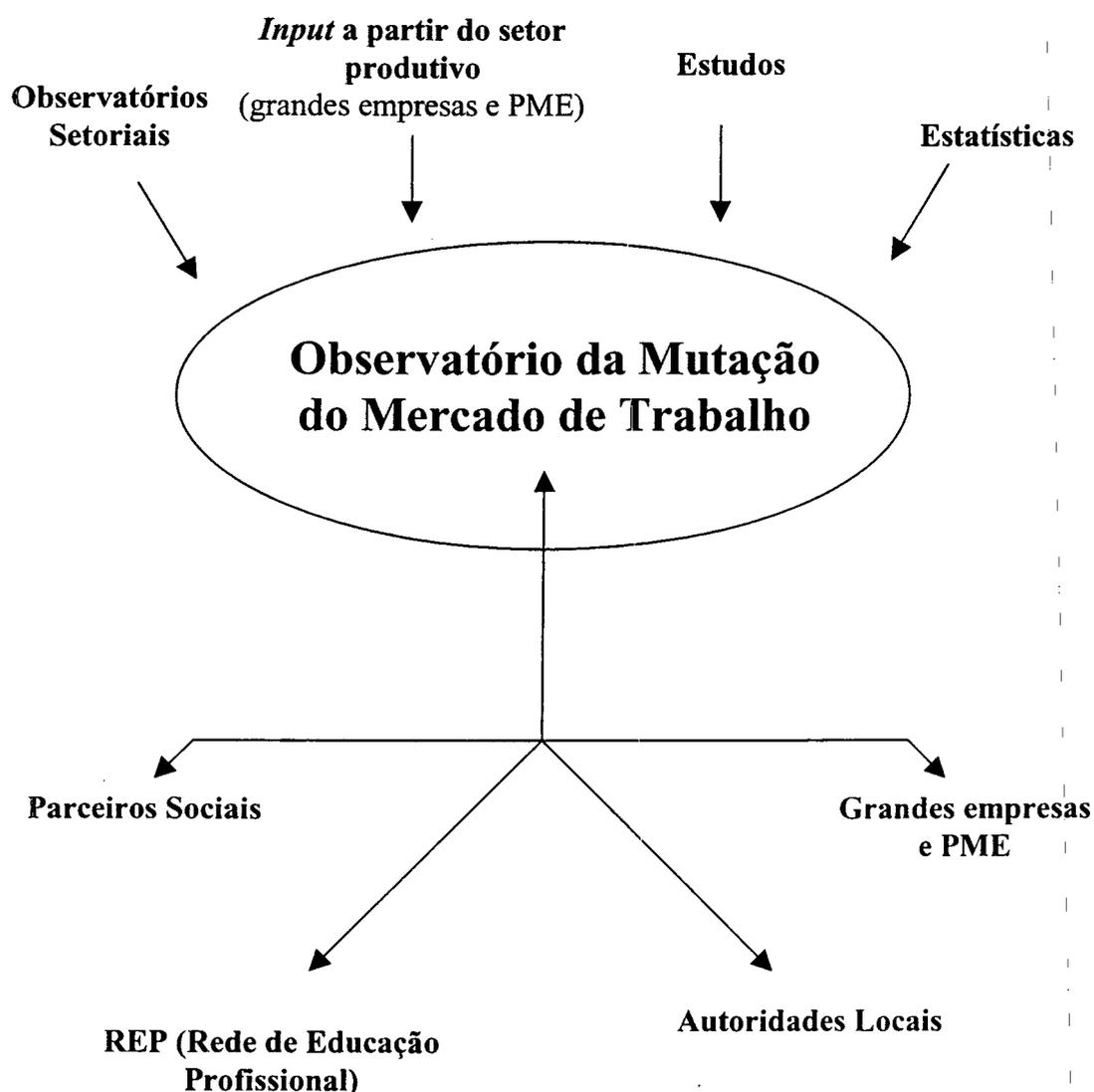
O Estado de SC não dispõe de informações sobre a mutação industrial, tendências e demandas do mercado de trabalho no setor industrial. O Estado possui 5 pólos econômicos ou eixos-industriais, são eles: Pólo Agroindustrial - 1.300 indústrias, 35mil empregos; Pólo Eletro-Metal-Mecânico - 5.000 empresas, 53 mil empregos; Pólo Mineral - 3.900 empresas, 29 mil empregos; Pólo Florestal - 9.800 empresas, 63 mil empregos; Pólo Têxtil - 12.700 empresas, 97 mil trabalhadores. Além destes pólos industriais, dois outros pólos do setor serviços despontaram na última década e já aparecem com destaque, são eles: Pólo Turístico - (hotelaria) 811 empresas, 28.909 empregos e Pólo de Informática - 600 empresas de software, 6.000 empregos (Ribas Junior, 1998, p.70-72; SANTA CATARINA, 1999, p.48-49).

Nos últimos anos SC passou a sofrer os efeitos da concorrência internacional, o que gerou uma crise nos pólos têxtil e agroindustrial, fazendo com que estes setores passassem por um processo de reestruturação produtiva e tecnológica, resultando em fortes mutações quanto à qualificação profissional. De maneira concomitante, os dois novos pólos turístico e de informática, encontram dificuldades na contratação de mão-de-obra, pela falta de trabalhadores qualificados para as atividades destes pólos (Ibid, p.86; Ibid, p.48-49).

Todas estas questões referentes ao mercado formal, aliadas ainda com as do setor do comércio, levantadas também em capítulo anterior deste estudo (falta de acesso à qualificação para os trabalhadores com escolaridade inferior ao 1º grau, e de ações de qualificação destinadas às microempresas, que representam 90% do setor), são todos indicadores que remetem para a escassez de dados e estudos sobre o mercado formal e justificam a adoção da estratégia de criação do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho.

Visando a eficiência da adoção desta estratégia e pensando em termos operacionais, sugere-se a criação de Observatórios Setoriais: *indústria (agroindústria, eletro-metal-mecânico, florestal, mineral e têxtil), comércio e serviços (turismo e informática)*. Para cada setor e sub-setor haveria um observatório correspondente, sendo que todas as informações e os dados gerados seriam disponibilizados em um Observatório Central.

Figura 8.1 – Ilustração Esquemática do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho



Os dados e os estudos avançados gerados pelo Observatório, fornecerão a base técnica necessária para a formulação da política de qualificação profissional voltadas para o mercado formal de trabalho, e serão disponibilizados para os demais agentes do processo: empresas, sindicatos, educadores, governo etc. Os dados serão de grande utilidade também para os serviços escolares e de orientação profissional.

A adoção da estratégia da criação do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho, possibilitaria que a formulação e a implantação da política de qualificação, obtivessem os seguintes resultados práticos:

- Criação de grandes programas de qualificação em novas áreas de atividade, englobando as novas tecnologias, contando com o envolvimento das empresas, centros de formação profissional e governo;
- Direcionamento das ações de qualificação para os setores econômicos mais afetados pela reestruturação produtiva e para aqueles que estão em franca expansão;
- Melhoria quanto a empregabilidade dos treinandos, e conseqüentemente maior eficácia das ações previstas;

A base de dados sobre o mercado formal de trabalho e a produção de estudos avançados que permitam as análises e que realizem projeções sobre as principais tendências e cenários deste mercado, são essencialmente os principais objetivos do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho. Os resultados derivados de tal iniciativa constituem-se na justificativa para a adoção desta estratégia.

A implantação das duas estratégias propostas neste estudo, a *Alianç  Estratégica Estado x Empresa* e o *Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho*, são fundamentais para a formulação e implantação da política pública de qualificação, com vistas à melhoria dos índices de empregabilidade do trabalhador junto ao mercado formal de trabalho.

A importância destas estratégias podem ser confirmadas pela análise dos principais problemas levantados pelos CETE-SC e CMTEs de SC, quando da elaboração do Plano de Trabalho 1999-2002 (Convênio Mtb/SEFOR - FAT) em Oficina de Trabalho realizada em 15 e 16/04/1999. Com relação ao mercado de trabalho foram identificados os seguintes problemas (BRASIL, 1999b; Programa de Qualificação CETs/CEES, Projeto REPLANFOR/FAT; SANTA CATARINA, 1999b, p.2):

- "Dificuldades em trabalhar com dados do mercado de trabalho"
- "Inexistência de informações sobre o mercado de trabalho para subsidiar as decisões do CETE/SC e CMTEs"
- "Falta de acesso a uma base de dados sobre o mercado formal de trabalho"
- "Ausência de integração entre os dados existentes"

Todos estes problemas demonstram a total falta de articulação entre o Estado e o Mercado Formal no âmbito da Política de Qualificação, e ainda, a carência de uma base de dados com informações sobre este mercado para orientar a formulação e a implantação desta política. Estas questões apontam para uma extrema dificuldade quanto à definição do perfil de trabalhador que será exigido pelo *mercado formal* nos próximos anos, permitindo o direcionamento da qualificação para esse foco, tornando-se evidente a necessidade de adoção destas estratégias.

Enquanto tais estratégias não forem adotadas, corre-se o risco de que ações de qualificação se diluam em uma série de cursos vinculados às demandas conjunturais do mercado, dissociados de uma visão de longo prazo, essencial para amparar uma Política coerente e articulada de Qualificação Profissional, voltada para o mercado formal.

Tão importante como estas estratégias voltadas para o mercado formal que visam a empregabilidade, as estratégias destinadas ao mercado informal, cumprem também um papel decisivo com vistas à melhoria ou geração de renda dos trabalhadores, e que serão discutidas a seguir.

8.5 Estratégias para a formulação da Política de Qualificação do mercado informal de trabalho

Embora o mercado informal englobe tanto o programador de *software* como o vendedor ambulante, para fins de efeitos práticos deste estudo e estabelecimento da população-alvo a ser atendida, define-se como informal as pessoas que trabalham por conta própria ou autônoma, e ainda, em pequenas unidades de produção, caracterizada pela disponibilidade quase nula de capital, pelo uso de tecnologias rudimentares e pelo baixo nível de instrução escolar. Insere-se neste escopo tanto aquelas unidades que são basicamente de subsistência até as que apresentam potencial de desenvolvimento e acumulação de capital.

Em função destas características, que apontam para trabalhadores carentes em praticamente todas as dimensões humanas, mas sobretudo de qualificação para o trabalho,

é que se faz necessária a atuação do poder público com o objetivo de lhes assegurar a geração ou a melhoria da renda.

As atividades empreendedoras próprias do mercado informal, as microempresas ou os "nanonegócios", acabam servindo como instrumentos de combate ao problema do desemprego e da exclusão social, porque possibilitam a geração de renda. Estas atividades contam com muito pouco apoio por parte das políticas públicas. A política de qualificação tem se limitado a oferecer cursos de qualificação voltados para determinadas atividades como: artesanato, turismo, empreendedorismo etc., explorando assim, somente uma parcela deste mercado e não toda a sua potencialidade.

Uma política de qualificação orientada para o mercado informal, deve partir da análise do perfil da oferta a ser qualificada, canalizando o foco das ações para os setores ou atividades econômicas que formam este mercado, e que apresentam maiores possibilidades de êxito para os treinandos, no que se refere à obtenção de renda.

Outra questão que repercute também em relação à eficácia na aplicação dos recursos da Política de Qualificação, diz respeito ao tipo de abordagem e conteúdo das ações, que muitas vezes fica restrita somente à realização de cursos. Os programas e projetos de qualificação voltado para o mercado informal, devem combinar três ações conjuntas: qualificação (cursos/informação), promoção e assessoramento (OIT, 1996, p.28-33).

- Qualificação: destinada a elevar os níveis de competência dos trabalhadores relacionados com o processo de produção que estão desenvolvendo;
- Promoção: voltada para a integração social e a mobilização em torno de alternativas de desenvolvimento;
- Assessoramento: vinculado ao acesso de informações sócio-econômicas e tecnológicas que amplie o panorama sempre restrito da qualificação. Inclui assessoria empresarial e de gestão, assistência técnica, informação tecnológica, consultorias formativas etc.

A eficácia da qualificação, realizada por meio de cursos (baseados em horas/aulas) depende da adoção de outras ações complementares de assessoria e promoção (fixados com base em horas/técnicas), destinadas à formação de cooperativas, assessorias, marketing do

produto, consultorias técnicas e de gestão etc. A falta de ações complementares desta natureza, muitas vezes leva ao insucesso da atividade informal, enquanto a sua realização pode evitar que o trabalhador passe da condição de *desempregado* para a de *falido*.

Resumindo, a formulação da política de qualificação voltada para o mercado informal, deve levar em conta os seguintes aspectos:

- Definição do perfil da oferta;
- Priorização de Setores Econômicos e Atividades Produtivas em expansão;
- Implantação conjunta das ações de qualificação, promoção e assessoramento.

Com base nestes indicadores, é possível estabelecer duas estratégias para formulação da política de qualificação voltada para o mercado informal, quais sejam: *Estratégia para Geração de Renda e Estratégia para Melhoria de Renda*.

8.6 Estratégia para Geração de Renda

Esta estratégia destina-se a atender os trabalhadores desempregados que encontram-se excluídos do mercado formal e que, por não apresentarem os requisitos mínimos de empregabilidade, carecem de uma qualificação profissional que torne-os capaz de gerar renda e exercerem uma atividade produtiva junto ao mercado informal.

A implantação desta estratégia vincula-se à elaboração de uma matriz que permita fazer o cruzamento do *perfil da oferta* de mão-de-obra a ser treinada com os principais *sub-setores* do mercado informal. Conforme os dados já apresentados neste estudo, tal matriz ficaria assim composta:

Perfil da Oferta

- Faixa Etária:
Entre 15 e 39 anos

- Tempo de desemprego:

Entre 6 meses e 1 ano

Mais de 1 ano

- Renda familiar:

Inferior a 1 Salário Mínimo

Entre 1 a 5 Salários Mínimos

- Escolaridade:

1º grau incompleto

1º grau completo

Sub-Setores

- Serviços Pessoais:

Conservação de residências e edifícios

Administração de edifícios

Reparações domiciliares

- Serviços de Proteção Pública

- Serviços de Alojamento e Alimentação

- Serviços de Transporte

- Comércio:

Comerciantes autônomos e microempresas

- Construção Civil

- Indústria da Transformação Extrativa Mineral

A elaboração da matriz de qualificação permitirá que, por meio do encontro entre o perfil da oferta com os sub-setores do mercado informal, sejam estabelecidos os diversos programas e projetos que irão possibilitar uma maior eficácia das ações de qualificação que tem por objetivo promover a geração de renda para os trabalhadores desempregados.

Esta estratégia busca, assim, fazer com que os trabalhadores que enquadram-se no perfil apresentado anteriormente e que encontram-se na condição de desempregados, possam, por meio da qualificação profissional, vir a desenvolver com sucesso, alguma atividade produtiva junto ao mercado informal que possibilite a geração de renda.

Tão importante quanto a preparação destes trabalhadores para a ocupação produtiva é dar apoio aqueles trabalhadores que já se encontram atuando na informalidade e que, por apresentarem perfil semelhante ao descrito anteriormente, constituem-se igualmente em clientela alvo da política de qualificação, devendo assim, também serem beneficiados por ações específicas voltadas para as suas necessidades.

As ações voltadas para os trabalhadores que já atuam na informalidade, têm por finalidade potencializar o desempenho de atividades que apresentem características empreendedoras, de forma a permitir que, ao contarem com o apoio da qualificação, possam obter elevação ou melhoria de renda. É dentro deste escopo que se insere a *Estratégia para melhoria de renda*.

8.7 Estratégia para Melhoria de Renda

Antes de apresentar a estratégia para melhoria de renda, é necessário fazer uma importante observação. Em função da atividade que exercem, e da qual depende a sua subsistência, os empreendedores informais formam uma clientela de difícil acesso para serem localizados e arregimentados com vistas a formação de turmas para a qualificação. Há ainda dois outros limitadores, o fato de não terem disponibilidade de tempo, e ainda falta de consciência quanto a importância da capacitação profissional para o exercício da atividade ou para o sucesso do negócio.

Todos estes entraves dificultam a qualificação destes trabalhadores e implicam na adoção de uma estratégia que leve até o local aonde o trabalhador informal exerce a sua atividade, um leque de ações voltadas para a qualificação, promoção e assessoramento. Tais ações irão permitir a continuidade e otimização da atividade exercida, resultando em melhoria de renda.

Para atingir este objetivo torna-se necessário a criação de um agente que irá atuar junto a estes trabalhadores, transmitindo não somente informações e conhecimentos, mas prestando também assessoria técnica. Este agente de ligação entre a qualificação profissional e o trabalhador informal, será denominado nesta tese de *agente de trabalho e renda*.

8.8 Agentes de Trabalho e Renda

A função dos agentes de trabalho e renda pode ser comparada aos agentes de saúde que atuam junto às comunidades pobres levando a dosagem correta de água, sal e açúcar, que permite fazer o soro caseiro, evitando assim a morte da criança carente.

Estabelecendo uma analogia com o agente de saúde, os agentes de trabalho e renda teriam também a missão de salvar, só que ao invés de vidas, salvariam os microempreendimentos embrionários do mercado informal, que em razão da total falta de acesso à informações de toda ordem (gerenciais, mercadológicas, estratégicas etc), bem como de qualificação profissional (habilidades e competências), resultam muitas vezes em fracasso e no desperdício dos poucos recursos disponíveis.

Vítimas da exclusão e do desemprego, muitos trabalhadores informais serão também vítimas da competição e das forças do mercado (da mão invisível, segundo Smith), o que pela falta de qualificação e assistência, significa passar também pela condição de "falido", e por consequência, irão engrossar ainda mais as filas da assistência social.

Com o objetivo de se levar a este trabalhador informal, o "soro da informação" capaz de salvar o seu negócio e, porque não dizer, também a sua dignidade, capaz de melhorar a sua renda e a sua qualidade de vida, propomos a qualificação e inserção dos agentes de

trabalho e renda na comunidade aonde estes residem, em busca dos micro empreendimentos informais.

8.9 Atuação, recrutamento e capacitação dos Agentes de Trabalho e Renda

A atuação dos agentes deverá ocorrer junto às comunidades e bairros onde estes residem, por meio de um trabalho de levantamento e prospecção de atividades informais. Após levantar os problemas que afetam o desempenho destes trabalhadores, o agente de trabalho e renda irá apresentar um leque de alternativas e soluções ao mesmo tempo em que irá qualificando estes microempresários informais naquelas habilidades ou competências necessárias para o desenvolvimento do seu negócio e melhoria da sua capacidade competitiva. O recrutamento dos agentes poderá ocorrer junto aos alunos das Escolas Técnicas e Universidades.

A capacitação dos agentes poderá ser efetuada por meio de encontros presenciais (seminários) e por ensino à distância. O conteúdo programático desta capacitação, envolverá um variado leque de informações, tais como: matemática financeira, gestão administrativa e financeira, controle de custos, marketing, comercialização do produto, vocação da atividade/região, noções básicas de logística, armazenamento e transporte, captação de recursos e financiamentos (PROGER Informal - Mipen; Agências de Microcrédito etc).

Assim, a capacitação de agentes de trabalho e renda para atuarem como instrutores de qualificação profissional junto aos trabalhadores informais, constitui-se no principal instrumento da estratégia para melhoria da renda.

Com o desenvolvimento e implantação da estratégia para melhoria da renda, busca-se alcançar os resultados a seguir.

8.10 Resultados Esperados

- Diagnosticar os problemas enfrentados pelos empreendimentos informais;
- Qualificar os microempreendedores informais com vistas à melhoria da competitividade e solidificação do negócio;
- Contribuir para a melhoria da renda dos trabalhadores que se encontram na atividade informal;
- Fornecer informações sobre as atividades em expansão no mercado informal para subsidiar a estratégia de geração de renda.

Além das estratégias destinadas ao mercado formal e informal de trabalho, há que se estabelecer ainda uma outra destinada à otimização do processo de avaliação da política de qualificação que deve ocorrer de forma permanente e contínua.

8.11 Estratégia de avaliação da Política de Qualificação

O PLANFOR estabelece que os programas estaduais de qualificação devem passar por dois tipos de avaliação: Avaliação Externa, que realiza o acompanhamento do programa e elabora relatórios que avaliam a eficácia e eficiência das ações; Avaliação Interna, realizada pelos funcionários das Secretarias de Trabalho que fazem a supervisão e o acompanhamento das ações, durante a execução do programa, com o objetivo de aferir se o que foi contratado (cursos, turmas, carga-horária, número de alunos etc) está sendo efetivamente cumprido.

Este modelo de avaliação, que recebe esta classificação em decorrência de quem a realiza (externa e interna), tem demonstrado ser um instrumento eficiente, tanto em relação ao acompanhamento das ações quanto na avaliação dos seus efeitos e impactos, razão pela qual devem ser aprimorados e fortalecidos.

Tem sido possível constatar que o modelo de avaliação em curso, no que diz respeito a SC, ainda não está associado com a formulação e implantação do programa de

qualificação. De certa forma, funciona como uma parte independente dentro deste processo, o que implica na necessidade de ser aprimorado.

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela é parte integrante desta política, e tem por objetivo gerar uma retroalimentação, de tal modo que seja possível escolher entre diversos projetos aqueles que mais se destacam em termos de eficácia e eficiência.

Neste estudo de tese, compreende-se a avaliação como sendo uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia do programa de qualificação profissional na obtenção dos seus fins e acrescentar eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos.

A adoção das estratégias apresentadas anteriormente, possui também o objetivo de otimizar a eficácia do programa. Neste sentido, um dos sub-produtos decorrentes da sua implantação é a criação de uma base de informações sobre a oferta e a demanda do mercado formal e informal de trabalho, que irá proporcionar critérios para uma importante decisão de ordem qualitativa: se determinado projeto ou ação de qualificação deve ou não ser implementado. Este tipo de análise prévia das ações denomina-se de *avaliação ex-ante* (Cohen; Franco, 1998, p.108).

Tornou-se uma prática comum dedicar mais atenção à *avaliação ex-post* em projetos sociais. Um exemplo deste tipo de avaliação está presente na atual política de qualificação. Ela ocorre quando a Avaliadora Externa realiza a pesquisa de egresso após a conclusão do programa de qualificação, com o objetivo de avaliar os impactos do programa e medir sua eficácia.

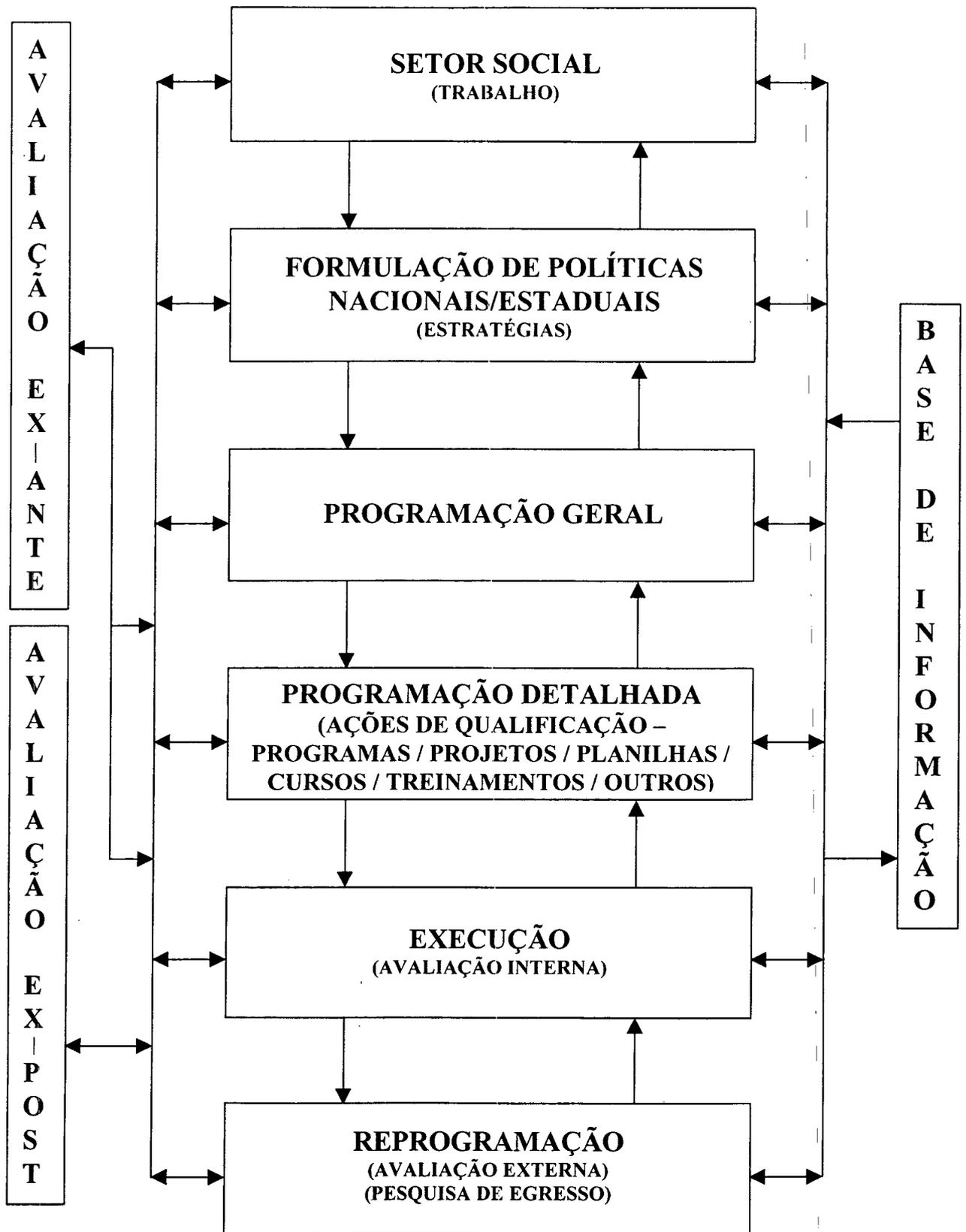
Contudo, existe atualmente uma forte tendência de avaliar os projetos sociais também na etapa *ex-ante*. O conteúdo das etapas da avaliação *ex-ante*, estão de certo modo consagrados pela tradição e seguem um roteiro pré-estabelecido, que deve ser adaptado de acordo com os objetivos e especificidades do setor social a ser atendido. As etapas são as seguintes:

- Quantificação e descrição da oferta;
- Determinação da demanda que o projeto vai satisfazer, quem são e quantos serão os destinatários, e que benefícios receberão;

- Definição do problema, decorrente da comparação entre a situação vigente e o padrão desejável. Trata ainda de especificar as características gerais da população afetada, e propor de forma preliminar alternativas de solução;
- Diagnóstico da situação, tem por objetivo descrever, explicar e prever o problema e a situação sem o projeto ou a ação;
- Seleção e escolha de alternativas, incluindo os impactos previstos para cada alternativa;
- Elaboração do projeto definitivo, que ocorre após a seleção da melhor alternativa;
- Incerteza e análise de sensibilidade, que na avaliação *ex-ante* tenta antecipar o futuro (Ibid, p. 197-204).

A Figura 8.1 permite situar o momento em que ocorrem a avaliação *ex-ante* proposta e avaliação *ex-post*, no que se refere ao planejamento e implantação de políticas públicas. A interação entre as diversas interfaces deste processo, pressupõe também uma base de informação imprescindível, para a eficiência do modelo proposto.

Figura 8.2 - Estratégia de Avaliação



Fonte: COHEN e FRANCO (1998), p.74

8.12 Resultados Esperados

Com a implantação da estratégia de avaliação, busca-se alcançar os seguintes resultados:

- Integrar o processo de avaliação com o processo de formulação e implantação da política de qualificação;
- Gerar um processo de retroalimentação do sistema, permitindo a otimização na escolha das ações a serem implementadas;
- Possibilitar a retificação e reorientação das ações em direção aos objetivos propostos;
- Aumentar a eficiência e eficácia da política de qualificação profissional.

A obtenção da totalidade dos resultados esperados com a adoção da estratégia de avaliação está condicionada à adoção das demais estratégias apresentadas, que integrados, constituem-se em uma nova metodologia para a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional.

9 RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES FINAIS

No capítulo anterior foram apresentadas as estratégias para formulação e implantação da política de qualificação. Faz-se agora as recomendações quanto à aplicação e utilização dessas estratégias, assim como estudos futuros sobre o tema.

A definição das estratégias está associada às concepções e idéias da realidade, que se configuram como generalidades concebidas a partir de referenciais mentais. Portanto, são propostas amplas e gerais, estando a sua adoção vinculada ao desenvolvimento de metodologias mais detalhadas.

Os resultados das pesquisas documental e empírica realizadas junto aos trabalhadores desempregados que conduziram à definição destas estratégias, referem-se a um determinado período de tempo e apresentam um propósito específico. Os acontecimentos associados ao tema em estudo que vierem a ocorrer, alterando significativamente as evidências pesquisadas, depois da realização dos estudos da tese, requerem acompanhamento para que se possa observar a consistência destas alterações, visando estabelecer as redefinições que se julgarem necessárias.

No que se refere às estratégias destinadas ao mercado formal de trabalho, cabe destacar: A Aliança Estratégica Estado x Empresa, para ser implantada no estado de Santa Catarina, vincula-se ao comprometimento do governo em liderar o processo de estabelecimento desta Aliança. Este papel central deve ser assumido pelo poder público, em razão das demais parcerias existentes com o setor empresarial nas diversas políticas do Estado. Este fato contribui para a implementação da proposta. A criação do Observatório da Mutação do Mercado de Trabalho, depende também da iniciativa governamental em função de contar com os meios técnicos, operacionais e físicos necessários para a sua implementação.

A base de dados ou sistema de informações gerado a partir destas estratégias irão se constituir no "mapa" da empregabilidade no Estado, definindo os principais focos de atuação das ações de qualificação tanto em nível municipal quanto microregional. Os estudos e análises que resultarão destas informações, servirão de indicadores na definição das principais diretrizes que nortearão a formulação e implantação da política pública de qualificação profissional destinadas ao mercado formal de trabalho.

As estratégias destinadas ao mercado informal de trabalho são mais factíveis de serem implementadas. Com relação à estratégia para Geração de Renda, as principais

características quanto ao perfil da oferta e dos sub-setores que devem ser cruzados através de uma matriz já encontram-se definidos nesta tese, podendo ainda estes sub-setores passarem por um maior detalhamento para definição das ações. A sua implantação depende apenas da vontade e determinação dos formuladores e gestores da política de qualificação.

Da mesma forma, a implantação da estratégia para Melhoria de Renda está associada também a uma decisão dos atores que participam do processo de condução da política de qualificação. Para tanto, basta a elaboração de um programa para a formação de agentes de trabalho e renda. Se a seleção de agentes for feita entre jovens universitários conforme foi sugerido, este programa atingirá dois objetivos: propiciar o primeiro emprego para estes jovens e contribuir para a melhoria de renda dos trabalhadores atendidos.

Nesta tese foram apresentadas algumas sugestões para a elaboração deste programa no que se refere à atuação, recrutamento e capacitação dos agentes. Para ser efetivamente implantado é necessário a realização de um estudo específico mais detalhado das características do programa e planejamento das etapas de sua execução. A adoção desta estratégia requer assim um aprofundamento maior do que aquele apresentado neste estudo, que tinha por objetivo apresentar uma proposta inovadora e original, situando em linhas gerais o seu escopo, fazendo com que a qualificação atinja com maior impacto os trabalhadores mais carentes em termos econômicos e sociais.

A quinta estratégia apresentada, que diz respeito a Avaliação da Política de Qualificação, está também associada aos gestores do programa de qualificação, e sua adoção, juntamente com as demais, cumpre o objetivo de maximizar a eficácia destas ações, além de permitir a integração do processo de avaliação com o de formulação e implantação desta política. Esta estratégia requer a sensibilização dos atores envolvidos sobre a necessidade de sua implantação.

Com relação ao desenvolvimento do estudo em si, enquanto esforço de aprendizado para construção da tese, é oportuno que se faça a descrição desta experiência, que foi desafiadora diante da complexidade e grandeza do que estava por vir. A primeira parte constituiu-se no amadurecimento do tema escolhido, decorrente da percepção das muitas dificuldades que estão presentes tanto na formulação quanto na implantação da

política pública de qualificação, e que acabaram por comprometer, em parte, os resultados desta política em termos de eficiência e eficácia.

A realização da pesquisa histórica além de ir em busca dos conceitos que seriam usados na tese, teve como motivação pesquisar a realidade do mundo do trabalho no séc. XIX, quando surgiram os primeiros empregos e abstrair daquela época algumas lições para o séc. XXI. Para tanto, foi realizada uma revisão sobre o conceito de trabalho e emprego de acordo com a abordagem das escolas do pensamento econômico clássico e neo-clássico.

A partir da confrontação deste capítulo inicial com o capítulo que se refere aos aspectos históricos e conceituais da qualificação, foi possível perceber a passagem de uma época de educação em massa para o trabalho, onde o ensino era monopólio das escolas, para uma outra, que apresenta atualmente uma realidade multifacetada do mundo do trabalho, passando a exigir um processo educacional de caráter permanente e mais ainda, com a qualificação para o trabalho ultrapassando as fronteiras da especialização técnica, vindo a permear toda a sociedade.

O capítulo destinado a analisar o mercado de trabalho e o que versou sobre políticas públicas permitiram constatar o crescimento e a importância do mercado informal de trabalho, bem como face às especificidades deste mercado, foi possível antever as dificuldades desta política para qualificar estes trabalhadores. Esta situação ficou ainda mais evidente com a análise elaborada no capítulo referente à pesquisa de campo e no que tratou da avaliação dos PEQs.

Diante destas constatações, conclui-se que é urgente o desenvolvimento de novas metodologias destinadas ao atendimento das demandas de qualificação oriundas da informalidade. É importante chamar a atenção também para o fato de que esta clientela apresenta formas de trabalho centradas na ocupação produtiva e geração de renda, sendo constituída em sua maioria por pessoas de baixa escolaridade e baixa renda familiar, encontrando-se à margem do mercado formal de trabalho. Uma política pública de qualificação deve atender prioritariamente este contingente de excluídos sociais.

Foi possível ainda, por meio deste estudo, confirmar a hipótese inicial que serviu de embasamento para definição dos objetivos da tese, que amparava-se na suposição de que a qualificação profissional na forma como vem sendo implementada, encontra muita dificuldade em preparar adequadamente os trabalhadores tanto para

empregabilidade (demandas das contratações do mercado formal) como para geração de renda (ocupação produtiva do mercado informal). Esta conclusão, baseada na realidade de Santa Catarina, compromete em parte a eficácia do Programa Estadual de Qualificação Profissional.

A preocupação maior e fonte de inspiração para a elaboração desta tese foi o de contribuir academicamente para a discussão sobre a formulação e implantação da política pública de qualificação, que tem se restringido apenas às orientações do PLANFOR, MTe, Secretarias de Trabalho, recursos do FAT e Resoluções do CODEFAT. Neste sentido, este estudo ousou por trazer o debate para uma esfera mais ampla, ao lançar as estratégias básicas que devem fundamentar a Política Pública de Qualificação independentemente da origem dos recursos, orientações e diretrizes oficiais concernentes à sua aplicação. Na verdade tratou desta questão sob um outro olhar, abordando o tema de uma forma bem mais abrangente.

Ao estabelecer as estratégias em que devem se basear a formulação de tal política, a tese objetivou também contribuir para a melhoria em termos da eficácia de suas ações. Embora não se constitua em um estudo acadêmico sobre a eficácia, é este o "pano de fundo" que melhor delinea os limites máximos que este estudo alcança.

Ao concluir esta tese o autor teve a sensação de ter apenas iniciado seus estudos sobre o tema, e que cada uma das estratégias propostas podem desencadear novas pesquisas e estudos. Tal sentimento propicia assim o aprendizado de que são muitos os conhecimentos a alcançar, dando ao autor a certeza de ter tocado apenas em uma pequena parcela do saber que envolve a empregabilidade e a geração de renda no âmbito da política pública de qualificação profissional.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diário Catarinense, Florianópolis, 16 abr. 2000, p. 20-21.

Diário Catarinense, Florianópolis, 13 mai. 1998.

Diário Catarinense, Florianópolis, 31 mai. 1998, p.6.

Diário Catarinense, Florianópolis, 10 abr. 2000, p. 20-21.

Folha de São Paulo, 06 jun. 1999, Caderno 2, p. 7.

Folha de São Paulo, 02 mai. 1999, Caderno 6, p. 10.

ALVES FILHO, Antônio; SALM, José F.. **A formação da estratégia pela aprendizagem organizacional**. Ciências da Administração. Florianópolis: Imprensa Universitária, a.2, n.3, abri. 2000.

ALVES, Edgar L. G. (org.). **Modernização produtiva e relações de trabalho**. Petrópolis: Vozes, 1997, 211p.

AMADEO, Edward. Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho. In: POSTHUMA, Anne (org.). **Brasil: abertura e ajuste do mercado de trabalho**. São Paulo: OIT/MTe/Editora 34, 1999. p. 35-60.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco A.. **Reforma de estado e políticas públicas de emprego**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998, p. 125-167.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos A. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, n. 12, jun./dez., 1995. 298p.

BENAKOUCHE, Rabah; BARBOZA, Cícero R. F. **Informática social - a ameaça à privacidade e ao desemprego**. Petrópolis: Vozes, 1987. 92p.

BERTAUX, Daniel. **Destino pessoal e estrutura de classe**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 348p.

BRASIL. Ministério Do Trabalho. **Classificação brasileira de ocupações - CBO**. [online]. Disponível na World Wide Web:
<<http://www.mte.gov.br/serv/cbo/procuracbo/search.htm>>

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Educação profissional no Brasil - conceitos e práticas em debate**. Brasília: MTe/SEFOR, 1997. 27p.

BRASIL. **Avaliação gerencial. Proger urbano**. Brasília: MTe/Sefor, 1999. 22 p.

BRASIL. **Programação e documentos conceituais básicos - Programa de qualificação das comissões e conselhos estaduais de trabalho.** Convênio MTe/Sefor e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Projeto REPLANFOR. Brasília: FLACSO, fev. 1999. 52p. Mimeo.

BRASIL. **Habilidades, uma questão de competência?** Brasília: FAT/CODEFAT/SEFOR, dez. 1996, 26p.

BRASIL. **Emprego do Brasil, diagnósticos e políticas.** Brasília: MTe, (mar.) 1998. 84p.

BRASIL. **Guia do PLANFOR 1999/2002. Plano Nacional da Qualificação do Trabalhador.** Brasília: MTe/SEFOR/FAT/PLANFOR, mar. 1999c. 72p.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referências dos Programas de Educação Profissional.** 2 ed. Brasília: FAT/CODEFAT/MTe/SEFOR, 1996b. 83p.

BRASIL. **O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs? Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996 e 1997.** Brasília: MTe/SEFOR, 1999d.

BRIDGES, Willian. **Um mundo sem empregos.** São Paulo: Makron Books, 1995. 269p.

BROCKWAY, George P.. **A morte do homem econômico.** São Paulo: Nobel, 1995. 351 p.

BRYSON, Alex; WHITE, Michael. **From unenployment to self-employment: the consequences of self-employment for the long-term unemployed.** Londres: Policy Studies Institute, 1996. 228 p.

CARNEIRO, Ricardo (org.). **Os clássicos da economia.** São Paulo: Ática, v.1, 1997. 278 p.

CARTA, Gianni. Resenha de: GRAY, John; FLORES, Fernando. Entrepreneurship and the wired life: work in the wabe of carrers. **Carta Capital**, São Paulo, a. VI, n. 50, p. 64-66. 07 jun. 2000.

CARVALHO, Ruy de Q. Reestruturação industrial, produtividade e desemprego. In: **São Paulo em perspectiva**, v. 10, jan./mar. 1996.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999. 611p.

CASTIONI, Remi. Estudos-Diagnóstico sobre o mercado de trabalho no RS. In: CARLEIAL, Liana; VALLE, Rogério (org.). **Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil.** São Paulo: HUCITEC, 1997. 507p.

CHAVEZ, Eliana; DE LA FLOR, Ricardo. **Nuovo rastro de la vieja urbe**. In: OIT. **Peru: el setor informal frente al reto de la modernización**. Genebra: OIT, 1998. 263p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 312p.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Gerir a mudança. Grupo de alto nível sobre as implicações econômicas e sociais da mutação industrial**. Relatório final. Direção geral "Emprego, relações laborais e assuntos sociais". Lisboa: mimeo, nov. 1998. 27p.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** 2 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986. 126p.

DE MASI, Domenico. **O futuro do trabalho**. 2 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999, 354p.

DIEESE. **Reestruturação tecnológica e emprego no comércio de Santa Catarina**. Estudo regional n° 3. Florianópolis: DIEESE, 1999. 222p.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 7 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 396p.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1999. 229p.

HEREMBERG, Ronald G.; SMITH, Robert. **A moderna economia de trabalho**. São Paulo: Makron Books, 2000. 794p.

ESPINOZA, Eduardo M.. Experiencias de alianzas estratégicas estado-empresas. **Boletim CINTEFOR**, n. 142, enero-abril 1998.

ESPOSITO, Maurício. Qualificação deve priorizar pequenas. **Folha de São Paulo**, 04 de jun. 1998. Caderno 2, p.8.

FERREIRA, Aurélio Buarque de H.. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. 1.ed. 3.imp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. 642p.

FRIGOTTO, G.. **Educação e a crise do capitalismo real**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996. 204p.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook**. Washington, DC, may, 1998. 48p.

GUIMARÃES, Ivan G. R. (org.). **Economia e trabalho. Textos básicos**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998. 283p.

HABERMAS, Jürgen. **Que significa socialismo hoje?** São Paulo: Novos Estudos CEPRAP, n. 30, 1991.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações a um modelo de competência. In: 44ª REUNIÃO ANUAL DA SBPC (1992) **Anais: ANPED/SBPC**, 1992.

HOBBSAWN, Eric. **A era das revoluções**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 305p.

HOFFMANN, Helga, **Desemprego e subemprego no Brasil**. São Paulo: Ática, 1980. 231p.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 21 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986. 313 p.

IBGE. **Economia informal urbana - 1997. Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas da Região Sul**. Rio de Janeiro: IBGE, v.5, 1999a. 217p.

IBGE. **Economia informal urbana 1997. Brasil e grandes regiões**. Rio de Janeiro: IBGE, v.1, 1999b. 345p.

IBGE. **Emprego do Brasil, diagnósticos e políticas**. Brasília: IBGE/PME, 1998.

ISTO É. **Isto é 500 anos**. São Paulo: Editora 3 , 1999. Edição Especial. CD-Rom.

KFURI, Leticia. Comércio concentra economia informal. **Folha de São Paulo**, 09 jun. 1999, c. 2, p. 3.

LEITE, M. D.; POSTHUMA, A. C.. Reestruturação produtiva e qualificação: reflexões sobre a experiência brasileira. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 1, jan./mar. 1996.

LINS, C. E. S.. Ano 2000 trabalho. **Folha de São Paulo**, p. 3, 30 mai. 1999. Caderno Especial.

LOPES, Rodrigo. **A economia informal no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mauad, 1996. 155 p.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. In: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MARTINS, Cleber. Disputa por emprego gera "efeito cascata". **Folha de São Paulo**, 02 mai. 1999, c. 6, p. 10.

MARX, Karl. **O capital**. 11 ed. São Paulo: Difel, livro 1, v. I, 1987. 579p.

MENEGASSO, Maria Ester. **O declínio do emprego e a ascensão da empregabilidade**. Florianópolis, 1999. 326p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1999.

MINSTZBERG, Henry; AHISTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégias. Um roteiro pela selva do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000. 299p.

OCDE. Politiques de mimeo de travail en anés 90. Paris: OCDE, 1990.

OFFE, Claus. **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989, 322p.

OFFE, Claus. HINRICHS, Karl. Economia social do mercado de trabalho. In: Claus OFFE. **Trabalho e sociedade. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "sociedade do trabalho"**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1, 1989. 215p.

OIT. **Formación y trabajo: de ayer para mañana**. Montevideo: OIT/Cintefor, 1996. 54p.

OIT. **Informe sobre el empleo en el mundo 1998/1999**. Empleabilidad y mundialización - papel fundamental de la formación. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1998. 281p.

PERRY, Marvin. **Civilização ocidental: uma história concisa**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, 677p.

Qualificação, formação e emprego em Santa Catarina. Estudo regional Dieese nº 2. Florianópolis, 1997. 319p.

POCHMANN, Márcio et al. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). **Reforma do estado e política de emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998. p. 109-123.

RAMOS, Carlos Alberto. **Notas sobre políticas de emprego**. Brasília: IPEA, 1997. 37p.

RAMOS, Carlos Alberto; FREITAS, Paulo S.. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia. (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil) In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 17, jun. 1998, p. 59-104.

RAMOS, Lauro; REIS, José G. A.. **Empregos no Brasil**. Brasília: IPEA, 1997. 34 p.

RÉGNIER, Karla von Dollinger. Educação, trabalho e emprego numa perspectiva global. **Boletim E**, mimeo, 1999. 27p.

RIBAS JÚNIOR, Salomão. **Retrato de Santa Catarina**. Florianópolis: Editora do autor, 1998. 159p.

- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995. 348p.
- SALM, C. L.; FOGAÇA, A.. Tecnologia, emprego e qualificação. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, UFRJ, n. 4, p. 107-136, jul./dez. 1998.
- SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. 649p.
- SANTA CATARINA. **Santa Catarina - Terra de oportunidades**. Florianópolis: Mares do Sul, p. 48-49. 1999.
- SANTA CATARINA. **Plano Estadual de qualificação profissional - PEQ 2000**. Florianópolis: DIRT/SINE-SC, 1999. Mimeo.
- SCHWARTZ, Ives. De la qualification a la competence. **Société Française**, n. 37, oct./nov./dic. 1990. 62p.
- SINE/SC. **Relatório de supervisão e acompanhamento das ações de qualificação profissional**. Florianópolis: SINE-SC, 1997.
- SINE/SC. **Principais tendências do emprego formal em Santa Catarina - período 1986-1998**. Florianópolis: SINE-SC, 1999.
- SMITH, Adam. **Textos selecionados**. Adam Smith. Seleção e tradução de Maurício Tragtenberg. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980 (Os pensadores).
- SOCIEDADE UNIVEST DE EDUCAÇÃO. **Relatório final de supervisão e avaliação do PEQ-98**. Lages: UNIVEST, 1999.
- THE ECONOMIST. **Training for jobs: brave new word**. Londres, 02 maio 1994, p. 3.
- TOFFLER, A.. **A terceira onda**. 23 ed. Rio de Janeiro: Record, 1998. 491p.
- TUROW, Lester. **O futuro do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 456p.
- UFSC. **Diagnóstico sobre o perfil dos novos empregos nas microregiões de Estado**. Florianópolis: UFSC, 1998.
- UFSC. **O mercado de trabalho do setor metal-mecânico na região de Joinville - SC**. Florianópolis: UFSC, 1997.
- UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Relatório final de avaliação do PEQ-99**. Florianópolis: UDESC, 2000. 313p.
- VALLE, Rogério. As empresas industriais brasileiras e suas necessidades de mão-de-obra. In: CAMARGO, José Márcio (org.). **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: FGV, 1996. p. 203-236.

WILSON, S.; ADAMS, A. V.. **Self-employment for the unemployed: experience in OECD and transitional economies.** World Bank, 1998. 72p.

ANEXOS

Anexo A

**Modelo do Questionário Aplicado Junto aos Trabalhadores
Desempregados do Estado de Santa Catarina**

Questionário para o Trabalhador Desempregado

Município:

1 Posição na Família

- 1.1 Chefe de Família..... ()
1.2 Cônjuge..... ()
1.3 Filho (inclusive enteado ou adotivo).... ()
1.4 Outros..... ()

2 Sexo

- 2.1 Masculino () 2.2 Feminino ()

3 Nível de Renda Familiar

- 3.1 Até 1 salário mínimo..... ()
3.2 De 1 a 3 salários mínimos..... ()
3.3 De 3 a 5 salários mínimos..... ()
3.4 De 5 a 10 salários mínimos..... ()
3.5 De 10 a 20 salários mínimos..... ()
3.6 Maior que 20 salários mínimos..... ()

4 Idade

_____ anos

5 Grau de Instrução

6 Você já fez algum curso de qualificação profissional?

- 6.1 Sim..... () 6.1.1 Quais _____
6.2 Não..... () _____

7 Há quanto tempo está desempregado?

- 7.1 Menos de 3 meses..... ()
7.2 Menos de 6 meses..... ()
7.3 Menos de 1 ano..... ()
7.4 Mais de 1 ano..... ()
7.5 Nunca trabalhou..... ()

8 Por que razão está desempregado?

9 O que pensa fazer para reverter essa situação?

10 Pretende fazer algum curso de qualificação profissional?

10.1 Sim ()

10.2 Não ()

Em caso afirmativo, que curso(s) gostaria de fazer?

Anexo B

**Relatório Semestral do SINE/SC Referente aos Candidatos A Emprego
no 1º Semestre de 1998**

**RELATÓRIO SEMESTRAL - SINE/SC
CANDIDATOS A EMPREGO - 1º SEMESTRE 1998**

REGIONAL DE FLORIANÓPOLIS	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
FLORIANÓPOLIS	13296
BIGUAÇÚ	241
GAROPABA	112
PALHOÇA	629
SÃO BONIFÁCIO	7
SÃO JOSÉ	1955
TIJUCAS	147
SÃO JOÃO BATISTA	0
CANELINHA	0
TOTAL	16387

REGIONAL DE ITAJAÍ	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
BALN. CAMBORIÚ	6935
PENHA	95
BRUSQUE	206
CAMBORIÚ	284
ITAJAÍ	5914
NAVEGANTES	785
ITAPEMA	526
BOMBINHAS	0
TOTAL	14745

REGIONAL DE BLUMENAU	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
BLUMENAU	4731
GASPAR	1505
TIMBÓ	1457
INDAIAL	2046
RODEIO	165
POMERODE	372
ASCURRA	481
TOTAL	10757

REGIONAL DE RIO DO SUL	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
AGRONÔMICA	134
RIO DO SUL	3284
ITUPORANGA	130
IBIRAMA	205
TAIÓ	81
TOTAL	3834

REGIONAL DE JOINVILLE	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
ARAQUARI	173
GARUVA	352
GUARAMIRIM	525
JARAGUÁ DO SUL	1543
JOINVILLE	1796
MASSARANDUBA	361
SÃO BENTO DO SUL	1447
RIO NEGRINHO	1422
SÃO FCO. DO SUL	274
TOTAL	7893

REGIONAL DE CONCÓRDIA	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
CONCÓRDIA	1294
IPUMIRIM	182
ITÁ	2198
JABORÁ	695
LINDÓIA DO SUL	49
PRES. CASTELO B.	0
SEARA	319
XAVANTINA	0
PIRATUBA	0
TOTAL	4737

REGIONAL DE S. MIGUEL D'OESTE	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
DIONÍSIO CERQUEIRA	196
IPORÁ DO OESTE	109
ITAPIRANGA	246
MONDAI	0
PALMA SOLA	94
SÃO DOMINGOS	121
S. MIGUEL D'OESTE	385
TOTAL	1151

REGIONAL DE MAFRA	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
CANOINHAS	569
MAFRA	3358
MONTE CASTELO	70
PAPANDUVA	269
PORTO UNIÃO	1067
TRÊS BARRAS	421
MAJOR VIEIRA	0
TOTAL	5754

REGIONAL DE CHAPECÓ	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
ABELARDO LUZ	604
CAMPO ERÊ	46
CHAPECÓ	1370
GALVÃO	4
PINHALZINHO	286
PONTE SERRADA	51
PALMITOS	199
S. LOURENÇO D'OESTE	486
SÃO CARLOS	242
MARAVILHA	148
XANXERÊ	657
TOTAL	4093

REGIONAL DE CRICIÚMA	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
ARARANGUÁ	792
LAURO MULLER	54
TURVO	135
SOMBRIO	188
PRAIA GRANDE	119
URUSSANGA	316
MORRO DA FUMAÇA	436
CRICIÚMA	1868
IÇARA	1183
TOTAL	5091

REGIONAL DE TUBARÃO	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
BRAÇO DO NORTE	766
CAPICARI DE BAIXO	407
GRAVATAL	119
IMBITUBA	180
LAGUNA	808
ORLEANS	175
TUBARÃO	3691
TOTAL	6146

REGIONAL DE LAGES	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
ANITA GARIBALDI	42
C.B. SUL	124
CURITIBANOS	222
LAGES	3073
PONTE ALTA	142
SÃO JOAQUIM	322
URUBICI	138
TOTAL	4063

REGIONAL DE JOAÇABA	
<i>Unidade Operativa</i>	<i>Candidatos</i>
CAÇADOR	1344
CAMPOS NOVOS	491
CAPINZAL	276
FRAIBURGO	2364
H. OESTE	559
JOAÇABA	388
VIDEIRA	852
TOTAL	6274

ANEXO C

Metodologia da Pesquisa de Campo sobre o Perfil Econômico, Social, Educacional e de Formação Profissional do Trabalhador Desempregado do Estado de Santa Catarina

METODOLOGIA DA PESQUISA SOBRE O PERFIL DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO TRABALHADOR DESEMPREGADO EM SANTA CATARINA

O questionário foi elaborado para obter resultados de variáveis qualitativas e quantitativas.

Para cada região foi assumida uma probabilidade de erro de 5% e uma margem de erro (erro máximo admitido) de 10% na situação de maior variabilidade (proporção de 50%). A fórmula empregada para cálculo do tamanho mínimo da amostra foi:

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0 - 1} \quad e \quad n = \frac{Zp(1-p)}{E_0^2}$$

Sejam:

N = tamanho (número de elementos) da população

n = tamanho (número de elementos) da amostra

n_0 = uma primeira aproximação para o tamanho da amostra

E_0^2 = erro amostras tolerável

$\alpha = 5\% \Rightarrow Z \cong 2$

$p = 50\% = 0,5$

$E_0 = 10\% = 0,1$

Para que a pesquisa tenha abrangência em todo o estado de SC será utilizada a mesma distribuição regional do SINE/SC e através do relatório semestral de acompanhamento da intermediação formal de mão-de-obra

Apenas para exemplificar na regional de Florianópolis, no 1º semestre de 1998, apresentaram-se como desempregados e candidatos à emprego 16.387 pessoas, assim distribuídas

UNIDADE OPERATIVA	CANDIDATOS À EMPREGO
Florianópolis	13296
Biguaçu	241
Garopaba	112
Palhoça	629
São Bonifácio	7
São José	1955
Tijucas	147
S. João Batista	0
Canelinha	0
TOTAL	16387

Assim para cálculo da amostra por municípios desta regional (ou seja, o número de questionários a serem aplicados) temos:

Florianópolis

- número de candidatos à emprego = 13.296
- total de candidatos da região = 16.387
- $n = 99$

$$\text{Florianópolis} = \frac{13.296}{16.387} \times n$$

$$\text{Florianópolis} = \frac{13.296}{16.387} \times 99$$

$$\text{Florianópolis} = 80$$

$$N = 4093$$

$$E_0 = 0,1 (10\%) \quad \leftarrow \quad \boxed{50\% \pm 10\%}$$

$$n = \frac{1}{E_0^2} = \frac{1}{0,1^2} = 100$$

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0 - 1} = \frac{4093 \times 100}{4093 + 100 - 1} = \frac{409.300}{4192} \cong 98$$

$$\text{Abelardo Luz} = \frac{604}{4093} \times 98 = 15$$

$$\text{Campo Erê} = \frac{46}{4093} \times 98 = 1$$

$$\text{Chapecó} = \frac{1370}{4093} \times 98 = 33$$

$$\rightarrow 10\% \times \frac{604}{4093} + 20\% \times \frac{46}{4093} = ?$$

$E_0 = 10\% \rightarrow 100$
$E_0 = 9\% \rightarrow 124$
$E_0 = 8\% \rightarrow 157$

$E_0 = 7\% \rightarrow 204$
$E_0 = 6\% \rightarrow 278$
$E_0 = 5\% \rightarrow 400 \rightarrow 365 (N=4093)$

FLORIANÓPOLIS

$$\frac{13296}{16387} \times 99 = 80$$

PALHOÇA

$$\frac{629}{16387} \times 99 = 4 \quad \text{NÃO}$$

SÃO JOSÉ

$$\frac{1955}{16387} \times 99 = 12$$

$$\begin{aligned} N &= 16387 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{1638700}{16487} \\ n &= 99 \end{aligned}$$

BALNEÁRIO CAMBORIÚ

$$\frac{6935}{14745} \times 99 = 47$$

ITAJAÍ

$$\frac{5914}{14745} \times 99 = 40$$

NAVEGANTES

$$\frac{785}{14745} \times 99 = 5 \quad \text{NÃO}$$

$$\begin{aligned} N &= 14745 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{1474500}{14845} \\ n &= 99 \end{aligned}$$

CRICIÚMA

$$\frac{1868}{5091} \times 98 = 36$$

IÇARA

$$\frac{1183}{5091} \times 98 = 23$$

MORRO DA FUMAÇA

$$\frac{436}{5091} \times 98 = 9$$

URUSSANGA

$$\frac{316}{5091} \times 98 = 6$$

ARARANGUÁ

$$\begin{aligned} N &= 5091 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{509100}{5191} \\ n &= 98 \end{aligned}$$

$$\frac{792}{5091} \times 98 = 15$$

TUBARÃO

$$\frac{3691}{6712} \times 99 = 55$$

BRAÇO DO NORTE

$$\frac{766}{6712} \times 99 = 12$$

CAPIVARI DE BAIXO

$$\frac{407}{6712} \times 99 = 6$$

LAGUNA = 12

SÃO LUDGERO = 9

CHAPECÓ = 33

ABELARDO LUZ = 15

PINHALZINHO

$$\frac{283}{4093} \times 98 = 7$$

SÃO LOURENÇO D'OESTE

$$\frac{486}{4093} \times 98 = 11$$

XANXERÊ

$$\frac{657}{4093} \times 98 = 16$$

MARAVILHA = 4

PALMITOS = 5

$N = 6712$
$n_0 = 100$
$n = \frac{671200}{6812}$
$n = 98,5$
$n = 99$

MAFRA

$$\frac{3358}{5754} \times 98 = 57$$

60

CANOINHAS

$$\frac{596}{5754} \times 98 = 10$$

PORTO UNIÃO = 18

$$N = 5754$$

$$n_0 = 100$$

$$n = \frac{5754 \times 100}{5754 + 100}$$

$$n = \frac{575400}{5854}$$

$$n = 98,3$$

$$n = 98$$

SÃO MIGUEL D'OESTE = 33

DIONÍSIO CERQUEIRA

$$\frac{196}{1151} \times 98 = 17$$

IPORÃ DO OESTE

ITAPIRANGA = 21

SÃO DOMINGOS = 10

JOINVILLE = 23

ARAQUARI

$$\frac{173}{7893} \times 99 = 2$$

NÃO

GUARAMIRIM = 7

JARAGUÁ DO SUL = 20

SÃO BENTO DO SUL = 18

RIO NEGRINHO = 18

$$N = 7893$$

$$n_0 = 100$$

$$n = \frac{789300}{7993}$$

$$n = 99$$

CONCÓRDIA

$$\frac{1294}{4873} \times 98 = 26$$

IPUMIRIM

$$N = 4737$$

$$n_0 = 100$$

$$n = \frac{473700}{4837}$$

$$n = 98$$

$$\frac{182}{4873} \times 98 = 4$$

ITÁ

$$\frac{2198}{4873} \times 98 = 45$$

JABORÁ = 15

SEARA = 7

RIO DO SUL

$$\frac{3284}{3834} \times 97 = 83$$

$$\begin{aligned} N &= 3834 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{383400}{3934} \\ n &= 97 \end{aligned}$$

BLUMENAU

$$\frac{4731}{10757} \times 99 = 44$$

GASPAR

$$\frac{1505}{10757} \times 99 = 14$$

TIMBÓ

$$\frac{1457}{10757} \times 99 = 13$$

INDAIAL

$$\frac{2046}{10757} \times 99 = 19$$

LAGES

$$\frac{3073}{4063} \times 98 = 74$$

SÃO JOAQUIM

$$\frac{322}{4063} \times 98 = 8$$

$$\begin{aligned} N &= 4063 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{406300}{4163} \\ n &= 98 \end{aligned}$$

JOAÇABA

$$\frac{388}{6270} \times 98 = 6$$

CAÇADOR

$$\frac{1344}{6270} \times 98 = 21$$

H. OESTE

$$\frac{559}{6270} \times 98 = 9$$

VIDEIRA

$$\frac{852}{6270} \times 98 = 14$$

FRAIBURGO

$$\frac{2364}{6270} \times 98 = 36$$

$$\begin{aligned} N &= 6270 \\ n_0 &= 100 \\ n &= \frac{627000}{6370} \\ n &= 98 \end{aligned}$$

REGIONAIS

MUNICÍPIO	RESPONSÁVEL	FONE
BLUMENAU	EDI	47 322 2469
CHAPECÓ	OURIDES	49 722 5856
CONCÓRDIA	MARI / VALENTINA	49 442 3826
CRICIÚMA	EDIL	48 437 5616
ITAJAÍ	JUCEMAR	47 348 1177
JOAÇABA (nº intermediação)	ALCIDES	49 522 3655
JOINVILLE	SUELI	47 422 4255
LAGES (nº intermediação)	IARA / CRISTINA	49 222 2741
MAFRA	OSMAR	47 642 0337
RIO DO SUL	JANE	47 821 0966
SÃO MIGUEL D'OESTE	ALCINO / NELSON	49 822 1503
TUBARÃO	ERMÍNIO	48 626 7037