



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRISCILLA DE OLIVEIRA BORGES FONTENELE**

**A RELAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO E A QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL/ PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO  
(PRONATEC) EM FORTALEZA**

**FORTALEZA-CEARÁ  
2017**

PRISCILLA DE OLIVEIRA BORGES FONTENELE

A RELAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO E A QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL/ PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO  
(PRONATEC) EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

Co-orientadora: Profa. Dra. Elivânia da Silva Moraes

.

FORTALEZA-CEARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Fontenale, Priscilla da Oliveira Borges .

A relação do programa seguro-desemprego e a qualificação profissional/ programa nacional de acesso ao ensino técnico (pronatec) em fortaleza (recurso eletrônico) / Priscilla da Oliveira Borges Fontenale. - 2017.

1 CD-ROM: il.; 4 % pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 136 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (12 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2017.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas..

Orientação: Prof.ª Dra. Francisco Horácio da Silva Prota.

1. Trabalho. 2. Educação. 3. Qualificação Profissional. 4. Seguro Desemprego e Sistema Público de Emprego. I. Título.

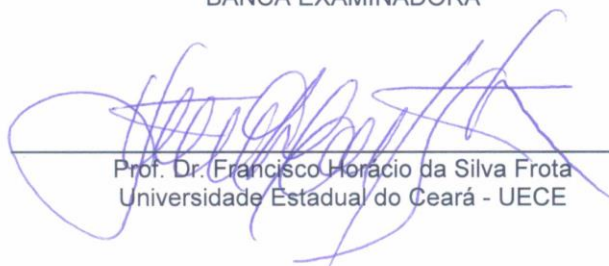
PRISCILLA DE OLIVEIRA BORGES FONTENELE

A RELAÇÃO DO PROGRAMA SEGURO DESEMPREGO E A QUALIFICAÇÃO  
PROFISSIONAL/ PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO  
TÉCNICO (PRONATEC) EM FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

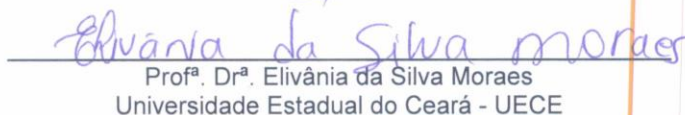
Aprovada em: 10/10/2017

BANCA EXAMINADORA



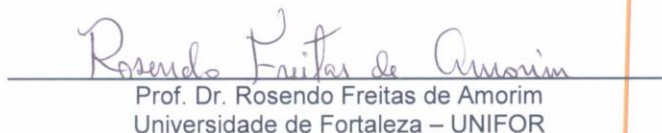
---

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Elivânia da Silva Moraes  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



---

Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

## AGRADECIMENTOS

Toda forma de reconhecimento é uma maneira de agradecer e por isso sou muito grata a Deus pela oportunidade de concretizar mais uma etapa de crescimento e amadurecimento na minha vida. Agradeço a minha família, em especial aos meus avós, minha mãe, meu pai (*in memoriam*), meu marido e minha filha, por tudo que fizeram por mim ao longo da minha vida, pelo amor incondicional, influência em todas as minhas conquistas, obrigado pelos incentivos, apoio, compreensão nas ausências e pela boa fé naquilo que me proponho fazer.

Quero aqui de coração agradecer a todos os que se fizeram presente durante toda essa caminhada que certamente seria um pouco mais pesada se não fosse à colaboração de muitas pessoas próximas ou não, mas sempre presentes. Desejo aqui tomar a iniciativa de não citar nomes, pois toda citação torna público alguns e fatalmente omite outros e por esta razão quero apenas dizer que todas as pessoas que acompanharam esse processo foram de fundamental importância independente da sua forma e tamanho da contribuição. Cada pessoa contribuiu dentro de suas possibilidades, alguns de forma mais intensiva, outros de forma mais passiva; uns de longe outros de perto, mas cada um a sua maneira deixou sua contribuição que foi muito válida.

Agradeço ainda aqueles amigos mais próximos, testemunhas dos esforços, dificuldades, limitações, inquietações e avanços deste processo que não foi só meu, mas de todo um grupo que busca galgar os degraus do conhecimento. Aos trabalhadores e profissionais que compõe a Política de Trabalho, Emprego e Renda do município de Fortaleza, que se disponibilizaram a participar desta pesquisa e/ou contribuíram de alguma outra forma na construção desta pesquisa. Não posso deixar de agradecer e reconhecer a importância da Universidade Estadual do Ceará, de seus professores e funcionários, agradeço fortemente.

Em meio a tanto amigos, colegas e parentes quero pedir licença para citar apenas os nomes da minha banca examinadora que jamais poderia ser omitido: meu orientador o Prof. Dr. Horácio Frota, pelo conhecimento transmitido e todo apoio nos momentos acadêmicos que mais precisei; a minha co-orientadora e amiga querida Profa. Dra. Elivânia Moraes, pela presteza, aprendizado, incentivo, pela profissional capacitada, dedicada que tem se mostrado cada vez mais disponível aos desafios

que a vida acadêmica oferece; e ao Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim, pelo compromisso com a docência e, especialmente, em ter aceitado o convite.

Enfim, agradeço a tudo e a todos que embarcaram comigo nesta viagem solitária, porém solidária e, sobretudo, em muitos momentos coletivos, o meu muito obrigada.

## RESUMO

Com as implicações da crise do capital, iniciada no início dos anos de 1970, desencadeia-se um vasto processo de reestruturação produtiva e de recomposição dos mecanismos de mediação do conflito de classe para garantir a retomada das bases de acumulação de capital, exigindo assim a elaboração de políticas públicas no âmbito do trabalho minimamente estruturadas para amenizar as desigualdades econômicas e sociais, e trazendo em paralelo um acirramento das disputas em torno da proteção social e da política de educação (profissional) no Brasil. Portanto, diante desse contexto, o presente estudo, realizado por meio de pesquisa de campo, tem como foco analisar justamente a relação do Programa Seguro Desemprego (PSD) com a Qualificação Profissional (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC), integrados ao sistema público de emprego. Para tanto, buscamos, primeiramente, compreender como foi construída a assistência ao trabalhador por intermédio do serviço público de emprego e das políticas de emprego, trabalho e renda para os países ditos de capitalismo avançado, para então, fazer uma análise sobre a experiência brasileira, aprofundando no que tange a Qualificação Profissional, e a proposta de integração condicionada da concessão de um auxílio financeiro destinado ao trabalhador desempregado e a qualificação profissional. Através de entrevistas realizadas com trabalhadores requerentes do seguro desemprego nos SINEs Municipais de Fortaleza/CE e atendentes destas unidades, observação participante da atuação dos(as) profissionais das unidades e da gestão, como também por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica e documental, constatou-se que inúmeros desafios se apresentam para integração destes programas e limites que possuem raízes multifatoriais.

**Palavras-chave:** Trabalho. Educação. Qualificação Profissional. Seguro Desemprego e Sistema Público de Emprego.

## ABSTRACT

With the implications of the capital crisis, which began in the early 1970s, a vast process of productive restructuring and recomposition of the mechanisms of mediation of class conflict is unleashed in order to ensure a resumption of the bases of capital accumulation, elaboration of public policies in the field of work minimally structured to alleviate economic and social inequalities, and bringing in parallel a worsening of disputes about social protection and education policy (professional) in Brazil. Therefore, in the context of this context, the present study, carried out through field research, focuses on the relationship between the Unemployment Insurance Program (PSD) and the Professional Qualification (National Program for Access to Technical Education and Employment - PRONATEC). integrated into the public employment system. In order to do so, we first sought to understand how assistance to the workers was built through the public employment service and employment, labor and income policies for the so-called advanced capitalist countries, and then to analyze the Brazilian experience, furthering with regard to Professional Qualification, and the proposal for conditional integration of the granting of financial aid to the unemployed worker and the professional qualification. Through interviews with workers applying for unemployment insurance in the SINEs Municipais de Fortaleza / CE and attendants of these units, participant observation of the performance of the professionals of the units and the management, as well as through an extensive bibliographical and documentary research, verified many challenges appear to integrate these programs and limits that have multifactorial roots.

**Keywords:** Labor. Education. Professional Qualification. Unemployment Insurance and Public Employment System.



## LISTA DE TABELAS

|                   |  |           |
|-------------------|--|-----------|
| <b>Tabela 1 –</b> | <b>Emprego Formal sem Ajuste em Fortaleza em 2017.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>Tabela 2 –</b> | <b>Serviços Ofertados pelos SINEs Municipais – SDE .....</b>   | <b>33</b> |
| <b>Tabela 3 –</b> | <b>Requerentes, segurados e beneficiários do Seguro-Desemprego formal em (em nº absolutos) .....</b> | <b>71</b> |

## LISTA DE FIGURAS

|                    |   |            |
|--------------------|---|------------|
| <b>Figura 1 –</b>  | <b>Faixa etária dos entrevistados .....</b>   | <b>36</b>  |
| <b>Figura 2 –</b>  | <b>Sexo dos entrevistados .....</b>   | <b>36</b>  |
| <b>Figura 3 –</b>  | <b>Cor/Raça dos entrevistados .....</b>   | <b>37</b>  |
| <b>Figura 4 –</b>  | <b>Renda Mensal Familiar dos entrevistados .....</b>  | <b>37</b>  |
| <b>Figura 5 –</b>  | <b>Área que os entrevistados trabalhavam .....</b>  | <b>66</b>  |
| <b>Figura 6 –</b>  | <b>Taxa de Desemprego no Brasil .....</b>   | <b>66</b>  |
| <b>Figura 7 –</b>  | <b>Quantas vezes requereu/recebeu o Seguro Desemprego .....</b>   | <b>69</b>  |
| <b>Figura 8 –</b>  | <b>O recebimento do Seguro Desemprego será importante para você conseguir uma recolocação profissional/trabalho?.....</b> | <b>70</b>  |
| <b>Figura 9 –</b>  | <b>Avaliação sobre os Programas de Transferência de Renda .</b>   | <b>97</b>  |
| <b>Figura 10 –</b> | <b>Escolaridades dos trabalhadores entrevistados .....</b>  | <b>102</b> |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|          |   |
|----------|---|
| BNB      | Banco do Nordeste do Brasil   |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                |
| CAGED    | Cadastro Geral de Emprego e Desemprego                              |
| CAPs     | Caixas de Aposentaria e Pensão                                      |
| CEF      | Caixa Econômica Federal   |
| CFMO     | Conselho Federal de Mão de Obra                                     |
| CLT      | Consolidação das Leis do Trabalho                                   |
| CNI      | Confederação Nacional da Indústria                                  |
| CODEFAT  | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador             |
| CPSINE   | Convênios Plurianuais do Sistema Nacional de Emprego                |
| CTPS     | Carteira de Trabalho e Previdência Social                           |
| DAIS     | Departamento de Amparo e Integração Social                          |
| DATAPREV | Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social           |
| DIEESE   | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos |
| DNOCS    | Departamento Nacional de Obras Contra a Seca                        |
| DRTs     | Delegacias Regionais do Trabalho                                    |
| EAD      | Ensino à Distância  |
| EFP      | Ensino de Formação Profissional                                     |
| ETECS    | Escolas Técnicas de Nível Médio                                     |
| EUA      | Estados Unidos da América   |
| FAD      | Fundo de Assistência ao Desempregado                                |
| FAT      | Fundo de Amparo ao Trabalhador                                      |
| FATECS   | Faculdades de Tecnologia  |
| FGTS     | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço                               |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso   |
| FIESP    | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo                     |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                     |
| IDHM     | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal                          |
| IFCE     | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará        |
| INSS     | Instituto Nacional do Seguro Social                                 |
| IPCA     | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo                       |
| IPECE    | Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará               |

|            |  |
|------------|--|
| LDB        | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                                 |
| MEC        | Ministério da Educação   |
| MEC        | Ministério da Educação e Cultura   |
| MEDIOTEC   | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico do Ensino Médio                  |
| MEI        | Microempreendedor Individual   |
| MPT        | Ministério Público do Trabalho   |
| MTE        | Ministério do Trabalho e Emprego   |
| OCDE       | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico                      |
| OIT        | Organização Internacional do Trabalho  |
| PASEP      | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público                         |
| PATD       | Programa de Assistência ao Trabalhador Desempregado                            |
| PBF        | Programa Bolsa Família   |
| PCD        | Pessoa com Deficiência   |
| PEQs       | Planos Estaduais de Qualificação   |
| PIB        | Produto Interno Bruto  |
| PIPMO      | Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra                                |
| PIS        | Programa de Integração Social  |
| PLANFOR    | Plano Nacional de Qualificação Profissional                                    |
| PLANSEQs   | Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional                         |
| PLANTEQs   | Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional                      |
| PNAD       | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios                                    |
| PND        | Plano Nacional de Desenvolvimento  |
| PNPE       | Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude             |
| PNQ        | Plano Nacional de Qualificação   |
| PNUD       | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                              |
| PPE        | Programa de Proteção ao Emprego  |
| PPETR      | Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda                                |
| PROEMPREGO | Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador |
| PROGER     | Programa de Geração de Emprego e Renda   |
| PROINFOR   | Programa de Informática Básica de Fortaleza                                    |
| PROJOVEM   | Programa Nacional de Inclusão de Jovens  |
| PRONAF     | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar                    |
| PRONATEC   | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico                                  |

|             |   |
|-------------|---|
| PROTRABALHO | Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador        |
| PSD         | Programa Seguro Desemprego  |
| QSP/OP      | Programa de Qualificação Social e Profissional do Orçamento Participativo |
| RAIS        | Relação Anual de Informações Sociais                                      |
| RMF         | Região Metropolitana de Fortaleza   |
| SD          | Seguro Desemprego   |
| SDE         | Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico                         |
| SEBRAE      | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas                  |
| SEDUC       | Secretaria de Educação do estado do Ceará                                 |
| SENAC       | Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio                              |
| SENAES      | Secretaria Nacional de Economia Solidária                                 |
| SENAI       | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial                               |
| SENAR       | Serviço Nacional de Formação Rural Profissional                           |
| SENAT       | Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes                           |
| SESCOOP     | Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo                        |
| SETRA       | Secretaria Municipal de trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| SINE        | Sistema Nacional de Emprego   |
| SISTEC      | Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica    |
| SPE         | Serviço Público de Emprego  |
| SRTE/CE     | Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Ceará                  |
| SUDENE      | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste                           |

## SUMÁRIO

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>15</b>  |
| <b>2</b>     | <b>O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA</b> .....   | <b>19</b>  |
| 2.1          | QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E SEGURO DESEMPREGO:<br>MOTIVAÇÕES E QUESTIONAMENTOS .....   | 19         |
| 2.2          | PERCURSO METODOLÓGICO .....  | 24         |
| 2.3          | CAMPO DA PESQUISA .....  | 28         |
| 2.4          | PERFIL DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS.....   | 34         |
| <b>3</b>     | <b>A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR/<br/>SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO EM PAÍSES DE CAPITALISMO<br/>AVANÇADO E NO BRASIL.....</b> | <b>39</b>  |
| 2.1          | MODELO DE SOCIEDADE, DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA AO<br>TRABALHADOR NOS PAÍSES COM CAPITALISMO AVANÇADO .....                                 | 39         |
| 2.2          | MODELO DE SOCIEDADE, DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA AO<br>TRABALHADOR NO BRASIL .....   | 50         |
| <b>2.2.1</b> | <b>Assistência ao Trabalhador até a década de 90: tardio e pontual ....</b>  | <b>51</b>  |
| <b>2.2.2</b> | <b>Panorama Atual - Crise, desemprego e políticas de proteção ao<br/>trabalhador .....</b>   | <b>63</b>  |
| <b>3</b>     | <b>FORMAÇÃO PROFISSIONAL, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL<br/>E/OU FORMAÇÃO PARA O TRABALHO .....</b>  | <b>74</b>  |
| 3.1          | CONCEITOS.....   | 74         |
| <b>3.1.1</b> | <b>Teoria do Capital Humano .....</b>  | <b>79</b>  |
| <b>3.1.2</b> | <b>Reflexão: limites da Teoria do Capital Humano .....</b>   | <b>82</b>  |
| 3.2          | A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL<br>DO BRASIL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA .....   | 84         |
| 3.3          | QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA E/OU<br>CONDICIONADA AO PSD .....  | 96         |
| <b>4</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>106</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>113</b> |
|              | <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>123</b> |
|              | APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ATENDENTES DO<br>SINE MUNICIPAL .....   | 124        |
|              | APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM TRABALHADORES   |            |

|   |     |
|---|-----|
| ATENDIDOS NO SINE MUNICIPAL – REQUERENTES DO SEGURO<br>DESEMPREGO ..... | 126 |
| APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EGRESSOS DO<br>PRONATEC/SD.....  | 130 |

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças em andamento na sociedade brasileira, fruto das transformações técnico-organizacionais no mundo do trabalho, estão fazendo eclodir, com muita ênfase, pertinentes debates relativos a temas e problemas que nos remetem às relações entre trabalho, desemprego, qualificação e educação (sobretudo a formação profissional).

As variações políticas e econômicas decorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas, marcadas, entre outros aspectos, pelo surgimento e crescimento da ideologia neoliberal e por mutações no setor produtivo, com um número expressivo de trabalhadores desempregados, além da ênfase discursiva de governo e de setores empresariais sobre a necessária reformulação do sistema educacional visando o alcance de uma economia competitiva que tivesse a consecução de um projeto de desenvolvimento econômico, nos coloca a analisar a relação do desemprego com a qualificação profissional.

Portanto, esta pesquisa tem como foco de análise a relação do Programa Seguro Desemprego (PSD)<sup>1</sup> e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC)<sup>2</sup> em Fortaleza. Busca analisar as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR, com foco na Qualificação Profissional (PRONATEC) e no Seguro Desemprego. O interesse é analisar a relação e a integração entre esses programas, sendo o PRONATEC uma das condicionalidades no acesso ao auxílio financeiro do PSD.

O Seguro Desemprego tem sido o principal programa de assistência social direcionado aos trabalhadores em situação de desemprego involuntário no Brasil. O PRONATEC é um programa de qualificação profissional, guarda chuva na área, que congrega as diversas demandas dos setores produtivos. Diante destes

---

<sup>1</sup> O PSD foi instituído pela Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterado pela Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994 e posteriormente pela Lei n.º 13.134, de 16 de junho de 2015, com a finalidade de prover assistência financeira temporária a trabalhadores desempregados sem justa causa, e auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, provendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. A lei de nº 12.513/2011 associa o recebimento do auxílio financeiro do PSD à matrícula e frequência em curso de qualificação do PRONATEC, fornecido gratuitamente aos trabalhadores dispensados sem justa causa, requerentes do seguro-desemprego pela segunda vez dentro de um período de 10 anos. O benefício é cancelado quando houver a recusa por parte do trabalhador em matricular-se em curso condizente com sua qualificação registrada ou declarada, ou se o mesmo evadir-se do curso, e exatamente sobre isso nos aprofundaremos inclusive fazendo uma análise mais adiante.

<sup>2</sup> O PRONATEC foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Ele busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.



programas vamos problematizar o papel da qualificação profissional nos movimentos recentes do mercado de trabalho e evolução das condições a que estão submetidos os trabalhadores.

Neste sentido, destacamos como relevantes alguns questionamentos: Estes trabalhadores ao requererem o Seguro Desemprego também estão em busca de qualificação profissional? Como tem se materializado a articulação entre o PRONATEC e o Programa Seguro Desemprego? Quais os pressupostos dessa articulação? Qual o perfil dos trabalhadores que requerem o Seguro Desemprego e suas expectativas? Os cursos de qualificação profissional ofertados atendem as demandas dos trabalhadores e de mercado? Qual a percepção das pessoas beneficiadas por esses dois Programas? E quanto aos profissionais que trabalham diretamente com eles nos SINES Municipais, como as percebem? Se as iniciativas assim consideradas não se mostram consistentes e suficientemente enfáticas, como se justificam?

Frente a tais questões, o estudo propõe como objetivo: Analisar em que medida e com qual efetividade o Programa Seguro Desemprego e a Qualificação Profissional contribuem para a inserção dos trabalhadores, atendidos no SINE Municipal, no mercado de trabalho.

O objetivo desta pesquisa é investigar a integração do PRONATEC com o Programa Seguro Desemprego, sendo o PRONATEC uma das condicionalidades no acesso ao auxílio financeiro do Programa Seguro Desemprego, avaliando o alcance e os desafios deste. Definimos como objetivos específicos: Conhecer o perfil dos trabalhadores que participam do PRONATEC na modalidade Seguro Desemprego e que expectativas tinham/tem ao entraram no programa; Captar as demandas por qualificação profissional dos trabalhadores que frequentam o SINE Municipal; Identificar e verificar os resultados do PRONATEC/Seguro Desemprego apontados pelos profissionais que executam o programa e pelos educandos; e Compreender o significado e relevância do PRONATEC/Seguro Desemprego nos SINES Municipais de Fortaleza.

A partir da definição dos objetivos, foi elaborada uma metodologia de investigação capaz de apresentar respostas ao que nos propomos a verificar, considerando, pois, imprescindível, vincular o objeto de estudo deste trabalho aos níveis de significados e de abrangência dos sentidos e das percepções dos sujeitos em seus movimentos de interação social.

Buscou-se apreender e relacionar os aspectos quali-quantitativos relacionados à integração do SD com a qualificação profissional (PRONATEC) tomando como referência os SINEs Municipais em Fortaleza-CE, que atendem trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego e demandantes de qualificação profissional, sendo estes entrevistados como também os atendentes das unidades do SINE na Prefeitura. Além disso, fizemos observação participante da atuação dos(as) profissionais das unidades e da gestão, como também uma extensa pesquisa bibliográfica e documental, tendo como autores de referência como: Azeredo(1995 e 1998), Minayo (1996), Hobsbawm (1987 e 1995), Becker (1964), Frigotto (1995 e 1999), Marx (1982, 1983 e 1989), Borges (2002), Iamamoto (2001), Pochmann (1994, 1995, 2001 e 2002), Antunes (1988, 2005 e 2011), Sennett (1999 e 2006), Castel (1997 e 1998) e W. Schultz (1961), bem como levantamento de dados nos censos, IBGE, CAGED, RAIS, PME, Anuários Estatísticos do Ceará (IPECE), Relatório do SINE e Relatório gerencial do SISTEC.

A fim de subsidiar as discussões necessárias ao tratamento da temática, o presente estudo está dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, iremos discorrer sobre os campos sociais da pesquisa, os atores/ agentes sociais da pesquisa e o percurso metodológico e a prática investigativa.

O segundo capítulo traçamos um panorama sobre as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e, por conseguinte a assistência prestada ao trabalhador, pelo Sistema Público de Emprego em países de capitalismo avançado e no Brasil.

O terceiro capítulo aborda o conceito de capital humano, fazendo uma reflexão em paralelo com a formação profissional na pós-modernidade, faz um resgate de como o Estado foi estruturando a qualificação profissional no Brasil, trazendo assim elementos pertinentes sobre o Programa Seguro Desemprego condicionado a qualificação profissional. Como se apresentam a integração/ relação dos PRONATEC e PSD, identificando as principais ações aí implicadas, os agentes sociais e políticos envolvidos no processo, bem como o desenvolvimento e implementação desses programas no município, por fim buscando realçar algumas limitações e possibilidades para o município.

Nas considerações finais faremos uma análise sobre até que ponto essas indagações foram respondidas, a fim de analisar a importância da relação dos dois

programas, tão estratégicos para o Sistema Público de Emprego e, portanto, verificar se a questão central da dissertação foi elucidada total ou parcialmente.

## **2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA**

Para maior compreensão da proposta de investigação, apresentamos nesse capítulo o objeto de estudo e seu campo de pesquisa e com os atores/agentes da pesquisa, a justificativa, além dos aspectos teóricos e metodológicos que fundamentam nossa análise. Inicialmente, começaremos justificando a relevância da investigação, depois apresentaremos nossas referências teóricas para a análise, além da sistematização dos principais conceitos que fundamentam nossa investigação. Em seguida, apresentamos a trajetória de investigação, com os seguintes aspectos: delimitação do objeto de estudo; aspectos metodológicos e definição dos instrumentos de coleta de dados e formas de análise; e o percurso analítico. E por fim situaremos a pesquisa a nível local, com uma breve caracterização do contexto socioeconômico em que nosso objeto de estudo está inscrito e a problemática que envolve esse objeto, delimitando assim o campo da pesquisa e traçando o perfil dos sujeitos entrevistados.

### **1.1 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E SEGURO DESEMPREGO: MOTIVAÇÕES E QUESTIONAMENTOS**

Esta pesquisa tem como objeto estudar a relação da Qualificação profissional e o Seguro Desemprego, sendo o PRONATEC uma das condicionalidades no acesso ao auxílio financeiro do Programa Seguro Desemprego em Fortaleza.

Para tal estudo explicitamos anteriormente alguns pontos que nortearam a elaboração teórico-metodológica da proposta de estudo em apreço, os questionamentos levantados, bem como o objetivo de pesquisa já exposto, têm como base a minha formação e inserção como assistente social. Entende-se que a sistematização de projetos de pesquisa acadêmicos é antes de tudo uma construção que se origina a partir de inquietações suscitadas pelo real. Assim, desde o início da minha carreira como assistente social estive no desenvolvimento de programas, projetos e serviços que me incitaram questionamentos sobre a integração e o condicionamento da Qualificação Profissional para recebimento de Auxílio Financeiro.

Afora essas determinações de ordem pessoal, verifica-se que uma pesquisa que problematize a integração da qualificação profissional a um dos mais expressivos instrumentos de proteção social e de garantia de renda em termos de volume de recursos e número de beneficiários, como o Seguro Desemprego, demonstra-se de grande importância para avaliar o alcance dos resultados do mesmo, assim como pode levantar indicações sobre o entendimento conceitual da política de trabalho, emprego e renda.

Para tanto, buscamos situar e entender o cenário em que o objeto desta pesquisa está inserido. O mundo do trabalho, desde o começo da Revolução Industrial até os dias atuais, é marcado por um verdadeiro processo de transformações socioeconômicas em várias esferas que vão desde os modos de produção até as relações sociais. Segundo Antunes (2000), os modos de produção vêm passando por intensas modificações decorrentes do processo socioeconômico vivenciado de acordo com cada época. Para ele a centralidade do trabalho também é alvo de discussões e debates. São progressos científicos e tecnológicos e avanços econômicos, no entanto, na contramão, se vê uma flagelação da sociedade trabalhadora, que cada vez mais se encontra alienada em meio aos modos de produção.

A reestruturação produtiva, fruto das crises econômicas, políticas e sociais ocorridas em meados do século XX, bem como o grande avanço tecnológico ocorrido em décadas posteriores, levaram o mundo do trabalho a uma intensa transformação constituída por formas distintas e mutáveis de organização e modelos de gestão. Para Pochmann (2001) é imprescindível chamar atenção para as transformações mundiais e as desigualdades existentes entre os países considerados ricos e os países em desenvolvimento.

Nesse novo quadro de relações econômicas e políticas é preciso analisar o processo histórico e perceber similaridades e diferenças. Evidentemente, as análises apontam para a hierarquização existente entre os países, nessa nova dinâmica capitalista. Para Antunes (2000) o desemprego deixou de ser conjuntural, para ser estrutural (com trabalhadores em condições de trabalho precárias, insatisfeitos, subjugados pela maior valorização do capital em detrimento ao humano), tendo consequências muito mais graves num quadro interno de grande desigualdade social e de alta concentração de renda, como no Brasil, do que em países tidos desenvolvidos, mesmo que a situação enfrentada seja também difícil.

A sociedade brasileira vem convivendo com os índices de desemprego, desigualdade, exclusão social, como espelho de uma conjuntura internacional do modelo neoliberal<sup>3</sup> que se alicerça na flexibilização, na desregulamentação e na precarização das relações de trabalho. O Mercado de Trabalho passa por constantes transformações que são geradas por uma ditadura econômica e interesses políticos. Tudo isso acaba caracterizando exigências ou comportamentos que vêm acolher exclusivamente a um mercado que se torna cada vez mais excludente (Oliveira; Mattoso, 1996, p. 23).

De acordo com Behring e Boschetti (2006), as relações sociais de produção capitalista foram desenvolvendo no decorrer do tempo, métodos para conseguir sugar maior produtividade do trabalho humano e, por conseguinte, garantir, os superlucros necessários para a concentração e centralização da riqueza. Contudo, a crescente tensão entre capital e trabalho resultou em conflitos que, muitas vezes, impediram o curso da produção no interior das fábricas, exigindo do Estado medidas democráticas - como exemplos as medidas tomadas na Era Vargas e no período da redemocratização do país no começo dos anos 1980— para manter o processo produtivo.

Como consequência dessas transformações tivemos justamente como uma das linhas de enfrentamento a Política de Emprego, Trabalho e Renda, que modernamente, nas palavras de Ramos e Freitas (1998), tem em seu alicerce no Serviço Público de Emprego que pode ser entendido como: "O arcabouço institucional que articula o sistema de benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação e a reciclagem e qualificação". Para os autores, o Sistema Público de Emprego (SPE) " p.34. Constitui, hoje, um dos poucos consensos sobre as alternativas de política para reduzir o desemprego.

Nos países da Europa Continental, por exemplo, o SPE foi a principal resposta de política ao crescimento do desemprego durante os anos 80. Para Cacciamali et alii (1998), os sistemas públicos de emprego são programas que surgem como alternativa de política pública de emprego em diversos países, a fim de atenuar os impactos do reordenamento do mercado de trabalho.

---

<sup>3</sup> A partir de 1950, nos Estados Unidos e, na década de 1980, no Reino Unido, brotava outra teoria de organização de Estado, que se denominava de "Estado Neoliberal", que tinha como ponto primordial que o Estado não deveria prover as funções básicas, mas, apenas, regular tais funções, cabendo às empresas privadas a responsabilidade pela realização desses serviços essenciais, de modo a prover a sociedade, dentro da regulação estabelecida pelo Estado (Negrão, 1998).

No Brasil, as políticas foram implementadas tardiamente, assim como foi tardia a transformação da economia brasileira numa economia industrializada. Ou seja, a característica brasileira é de industrialização tardia em relação às economias centrais, o que influencia todo o desenvolvimento das políticas sociais e também das políticas voltadas ao trabalho.

É possível inferir, assim, que as exigências quanto ao perfil do trabalhador também mudaram, exigindo que se torne mais flexível, detentor de conhecimentos e habilidades para atender as exigências impostas pelo mercado. Nessa perspectiva, para Frigotto (1998) aconteceu uma aparente conformidade nas sociedades contemporâneas sobre o valor e a representatividade da educação para a competitividade dos países, das organizações e dos indivíduos. Nesta perspectiva, com maior ou menor intensidade, países centrais e periféricos vêm gradativamente introduzindo mudanças em seu sistema de ensino como forma de buscar o tipo humano adequado à dinâmica do capitalismo tardio<sup>4</sup>.

Isto acontece em um cenário que o pleno emprego, que foi estimado por muitos um movimento em direção à integração dos trabalhadores ao capital, é tido atualmente mais como um parêntese na história do desenvolvimento do capitalismo do que um fato possível de ser resgatado (Mészáros, 2002).

Segundo o autor supra referido, como o atual momento do capitalismo não tem como absorver a todos os trabalhadores, a educação passa a chance para que se possam ter as condições necessárias a uma possível integração e mobilidade social. Neste contexto, também há de se redefinir o Estado por meio de políticas públicas que tem como finalidade a efetivação de suas ações também para proteção social.

Diante deste cenário, o Programa Seguro Desemprego está consolidado e é reconhecido pela sociedade como um dos mais importantes componentes das políticas de emprego, trabalho e renda do país de proteção social ao trabalhador desempregado. Em nível nacional, os gastos do programa de seguro-desemprego saíram de R\$ 14,3 bilhões em 2004 para R\$ 35,8 bilhões em 2015 (em valores corrigidos pela inflação (IPCA) de maio de 2017) segundo Ministério do Trabalho.

Desta feita, esse programa é considerado como um dos mais expressivos instrumentos de proteção social e de garantia de renda em termos de volume de

---

<sup>4</sup> O termo capitalismo tardio foi elaborado por Werner Sombart (1863 – 1941), que classifica as fases do capitalismo como juventude, maturidade e velhice – em alguns momentos Mandel denomina o período de terceira idade do capitalismo. Ver Mandel, Ernest. O Capitalismo tardio, op. cit., p.281.

recursos e número de beneficiários. Para o Dieese (2011) este trouxe alguns dos benefícios, como: assegurar mais segurança ao trabalhador perante os arrojados do desemprego; atenuar a desqualificação da mão de obra, articulando e ofertando em paralelo curso e; ainda viabilizar a mobilidade setorial e territorial e a trajetória ascendente da remuneração do trabalho, ao prover renda estável durante certo período de desemprego até a conquista de uma nova ocupação.

Tais benefícios trazidos pelo PSD representam um marco para as políticas públicas de emprego, uma vez que, até sua estruturação/criação, as medidas tomadas eram descontínuas, fragmentadas e desconectadas de um verdadeiro sistema de intermediação, qualificação e proteção ao desempregado.

Nessa perspectiva de integração é instituído também e posteriormente o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em 26 de outubro de 2011 pela Lei nº 12.513/2011, que além de instituí-lo traz consigo disposições acerca da alteração das Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), e dá outras providências.

Acreditamos que a presente pesquisa oportunizou uma avaliação da efetividade desta integração PRONATEC e Seguro Desemprego, confrontando com os objetivos propostos pelos programas e as expectativas dos trabalhadores, centrais sindicais e empresários. Os resultados alcançados poderão contribuir para o fortalecimento dos programas estudados.

A pesquisa contribuiu com o aprofundamento dos estudos sobre a questão do trabalhador desempregado e com elaboração de programas e projetos direcionados a esse público. Para os trabalhadores beneficiados pelo Seguro Desemprego e pelo PRONATEC enfatizo a relevância de se sentirem como sujeitos desse processo, reveladores de uma experiência que tem como foco o seu reconhecimento como sujeito de direitos.



## 2.2 PERCURSOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Diante das motivações e questionamentos apresentados, desenvolvemos uma pesquisa de cunho qualitativo, não impedindo a utilização de alguns dados quantitativos. A pesquisa qualitativa possibilita trabalhar com

“(...) o universo dos significados, motivos, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 1994, p.22).

Entende-se, nessa pesquisa avaliativa, que os questionamentos dirigidos ao desenvolvimento do PRONATEC/Seguro Desemprego não devem analisá-lo, unicamente, a partir de um viés técnico. Subjaz a essa problematização a compreensão das implicações políticas que estão presentes no desenvolvimento do mesmo. Nessa direção, comungamos com o pensamento de Rodrigues (2008) quando, ao se referir a modelos de pesquisa em profundidade de políticas públicas, assim se posiciona:

A proposta é motivada [referindo-se a avaliação em profundidade] pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise e da necessidade cada vez mais premente de se realizarem pesquisas que considerem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas (Rodrigues, 2008, p. 7).

Nessa direção, adotamos nessa pesquisa o seguinte conceito de pesquisa avaliativa:

(...) esta é considerada [referindo-se a pesquisa avaliativa] ato técnico e político, instituída por procedimentos capazes de captar o projeto de sociedade da política e programa avaliado, moldado na correlação de forças que expressam as demandas sociais, referenciada por objetivos, finalidades, compromissos e desdobramentos, num movimento que transcende as conclusões e se materializa nas suas aplicações (Silva, 2008 apud Prestes, 1999, 45).

A pesquisa qualitativa se subdivide no cumprimento do denominado para Minayo (2012, p. 26) por “ciclo da pesquisa”. Na perspectiva de atender a todos os requisitos que exige a pesquisa qualitativa, optamos por utilizar as três etapas classificatórias sugeridas por esta autora: (I) fase exploratória; (II) fase de campo, na qual buscamos aplicar a pesquisa documental e as técnicas metodológicas

entrevistas e observação participante, e, por fim, a (III) fase de análise e tratamento do material empírico e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada durante todo processo de elaboração desta pesquisa.

Seguindo essa classificação, iniciamos nossa primeira fase, chamada de fase exploratória. Nela, definimos a natureza da pesquisa; delimitação da pergunta de partida e elaboração de hipóteses; levantamento de objetivos e demarcação do locus da investigação. Nessa direção, tivemos como produto da primeira fase da pesquisa o estabelecimento dos objetivos geral e específicos, já mencionados na introdução.

A partir da definição dos objetivos, foi elaborada uma metodologia de investigação capaz de apresentar respostas ao que nos propomos a verificar, considerando, pois, imprescindível, vincular o objeto de estudo deste trabalho aos níveis de significados e de abrangência dos sentidos e das percepções dos sujeitos em seus movimentos de interação social. Eis o cerne de abordagens qualitativas na busca de aproximação da realidade.

A necessidade de vincular nosso objeto de estudo aos seus níveis de significação e de compreender a atribuição de sentidos dos sujeitos em seus espaços de interação social, remeteu-nos ao uso de abordagens qualitativas na “problematização” da realidade. Segundo Neves (1996, p. 2): Os métodos qualitativos trazem como contribuição ao trabalho de pesquisa uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capaz de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos.

Na seguinte fase, no que diz respeito às técnicas de coleta de informações foram utilizadas a entrevista semi-estruturada<sup>5</sup>, com realização de entrevistas diretas nas três unidades dos SINEs Municipais (com trabalhadores e atendentes), a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Na aplicação das entrevistas fizemos uso de um roteiro de perguntas (que pode ser verificado no apêndice), de um gravador para registro das mesmas e do Formulário *Google*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>A entrevista semi-estruturada difere da não-estruturada apenas no grau de flexibilidade das questões. Para Minayo (1996, p. 108) a entrevista semi-estruturada se utiliza de um roteiro de perguntas “(...) que combina [não necessariamente] perguntas fechadas (ou estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador”. Em outro momento, falando a respeito do roteiro de perguntas, complementa Minayo (1996, p. 122): “(...) o roteiro serve de orientação, de baliza para o pesquisador e não de cerceamento da fala dos entrevistados”.

<sup>6</sup>Este Formulário é uma ferramenta que facilita o trabalho de criação de questionários e de pesquisas personalizadas e, depois, compila os resultados e os lança em uma planilha. Inicialmente utilizamos esta ferramenta para localizar os Egressos do PRONATEC/SD pela internet (fizemos um

Essa etapa consistiu na realização de entrevistas, visando aprofundar o levantamento de informações sobre o desenvolvimento dessas políticas, mas, sobretudo buscando apreender as percepções dos atores diretamente envolvidos com sua implementação, de modo a com isso ter elementos para uma análise mais substantiva sobre as mesmas.

A pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental contribuirão para analisar o contexto político, sociocultural e teórico em que se insere a temática da integração/condicionalidade das políticas passivas e ativas do Trabalho, Emprego e Renda.

Assim, foi realizada a leitura e análise de produções teóricas sobre a temática da pesquisa e de documentos como: leis, portarias, decretos e instruções normativas que regulamentem a dimensão integração/condicionalidade no PSD e PRONATEC sejam no âmbito federal, estadual ou municipal; roteiro de planos, projetos, serviços ou atividades que possam existir no município e registrem o desenvolvimento de ações no serviço, assim como de instrumentos de sistematização dessas experiências como relatórios, atas de reuniões, fotos, dentre outros; divulgação de informações em veículos midiáticos da imprensa local, da própria prefeitura ou de instituições de comunicação do município.

Utilizamos também as bases de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) do Ministério da Educação (MEC). Concomitantemente, desenvolvemos uma pesquisa documental na base de dados oficiais da Prefeitura do Município, além de outras instituições com envolvimento à problemática do trabalho. Buscamos, inicialmente, realizar um amplo levantamento das políticas públicas desenvolvidas com tal fim e poder identificar em que bases vêm sendo desenvolvidas.

Na sequência, outra forma de análise e apreensão da realidade investigada foi à observação direta/ participante, desenvolvida por meio de sucessivas visitas as unidades que atendem o trabalhador do PRONATEC/PSD (SINE Municipal e Entidades Ofertantes de cursos), entre outros espaços, registrando todas as informações em um diário de campo. No tocante a esta técnica, destacamos que é fundamentada na imersão do pesquisador no interior do grupo

---

chamamento on line e os mesmos responderiam nele as perguntas), contudo não logramos e então partimos para pesquisa in loco com os requerentes do SD e utilizamos este formulário apenas para auxiliar na tabulação dos resultados.

observado e na realidade social vivenciada, buscando partilhar o seu cotidiano para melhor investigar as situações. Com isso tínhamos o objetivo de observar o atendimento do trabalhador, captando suas demandas, as diversas formas de relação de trabalho estabelecida no município, bem como fazer um registro dessas atividades através de conversas com os responsáveis pelas unidades, assim como os gestores públicos.

Definimos observação participante como um processo pelo qual um pesquisador se coloca com observador de uma situação social, com a finalidade de realizar investigação científica. O observador, no caso, fica em relação direta com seus interlocutores no espaço social da pesquisa, na medida do possível, participando da vida social deles, no seu cenário cultural, mas com a finalidade de colher dados e compreender o contexto da pesquisa. Por isso, o observador faz parte do contexto sob sua observação e, sem dúvida, modifica esse contexto, pois interfere nele, assim como é modificado pessoalmente. (Minayo, 2012, p. 70).

De posse dos elementos obtidos através do contato com outros estudos e com a pesquisa de campo, e uma vez formulados alguns parâmetros para a interpretação das informações, passamos à análise sobre a relação do Seguro Desemprego e a Qualificação Profissional (PRONATEC) desenvolvidos no âmbito local, no município de Fortaleza. Guerra (2009(b), p. 708) afirma que “[...] a sistematização de dados é, sem dúvida, um passo preliminar e necessário, um momento do processo do conhecimento. Os procedimentos de sistematização que se realizam sobre o material empírico são da maior relevância para a construção teórica”.

Para operacionalização dos procedimentos metodológicos, foram seguidos três passos, a saber:

- Organização/sistematização dos dados através de um mapeamento de tudo que foi obtido no trabalho de campo, compondo: transcrição das gravações das entrevistas; organização dos relatos e dos dados da observação participante, devidamente registrados em um diário de campo; releitura do material;
- Classificação dos dados em conjuntos de categorias estabelecidas antes e durante o trabalho de campo, a partir de uma fundamentação teórica;
- Análise final, na qual procuramos estabelecer articulações entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa, entre concreto e abstrato, geral e particular, teoria e prática, buscando responder às questões da pesquisa com base nos objetivos.

Por fim utilizando as palavras de Minayo “o produto final de uma pesquisa por mais brilhante que seja, deve ser sempre considerado de forma provisória e aproximativa” (1994, p.79).

### 2.3 CAMPO DA PESQUISA

Definimos como campo de pesquisa o município de Fortaleza, e em seu contexto, priorizaram-se as seguintes instituições da Prefeitura Municipal de Fortaleza que operacionalizam a política de trabalho, emprego e renda: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE); os 03 SINES Municipais de Fortaleza, localizados nas Secretarias Regionais<sup>7</sup>, que desenvolvem ações de trabalho e emprego diretamente nos bairros; e como também as Entidades Ofertantes dos cursos de qualificação profissional do PRONATEC. Nosso foco é analisar o Programa Seguro Desemprego e PRONATEC nesses espaços. Para definirmos, o campo da nossa investigação, foi necessário refletir e tomar as devidas decisões relativas à que sujeitos ou conjunto de sujeitos o tema, para ser devidamente esclarecido, requisitaria (Lefevre; Lefevre, 2012).

A pesquisa aplica-se à cidade de Fortaleza, que teve sua população ampliada, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de 1,38% ao ano, passando de 2.138.234 para 2.452.185 habitantes, sendo atualmente uma população estimada em 2.627.482 (IBGE, 2017) habitantes configurando-se a quinta cidade mais populosa do Brasil. Sendo a capital de maior densidade demográfica do país, com 8 390,76 hab/km<sup>2</sup>.

A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 2,08% ao ano), passando de 1.351.559 habitantes em 2000 para 1.660.728 em 2010. Em 2010, este grupo representava 67,7% da população do município. Conforme dados do último Censo Demográfico o município em 2010 possuía 1.223.017 pessoas economicamente ativas onde 1.128.812 estavam ocupadas e 94.205 desocupadas. A taxa de participação ficou em 58,1% e a taxa de desocupação municipal foi de 7,7%.

---

<sup>7</sup> A Secretaria Regional I, localizada no extremo oeste da cidade, engloba 15 bairros da Capital, totalizando cerca de 380 mil habitantes. A Secretaria Regional III abrange 17 bairros da Capital, com 378 mil habitantes distribuídos em sua área. E a Secretaria Regional V, localizada na zona sul de Fortaleza, tem 570 mil habitantes nos 18 bairros que abrange. Dados retirados do sítio da Prefeitura de Fortaleza Disponível em: < <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/>>. Acesso em 07 out.2017.

Quanto aos níveis de pobreza, em termos proporcionais, 5,5% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área urbana. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Fortaleza é considerado alto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010), com valor de 0,754, composto pelos fatores renda (0,749), longevidade (0,824) e educação (0,695).

Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), Fortaleza possui o 12º maior PIB municipal (IBGE 2014) do país e o segundo do Nordeste, sendo um importante centro industrial, comercial e um dos destinos turísticos mais procurados, já a agricultura é o setor de menor relevância econômica de Fortaleza. O setor de Serviços foi o que teve maior volume de empregos formais, com 282.876 postos de trabalho, seguido pelo setor de Administração Pública com 157.368 postos, em 2010, e tais setores repetem o destaque (em comparação a outros) nos demais anos. Somados, estes dois setores representavam 60,7% do total dos empregos formais do município. Os setores que mais aumentaram a participação entre 2004 e 2010 na estrutura do emprego formal do município foram Construção Civil (de 4,46% em 2004 para 8,02% em 2010) e Serviços (de 37,26% para 38,99%). A que mais perdeu participação foi Administração Pública de 24,79% para 21,69%. E estes números foram ficando acentuados nos anos seguintes.

Apesar deste PIB e do IDH-M, a concentração de renda ainda é muito forte e as desigualdades sociais estão inerentes a essa situação, com um coeficiente de Gini<sup>8</sup> de 0,61. Em 2010, os 20% mais pobres da cidade detinham apenas 2,83% da renda total do município. Ampliando-se o espectro para os 80% menos ricos, possuíam apenas 33,4% do total. Por sua vez, 3,36% dos habitantes permaneciam na pobreza extrema e 12,14% na pobreza, significativo, entretanto, de progresso em relação a 1991, quando esses índices eram de 15,25% e 38,97%, respectivamente. Em 2010, cerca de 16% da população de Fortaleza morava em favelas (PNUD, 2010). As frequentes secas e o decorrente êxodo rural do interior do estado do Ceará agravam o problema da favelização. Por sua vez, programas de transferência de renda e ações dialógicas voltadas às famílias colaboram para superação de situações de vulnerabilidades e riscos sociais sofridos pelas mesmas.

---

<sup>8</sup> É um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. Dados retirados do sítio Desigualdade Social. Disponível em: < <http://desigualdade-social.info/indice-de-gini.html>>. Acesso em 07 out.2017.

Em meio à crise política e econômica que atravessa nos últimos anos o país, a atividade econômica cearense vem dando sinais gradativos de que se recupera. Há, nos principais indicadores do mercado de trabalho estadual, a percepção da retomada dos rumos de crescimento, com a evidente queda no ritmo dos desligamentos de emprego com carteira assinada. A estabilidade nos indicadores de desemprego, embora em patamar ainda bastante elevado, deixa no passado as trajetórias, de queda apontando para uma recuperação, ainda que lenta, porém, gradual.

Os dados que embasam tais percepções estão nos dados informados pelo Cadastro Geral de Empregadores e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, nos 10 primeiros meses de 2017. No período, o município de Fortaleza registrou o total de 193,4 mil demissões ante 186,1 mil contratações, contabilizando 7,3 mil empregos extintos. O valor, no entanto, é pouco mais da metade do que havia sido registrado em igual período de 2016, quando foram 15,8 mil demissões a mais que contratações. A análise aponta que a intensidade das demissões dos trabalhadores vem perdendo ímpeto nos mercados de trabalho de Fortaleza e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF):

**Tabela 1 – Emprego Formal sem Ajuste em Fortaleza em 2017**

| Movimen-<br>tação<br>agregada | ANO: 2017 |        |        |        |        |        |        |        |        |        | Total   |
|-------------------------------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
|                               | JAN       | FEV    | MAR    | ABR    | MAI    | JUN    | JUL    | AGO    | SET    | OUT*   |         |
| Admitidos                     | 18.812    | 19.621 | 17.973 | 16.770 | 17.672 | 19.028 | 19.078 | 21.010 | 17.641 | 18.502 | 186.107 |
| Desligados                    | 23.430    | 19.192 | 21.366 | 17.583 | 19.413 | 19.339 | 18.230 | 19.413 | 17.932 | 17.587 | 193.485 |
|                               | ANO: 2016 |        |        |        |        |        |        |        |        |        |         |
| Admitidos                     | 19.494    | 19.733 | 22.008 | 21.069 | 20.528 | 20.195 | 18.770 | 20.425 | 18.821 | 17.267 | 198.310 |
| Desligados                    | 23.560    | 20.071 | 24.640 | 21.061 | 22.270 | 21.351 | 21.835 | 21.386 | 18.518 | 19.503 | 214.195 |

Fonte: CAGED-MTE / \* Atualmente só temos disponíveis dados até esse mês em 2017.

No que tange a educação, em 2010, de acordo com o Censo, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 6,6%. Na área urbana, a taxa era de 6,6% e na zona rural era de 0,0%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 3,8%. Neste ano, o nível do fator educação do Índice de Desenvolvimento Humano fortalezense era mediano, não obstante seu grande avanço, que passou de 0,367 para 0,695 entre 1991 e 2010. Conforme os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil de 2010, os níveis de escolarização da população adulta de Fortaleza se dividiam como segue: 8,57% não completaram o ensino fundamental ou eram analfabetos, 62,43% tinham o ensino fundamental

completo, 45,93% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o superior completo; todos esses índices superiores à média brasileira. O fortalezense médio tinha 10,04 anos esperados de estudo, mais que a estimativa cearense, de 9,82. Segundo o mesmo estudo, 4,14% das crianças com faixa etária de 5 e 6 anos não estavam na escola. Estes dados repercutem direta e indiretamente com o mercado de trabalho, tendo relação forte com os postos de trabalho ofertados/ ocupados e média salarial.

Diante desse cenário no campo educacional, atravessado não só pelo município de Fortaleza, em consonância com o panorama internacional o Estado desenvolve ações para a flexibilização dos sistemas de produção e conformação dos trabalhadores ao sistema capitalista, desenvolvendo ampla reforma da educação brasileira, a partir de 1996. Essa reforma abrange a educação profissional básica, técnica e tecnológica, direcionada para atender as demandas do capital. Nesse contexto de reformulação do papel da educação, as políticas públicas de trabalho, emprego e renda são articuladas à política de formação/qualificação profissional, formando uma engenharia institucional voltada para a formação de um trabalhador de novo tipo, mais adequado às constantes mudanças no processo de trabalho e da produção. Em sua estrutura, a articulação entre a formação/qualificação profissional se materializa no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), substituído mais tarde pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e depois pelo PRONATEC<sup>9</sup>, nosso programa alvo do campo de pesquisa que atende a diversos demandantes, inclusive os requerentes do Seguro Desemprego<sup>10</sup>, outro programa alvo.

---

<sup>9</sup> O PRONATEC oferece cursos gratuitos em âmbito nacional. Em parceria com as Redes de educação profissional e tecnológica, com o Sistema S e com as instituições privadas. Em Fortaleza são ofertantes de cursos o SENAI, SEST/SENAT, SENAC, SEDUC, UECE, IFCE e faculdades particulares. São oferecidos cursos técnicos, para quem está cursando ou já possui o ensino médio, e cursos de qualificação profissional (formação inicial e continuada – FIC). Os cursos FIC são cursos voltados para diversos públicos, atendendo a diversos demandantes. Em Fortaleza a SETRA/ SDE é demandante direta das seguintes Modalidades do PRONATEC: Modalidade Brasil Sem Miséria: É uma ação de formação profissional voltada para beneficiários de programas federais de transferência de renda ou membros de famílias inscritas no Cadastro Único, ou em que estejam em processo de cadastramento e que tenham idade mínima de 16 anos. As inscrições acontecem nos CRAS; Modalidade Seguro Desemprego: Trabalhador segurado que solicitar o benefício do Programa de Seguro-Desemprego a partir da segunda vez dentro de um período de dez anos; Modalidade Trabalhador: Destinado a todo trabalhador do SINE; Modalidade Vira Vida: adolescentes e jovens em situação de exploração sexual atendidos pelo Projeto Vira Vida do SESI; e Modalidade Mulheres Mil: Mulheres inscritas/perfil no Cadastro Único para Programas Sociais.

<sup>10</sup> Em Fortaleza, atualmente os trabalhadores podem requerer o Seguro desemprego nas Unidades da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Ceará; nas Unidades do SINE vinculadas ao Governo do Estado/ Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Ceará(STDS)/ Instituto do Desenvolvimento do Trabalho (IDT); e Unidades do SINE vinculadas a Prefeitura de



Frente a este cenário no mundo do trabalho, a Prefeitura de Fortaleza, através da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), órgão da Administração Direta do Município de Fortaleza/CE (órgão de quando iniciei da pesquisa) possuía dentre suas finalidades a execução, monitoramento, avaliação e coordenação das ações de Trabalho e Qualificação Profissional no âmbito municipal.

No entanto, este ano tal competência migrou da SETRA para Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico (SDE) em razão da reforma administrativa de que trata a Lei Complementar nº 0234, de 28 de junho de 2017, que dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

A SDE, em sua estrutura com a Coordenadoria de Gestão Integrada do Trabalho e Qualificação Profissional, desenvolve as competências humanas e profissionais da população de Fortaleza, priorizando as vocações econômicas e sociais locais e as oportunidades do mercado de trabalho, atendendo prioritariamente trabalhadores em situação de vulnerabilidade social.

Para tanto, mantém unidades referências que ofertam cursos de Qualificação Profissional (que também são executados para além de suas unidades) com recursos provenientes do Governo federal, próprios do Município de Fortaleza e de parcerias com a sociedade civil e outros órgãos governamentais. E sob sua gerência, as unidades do Sistema Nacional de Emprego. Desde 2011, em parceria com o Ministério do Trabalho, com o objetivo de incrementar as políticas públicas de apoio ao trabalhador, a Prefeitura municipalizou as ações do Sistema Nacional de Emprego – SINE (antes só contávamos com Unidades do SINE geridas pelo Governo do Estado e unidades da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego que atendem também trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego e prestam outros serviços similares em Fortaleza).

Na prática, essa iniciativa vem se concretizando com a criação de postos do SINE Municipal, instalados nas Secretarias Regionais de Fortaleza. Sua municipalização é uma tendência em todo o Brasil que promove a aproximação com o cidadão. Fortaleza conta, atualmente, com unidades do SINE Municipal, localizadas nas sedes das Regionais I, III e V, estas três são o campo de pesquisa

---

Fortaleza/SDE, mais conhecidos como “SINEs Municipais”, sendo exatamente este nosso campo de pesquisa.

escolhido para desenvolvimento da pesquisa. A instalação de uma nova unidade na área da Regional VI, em Messejana, está sendo pleiteada.

Na sequência, as Regionais II e IV também ganharão postos do SINE Municipal, segundo a equipe de gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Estas unidades municipais ofertam oportunidades de trabalho e/ou capacitação profissional para maiores de 16 anos e funcionam de segunda a sexta-feira, das 8h às 17h. Dentre os serviços ofertados podemos destacar o cadastro do trabalhador no Sistema Público de Emprego, a intermediação de mão de obra, atendimento dos beneficiários do seguro-desemprego e a inscrição em Cursos de Qualificação Social e Profissional, sendo que segundo a equipe de gestão da SDE os serviços futuramente serão ampliados (está previsto realizarmos Recrutamento e Seleção de trabalhadores, Oficinas de Orientação para o Mercado de Trabalho e confecção da CTPS).

Abaixo segue números dos serviços ofertados pelo campo de pesquisa:

**Tabela 2 – Serviços Ofertados pelos SINEs Municipais - SDE**

| QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL<br>e SINE pela SETRA/ SDE                                    | REALIZADO     |               |                |                                   |
|--|---------------|---------------|----------------|-----------------------------------|
|  | 2014          | 2015          | 2016           | 2017 <sup>11</sup>                |
| Pessoas qualificadas em cursos ofertados pela Setra/SDE ou parceiros (nº)              | 7.169         | 2.490         | 1.303          | 1.100 <sup>12</sup>               |
| Cadastros de novos trabalhadores implantados no Sistema Nacional de Emprego – SINE(nº) | 4.675         | 5.444         | 5.492          | 2.897 + 1.602 (SD <sup>13</sup> ) |
| Vagas Captadas pelo SINE (nº)  | 3.132         | 5.517         | 3.643          | 1.950                             |
| Encaminhamentos para Empregador pelo SINE (nº)   | 9.491         | 10.026        | 8.579          | 3.617 + 371(SD <sup>14</sup> )    |
| Colocados no Mercado de Trabalho por meio do SINE (nº)                                 | 1.705         | 1.453         | 353            | 314 + 29 (SD <sup>15</sup> )      |
| Seguro Desemprego habilitados (nº)   | 15.676        | 11.268        | 12.489         | 14.816                            |
| Outros Atendimentos Realizados (nº)  | 51.160        | 54.000        | 69.389         | 49.015                            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>93.008</b> | <b>90.198</b> | <b>101.248</b> | <b>76.207</b>                     |

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE), 2017.

<sup>11</sup> Este ano não foi ofertado para município nenhuma vaga do PRONATEC/ Fic em nenhuma modalidade presencial.

<sup>12</sup> Este ano não foi ofertado para município nenhuma vaga do PRONATEC/ Fic em nenhuma modalidade presencial.

<sup>13</sup> Trabalhadores atendidos pelo Seguro Desemprego.

<sup>14</sup> Trabalhadores atendidos pelo Seguro Desemprego.

<sup>15</sup> Trabalhadores atendidos pelo Seguro Desemprego.

## 2.4 PERFIL DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS

No que diz respeito à escolha dos sujeitos/informantes em pesquisas qualitativas, compreendemos que numa pesquisa de natureza qualitativa, o interesse maior “(...) não é o número de pessoas que vai prestar as informações, mas o significado que esses sujeitos têm, em função dos objetivos da pesquisa” (Martinelli, 1999, p. 24).

Inicialmente, para cumprir o objetivo proposto para essa pesquisa, delimitamos como sujeitos os egressos do PRONATEC Seguro Desemprego, contudo infelizmente não conseguimos localizá-los. Como essa modalidade do PRONATEC está paralisada no município a mais de um ano, tentamos inicialmente resgatar os contatos destes junto às entidades ofertantes dos cursos, mas estas não possuíam relação com contatos dos educandos organizado por modalidade, a Prefeitura inclusive nos informou que mesmo durante os cursos tais entidades tinham dificuldades em repassar relações por modalidade do PRONATEC.

Então tentamos encontrá-los pela internet através de vários grupos das redes sociais com questionário (em anexo) por meio do *Formulário Google*. Durante 30 dias disponibilizamos e analisamos que a não devolutiva ou preenchimento do instrumental de pesquisa deve-se ao fato do tempo, no município este ano foram ofertados apenas vagas do PRONATEC nas modalidades MedioTec (para estudantes do Ensino Médio) e educação à distância e para o próximo a SDE está articulado novas entidades ofertantes.

Portanto, realizamos a pesquisa de campo somente com trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego; atendentes dos três SINEs Municipais; e técnicos de gestão da SDE.

Diante de tais circunstâncias foram entrevistados 15 trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego, 06 atendentes das três unidades do SINE Municipal (em média cada possui apenas dois atendentes, com exceção do SINE V que tem três. Estes atendem justamente trabalhadores requerentes do SD, trabalhadores encaminhados para e egressos do PRONATEC SD), e coletado informações junto aos técnicos de gestão da SDE. Definimos, assim, como amostragem por saturação o quantitativo de 21 (vinte e um) sujeitos investigados.

Na pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2010), um dos materiais utilizados é a palavra, que expressa na fala cotidiana os discursos intelectuais,

burocráticos, políticos e as relações afetivas ou técnicas. Nesse método, procura-se interpretar o conteúdo das falas, ultrapassando a mensagem e buscando conhecer os significados. Para a apreensão precisa das falas dos sujeitos entrevistados, como já apresentado, utilizamos como técnica a realização de entrevistas com os trabalhadores no perfil do PRONATEC e Seguro Desemprego, atendentes e técnicos.

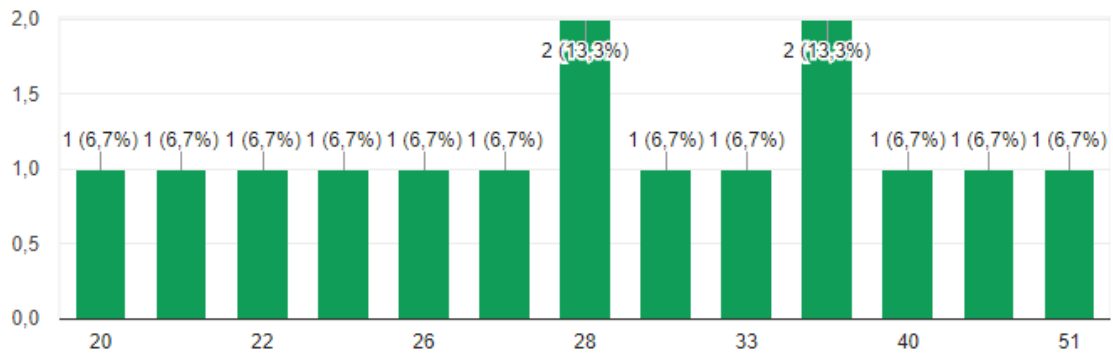
O que torna o trabalho interacional um instrumento privilegiado de coleta de informações para as Ciências Sociais é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas. (MINAYO, 2010, p. 204)

Dessa forma, foram realizadas vinte e uma entrevistas com todos os sujeitos da pesquisa, a fim de melhor explicitar sua compreensão sobre a relação do Programa Seguro Desemprego e a Qualificação Profissional/ PRONATEC, e verificar, segundo esses profissionais e requerentes, quais são os desafios e as possibilidades que se apresentam.

Para garantir o sigilo dos sujeitos informantes, pontuamos com os mesmos que utilizaríamos de siglas com as iniciais TRAB, como referência de trabalhador, aliadas a números aleatórios para mencionarmos as falas das entrevistadas, como, por exemplo: TRAB1. Compreendendo as dimensões éticas de todo processo de pesquisa, é necessário concordar com Barroco (2006, p. 06), quando afirma a importância de “garantir o acesso do sujeito às informações necessárias à sua participação na pesquisa, especialmente quanto ao uso de seus resultados e ao sigilo profissional relativo às várias etapas da pesquisa”.

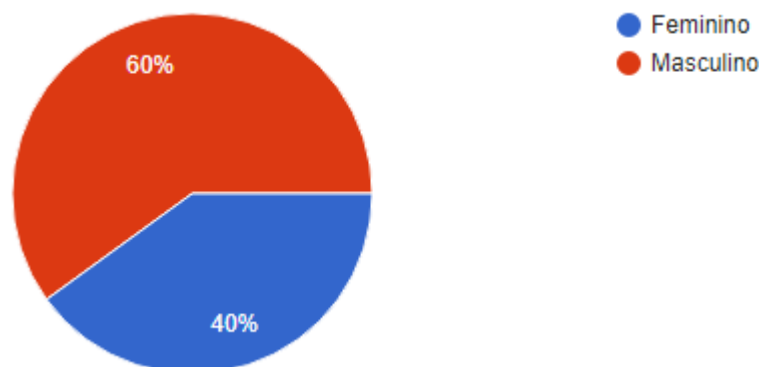
Quanto aos trabalhadores requerentes do Seguro Desemprego, buscamos traçar o seu perfil em suas entrevistas e nas entrevistas com os atendentes e perguntamos sobre sua idade, sexo, cor/raça, se era pessoa com deficiência (PCD), renda familiar e naturalidade. Estes são quesitos pertinentes para se conhecer do trabalhador e que muitas vezes repercuti no mercado de trabalho (questões de gênero, de faixa etária, de raça, físicas, socioeconômicas e de região/moradia).

Portanto, inicialmente cabe destacar que os entrevistados apresentavam entre vinte e cinquenta e um anos de idade. Observamos abaixo, que o perfil majoritário dos participantes são pessoas com idade entre vinte e quarenta anos de idade.

**Figura 1 – Faixa etária dos entrevistados**

Fonte: pesquisa direta (outubro/2017).

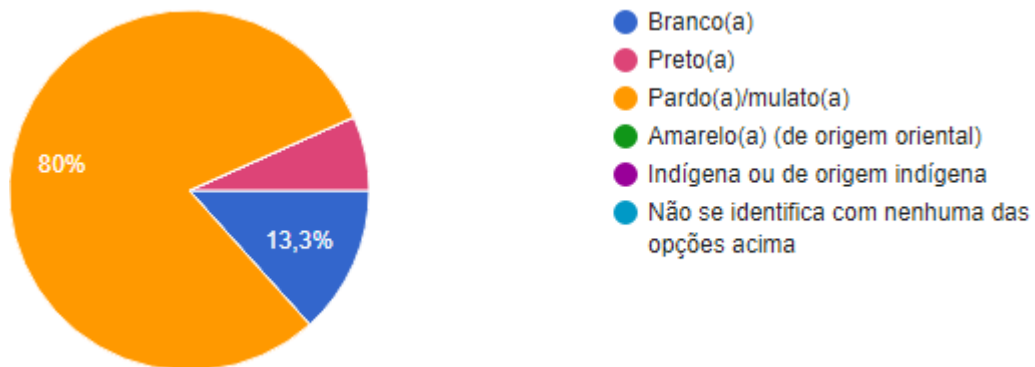
A maioria dos entrevistados é do sexo masculino, mas isso é muito relativo, segundo os atendentes dos SINEs, visto muitos dados e relatos mostram ainda os desafios das mulheres, em comparação aos homens, frente ao mercado de trabalho.

**Figura 2 – Sexo dos entrevistados.**

Fonte: elaborado pela autora

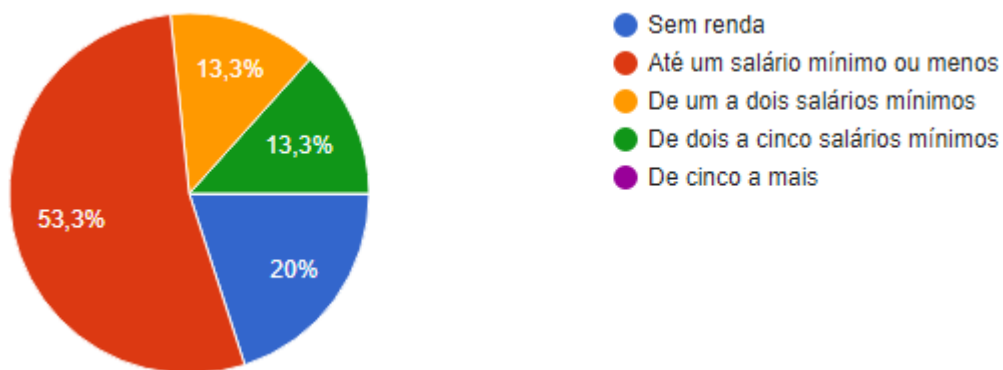
E quanto à cor/raça<sup>16</sup>, estes se consideraram, em sua grande maioria, 80%, pardo(a)/mulato(a), apesar de muitas vezes terem ficado na dúvida ao responder, inclusive se eram negro(a), branco(a) ou pardo(a)/mulato(a) mesmo, e aí percebemos em algumas falas a questão de já ter sofrido o preconceito no que concerne a sua cor/raça:

<sup>16</sup> Seguimos o que preceitua o IBGE, como característica declarada pelas pessoas de acordo com as seguintes opções: branca, preta, amarela, parda ou indígena. E também o Formulário do Cadastro Único para Programas Sociais.

**Figura 3 – Cor/Raça dos entrevistados**

Fonte: elaborado pela autora

Dos entrevistados nenhum era pessoa com deficiência e a maioria era natural de Fortaleza/CE (66,8%) ou do interior do Ceará (26,8%). E com relação à renda familiar mensal, a maioria tem até um salário mínimo ou menos (53%), mas são bastante representativos os que estão sem nenhum tipo de renda (20%) no momento da entrevista e quanto é simbólico e necessário o auxílio financeiro concedido pelo Programa Seguro Desemprego.

**Figura 4 – Renda Mensal Familiar dos entrevistados**

Fonte: elaborado pela autora

Já quanto aos 06 atendentes dos SINEs Municipais, a maioria é do sexo masculino, apenas uma atendente é mulher. Estão entre 27 e 52 anos de idade; estão contratados em funções compatíveis as exercidas; a maioria tem Ensino Médio Completo; e em média estão trabalhando de 4 meses a 4 anos (no geral poucos tem experiência vasta para operacionalizar o sitio do Mais Emprego e prestar informações sobre todos os serviços relacionados a Política de Trabalho,

Emprego e Renda – demandando assim por capacitações correlatas, visto que a relatos de que muita coisa se aprendeu na prática sem nenhuma capacitação).

Pela inserção no campo da pesquisa, verificamos que a equipe é extremamente reduzida, com rotatividade e nenhum dos atendentes possui conhecimentos em libras (um dos requisitos necessários para o funcionamento de uma unidade). Em âmbito municipal, algumas razões porque isso ocorre dizem respeito ao fato de serem espaços de relações mais estreitas entre contratante-contratado, pouca ocorrência de concursos públicos, espaços de destinação de recursos diminutos para investimentos nas ações desenvolvidas. Somam-se a esses fatores a reprodução de práticas clientelistas e eleitoreiras; por serem ambientes de confusão e aproximação do político-partidário realizado pelos(as) gestores(as) que nem sempre referendam os princípios que exigem custos financeiros contidos no que preconiza o convênio SINE e Prefeitura e normativas técnicas do Ministério do Trabalho.

Ressaltamos que o perfil obtido a partir da análise das entrevistas realizadas nos ajudou a melhor discernir determinadas percepções dos entrevistados, no que diz respeito ao objeto deste estudo. Buscamos, assim, articular o referencial teórico utilizado no desenvolvimento da pesquisa com as compreensões e práticas apontadas pelos entrevistados, como será possível observar nos capítulos seguintes.

### **3 A ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR/ SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO EM PAÍSES DE CAPITALISMO AVANÇADO E NO BRASIL**

Nosso objetivo, neste capítulo, é compreender como surgiu e se estruturou a assistência ao trabalhador, a sua importância para o mercado de trabalho nas economias desenvolvidas e, posteriormente, no Brasil e a sua garantia como direito social. Para isso, analisamos o contexto histórico em que foi criado e sua evolução ao longo de todo o século nessas economias, concentrando-nos nas mudanças recentes por que tem passado a assistência ao trabalhador e também as políticas de trabalho, emprego e geração de renda.

Na primeira parte situamos e apresentamos o contexto de surgimento da assistência ao trabalhador no serviço público de emprego e sua evolução nos países de capitalismo avançado (sudeste da Europa, América do Norte e Japão). Na segunda seção do capítulo, apresentamos como a assistência ao trabalhador foi se estruturando e tendo o seu desempenho no Brasil com uma breve descrição de como foram sendo introduzidos mecanismos de regulação do mercado de trabalho e de proteção aos trabalhadores, analisando como esses instrumentos foram tardios, pontuais e restritos até meados dos anos oitenta, destacamos o amoldamento das políticas de mercado de trabalho a partir da introdução do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que dá novo dinamismo a essas políticas, porém num contexto econômico extremamente perverso para o mercado de trabalho e procuramos elencar as principais questões que se colocam atualmente no que tange à constituição de um sistema público de emprego.

#### **3.1 MODELO DE SOCIEDADE, DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR NOS PAÍSES COM CAPITALISMO AVANÇADO**

A forma como a assistência ao trabalhador, por intermédio do serviço público de emprego, foi se estruturando nos países de industrialização avançada não foi uniforme, universal e estático. Sua implementação segue uma raciocínio de tempo e configurações bem próprias. Entretanto, teve em comum o fato de que eram economias industriais, com instituições democráticas fortes, um movimento sindical atuante e com mercado de trabalho estruturado. Fatores que foram essenciais para o a consolidação de assistência ao trabalhador nesses países.



Na segunda metade do século XIX, o desenvolvimento industrial levou à concentração da produção, à racionalização do processo de trabalho (taylorismo/fordismo) e ao surgimento da grande empresa capitalista. Isso levou o agrupamento de um grande contingente de trabalhadores em uma única fábrica, permitindo maior propagação de informações e o desenvolvimento do espírito de solidariedade de classe entre os trabalhadores. Fruto disso, percebeu-se grande expansão do movimento sindical nos países da Europa ocidental, o novo sindicalismo de que nos fala Hobsbawn (1987). O aumento e a importância das organizações de trabalhadores fortaleceram suas lutas por melhores condições de vida e de trabalho, criando um ambiente de conflito com o setor industrial. Além disso, a I Guerra Mundial tinha exposto, de forma crua, para os trabalhadores as injustiças e desigualdades sociais (Hobsbawn, 1987).

Nesse cenário, o serviço público de emprego tem sua origem relacionado ao desenvolvimento da indústria. Desde a entrada da indústria, a intermediação de trabalhadores era feita por profissionais da iniciativa privada de acordo com a demanda, sendo negociados como mercadoria e sem nenhuma proteção. Com o aumento da população proletária e sua organização em sindicatos, começam os movimentos que se contrapõem à intermediação feita no livre mercado.

Criam-se, então, as Bolsas de Trabalho, no século XIX. Estas faziam a intermediação dessa mão de obra, atendendo assim demandas focalizadas. No entanto, ainda permanecia a presença forte das associações de ofício ou grêmios que ainda controlavam o processo de intermediação nas ocupações tradicionais. É apenas com o nascimento de uma classe operária com a grande empresa industrial que se vão criar as condições para a implantação de um serviço público que garanta assistência ao trabalhador (Thuy, Hansen & Price, 2001).

A insatisfação e a contestação do movimento operário crescente, seja através da ação sindical ou dos partidos trabalhistas, propiciou que outras conquistas fossem reconhecidas e implementadas, como o reconhecimento dos sindicatos como mediadores nas negociações salariais coletivas; a jornada de oito horas; e de alguns outros avanços nos direitos sociais, sendo que “o poder político, contudo, nos grandes países industrializados estava ainda em mãos de partidos que representavam e defendiam, interna e externamente, os interesses da burguesia-mor” (Abendroth, 1977, p.79).

Essa nova organização industrial segmenta o mercado de trabalho, onde de um lado o mercado de trabalho encontra-se institucionalizado, os oligopólios e setores de maior dinamismo, e do outro desregulado. O institucionalizado concentra parte da força de trabalho de uso do grande capital, com maior qualificação e experiência profissional, salários mais altos e segurança no emprego. Enquanto isso o desregulado tem uma grande massa de trabalhadores assalariados, onde são exigidos baixa qualificação e estes são de fácil substituição, de baixa remuneração e segurança (Pochmann, 1995). Mas essa grande empresa alterou-se completamente tornando obsoleta a capacidade de “auto-regulação” das forças de mercado, defendida pelo liberalismo econômico, demandando gradativamente a intervenção do Estado.

Essa necessidade da presença do Estado favoreceu implantação de um serviço público que garantisse assistência ao trabalhador. Percebemos isso nitidamente em duas situações. A primeira foi em dar maior transparência ao mercado de trabalho, assumindo as bolsas de trabalho, já que com sindicatos e empregadores havia uma desconfiança entre ambos. A outra era que o desemprego causava pobreza e desconforto social e, fruto dos ciclos econômicos, alguns reformadores afirmam ser importante na redução do nível de desemprego. Seguindo essa ótica um serviço de intermediação poderia contribuir para isso.

No século XX as lutas por participação política e direitos sociais e civis, pleiteada com uma maior e melhor organização social (sindicatos de trabalhadores e partidos políticos de esquerda), tiveram avanços resultando em uma maior democratização das sociedades industriais, fazendo avançar os interesses das camadas mais baixas no estrato social. Nesse contexto a intervenção do Estado no mercado de trabalho tende a tornar-se mais efetiva (Myrdal, 1962; Galbraith, 1982).

Com o fim da I Guerra Mundial era necessário à construção de uma nova sociedade, com redefinição do papel do Estado, as relações entre capitalistas e os trabalhadores, definir-se uma nova sociabilidade que pudesse trazer a paz social.

E foi em um contexto de revolta generalizada dos trabalhadores devido às condições de trabalho a que eram submetidos, da visão humanista defendida pela Igreja exposta na encíclica *Rerum Novarum* e, também influenciados pelo surgimento de outra forma de organização do Estado, o Socialismo e a Revolução Soviética em 1917, que assinalava para outra opção à economia liberal, cria-se Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919.

Sua criação vinha com o propósito de fazer com que os países aliados reconhecessem que o trabalho não deveria ser equiparado a uma mercadoria e de que a paz universal e permanente dependia da existência da justiça social, como está expresso no preâmbulo da Constituição da OIT (1919). O preâmbulo reconhecia também as péssimas condições de trabalho, sendo uma ameaça à paz e, por conseguinte deveriam ser melhoradas com maior brevidade possível. Sendo assim necessário regulamentar a contratação e uso da força de trabalho, definindo horas de trabalho, jornada máxima diária e semanal e a garantia de um salário adequado.

Para Ricca (1983), este preâmbulo ressaltava ser necessário ter mecanismos para enfrentar o desemprego, como de proteção do trabalhador em situações de enfermidades (ocasionadas ou não pelo trabalho) e contra os acidentes de trabalho. Essa proteção era para abranger também as crianças, os adolescentes, as mulheres, os idosos e incapacitados por meio de pensões de velhice e por invalidez. Precisava também admitir o princípio de liberdade sindical e da igualdade salarial para quem realizasse o mesmo trabalho; e organizar o ensino técnico-profissional e demais medidas equivalentes (OIT, 1919).

De acordo com o autor supra referido, às propostas com relação à assistência ao trabalhador prestada pelo serviço público de emprego (SPE) surgem como um dos instrumentos para a consecução dos objetivos a que se propõe a entidade, contribuindo para a organização do mercado de trabalho. Portanto, a Convenção nº 2 de 1919 – sobre o desemprego – no seu artigo 2º sinaliza a composição de um sistema de agências públicas de intermediações gratuitas sob o controle do Estado, com a participação de empregadores e trabalhadores em comitês consultivos sobre o funcionamento das agências. Em países onde convivessem agências gratuitas, públicas e privadas, a autoridade central deveria tomar as medidas necessárias para coordenar as operações de ambas seguindo um alinhamento nacional.

Na Recomendação nº 1 de 1919, da OIT é visto também as Agências de colocação com caráter público para enfrentamento do desemprego preventivamente e com relação aos seus efeitos. E está indicada na mesma a necessidade de se constituir um sistema de seguro de enfrentamento ao desemprego, por meio do Estado ou da concessão a entidades associativas que pudessem pagar

indenizações a seus associados. Sendo assim o Estado como coordenador desse processo com o intuito de minorar o desemprego.

As primeiras normas da OIT, Ricca (1983) observa que vem no intuito de diminuir as implicações do desemprego, como um impulso humanitário, reflexo do Tratado de Versalhes (que foi um tratado de paz assinado pelas potências europeias, o mesmo encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial), ainda não sendo fruto de um novo modelo de gestão da economia, pois não se questionavam a visão econômica da época, de que o desemprego era um problema inevitável, como parte do funcionamento normal do sistema econômico e de que certa “margem de desemprego” ou um “contingente de mão de obra de reserva” era uma forma de garantir o equilíbrio das forças econômicas.

No que tange a intermediação da mão de obra, as normas colocavam ser necessário criar uma rede de serviços no plano nacional, a fim de evitar a “comercialização” do emprego. Quanto ao benefício contra o desemprego, às normas eram mais acanhadas, faziam alusão à necessidade de se constituir um sistema de seguro ou pagamento de subvenções aos sistemas existentes, para Ricca, refletia as dúvidas de que esse instrumento pudesse mudar sensivelmente a natureza de funcionamento do mercado de trabalho, o que estava de acordo com as crenças da teoria econômica do período.

O surgimento do Serviço Público de Emprego estatal está ligado, em um quesito, pela ideia de que um serviço desse gênero poderia dar maior flexibilidade e transparência ao mercado de trabalho, sendo um mediador entre os trabalhadores e os empregadores, reduzindo os possíveis conflitos no momento da contratação.

Nada obstante, o desemprego em massa virou um problema de primeira instância com a crise de 1929 (o *crash* da bolsa de Nova York refletiu na economia mundial). Tinha-se então que definir estratégias para assegurar aos desempregados sobrevivência nesse momento, evitando um agravamento das condições de vida do trabalhador (Thuy, Hansen & Price, 2001). Tal cenário pode ter influenciado a OIT que introduziu a Convenção nº 44 e Recomendação nº 44 em 1934, sobre o seguro-desemprego ou auxílio equivalente.

Essas são normativas que abordam os princípios e regras para a construção de um sistema obrigatório de seguro ou indenizações contra o desemprego, como também constituir um sistema de assistência complementar para trabalhadores desempregados que tivessem encerrado seu direito de receber o

benefício ou alguns casos que o trabalhador não conseguisse adquirir o direito a recebê-lo.

Para Ricca (1983) a OIT defendia que o benefício devia seguir toda a vida ativa do trabalhador, parando somente quando o mesmo tenha direito a uma aposentadoria por idade; que possa ser concedido aos trabalhadores autônomos que possuíssem baixo rendimento; e com critérios para os casos em que o benefício possa ser cortado em virtude da recusa do trabalhador não aceitar um emprego ou participar de um curso de qualificação, desde que esse lhe traga vantagens. A OIT acastela inclusive que uma parcela do dinheiro voltado à assistência de desemprego seja destinada para cursos de qualificação profissional e em políticas que promova a transição de um emprego a outro.

Em meio a esse período, de crise e entre guerras, principalmente na Europa, mergulhada em uma depressão pós quebra da Bolsa de Nova Iorque, mostrou toda a vulnerabilidade do modelo econômico mundial, ocasionando uma massa de desempregados nunca antes vista. Esse período possibilitou uma análise crítica ao pensamento econômico dominante, mas também permitiu que propostas autoritárias ganhassem seguidores, e governos totalitários assumissem o poder na Europa.

A alternativa encontrada para sair da crise levou o Estado a exercer maior controle sobre a economia e sobre o mercado de trabalho, com medidas para estimular a produção e aumentar o nível de emprego. Mas também se construiu um conjunto de normas e regras para regular as relações de exploração da força de trabalho (Castel, 1998).

A economia teve uma recuperação gradativa, lenta e com presença ostensiva do Estado, com os governos implementando ações diretas para restaurar o emprego. Com o intuito de conservar o modo de produção do capital corporativo e monopolista foi imprescindível a intervenção do Estado (teoria keynesiana), pois se necessitava de formas de regulação do mercado e da economia, tanto por políticas fiscais, monetárias e de regulação social (Harvey, 1992).

Em resumo, pode-se afirmar que no primeiro momento – da criação da OIT em 1919 até o final da II Guerra – as normas e diretrizes dadas pela OIT estavam em boa parte mergulhada no pensamento liberal sobre o mercado de trabalho. Entretanto, associa-se a visão humanista da Igreja, o crescimento dos movimentos sociais, sobretudo pelo fortalecimento dos sindicatos e dos partidos de

esquerda, que ampliaram suas lutas por melhores condições de trabalho e de vida (Thuy, Hansen & Price, 2001).

A OIT refletia, portanto, essa tensão, e não somente no que diz respeito à assistência ao trabalhador por intermédio do serviço público de emprego, mas também em relação a tudo que diz respeito ao campo do trabalho (jornada de trabalho, trabalho infantil e de mulheres, férias etc.). Apenas ao final da II Guerra é que se percebe um rearranjo com a mudança na postura dos governos que passam a adotar uma política econômica voltada para a busca do pleno emprego. Para Ricca (1989) essa mudança esteve diretamente associada à crise dos anos trinta e a incapacidade da teoria econômica ortodoxa explicar e apontar soluções para o desemprego massivo.

A partir de 1945, para Harvey, sucede-se uma intensa abertura para o investimento internacional na Europa e EUA, para o fordismo “significou a formação de massas globais e a absorção da massa da população mundial fora do mundo comunista na dinâmica global de um novo tipo de capitalismo” (1996, p. 131).

Neste pós-guerra, o trabalhador sofria investimento da hegemonia econômica, paralelo a isso era ele que garantia o consumo em massa, que por conseguinte assinalou-se um período de pleno emprego, para alguns seguimentos da sociedade. Hobsbawm (1997), Castel (1998) e Pochmann (2002) são autores que chamam esse período de “era do ouro”.

As políticas sociais, instrumentos do poder estatal, ofereciam alguns benefícios aos trabalhadores como educação, seguridade social, assistência médica, entre outros, contudo, era uma estratégia para afiançar a produtividade e o consumo em massa. Para Pochmann (2002), os modos de intervenção dos Estados são diversos e adquirem características diferentes nos países de capitalismo avançado, onde se implanta o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

No geral, as conquistas no campo trabalhista, inclusive a assistência ao trabalhador, ficaram limitadas aos trabalhadores sindicalizados, só difundindo para o restante da população após a segunda guerra. Contudo, foram conquistas relevantes para a classe trabalhadora possibilitando-a sair da condição de proletariado (o salário representava o pagamento por tarefa realizada), para a condição operária, crescendo direitos além da remuneração auferida pela tarefa realizada (como a aposentadoria, o seguro-acidente, o seguro saúde). Essa transformação possibilitou a esses trabalhadores integrarem o mercado de

consumo, mesmo sendo para as camadas populares, mas expressou a integração social desse conjunto de pessoas ainda que de modo subordinado (Castel, 1998).

A experiência vivida no período entre guerras refletiu-se na Conferência geral da OIT realizada em 1944 na Filadélfia (EUA) que reafirmou os princípios que nortearam à sua criação.

A propagação do modelo fordista/taylorista de organização do processo de trabalho industrial, congregada com uma maior presença do Estado na regulação do mercado de trabalho e a liberdade de atuação sindical na negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores, influenciou e possibilitou a estruturação do mercado de trabalho. Para Castel (1998), isso possibilitou a difusão do trabalho assalariado regulado e com proteção social, alcançando no pós-guerra de elevação dos rendimentos do trabalhador, especialmente daqueles de menor qualificação, fazendo uma maior homogeneidade no mercado de trabalho e na sociedade das economias capitalistas avançadas.

Este foi um período da política de pleno emprego nos países avançados. Buscou-se construir um arranjo político, social e econômico que se permite a incorporação da população ao mercado de trabalho e ao consumo, elevando as condições de vida. O Estado atuou com mais intensidade atenuando as desigualdades sociais ofertando serviços sociais fornecidos pelo Estado de Bem-Estar, sendo um mediador no conflito de capitalistas e trabalhadores (Mattoso, 1995).

Os conflitos entre capital e trabalho a partir desta nova situação, não somem, passam a acontecer no interior dessa “sociedade salarial”, não sendo mais preciso a posse de um grande patrimônio para ter acesso aos bens, ao prestígio, isso é obtido pela posição que se ocupa na hierarquia salarial. A condição de assalariado pode ser considerada condição de acesso à propriedade (como ao automóvel, a casa própria e outros bens) uma vez que admite acesso ao crédito. Para Castel (1998), esse novo Estado pressupôs e driblou o conflito de classes.

Nesse período, foi possível resgatar e incorporar um contingente significativo de trabalhadores ao mercado de trabalho, caminhando-se em direção à universalização dos serviços do *Welfare State* o qual permitiu a redução das desigualdades e maior homogeneização social (Pochmann, 1995).

Neste embalo, o pleno emprego passa a ser considerado como uma tarefa realizável. Ao serviço de emprego convém se tornar um órgão com a

envergadura de controlar a situação de emprego, não se reduzindo apenas a ajudar individualmente os trabalhadores em situação de desemprego. Dessa maneira, o serviço de emprego se tornaria um órgão organizador e regulador do mercado de emprego (Ricca, 1983). As normas da OIT de 1948 delineiam quais os instrumentos básicos que o SPE utilizará para atingir seus objetivos de organização e regulação do mercado de emprego: a colocação de trabalhadores, o estímulo à mobilidade profissional e geográfica e estudos em cima das informações sobre o mercado de trabalho. E outras normas vem sendo discutidas e apresentadas neste período com ações coordenadas e permanentes na busca do pleno emprego.

A Europa ocidental teve uma homogeneização do seu mercado de trabalho, em que a relação de trabalho predominante é a assalariada, regulada por um contrato de trabalho. Por conseguinte, gera desdobramentos importantes com as relações de trabalho sendo mediadas por regras construídas socialmente e fiscalizadas pelo Estado, o que possibilita a construção de um Estado de Bem-Estar social, com ampliação dos serviços sociais, de acordo com Castel (1998). Nesta perspectiva o SPE passa integrar o conjunto de ações que precisa da boa coordenação do Estado para atingir o objetivo do pleno emprego.

Do pós-guerra até metade dos anos setenta, com algumas ressalvas, os países apresentaram taxas elevadas de crescimento do produto. A assistência ao trabalhador através dos serviços de emprego foi atuante, na proporção em que a atividade de intermediar a mão de obra reduzia o desemprego ao mínimo, resultando assim em mobilidade ocupacional e espacial. Já o seguro-desemprego mantinha a renda do trabalhador enquanto atravessava o desemprego, sendo assim um reforço para economia, e fortalecia-o para busca de oportunidades boas ou equivalentes ao trabalho anterior. Deste modo, o SPE nas economias industriais avançadas teve uma atuação eficiente e é efetivo em estruturar e organizar o mercado de trabalho ao lado de outros institutos do mercado de trabalho (Thuy, Hansen & Price, 2001).

No entanto, tivemos ao final dos anos 1970 o desencadeamento de uma crise econômica mundial, com as mudanças técnicas e organizacionais no sistema produtivo, colocando a postos novamente a questão do desemprego estrutural e da precarização das relações de trabalho (Pochmann, 2001). No geral as políticas de bem estar, inclusive as políticas públicas de emprego sofreram significativas mudanças. Por se acreditar ser temporária essa crise, inicialmente os gastos sociais



aumentaram em especial para o atendimento aos desempregados, seguro desemprego, sem acréscimo correspondente das receitas. O número de beneficiários, os valores dos benefícios e o tempo de manutenção do benefício aumentaram (Azeredo, 1998).

Só que a tenacidade, a intensificação dessa crise, com a configuração de uma “nova questão social”, com crise assim nas bases de sustentação do Estado de Bem Estar Social (Castel, 1998), as políticas públicas de emprego sofrem intensas pressões, resultando em reorientações diversas.

Esse novo momento de instabilidade, de estagnação e inflação, favoreceu os argumentos conservadores apontavam que a crescente intervenção do Estado e a excessiva rigidez do mercado de trabalho como responsáveis pelo nível de preços crescentes e o baixo crescimento. No geral a crise pode ser percebida como uma desarticulação do padrão de desenvolvimento americano, que virou hegemônico no pós-guerra, e acabou trazendo um novo paradigma tecnológico, fundado na microeletrônica, portanto com uma nova forma de organização da produção. Paralelo a isso, com o desmantelamento desse sistema econômico mundial, houve um rompimento com o compromisso do pleno emprego. Os resultados foram o aumento na insegurança do trabalho, da renda, com o crescimento do desemprego (Mattoso, 1995).

Azeredo (1998) identifica às respostas de alguns países situação em que atravessam. Os países escandinavos assinalam para uma ampliação do emprego público, aliando-o com a qualificação, o subsídio para contratação na esfera privada e estímulo ao pequeno negócio. A América do Norte, Austrália, Grã-Bretanha e Nova Zelândia escolhem uma orientação mais liberal, com flexibilização do mercado de trabalho, a fim de tornar a economia mais competitiva e propicia a geração de emprego. Embora se tenham uma pressão sobre os sistemas de proteção social, os mesmos não são desestruturados, e sim redimensionados no que tange a restrição de gastos sociais e a focalização, em especial nos mais vulneráveis, rompendo o princípio da universalidade. E, por conseguinte, a contrapartida da redução das taxas de desemprego tem sido uma crescente precarização das relações de trabalho.

A Europa poupa uma pequena parcela de trabalhadores com proteção social, porém promovem a exclusão social, especialmente entre jovens, mulheres e idosos. A oposição a uma liberalização mais intensa tem como contraponto altas

taxas de desemprego. Genericamente, todos se viram obrigados a seguir medidas de flexibilização do mercado de trabalho e a cortar benefícios. Em esses países citados, é claro que questão do emprego tornou-se a questão central das políticas sociais (Azeredo, 1998).

As políticas ativas de mercado de trabalho serão a principal diretriz para enfrentamento do desemprego. O pensamento econômico neoliberal dá uma definição totalmente diversa a isso, como baliza Freyssinet (2004), o sentido dado de ativação dos desempregados, ativação dos gastos, quer dizer diminuir gradativamente a renda transferida ao trabalhador, fazendo com esse recurso fique dirigido ações consideradas positivas para o desempregado, como forma de controle sob o trabalhador. Já os que não estão ativamente em a procura de um novo emprego são eliminados das listas do SD.

O estado vem com a proposta de ampliar ou manter as habilidades dos trabalhadores, evitando-se o ócio, que pode gerar degradação das habilidades, comportamento ou atitudes. Para tanto, as ações ofertadas pelos serviços públicos de emprego devem seguir na linha de: formação profissional, facilitação nos deslocamentos regionais, subsídios à contratação pelo setor privado, programas de ajuda ao trabalho autônomo, empreendedorismo, e à organização de cooperativas (Freyssinet, 2004).

Em meio a tudo isso, estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e recomendações da União Europeia são feitos na linha de redirecionar o foco das políticas de mercado de trabalho, das medidas passivas para as ativas, no propósito de se antecipar a situação de desemprego, integração básica dos serviços públicos (colocação, benefícios de desemprego e programas de ajuste de mercado de trabalho), foco dos programas de qualificação profissional nos grupos mais vulneráveis, de flexibilização das relações e eliminação do monopólio do serviço público de emprego. Até a OIT que defendia o monopólio da ação do serviço público de emprego, alterou sua posição. Com a adoção da Convenção nº 181 de 1997 – sobre as agências de emprego privadas, com o argumento de que flexibilidade é importante para o funcionamento do mercado de trabalho (Thuy, Hansen & Price, 2001).

A partir de orientação de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, incide sobre as políticas públicas de emprego o encargo em

realizar o papel que antes em incumbido em primeiro lugar às políticas econômicas (Dedecca et al., 2007).

Mergulhado neste novo cenário, percebemos que acende a adoção de um modelo empresarial de gestão dos sistemas públicos de emprego, até hoje muito presente. Percebe-se nitidamente as seguintes medidas: profissionalização dos serviços; conversão dos beneficiários de “sujeitos de direitos” em “usuários/clientes”; gestores tornados “gerentes”; modelo de gestão por resultados; terceirização dos serviços públicos para iniciativa privada; interação com serviços privados; conversão do desempregado em “desempregado empreendedor” (Hansen, 2004; Ortega et al., 2006). Enfim, com os entraves na integração que, ainda persistem, e com as diferenças de ênfase e de arranjo institucional existentes entre as experiências em curso, não se pode falar senão em sistemas públicos de emprego em construção, situados em meio ao paradigma da flexibilidade e à precarização no mundo do trabalho (Azeredo, 1998).

Em suma, a crise do modelo de desenvolvimento erguido no pós-guerra trouxe de volta desemprego como uma questão social, como tinha sido na década de 1930. O serviço público de emprego que nos anos considerados de ouro não provocava maiores questionamentos, com o colapso econômico e o retorno de uma hegemonia conservadora, volta a ser destaque como instrumento de enfrentamento do desemprego. Temos uma junção de preocupação com a obtenção de maior eficiência e eficácia nas ações do serviço, com mudanças nas políticas de mercado de trabalho. Para Ricca (1998), a OIT continua vindo ao reforço quanto à preocupação por promoção de emprego e condições dignas de trabalho, contudo teve forte ataque dos ventos neoliberais, mantendo sua posição frente ao cenário e as agências multilaterais, mas perdendo espaço no centro das diretrizes para o mundo do trabalho. Em paralelo a OCDE ganha espaço para elaboração e promoção de reformas no âmbito do mercado de trabalho, que influenciam todo um conjunto de reformas a serem executadas pelas economias industriais, como veremos mais a frente no Brasil.

### 3.2 MODELO DE SOCIEDADE, DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR NO BRASIL

Analisar a evolução das políticas de trabalho, emprego e renda que propiciam a assistência ao trabalhador no Brasil é tarefa que se confunde com a

própria formação do mercado de trabalho, das normas e instituições que o regulam, e do sistema de proteção social do país. Contudo, neste estudo evitaremos nos aprofundar nas especificidades de temas correlatos, como o sistema de relações do trabalho e a justiça trabalhista para não fugirmos do foco e sermos mais produtivos.

Assim sendo, nosso trabalho foi de mapear as políticas ou ações que, de uma forma ou outra, estão relacionadas com a assistência ao trabalhador por intermédio do Sistema Público de Emprego, na mesma perspectiva de como abordamos nos países de capitalismo avançado, fazendo-se as devidas referências àquelas questões que estão intimamente relacionadas à estruturação e funcionamento do mercado de trabalho.

### **3.2.1 Assistência ao trabalhador até a década de 90: tardio e pontual**

O Brasil já atravessou importantes fases de transformação. Mas, neste estudo, é do século XIX que vamos começar a nos aprofundar, pois nele percebemos intensas mudanças em um período de tempo extremamente curto, que mais podemos fazer um paralelo ao item anterior. Um país que começou como colônia, e findou como república consolidada, com um expressivo aumento da população. Sendo um importante fornecedor de matérias-primas para o mercado internacional e importador de manufaturados.

Tivemos nesse período a abolição dos escravos, em 1888, que ficou apenas na libertação dos mesmos, sem maiores medidas complementares, como reforma agrária, absorção dos libertos no mercado de trabalho, acesso à educação, saúde, entre outros aspectos.

E exatamente nesse momento de transição do trabalho escravo para o livre é que devemos nos atentar e fazer uma análise, visto que esse processo explica também a recorrente abundância de força de trabalho disponível no processo de industrialização do século XX.

Contudo, de acordo com Dedecca (2005) não podemos deixar de destacar que antes da abolição do trabalho escravo, o Império instituiu leis que possuem implicações diretas na constituição do mercado de trabalho livre.

Uma dessas leis foi a que dispôs sobre a titulação das terras ocupadas, em 1850, estipulando a propriedade privada. Com isso, esses trabalhadores ditos agora livres não tiveram acesso a terra, sendo obrigada a se subordinar ao trabalho

no latifúndio, podendo se configurar inclusive com a origem do problema agrário e estratégia para subordinação do trabalho (Carvalho Franco, 1983: 186 e 187). Para Lamounier (1988) mais uma lei que merece destaque é a que regula a relação de trabalho no regime de colonato e parceria, que garantia ao proprietário da terra romper o contrato de produção de maneira unilateral, com caráter privado da relação de trabalho e dava autonomia ao proprietário no estabelecimento do contrato.

Fora esses instrumentos normativos, podemos destacar também a política de imigração praticada com o surgimento da República, em 1889, que ao invés de fazer o processo de mobilização da disponibilidade populacional da região Nordeste e dos escravos libertos, optou por trabalhadores imigrantes nessa nova etapa da economia. Tendo assim uma montagem de mercado sem aproveitar a disponibilidade de mão de obra existente na época.

E justamente com esses imigrantes, vieram as primeiras ideias socialistas e anarquistas. É nesse momento que começa a se formar o que viria a ser a classe operária brasileira. O auge da primeira fase da imigração vai de 1870 até início da I Guerra Mundial. (Furtado, 1977 e Oliveira, 1975).

Em meio a tudo isso, Azeredo (1998) destaca que a lacuna de um serviço público de emprego e de políticas de trabalho, emprego e renda durante a boa parte do século XX é fruto da facilidade dos empregadores em obter força de trabalho. As políticas de trabalho foram sendo implementadas tardiamente em relação à experiência dos países desenvolvidos.

E de acordo com os autores vistos neste estudo, é nesse contexto, que possivelmente se teve a primeira ação pública que poderíamos aproximar a uma política de trabalho, com suas devidas ressalvas, a Hospedaria de Imigrantes do Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo, de 1881, que buscou administrar a mão de obra imigrante. Para Bassanezi & Baeninger (1985), ela foi uma das ferramentas utilizadas para atrair imigrantes para o Brasil, recebendo-os, selecionando e distribuindo para as fazendas de café no interior do estado de São Paulo, sendo assim um polo central de processo, transformando São Paulo num amplo polo de permuta de força de trabalho. Em 1927, quando os subsídios à imigração acabam, a mesma diminui seu fluxo, entretanto continua a existir, acolhendo também migrantes nacionais que vinham para São Paulo. A Hospedaria funcionava então como recepção e triagem de trabalhadores imigrantes e migrantes, sendo que meados da década de 1970 a Hospedaria passou para a administração

do Departamento de Amparo e Integração Social (DAIS) da Secretaria da Promoção Social do Estado de São Paulo. E vale ressaltar que São Paulo não foi a única experiência, verificando-se o mesmo em Minas Gerais (Juiz de Fora) e no Rio de Janeiro.

Contudo, essa experiência da Hospedaria não ultrapassou os limites de um simples alojamento, sem avançar para se tornar uma política pública que contribuísse para organizar o processo de introdução do trabalho livre e da formação de um mercado de trabalho.

Na década de 1930, e com mais força após 1950, o Brasil passou por uma intensa transformação, estrutura econômica e social, deixando de ser uma economia baseada na produção agrária para exportação para ser uma economia industrial, com sua população vivendo, predominantemente, nas cidades (Oliveira, 1998).

O mote dessa transformação na economia e da sociedade brasileira foi o projeto de industrialização movido no governo de Getúlio Vargas. Até existia indústria antes de 1930, mas era bastante embrionária. Boa parte dos empregados seriam os imigrantes europeus, pois tinham vivência no ambiente de fábrica, e com movimento operário ligado aos movimentos socialistas, comunistas e anarquistas. Portanto, já aconteciam reivindicações por melhorias nas condições de trabalho e de vida dos operários.

Tais reivindicações, nas primeiras décadas do século XX, resultaram nas greves de 1917-1919, com a pauta principal era elevação dos salários. Contudo, as demandas foram aumentando e passando a incluir a redução da jornada de trabalho, o seguro contra acidentes, a criação de um sistema de aposentadorias, regulamentação do trabalho, das férias, das horas extras, entre outros (Vianna, 1999).

Vianna (1999) ressalta que Estado, Liberal, antes de 1930 teve uma intervenção fraca quanto ao mercado de trabalho, já após teve atuação ativa tanto na direção da economia como na conformação do mercado de trabalho, muito mais do que por uma maior produção legislativa neste campo.

A posição ultra-liberal adotada pelo Estado (assumida com a Constituição de 1891) foi largada por mudanças que ocorrem tanto em resposta aos movimentos grevistas, como também em decorrência de o governo brasileiro ter assinado o

Tratado de Versalhes, onde assume o compromisso de regular o mercado de trabalho mirando à proteção dos trabalhadores (Werneck Vianna, 1999).

Nessa perspectiva, modificações na regulação pública do trabalho passam a acontecer nos anos vinte, com a aprovação de normativas que regulamentam o trabalho e a proteção ao trabalhador, e se concretizam quando Vargas assume o poder, chega ao fim o princípio do contratualismo individualista que governara as relações de trabalho até então. Nessa década é aprovada a Lei Elói Chaves, que cria as Caixas de Aposentaria e Pensão, as chamadas CAPs, em 1923. Também é criado o Conselho Nacional do Trabalho neste ano. Em seguida temos a aprovação das leis sobre acidentes de trabalho, férias e o código de menores. Todas leis voltadas para regulamentação do trabalho, são uma resposta às reivindicações feitas.

Mas é no governo Vargas que teremos medidas para a solidificação de um mercado de trabalho nacional, alterando os rumos político, econômico e social ao criar um novo tipo de Estado, mais centralizado e independente. Para Fausto (1995), no âmbito político, congregou várias forças sociais em prol da criação de uma indústria de base, que serviria como mantenedor da ordem interna. Na economia promoveu a industrialização do país. E, na área social, garantiu a proteção aos trabalhadores urbanos com registro em carteira.

Nesse período, foi sendo elaborada ou reformulada a legislação sobre o trabalho e as instituições do mercado de trabalho. Sendo já uma das primeiras medidas a Lei que garante a contratação de trabalhadores brasileiros em seu quadro (2/3 do quadro). Em 1931, regulamenta-se o trabalho da mulher, focando contra a discriminação sexista e proteção das gestantes. No mesmo ano regulamenta-se o trabalho do jovem, ficando proibido o trabalho para quem tem menos de 14 anos, e decreta-se a Lei de Sindicalização que previa a aprovação dos estatutos das entidades sindicais pelo Ministério do Trabalho que também controlava as contribuições sindicais compulsórias dos trabalhadores.

No ano seguinte temos a criação da Lei das Convenções Coletivas, que contempla as condições de negociação entre empregados e empregadores em relação às condições de trabalho. Nesta mesma década foi regulamentada a jornada diária, inclusive noturna, e o descanso semanal remunerado do comércio, indústria e serviços. Ademais, foi introduzida a Carteira de Trabalho e Previdência Social

(CTPS), onde são anotados os eventos da vida profissional do trabalhador, e criada as Comissões de Conciliação e Julgamento (Azeredo, 1998).

Contudo, tais medidas ainda estavam associadas, na sua grande maioria, a determinadas categorias profissionais, pequena parcela de trabalhadores urbanos, estando fora os trabalhadores rurais. Mesmo assim, tudo que fora construído referente ao legislativo produzido nesse período (décadas de 20 e 30) foram reunidos e sistematizados, resultando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943. Momento importante para estruturação do mercado de trabalho urbano ao reafirmar os direitos trabalhistas e tornar o código a referência para trabalhadores e empregadores nas questões relacionadas às relações de trabalho, mesmo os rurais ainda ficando desprotegidos (Azeredo, 1998).

A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930 foi uma manifestação do intento de organizar o mercado de trabalho, sendo o estado mediador da relação/ conflito entre classe trabalhadora e patronal, com vistas a minimizar os seus efeitos. Daí a criação de uma institucionalidade que fosse capaz de atender aqueles objetivos. E para fazer cumprir a legislação trabalhista, estruturou-se nacionalmente com a criação de Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) que passou a ter um quadro funcional para a fiscalização das empresas do cumprimento das exigências legais.

Tivemos também a instituição da Justiça do Trabalho que veio com o propósito de encerrar os conflitos e impasses nas negociações entre os trabalhadores e os empregadores, completando os mecanismos de regulação pública do trabalho. Assim, foi composta a base de sustentação da administração do trabalho, no entanto o fato de as instituições e instrumentos para a regulação social do mercado de trabalho ter sido criado não significou que os mesmos tornaram-se plenamente efetivos.

Mais na frente, depois o golpe militar de 1964, a interferência nos sindicatos minou a participação dos trabalhadores. Este governo implementou reformas liberais no mercado de trabalho tornando-o mais flexível com o fim da estabilidade no emprego após dez anos de trabalho na mesma empresa, criou-se o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que trataremos mais na frente (Ferrante, 1978).

Adotou-se uma política salarial para o reajuste periódico dos salários, que mais serviu como mecanismo de contenção dos salários, em especial de categorias



e ocupações do chão da fábrica. E o valor do salário mínimo foi sendo gradativamente defasado no regime militar, como política de contenção do seu reajuste, deixando de ser instrumento para estabelecer um padrão mínimo e digno de remuneração (Pochmann, 1994).

Com o fim do Governo Militar e a abertura democrática tonifica-se ação sindical (que foi importante nesse processo de abertura) e a organização dos trabalhadores. Com um mercado mais estruturado, com o movimento sindical fortalecido e com maior participação popular, a negociação coletiva toma assento na regulação do mercado de trabalho. O fortalecimento dos trabalhadores culmina nos anos oitenta na Assembléia Constituinte que promulgou a Constituição de 1988, onde são definidos novos direitos sociais.

Contudo, é notório que o Estado não se cuidou em garantir um padrão de emprego relativamente homogêneo para todo o território nacional e nem criou mecanismos eficientes de regulação no mercado de trabalho, muitos foram sendo criadas paulatinamente, como veremos abaixo.

#### a) Proteção Financeira, Seguro Desemprego e FAT

A proteção financeira do trabalhador desempregado demora a ser implementada como um direito no Brasil. Desde a década de 1930, a legislação já dava sinais de se ter uma assistência financeira no momento da demissão do trabalhador. Mas é na Constituição de 1934 que se tem a previsão de uma indenização ao trabalhador que fosse demitido sem justa causa, na Carta de 1937 assegurava a estabilidade do empregado ou a indenização proporcional no momento da demissão (Ferrante, 1978).

Para Ferrante (1978), estas duas medidas foram incorporadas pela CLT, no entanto não foi eficaz nem em garantir a estabilidade nem em dar-lhe assistência financeira no momento de demissão. Já a Constituição de 1946 será a primeira a colocar de forma explícita a assistência ao trabalhador desempregado, além de garantir a estabilidade no emprego e a indenização no caso de demissão, no entanto, ainda não foi suficiente para transformar esse direito de fato.

O Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados, que autorizava o Executivo a instituir um Plano de Assistência aos Desempregados, foi criado através da Lei 4.923/65. Nesta lei também foi para seu custeio o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) cujos recursos advinham da folha de

pagamento das empresas e dos recursos da arrecadação da contribuição sindical. Entretanto o fundo limitou o benefício apenas aos trabalhadores que fossem demitidos pelo fechamento total ou parcial da empresa e o trabalhador tinha que ter registro dos desempregados em uma Delegacia Regional do Trabalho (DRT). Nesse sentido, o alcance foi bastante limitado aos trabalhadores desempregados, pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Desempregado – PATD (Ferrante, 1978).

Essa mesma lei previa, ainda, a implantação de uma comissão tripartite e paritária para elaborar um anteprojeto de lei de seguro-desemprego, que não chegou a se concretizar e as alterações feitas na legislação do auxílio-desemprego limitaram bastante o acesso ao benefício, sobretudo depois da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que aboliu a contribuição sobre a folha de salários, diminuindo em muito os recursos financeiros do FAD e, por conseguinte restringindo as melhorias no auxílio-desemprego (Azeredo & Ramos, 1995).

Em 1966 foi criado o FGTS, instrumento criado sob o pretexto de proteger o trabalhador em caso de demissão sem justa causa, mediante a formação de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. Mas de acordo com Ferrante (1978), o mesmo foi implementado como forma de facilitar a demissão do trabalhador pela empresa, que tinham de optar entre a estabilidade após dez anos de trabalho na mesma empresa, ou o fundo, que seria independente da empresa onde o trabalhador estivesse empregado, funcionando assim tipo como um seguro desemprego.

O FGTS na realidade acabou por vir a minar o instituto da estabilidade no emprego e estimulou o aumento da rotatividade de mão-de-obra. Os impactos sobre a proteção de renda do desempregado da instituição do FGTS foram nocivos para o incipiente auxílio que estava sendo implementado – regras flexíveis e redução de recurso do FAD (Chahad, 1986).

Para Azeredo (1998), não bastasse à redução dos recursos para o FAD com a introdução do FGTS, a legislação de 1970 possibilitou alterações do uso dos recursos do fundo para outros programas, repartindo recursos e enfraquecendo como instrumento para o financiamento da assistência ao trabalhador desempregado, a que se propunha.

E pela primeira vez, o seguro desemprego será expresso em uma normativa nacional, a Constituição de 1967, como um direito do trabalhador. O benefício é posto como parte da previdência social, unido com a proteção ao idoso,

em caso de doença, maternidade, invalidez e morte. Mas nenhuma lei abaixo da Carta Magna normatizou sua implementação como proteção financeira ao desempregado, isso somente torna-se realidade em 1986.

O seguro desemprego chegou em conjunto com o Plano Cruzado em março de 1986, sendo regulamentado e pago no mesmo ano. O seguro-desemprego tinha como objetivo dar apoio financeiro temporário ao trabalhador desempregado, demitido sem justa causa ou pela paralisação total ou parcial das atividades da empresa, mas as regras ainda eram muito limitativas.

Foi um avanço, mas ainda tinha uma baixa cobertura, suas regras eram extremamente restritivas de acesso<sup>17</sup>. Simultaneamente, as atividades de recolocação e reciclagem profissional para os trabalhadores desempregados (previstas pelo decreto-lei que criou o programa e de responsabilidade do SINE) também não haviam sido realizadas. Apesar de envolver muitas instituições em sua operacionalização, limitou-se ao pagamento do benefício para um grupo reduzido, isso também por conta da ausência de uma fonte definida de financiamento. Essa situação somente foi alterada com a Constituição Federal de 1988, que definiu que a receita oriunda do da arrecadação do PIS-PASEP passaria a financiar o seguro desemprego (Azeredo & Ramos, 1995).

Para Azeredo (1998), a Constituição garantiu o seguro-desemprego para desemprego involuntário e recursos para sua manutenção, estruturando o alicerce para um programa efetivo de apoio ao desempregado. O SD mais seu financiamento garantido pela Carta Magna conceberam o eixo para a organização do conjunto de programas/projetos, serviços e benefícios ofertados pela política de trabalho, emprego e renda que puderam ser implementada a partir da Lei 7.998/1990 que regulamentou o programa seguro desemprego e criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Esta lei veio acompanhada de mudanças importantes no seguro desemprego, como: a diminuição das restrições no ingresso ao programa; redefiniu o valor do benefício; e pela primeira vez integrava-se à intermediação de mão de obra e aos programas de qualificação profissional. As políticas de mercado de trabalho ganham uma nova dimensão, pois se constitui o instrumento clássico de

---

<sup>17</sup> Ter sido dispensado sem justa causa há mais de 60 dias; contribuído no mínimo 36 meses nos últimos quatro anos para a previdência; recebido S.M. nos últimos 06 meses; não ter renda própria; e não estar recebendo qualquer benefício de prestação continuada da previdência. (Azeredo, 1998).

proteção ao trabalhador desempregado que, apesar de inúmeras tentativas, não tinha sido efetivado.

Mais na frente às regras para ingresso no PSD foram aprimoradas com as Leis nº 8.352/1991 e a nº 8.900/1994, que reduziram a comprovação de trabalho com registro na CTPS para seis meses, medida que durou um bom tempo, e também aumentou o número de parcelas para aqueles trabalhadores com maior tempo de serviço anterior ao desemprego.

Contudo, a ampliação da demanda pelo benefício, a partir dessas leis trouxeram dificuldades operacionais quanto à habilitação e o pagamento do mesmo, os problemas a serem enfrentados eram por falta de estrutura do SINE para realização do atendimento do trabalhador. Para atenuar esse impasse, o Ministério do Trabalho fez convênio com a Caixa Econômica Federal para a também prestar atendimento ao trabalhador, fora ser o agente pagador, mudança que inicialmente teve resultados positivos quanto à concessão. Mesmo a lei do seguro desemprego sinalizar recursos financeiros para o SINE prestar o atendimento ao desempregado alvo do PSD (buscando inclusive uma nova recolocação para o mesmo), os recursos para o SINE só foi possível com a existência do FAT.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT aparece como novidade no financiamento das políticas de trabalho, emprego e renda. Surge com o propósito de custear do abono salarial, do seguro desemprego e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. É vinculado ao Ministério do Trabalho e gerido pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), criado pela mesma lei e que tem composição tripartite, com participação paritária o governo, trabalhadores e empregadores (Azeredo, 1998).

Tudo isso representou a possibilidade de um avanço sem precedentes para as políticas de mercado de trabalho, mas para Azeredo (1998) a primeira metade da década de 90 não logrou maiores avanços nessas políticas talvez pela falta de uma estratégia clara, tanto de curto como de longo prazo, sem cronograma de desembolso inicialmente fixo, e pela ausência de articulação institucional para integrar entidades voltadas para a formação profissional existentes.

As condições do mercado de trabalho brasileiro vinham se deteriorando desde o início da década passando pelo Plano Collor (recessão) e Plano Real. As mudanças na economia implicaram no crescimento do número de desempregados e, conseqüentemente, do número de solicitações de seguro-desemprego.

A desestruturação das ações do SINE decorrente da descontinuidade administrativa impossibilitava que o mesmo assumisse integralmente o atendimento para a habilitação dos trabalhadores solicitantes. Dada a urgência da implementação do benefício após a reformulação dada pela lei de 1990, o Ministério do Trabalho criou uma rede paralela (as DRTs e as Agências da Caixa Econômica Federal – CEF) ao SINE para o atendimento do seguro-desemprego (Borges, 2002). E isso, para Azeredo, significava uma desarticulação com as atividades desenvolvidas pelo SINE, que já na implantação do SD envolve uma instituição bancária que fará uma atividade de natureza diversa da sua.

A partir de 1993 um conjunto de fatores teve influência positiva na atuação do SINE, com a intervenção do Codefat para reestruturar o SINE para garantir atendimento tanto na habilitação do seguro-desemprego como na intermediação da mão de obra, foram criados mecanismos para ampliação desses serviços no SINE, inclusive permitindo o atendimento a todo trabalhador que estivesse em busca de emprego.

Permitiu-se, com isso, a alocação de recursos do FAT para programas de qualificação profissional que eram destinados aos trabalhadores em geral, e não apenas àqueles que requeriam o seguro-desemprego e parte desses recursos à geração e à análise de informações sobre o mercado de trabalho, com base principalmente nos registros administrativos oriundos da Lei 4.923/65 – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

O alcance do PSD foi também expandido com absorção de novos públicos. Em 1992, foi criado o seguro desemprego para o pescador artesanal que estivesse impedido de trabalhar por conta da decretação de defeso. Em 2001 as empregadas domésticas passaram a ter direito ao benefício, desde que o empregador também recolhesse o FGTS. E em 2003, criou-se o seguro-desemprego para o trabalhador libertado de condição análoga à de escravo.

Em todos esses casos ficou estabelecido que o programa teria por finalidades prover assistência financeira provisória ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

## b) Sistema Nacional de Emprego – SINE

Nesse contexto, em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), por intermédio do Decreto 76.403/75, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispunha sobre os serviços públicos de emprego, com foco no atendimento aos desempregados.

O SINE veio atender a Convenção nº 88 da OIT, mas no decreto que o instituiu não foram previstos os Conselhos Consultivos com a participação de trabalhadores e empregadores, conforme determinava a convenção. Borges pondera que os mesmos até foram implantados, mas pouquíssimos funcionaram devidamente, ficando sob encargo do Ministério do Trabalho decisões importantes quanto a demarcação de prioridades e normas de funcionamento (Borges, 2002). Tendo assim uma ausência de atuação dos conselhos, sem então participação e o controle social do serviço, algo que não assentava no regime militar ora vivenciado.

Com ele, mesmo que tardiamente, foi implantado um serviço público de emprego. De acordo com Azeredo (1998), seu norteamento era proposto a partir do Ministério do Trabalho, que tinha o papel de coordenar e supervisionar todas as suas atividades. Também integravam a rede do SINE os sistemas regionais de emprego, agências, os núcleos, os postos ou balcões de emprego públicos e privados de todo território nacional.

Muito parecido com os serviços públicos de emprego dos países de capitalismo avançado, o SINE tinha como objetivos prover serviços de intermediação de mão de obra, fornecer informação e orientação profissional aos trabalhadores e identificá-los por meio da CTPS, a qualificação profissional, a geração de informações sobre o mercado de trabalho e a implementação de serviços e agências em todo país a fim de organizar o mercado de trabalho (Azeredo, 1998).

O SINE, como já se mencionou anteriormente, teve seu serviço implantado de forma lenta, somente em 1979 todos os estados foram incorporados ao serviço público de emprego. Devido à debilidade no financiamento do serviço, apenas a atividade de intermediação de mão de obra emplacou, ficando outras funções acanhadas (Borges, 2002).

Até 1982, o SINE consolidou-se e expandiu-se, mas o período que se segue é marcado por descontinuidade e incertezas (Borges, 2002). Com isso, o SINE passa a ter um funcionamento bastante precário, limitando o pleno desenvolvimento de sua capacidade e do papel que o mesmo pode ter, sobretudo

após a implementação do seguro-desemprego. O SINE só vai ganhar novo dinamismo a partir de 1992. Em grande medida, esse fato decorre da introdução do seguro-desemprego e da constituição de um fundo específico para financia-lo que também previu recursos para outras políticas de mercado de trabalho.

A partir da Lei 7.998/1990 e suas alterações, o SINE foi considerado o equipamento/sistema norteador e referência da política do trabalho, emprego e renda no território. A execução das ações no âmbito do SINE ocorre mediante a celebração de Convênios Plurianuais do SINE (CPSINE) com as Unidades da Federação e municípios. E por volta de 2011 começamos um processo de ampliação e municipalização desta rede, os SINEs Municipais.

E a partir deste resgate cronológico e estrutural é importante destacar e registrar que dos trabalhadores entrevistados neste estudo nos SINEs Municipais dos serviços ofertados, 66,7% tem como referência as unidades do SINE e buscam vagas de emprego no SINE; 60% buscam nas redes sociais; 46,7% com rede de contato/ amigos/ conhecidos; e 33,3% buscam vagas da maneira mais tradicional de porta em porta nas empresas/ instituições/ comércio deixando o currículo. O que demonstra sua representatividade junto aos trabalhadores. Vale ressaltar que a internet está sendo um meio muito utilizado nesta busca e que os SINEs Municipais tem no geral uma boa estrutura mas vem ofertando cada vez menos vagas de emprego (isso ocorre tanto pelo cenário atual mas também por que conta com uma equipe de captação de vagas desfalcada e desarticulada).

Em resumo, a insuficiência de políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho não impediu que o país tivesse se industrializado, constituído um mercado de trabalho moderno e uma classe trabalhadora relativamente organizada. Contudo, as medidas postas até então para regular o mercado de trabalho comprovaram ser limitadas e incapazes para assistir o trabalhador e efetivar a completa regulação pública do trabalho, estruturando e organizando o funcionamento do mercado de trabalho. Para Azeredo, não se estendeu a todos os trabalhadores um sistema de proteção tanto em termos de renda como em termos de acesso às políticas que melhorem sua posição no mercado de trabalho.

### **3.2.2 Panorama atual – Crise, Desemprego e Políticas de Proteção ao Trabalhador**

Praticamente vinte anos após sua materialização, as políticas, trabalho, emprego e renda no Brasil começaram a demonstrar sinais de esgotamento.

Começamos a assistir, para Chaad (2002), a partir dos anos 2000, um processo progressivo de irrelevância das políticas ativas (que tem como principais ações: o SPE e sua administração - assistência à procura por trabalho; treinamento e reciclagem profissional para o mercado de trabalho; medidas voltadas para a criação de emprego; medidas especiais destinadas à população jovem; e ações destinadas aos incapacitados) e de descontrole financeiro das políticas passivas (que compreendem majoritariamente transferências monetárias para os trabalhadores desempregados; em risco de perda de emprego – vulneráveis; e incapacitados), estado essa ainda em aberto, cujas consequências marcam condicionam o debate atual sobre as políticas de emprego no Brasil.

De acordo com o Ministério do Trabalho, entre 2004 e 2017, as políticas ativas registraram queda na quantidade de pessoas beneficiadas. Houve decréscimo do número de pessoas colocadas no mercado de trabalho pelo SINE. E isso percebemos nitidamente nos números de atendimento dos SINEs Municipais de Fortaleza, conforme demonstramos na tabela 2 anteriormente. Esse movimento descendente ocorreu apesar da elevação dos recursos destinados à intermediação de mão de obra.

E como vimos anteriormente, nesse mesmo período, as políticas passivas, de acordo com Chahad (2002), apresentaram crescimento na quantidade de beneficiários e um salto exponencial em sua necessidade de financiamento. Intrigantemente, esse processo ocorreu em um momento em que o mercado de trabalho, tanto brasileiro quanto latino-americano, passava por mudanças estruturais positivas.

O mercado de trabalho é de acordo com sua trajetória assinalado por índices altos no mercado informal, tendo muitas vezes como retrato disso a desocupação e/ou baixos salários. Entretanto, nos anos 2001-2011, atravessamos momentos de crescimento do emprego e decréscimo no desemprego. Nos anos entre 1999-2008 tivemos expansão do assalariamento no Brasil, em particular em razão da forte criação de empregos formais na iniciativa privada (OIT, 2010, p. 63;



OIT, 2012, p. 44). A taxa de desemprego alcançou, em 2012, seu então menor nível histórico (6,7%). O mesmo ocorreu com o grau de informalidade, que atingiu a mínima de 39,3% em 2012. O rendimento médio real apresentou crescimento contínuo entre 2004-2012, com média anual de 4,7% (IBGE, 2013, p. 5-10).

Com esse cenário, podemos perceber que o início do século XXI caracterizou-se, no que tange ao trabalho, por forte processo de formalização, queda do desemprego e crescimento da renda. Contudo, as políticas de trabalho, emprego e renda, em especial o serviço público de emprego, tecnicamente avançaram, mas na prática o avanço foi acanhado e com recuos. Conforme cresciam os níveis de emprego e renda dos trabalhadores, o desempenho das políticas de emprego avançava e recuava.

Em análise Ramos (2009) argumentou crescimento econômico vivido nesse período teria estimulado a criação de empregos formais, tornando desnecessário um correspondente investimento nas políticas ativas de emprego (Ramos, 2009, p. 38).

Todavia, esse momento de intensa formalização com elevação da renda do trabalho suscitou carência de mão de obra qualificada. Muitos foram os relatos no campo empresarial de que a falta desses profissionais qualificados foi um empecilho para a expansão dos negócios. Setores estratégicos da economia como o de petróleo, tecnologia, turismo e construção civil exibiam demanda de pessoal qualificado para preencher vagas que existiam (Burnier, Gonçalves, 2012).

Isso com certeza era um desafio que as políticas ativas de emprego tinham a cumprir, por meio dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra, por exemplo. Nesse embalo surge no Brasil um programa de congregaria muitos demandantes, como já mencionamos, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico – PRONATEC, que no início teve um grande número de vagas ofertadas, mas atualmente diminuíram drasticamente, como podemos perceber na pesquisa junto ao município de Fortaleza.

Para Burnier e Gonçalves essas políticas beneficiaram cada vez menos pessoas no período e algumas hipóteses podem ser levantadas como baixa efetividade, desconexão desses programas com o mercado, já as políticas passivas demonstraram conexão exitosa com esse processo de mudanças, o que colocou em risco sua sustentabilidade financeira, inclusive para absorver a correlação de

requerentes do SD para cursos do PRONATEC, universos de vagas desproporcionais.

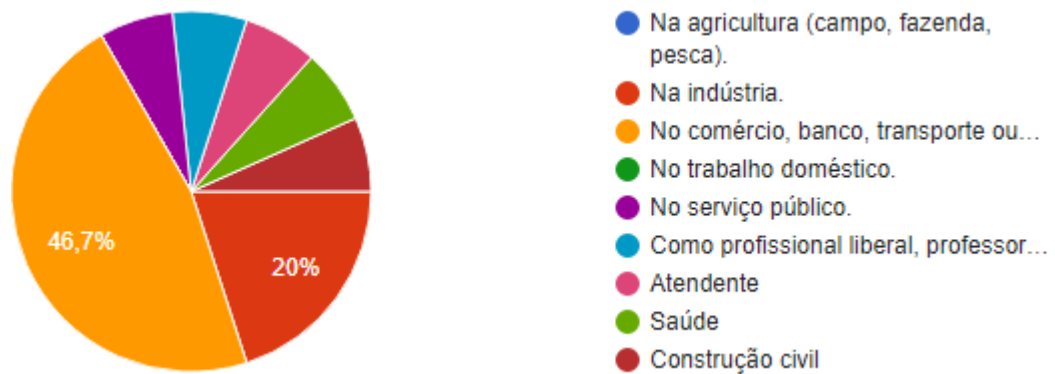
Contudo, a crise econômica e política no Brasil que teve início nos primeiros meses de 2013 atravessou grave recessão econômica, sentida ainda hoje. A economia contraiu-se. Em meio a isso tivemos, em agosto/2016 o impeachment de uma presidente eleita pelo voto popular. A crise também gerou desemprego.

Os anos de 2015 e 2016, a crise econômica fez o desemprego disparar. O 2015 encerrou com uma taxa de 8,5% e 2016 encerrou com número mais alarmante, 11,5%, segundo o IBGE. Em números absolutos, isso representa 12,3 milhões de brasileiros desocupados. Em setembro de 2016 a taxa estava mais alta, chegando a 11,8%. O auge do desemprego foi verificado em março de 2017, quando o país contava com aproximadamente 14,2 milhões de desempregados (taxa de 13,7%). No mês seguinte, abril, foi registrado uma pequena queda na taxa de desemprego. Se tratou da primeira queda desde 2014, mas ainda temos taxas mensais de desemprego consideradas muito elevadas neste ano.

Dos entrevistados desta pesquisa, 46,7% dos desempregados requerentes do Seguro Desemprego trabalhavam no comércio, banco, transporte e outros serviços; e 20% na indústria. Mas de acordo com os atendentes dos SINEs municipais isso é relativo, mas confirmam que existe uma procura expressiva no SD por trabalhadores desempregados nas áreas da indústria, comércio e construção civil.

De acordo com a leitura e relatos dos trabalhadores e dos atendentes entrevistados podemos citar que várias são as opções para se resolver a questão do desemprego, como: investir na educação, o governo aumentar os incentivos fiscais para geração de emprego, qualificar mais os trabalhadores, qualificar os jovens, fazer uma campanha para diminuir o preconceito, ter mudança política, acabar com a corrupção, articular parcerias que fomentem o emprego, diminuir a burocracia, incentivo ao empreendedorismo, dentre outras.

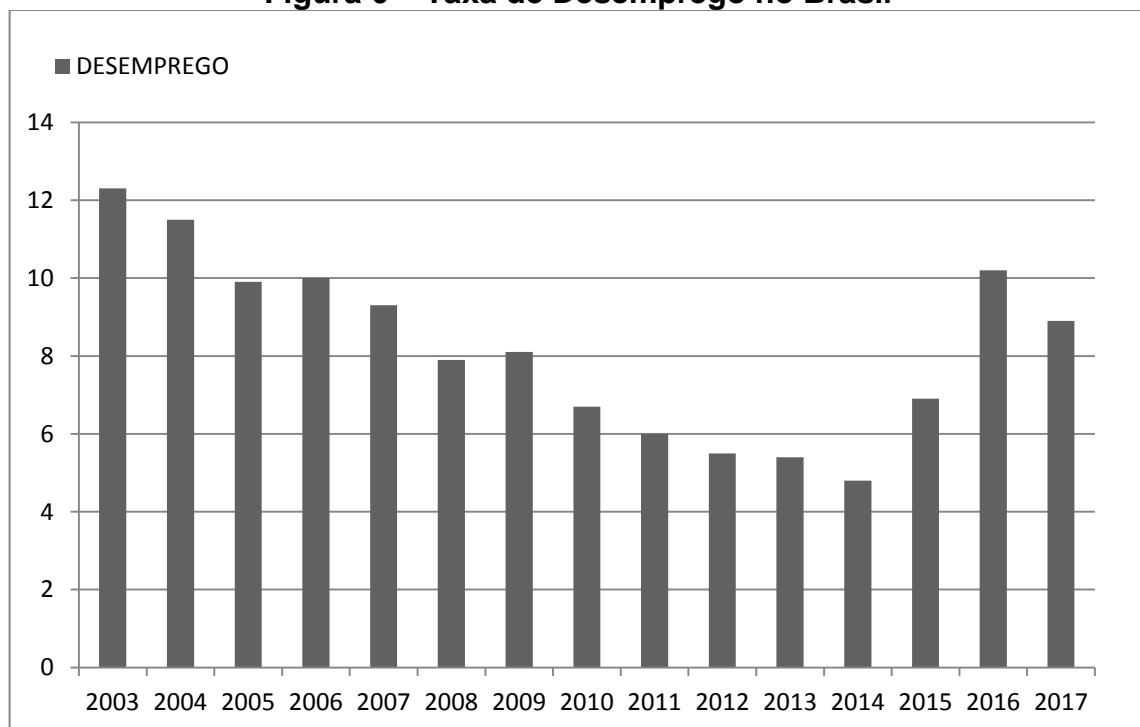
**Figura 5 – Área que os entrevistados trabalhavam:**



Fonte: elaborado pela autora

Em meio à crise política e econômica que o Brasil atravessa, o desemprego vem trazendo preocupação à classe trabalhadora. Como podemos ver abaixo, a taxa de desemprego no Brasil vem batendo recordes históricos, pelo terceiro ano consecutivo, apresentando como o terceiro momento temporal de ajuste econômico mais grave observado nas últimas três décadas e tudo indica que este ano também ainda bateremos recordes nessa taxa.

**Figura 6 – Taxa de Desemprego no Brasil**



Fonte: IBGE (Outubro, 2017)

O descredito perante o cenário deixa apática a população e muitos setores produtivos. É um misto de desesperança social com apatia que se espalha.

Essa crise social e econômica provoca o descrédito pelo judiciário, mídia, polícias, partidos e políticos. Os escândalos de corrupção acirram esse sentimento e aumentam o desânimo. Do ponto de vista político e ideológico, estamos entre projetos nítidos da ultradireita e da esquerda, já economicamente estamos entre propostas neoliberais e de bem estar social.

Para muitos estudiosos, está em curso uma crise econômica mundial que teve início em 2007/2008 nos Estados Unidos. Ficou mais nítida quando chegou de forma intensa à Europa em 2011-2012. Hoje, vivemos o seu prolongamento. Ainda estamos dentro da crise que se espalhou para a vida real, social e política mundial e que ainda não foi superada.

E paralelo a tudo isso, o primeiro movimento de reforma das políticas de trabalho, emprego e renda desta década pode ser identificado na qualificação profissional, que veremos no próximo capítulo. Há também movimentos de reforma da intermediação de mão de obra, ainda que sem resultados concretos. E tivemos mudanças em 2015 no Programa Seguro Desemprego, no que concerne o acesso, como vimos anteriormente.

No Ministério de Trabalho, entre 2008-2010, seu orçamento apontava para priorização da política de qualificação profissional, com recursos superiores aos da intermediação. A partir de 2011, após o surgimento do PRONATEC, isso se inverte, a intermediação de mão de obra tornou-se a principal política ativa de emprego conduzida pelo MTE. A Universidade de Brasília (Unb) realizou um estudo contratado pelo Ministério, que recomenda um modelo de custos a ser aplicado em toda a rede SINE, de forma flexível, adaptável às especificidades locais. Era uma lacuna necessária de ser sanada, e que permite monitorar a performance do serviço (SILVA et al., 2012). Mas de acordo com a pesquisa realizada por este estudo outras lacunas técnicas/ normativas ainda precisam ser revistas, como definição de equipe mínima de referência nas unidades, quanto a gestão da informação de mercado por parte dos serviços públicos de emprego, entre outros.

A partir de relatos do órgão gestor dos SINEs municipais de Fortaleza, se assiste um crescimento orçamentário-financeiro da intermediação até 2014, atingindo seus maiores níveis da série histórica, tendo assim nesse período um forte processo de municipalização dos serviços públicos de emprego, mas que atualmente se tem um esvaziamento orçamentário geral no Ministério para com sua rede.

Paralelo a tudo isso o Ministério do Trabalho tem avançado quanto à inovação tecnológica no campo da intermediação de mão de obra. Implantou a autointermediação, por meio do Portal Mais Emprego, permitindo assim que os próprios empregadores cadastrem suas vagas disponíveis e aos trabalhadores busquem as vagas de emprego e participem de processos seletivos. Uma ferramenta nova, sem resultados consolidados, mas com possibilidades de acelerar mais o processo e diminuir os custos da política para o Governo, empregadores e trabalhadores (com economia nos deslocamentos, por exemplo).

Vale ressaltar que de acordo com os atendentes entrevistados na pesquisa essa modalidade de atendimento ainda é pouco divulgada para a população, alguns mesmo sabendo preferem ir na unidade (por questões de insegurança e acreditar que pessoalmente funciona melhor ou por falta de acesso a internet), a adesão por parte das empresas precisa ser melhor trabalhada, precisa reforçar no aspecto da captação dessas vagas, entre outros aspectos.

Em 2015, foi lançado o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), que tem como objetivos, conforme a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção ao Emprego - PPE, com os seguintes objetivos: I - possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica; II - favorecer a recuperação econômica - financeira das empresas; III - sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia; IV - estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício; e V - fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego. (BRASIL, 2016).

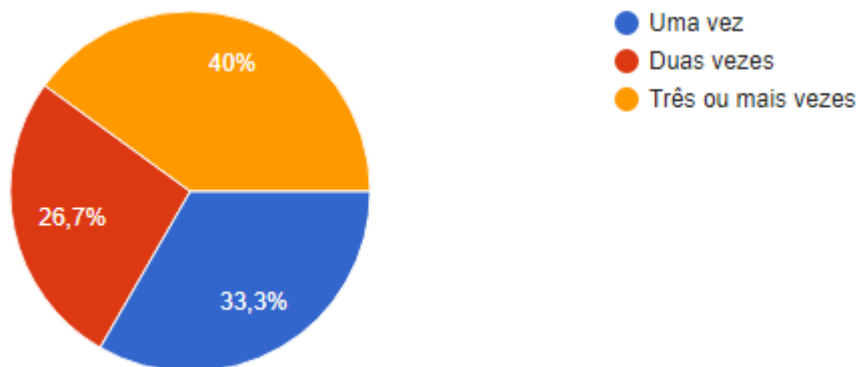
Ainda neste ano, o Governo Federal, sob a liderança do Ministério da Fazenda, instituiu a Lei nº.13.134/2015 (que altera a Lei nº.7.998/1990), cujo foco é reduzir o gasto com o seguro desemprego. A iniciativa federal tem sintonia com estudo do Banco Central do Brasil, o qual argumenta que tanto o crescimento da formalização quanto a taxa de rotatividade do trabalhador não seriam suficientes para justificar o aumento explosivo na concessão do seguro desemprego. Nesse raciocínio, o crescimento do gasto seria contido por meio de medidas para restringir o acesso ao benefício, o que conforma o cerne da Lei nº. 13.134/2015.

Houve uma ampliação de tempo mínimo de vínculo empregatício para que o trabalhador possa solicitar o benefício. A lei ampliou de 6 para 12 meses, considerando o período de 18 meses anteriores à sua demissão, além de exigir comprovação de matrícula e frequência a curso de qualificação profissional do PRONATEC ou da rede de educação profissional e tecnológica, e justamente essa

relação do SD com PRONATEC é o nosso objeto de estudo. Outra inovação introduzida foi um escalonamento no tempo mínimo de vínculo empregatício prévio necessário para requerer o benefício. (Brasil, 2015, art. 1).

Pelo que vemos não há indícios consistentes de reforma nas políticas passivas, a fim de que possam lidar com o novo contexto do mercado de trabalho brasileiro. Dos nossos entrevistados a maioria é reincidente no Seguro Desemprego, 66,7% requereu duas ou mais vezes o SD; e durante seu recebimento 93,3% vai ficar (ou já está) em busca de emprego, 40% fará (ou já está fazendo) um bico/trabalho informal para ajudar com as despesas imediatas e 20% estuda/estudará durante o recebimento do SD:

**Figura 7 – quantas vezes requereu/recebeu o Seguro Desemprego**

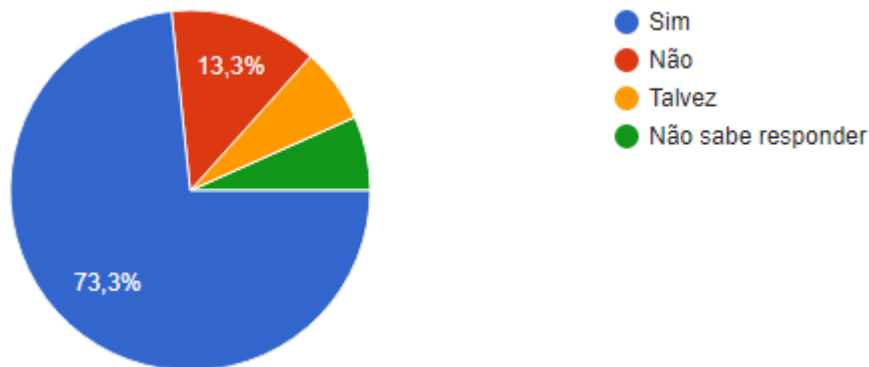


Fonte: elaborado pela autora

Estes inúmeros possibilitam diversas suposições, mas com certeza o aumento da reincidência de trabalhadores requerentes do SD influenciou sim as mudanças sofridas pelo Programa.

Dos entrevistados, 73,3% avaliam que o Seguro Desemprego será importante para se conseguir uma recolocação profissional. Com relatos do tipo de que o benefício aliviará nas questões básicas de subsistência enquanto se busca por um novo emprego, inclusive garantido a locomoção nesta busca; e vai possibilitar a busca por uma requalificação profissional.

**Figura 8 - O recebimento do Seguro Desemprego será importante para você conseguir uma recolocação profissional/trabalho?**



Fonte: elaborado pela autora

Contudo, para além do seu custo financeiro alegado para tais mudanças, há questionamentos de fundo que atingem as políticas consideradas passivas (como o PSD) e que não foram abordados quando dos debates em torno da Lei nº.13.134/2015. O abono salarial é um programa de transferência de renda destinado a empregados pobres. Contudo, existem muitos questionamentos quanto a sua eficácia por excluir trabalhadores desocupados, empregados informais e trabalhadores autônomos. Destes de transferência de renda podemos citar o Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda exitoso e abrangente, que beneficia tanto a população economicamente ativa quanto a inativa, para a superação da pobreza. Dos entrevistados na pesquisa apenas um trabalhador era beneficiário do Bolsa Família, mas 73,3% deles avaliam ser importante os programas de transferência de renda direta, pois trazem alívio imediato em quanto buscam trabalho.

Em 2016 tivemos no Nordeste e no Ceará, os seguintes números de requerentes, segurados e beneficiários do Seguro-Desemprego formal em (em nº absolutos):

**Tabela 3 - requerentes, segurados e beneficiários do Seguro-Desemprego formal em (em nº absolutos)**

| <b>Região/ Estado<sup>18</sup></b> | <b>Requerentes</b> | <b>Segurados</b> | <b>Beneficiários</b> |
|------------------------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| Brasil                             | 7.593.086          | 7.203.152        | 6.987.295            |
| Nordeste                           | 1.490.771          | 1.420.728        | 1.390.725            |
| Ceará                              | 259.504            | 251.439          | 246.818              |

Fonte: MTb. Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional – Elaboração: DIEESE

Em 09 de março de 2016 através da Resolução nº 758, se estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Que em busca de promover a integração preconizada pela Lei 7.998/1990 as principais ações disponibilizadas por essa rede de atendimento são a intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego e encaminhamento para cursos de qualificação profissional, solicitação de Carteira de Trabalho e apoio aos programas de geração de renda. E através da resolução Nº 780, de 14 de dezembro de 2016, se estabelece diretrizes básicas para a Padronização da Rede de Atendimento do Sistema Nacional de Emprego, com intuito de instituir padrão de qualidade dos postos de atendimento do SINE, inclusive pautar isso nas celebrações de convênios.

Já este ano tivemos a criação do “SINE Fácil” aplicativo lançado pelo Ministério do Trabalho para facilitar na busca de emprego e auxiliar no acompanhamento da situação do Seguro Desemprego. Desenvolvido pela Dataprev, a solução leva ao cidadão os serviços do Sistema Nacional de Emprego (SINE) a partir de dispositivos conectados à internet, como celulares e tablets. O Ministério do Trabalho lança o Seguro Desemprego pela Internet, que agiliza na requisição do SD, contudo o trabalhador ainda precisará comparecer a uma agência do SINE pessoalmente (procedimento necessário para evitar fraudes), tal iniciativa inclusive é ponderada pelos atendentes do SINE Municipal, pois se o trabalhador não souber usar tão funcionalidade corretamente pode é dificultar o requerimento.

O Ministério do Trabalho lança também a Carteira de Trabalho Digital, onde o trabalhador brasileiro poderá ter as informações de Qualificação Civil e de Contratos de Trabalho que hoje constam na Carteira de Trabalho em um aplicativo móbile, desenvolvido a partir de uma parceria entre o Ministério do Trabalho e a Dataprev. O Ministério também lançou a Escola do Trabalhador, sendo um projeto que levará qualificação profissional aos trabalhadores por meio de cursos feitos pela

<sup>18</sup> Inclui as modalidades Seguro-Desemprego Formal e Bolsa Qualificação.



internet, muito parecido com o PRONATEC Oferta Voluntária – Educação à Distância, operacionalizado pelo MEC este ano.

No atual governo de Michel Temer, várias medidas, em sua maioria vistas como impopulares, foram propostas, segundo discurso do Governo, visando à recuperação da economia do país. As principais medidas foram: O Novo Regime Fiscal, emenda constitucional que estabelece um limite (teto) para o crescimento dos gastos do Governo Federal por 20 anos; Lei da Terceirização, lei que permite a terceirização do trabalho também para atividades-fim; a Reforma da previdência, que ainda está em fase de tramitação; e a Reforma trabalhista, que foi uma significativa alteração na CLT.

A Reforma Trabalhista foi posta como uma das principais bandeiras de salvação, que o Governo Temer em conjunto com setores do Congresso, aprovou em 11 de julho de 2017. Esta altera mais de 100 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e repercute direta e indiretamente também no que concerne a assistência ao trabalhador.

Para os que a defenderam vem o discurso de que é importante, pois precisava corrigir uma legislação ultrapassada e geradora de conflitos. A reforma aprovada faz alterações apenas para adequar a legislação às novas práticas, pois, a CLT tem cerca de 70 anos.

Avaliam ser desnecessário o trabalhador precisar dos sindicatos e de um Estado paternalista para protegê-los. Especialistas na área de crescimento econômico, que defendem, ressaltam que a economia brasileira entrou em colapso a algum tempo, limitando o crescimento e, ainda, pior, dificultando o fim da recessão, já com a reforma pode-se baratear os custos do trabalho no Brasil (aumentado os lucros da empresa para possíveis investimentos) e, conjuntamente com a terceirização, tornar o produto brasileiro competitivo em relação ao resto do mundo.

É preciso tornar essa relação flexível e também diminuir a judicialização das relações trabalhistas. É demasiado caro empregar no Brasil, pois ao se incluir os encargos trabalhistas como FGTS, férias, e outros, o custo por trabalhador é mais de duas vezes o total pago de salários. Para eles com isso também pode-se aumentar assim os postos de trabalho, mas para isso ocorrer reforçam também ser importante as reformas da previdência, tributária e política e uma outra série de medidas adicionais como o fim do abono, redução dos subsídios, e a nova lei do mínimo que atacam o descontrole dos gastos públicos.

Contudo, outros (estudiosos, sindicalistas e trabalhadores) analisam que as novas regras mudam a lei trabalhista brasileira e trazem novas definições sobre férias, jornada de trabalho e outras questões, retirando direitos básicos dos trabalhadores, instituem a negociação acima da legislação e modalidades de flexibilização dos direitos, como o horário intermitente.

Clemente Ganz Lúcio, diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), avalia como sendo talvez o mais "perverso desmonte da CLT, do direito do trabalho" desde a vigência da Consolidação das Leis do Trabalho. Avalia que a Reforma atende, principalmente, às reivindicações das empresas, ao retirar "obstáculos que as empresas veem para realizar seu modo de contratação e fixação de salário, sem proteção sindical". E quanto a estimar o impacto para a Previdência, é difícil, mas a legislação tende a produzir redução de salários e, por consequência, de contribuição para o INSS, em sua avaliação. "É provável que trabalhadores em condições precárias virem formais, mas com participação contributiva nula ou muito baixa, o que pode agravar as finanças da Previdência."

Muitos consideram que esta reforma foi unilateral, sem discussões mais aprofundadas e que não escutaram os trabalhadores e o movimento sindical. Não traz segurança jurídica, ao contrário, dificulta o recurso do trabalhador à Justiça; e em vez de criar, eliminará empregos formais e tornará precárias as condições e as relações de trabalho.

Há alguns anos tínhamos o índice de desemprego muito baixo com a mesma legislação. Fazer a correlação de que mudando a lei vão surgir novos empregos é uma incógnita, pode ser que sim ou pode deixar o trabalhador mais ainda vulnerável.

Em resumo, uma reforma recente, mergulhada em um cenário de muitas mudanças na Política de Trabalho, Emprego e Renda que refletem no serviço público de emprego, e, portanto os resultados disso tudo os trabalhadores vão sentindo, infelizmente alguns muitas vezes da pior forma, com o desemprego.

## **4 FORMAÇÃO PROFISSIONAL, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E/OU FORMAÇÃO PARA O TRABALHO**

As transformações no mundo do trabalho trazem a tona muitas exigências para com o trabalhador, são muitas variações, cobranças e adaptações que este mercado tanto requer. Para Chiaveneto, “o mundo em acelerada mudança, o impacto do desenvolvimento tecnológico, as novas formas de organização e configuração empresarial, novos produtos e serviços e novos processos de trabalho” (2014, p. 84) e isso atinge instantaneamente o trabalhador e, por conseguinte sua formação profissional.

Essas tendências, observadas mundialmente, expressam-se de forma heterogênea em diferentes contextos nacionais; no Brasil, mesclam-se com problemas sociais jamais resolvidos como a profunda desigualdade da distribuição da renda, o analfabetismo e os baixos índices de escolaridade que atingem grande parte da população, a saúde, tudo com implicações perversas nas parcas condições para o exercício da cidadania.

E neste sentido, o presente capítulo tem por finalidade contribuir para o entendimento da formação profissional, qualificação profissional ou da formação para o trabalho, do conceito de capital humano, analisar a relação da teoria do Capital Humano com o sistema educacional e política de trabalho, emprego e renda e influências sobre a formação profissional na pós-modernidade, traçar um resgate de como o Estado foi concebendo a qualificação profissional no Brasil e tratar sobre o Programa Seguro Desemprego condicionado a qualificação profissional, baseado em reflexões de alguns autores que veremos mais na frente.

### **4.1 CONCEITOS**

A discussão sobre formação profissional, qualificação profissional ou da formação para o trabalho é presente na sociologia do trabalho. São várias abordagens e áreas interessadas nesta questão, como, estudiosos, sindicatos, empresas, e organismos públicos, que vem modificando e interpretando o seu tratamento e, principalmente, seu alcance que tem se tornado cada vez mais presente, mais atual e mais significativo.

Iremos abordar a noção de qualificação profissional associada ao repertório teórico das ciências sociais. A partir dos referenciais da economia e da educação, as noções de qualificação, teve seu conceito ligado à concepção de desenvolvimento socioeconômico dos anos de 1950 e 1960, que demandava planejar e racionalizar os investimentos do Estado no que tange à educação escolar, mirando, por conseguinte, assegurar uma maior adaptação entre as demandas dos sistemas educacional e ocupacionais.

Tal conceito foi elaborado a partir do que se preconizava a Teoria do Capital Humano, que apresentava em seu discurso a defesa pela instrução e do progresso do conhecimento como elementos fundamentais para a formação do chamado capital humano, de recursos humanos, solucionando assim a carência de pessoas com habilidades ímpares e estratégicas para atuarem nos setores em processo de modernização, indispensáveis para o desenvolvimento político e econômico de um país. Tiveram como destaque essa teoria os economistas americanos como Theodore Schultz (1974) e Frederick H. Harbison (1974).

Em geral essa visão de qualificação resultou em uma série de políticas educacionais que deram suporte para criação de sistemas de formação profissional que vinham atender as exigências e necessidades dos setores produtivos mais articulados e organizados do grande capital. A implantação do sistema de formação profissional brasileiro segue justamente essa ideia de qualificação voltada para preparação de mão de obra especializada, a fim de atender as demandas impostas pelo mercado, e veremos mais a frente esta teoria que ainda se faz presente nos programas/projetos de qualificação do Brasil.

Paralelo ao que mencionamos, se concebeu outro entendimento de qualificação referendada na capacidade de cada Estado Nacional expandir quantitativa e qualitativamente seus sistemas escolares. Uma nova denominação para o termo qualificação, designada por Paiva (1995) de "qualificação formal". Nesta concepção, emprega-se um índice de desenvolvimento socioeconômico, que abrangia tanto as taxas médias de escolarização da população, como a progressiva extensão do tempo médio de permanência na escola.

Muitos pesquisadores e técnicos de planejamento, a partir dos anos 1960 e 1970, adotaram a concepção de "qualificação formal", que por sinal tinham galgado índices elevados nas últimas três décadas, nos países capitalistas avançados. Foram sendo usados como parâmetros internacionais de avaliação e

replanejamento das políticas educacionais dos países do Terceiro Mundo, por parte das agências internacionais de desenvolvimento.

Pautados na ideia de "qualificação formal", Enguita menciona que o fenômeno da supereducação ou superqualificação como fruto da busca por igualdade, *status* "leva as pessoas a receberem mais educação, em média, do que realmente necessária no emprego." (1991, p. 250)

Para Manfredi (1998), o conceito de qualificação alicerçado pela teoria do Capital Humano reforça as ideias de desenvolvimento econômico, expansão e diversificação do mercado formal de trabalho e suas relações com os sistemas de educação escolar.

No entanto, outras definições para qualificação têm sido privilegiadas pela sociologia do trabalho, com foco nos eixos da organização da produção e do trabalho. É considerada a partir da posição a ser ocupada no processo de trabalho e previamente estabelecida nas normas organizacionais da empresa, de acordo com a lógica do modelo taylorista/fordista de organização do trabalho. A qualificação é atrelada ao posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerentes ao trabalhador (Castro, 1993).

Para Kuenzer (1985), a qualificação passa a ser interpretada como conhecimento adquirido de forma privada e composto por um leque de conhecimentos técnico-científicos, treinamentos, habilidades, com uma bagagem de conhecimentos e experiências absolvidos no decorrer de sua trajetória escolar e profissional, sendo vista como processual, individualizada, personalizada, sem condicionamentos e intervenções sociocultural.

Nesta perspectiva o que predominava para a formação para o trabalho era garantir que os trabalhadores fossem montados para cumprir tarefas/funções específicas e operacionais. A escala de qualificações profissionais, ligadas também a níveis de escolaridade era que estabelecia a noção de hierarquia de postos de trabalho. E esta compreensão de qualificação que esteve fundamentada nos modelos taylorista/fordista de organização de produção e trabalho durante trinta anos entra em colapso com a reorganização do sistema capitalista a partir da adoção de sistemas de produção flexíveis e da criação de novas formas de organização do trabalho.

Vale ponderar, que a questão da qualificação do trabalho e dos trabalhadores também preocupou os críticos do capitalismo e defensores do

trabalho, discutindo a qualificação propriamente dita e formas de organização, de acordo com o conceito de trabalho. De acordo com Machado (1996), para Marx e seguidores as concepções de qualificação têm sido construídas tomando-se o trabalho como eixo articulador das noções de qualificação/desqualificação. Essa idéia seria um componente constitutivo do próprio trabalho humano e, portanto, inerente aos coletivos de trabalhadores, em embate à concepção determinista e unilateral de qualificação na acepção tecnicista, calcada na tese da especialização.

Enfim, é polissêmica a noção de qualificação, podendo ser assumida com várias definições, sob perspectivas e enfoques diferentes. Para alguns, a qualificação é entendida como preparação para o mercado, abarcando, tanto processo de formação profissional obtido através do percurso escolar, como também a experiência profissional que juntos preparam o trabalhador para a inserção e manutenção no mercado formal de trabalho.

Para Vidigal (2012) existem algumas maneiras de se buscar a qualificação profissional, como através da: educação formal (no sistema regular de ensino, cuja atuação ocorre de forma intencional e com objetivos determinados); educação informal (fora do sistema regular de ensino, por observações do cotidiano e até mesmo pela educação autodidata); cursos profissionalizantes e técnicos (bem presente no Brasil, e caracterizada pela curta duração e o rápido preparo técnico); e treinamento dentro da empresa (acontecer dentro da própria empresa trás benefício para o trabalhador como para o empregador, na medida em que qualificam seus funcionários com conhecimentos específicos ao ofício designado, investimentos com recursos próprios).

Para outros a noção de qualificação tem que ser entendida a partir do processo de qualificação/desqualificação intrinsecamente ligado à organização capitalista do trabalho, fruto da relação social entre capital e trabalho e da correlação de forças entre os dois. Para Hirata (1994), há ainda outra perspectiva, da sociologia do trabalho francesa, que aborda e define a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho.

A qualificação tecnicista, pautada nas normas previamente definidas pelas empresas, está coexistindo ou sendo trocada, nos últimos anos, por outra concepção, que vem sendo designada modelo da competência, mais abordada na área das ciências humanas/ psicologia.

De acordo com Manfredi (1998), as expressões qualificação e competência, parecem ter matrizes distintas. A noção de qualificação está agregada ao repertório teórico das ciências sociais, ao passo que o de competência está historicamente ancorado nos conceitos de capacidades e habilidades, constructos herdados das ciências humanas da psicologia, educação e linguística.

Manfredi (2002) explana a existência de diversas concepções que perpassam a formação profissional:

... há desde as que consideram a Educação Profissional numa perspectiva compensatória e assistencialista, como uma forma de educação para os pobres, até aquelas centradas na racionalidade técnico-instrumental, as quais postulam uma formação voltada para a satisfação das mudanças e inovações do sistema produtivo e dos ditames do atual modelo econômico de desenvolvimento brasileiro, além de outras orientadas pela idéia de uma educação tecnológica, numa perspectiva de formação de trabalhadores como sujeitos coletivos e históricos. Esta orientação postula a vinculação entre a formação técnica e uma sólida base científica, numa perspectiva social e histórico-crítica, integrando a preparação para o trabalho à formação de nível médio. Nessa mesma linha, há concepções que entendem a formação para o trabalho como uma das dimensões educativas do processo de formação humana. A Educação Profissional, como direito social, é assim dimensão a ser incorporada aos projetos de escolarização de nível fundamental e médio dirigidos aos jovens e adultos pertencentes aos grupos populares. ( p. 57).

Larangeiras (2002) aponta o problema da polissemia do conceito, pela ausência de consenso quanto aos critérios para se definir o conceito, pondera quanto a considerar qualidades/habilidades do trabalhador ou os requisitos/propriedades do posto de trabalho e quanto a discordâncias sobre como se medir a qualificação.

E de acordo com Belloni et al. (2000) existe um vínculo entre a qualificação profissional e a política econômica, e esta poderá assumir um papel compensatório ou reparador quando tal política provocar desemprego em massa e for excludente, ela virá para reduzir os danos produzidos, e assim terá impacto reduzido sobre sua capacidade neste contexto, uma vez que são questões estruturais para além das competências ou qualificação do trabalhador.

O conceito de capital deixou de estar associado apenas aos meios de produção tradicionais e o investimento no ser humano passou a ser assunto recorrente, nas últimas décadas. O homem passou a ter seu próprio capital, o conhecimento. O capital humano veio como prioridade política e econômica com o propósito de resolver os problemas oriundos da crise do capital<sup>19</sup>. Para isso, o

---

<sup>19</sup> Várias são as crises cíclicas do capital e o preço em termos de degradação do trabalho assalariado e as lutas da classe trabalhadora. Não cabe aqui trazer essa longa história feita de revoluções,

Estado teve que assumir a incumbência de modificar os sistemas educacionais e a política de trabalho, emprego e renda a fim de formar mão de obra qualificada que garanta o desenvolvimento dos países segundo a lógica capitalista.

#### **4.1.1 Teoria do Capital Humano**

A educação, e, por conseguinte a formação profissional do trabalhador historicamente vem se estruturando conforme as demandas impostas pelos modos de produção do capital assumindo, conseqüentemente, predicados bastante parecidos aos desenvolvidas no âmbito econômico.

É notório que o investimento no trabalhador, na sua educação e formação, é fundamental, independentemente dos ciclos econômicos. Na atualidade o déficit de qualificações e a necessidade de expansão da Formação Profissional são temas em pauta. A empregabilidade encontra-se estreitamente associada ao nível de qualificação, competências e conhecimentos que os indivíduos adquirem, bem como às oportunidades e capacidades disponíveis para essa aquisição. Ficando perceptível que trabalhadores com habilitações reduzidas se encontram mais vulneráveis às fragilidades do mercado. Assim, torna-se imprescindível o investimento em conhecimento para que seja possível ampliar as chances de modo a sobreviver às crescentes mutações que se avizinham constantemente.

A teoria econômica reconheceu que o Capital Humano é um ponto decisivo para explicar as diferenças no patamar de desenvolvimento das economias dos países e que a defasagem de competências e educação associadas a trabalhadores com escolaridade reduzida, constitui como um obstáculo para o desenvolvimento econômico.

A teoria do Capital Humano surgiu baseada em discussões da disciplina Economia da Educação, ofertada pela Universidade de Chicago, na década de 1950. Nesta disciplina, um dos objetivos apresentados era a tentativa de explicar o ganho de produtividade como fruto do fator humano na produção, num momento de crise nas sociedades capitalistas como uma estratégia para resolvê-la. O caminho seria um maior investimento no indivíduo para se obter uma maior produtividade.



E esse investimento vai para além do campo educacional, a teoria destaca o investimento no indivíduo tanto como produtor, como consumidor, pois, o importante na lógica do capital, especificamente, para a teoria do capital humano, é a inserção do homem, mesmo que este não perceba que todo este processo é uma estratégia para disfarçar as injustiças e desigualdades presentes no sistema capitalista.

Uma teoria bem quista, principalmente, pois tinha o propósito de resolver a crise econômica atravessada pelos países capitalistas, já que afirmar que a mobilidade social estaria ligada a ter maior escolaridade.

A ideia de Capital Humano, discutida pelo economista Theodoro Schultz (1961) partiu da sua percepção de que os conceitos por ele utilizados na avaliação de capital e trabalho não eram apropriados para explicar aumento de produção. No entanto, ele apontava que nos Estados Unidos existia um intenso investimento individual, feito por parte de pessoas em si mesma, que repercutia no crescimento econômico, correspondendo a um “capital humano”, fruto do investimento em educação. Nessa perspectiva, o autor define capital humano como a soma de investimento de uma nação ou indivíduos realizado na expectativa de retornos extras no futuro.

A Teoria do Capital Humano mais na frente foi elaborada e publicada por G. Becker, em 1964. Ela surge como uma teoria de formação, estabelecendo uma relação positiva entre o nível de educação e a produtividade. Isto é, o trabalhador tem características pessoais, contraídas no decorrer de sua vida, através da educação e formação, seja ela formal, informal ou não formal, que contribuem para um acréscimo da produtividade que, por conseguinte, eleva os rendimentos auferidos no seu ciclo de vida ativa.

Becker extrai então um duplo benefício do investimento em capital humano, o benefício individual ligado aos rendimentos ganhos e o benefício social relacionado ao aumento da produtividade que, por conseguinte trará aumentos na economia de um país. Nessa perspectiva, o capital humano é avaliado como um fator que faz ou não com que o país atinja crescimento do produto em longo prazo (Becker, 1993).

O estudo da importância da educação como fonte de capital humano para explicação do crescimento econômico foi estimulado por Mankiw, Romer e Weil (1992). Consideram o capital humano como fator de produção acumulável,

mostrando ser possível explicar de forma mais rigorosa as diferenças de rendimentos entre países.

Aghion e Howitt (1998) consideram duas abordagens fundamentais que possibilitam modelar e analisar a relação entre educação e o crescimento econômico. De acordo com Lucas (1988), uma que se baseia na ideia do crescimento econômico estar ligado com a acumulação de capital humano. Nesta perspectiva as taxas de crescimento dos países tem haver com as diferenças existentes entre as taxas às quais estes acumulam o capital.

A outra abordagem utilizada pela literatura Shumpeteriana do crescimento, fundamentada por Nelson e Phelps (1966), assegura que o crescimento decorre da bagagem de capital humano, que, por conseguinte afeta a capacidade de inovação relativamente a países mais desenvolvidos. E, portanto, as diferenças entre taxas de crescimento dos países devem-se às diferenças entre acúmulo de capital humano e a capacidade dos países gerarem progresso técnico.

Na década de 1990, percebe-se que houve uma adequação do pensamento de Schultz e de sua teoria, sobretudo, a reestruturação do modo de produção capitalista. O entendimento seria que a teoria do capital humano passa necessariamente pela compreensão da relação entre o pensamento de Schultz e as relações entre trabalho e educação. Schultz (1973) define capital humano, como sendo o investimento dos indivíduos em educação, treinamento e pesquisa, investimento esse associado ao aumento de produtividade.

Deste modo, para Schultz, é fator importante para o desenvolvimento econômico o aumento de investimento no capital humano. Podendo aumentar os ganhos produtivos do trabalhador. Schultz (1973) reforça ainda que mesmo tendo a consciência de que as pessoas eram partes integrantes da riqueza das nações, não aceitavam o investimento no homem como fator de produção, pois tal fato está relacionado aos valores morais e as crenças culturais de cada um. Nesta perspectiva, entendemos que Schultz (1973) defende que o conceito clássico de capital deveria ser ampliado, no propósito de abarcar a realidade relativa ao capital humano.

Cada indivíduo iria desfrutar o quanto adquiriu em aprendizados e capacidades de trabalho, capital de propriedade particular do trabalhador. Por isso a lógica de resultar da educação redistribuição da renda e o desenvolvimento econômico.

De acordo com Amato (2008) existe uma relação próxima entre o desenvolvimento econômico e o educacional, onde o crescimento econômico está atrelado ao desenvolvimento tecnológico que demanda por trabalho qualificado e justamente a educação é que incrementa a produtividade do trabalho. O avanço tecnológico diminui os postos de trabalho com baixo nível de qualificação.

Isso faz com que se demande por mais escolarização desta população, e, por conseguinte aumenta-se tempo de permanência no sistema educativo, trazendo assim benéficos para a sociedade e seus indivíduos qualificados, elementos estratégicos, assegurando então o processo de inovação produtiva e empresarial (Llorens, 2001).

#### **4.1.2 Reflexão: limites da Teoria do Capital Humano**

Alguns estudiosos dedicaram atenção especial ao trabalhador/indivíduo como detentor do seu próprio capital, em suma, as perspectivas adotadas apontavam a educação como um fator determinante do crescimento ou não do ser humano. Os estudos deles tiveram desdobramentos, porém sempre teve destaque à valorização do capital e a extração da mais valia. A visão do trabalho qualificado através da educação como acelerador da produtividade e crescimento dos lucros ainda é presente nos dias de hoje. E para Frigotto (2008), isso aliado a uma extrema valorização da educação, que reforça os meios de produção, fortalece as relações de trabalho, mas pode ter uma visão reducionista quando se tenta explicar e chegar ao desenvolvimento e a igualdade social, seguindo um caminho tortuoso em que a educação, considerada fator essencial para o desenvolvimento e distribuição de renda, se transmuta pelo fator econômico, decisivo no acesso, permanência e resultados alcançados na escola.

De acordo com Frigotto (1999), nesta perspectiva, o sistema capitalista tem a educação como um instrumento na engrenagem que gera valor. E, além disso, passa a ser o fator que esclarece as diferenças de capacidade de trabalho, de produtividade e de renda. Sendo assim, macroeconomicamente, a teoria do capital humano pode ser concebida como instrumento que amplia o poder de competitividade, e, por conseguinte acobertar ou vence dívidas econômicas e sociais assumidas, promovendo então o desenvolvimento do país que a adota.

No entanto, para Frigotto, microeconomicamente, esta teoria pode ser tanto de ascensão, como de marginalização do indivíduo. Tendo assim uma responsabilização única e exclusivamente do indivíduo quanto ao seu sucesso ou derrota no mercado de trabalho, pois é o indivíduo que tem que investir em seu capital humano. Isso, desvia outros elementos importantes que temos de ponderar ao conferir a responsabilidade do sucesso profissional apenas ao trabalhador.

Existem várias questões que limitam a pessoa a ter o acesso à educação e, por conseguinte, se qualificar, em 2014, dos 158 milhões de brasileiros de 15 anos de idade ou mais que foram entrevistados sobre a frequência a curso de qualificação profissional, apenas 3,4 milhões (2,2%) cursavam essa modalidade. No entanto, 40,2 milhões de pessoas disseram ter interesse nesse tipo de educação (PNAD 2014 - Suplemento Educação Profissional).

Dentre os motivos apresentados para não terem feito curso de qualificação profissional está a dificuldade para conciliar com o trabalho ou as atividades domésticas, citada por 34,4% das pessoas. Além disso, 26,8% disseram que não tinham condições de pagar o curso e 20,8% informaram que não existia o curso desejado ou a vaga na localidade onde moravam, enfim são tantas situações que buscam explicações e que talvez possamos explicar, a partir da crítica de Frigotto. São questões como condições financeiras em custear um curso, de saúde, de disponibilidade na região, de locomoção, de qualidade no ensino disponível, enfim muito outros elementos que fogem do gerenciamento direto do indivíduo.

Segundo Frigotto (1999), há um movimento circular na educação onde a educação que é tida como instrumento de promoção individual com mobilidade social e de desenvolvimento econômico para a ser determinada justamente pelo 'fator econômico', que passa a afiançar o acesso e a permanência na trajetória escolar com rendimentos positivos, "o movimento se dá exatamente na tentativa de encontrar, no mundo da imediatividade empírica, de forma cada vez mais rigorosa, elementos que sustente os supostos" (1999, p. 51).

Com vimos, a partir de alguns dados apontados, podemos perceber que não devemos atribuir o fracasso de um indivíduo apenas na sua vontade ou não para investir em capital humano. Diversos fatores importantes precisam ser considerados e a teoria do capital humano não considera por se atentar apenas aos dados econômicos e a demanda da burguesia. Temos que ter atenção ao discurso

de valorização da educação e não deixar ser apenas um mito do capitalismo, que se utiliza para justificar as disparidades sociais.

A formação profissional, adquirida por intermédio da escola e de cursos de qualificação continuamente é deverás importante, e mais uma ferramenta adotada pelo trabalhador para o enfrentamento das adversidades encontradas no mercado e para o melhor desenvolvimento de seu labor. Contudo, a crítica estabelecida por Frigotto (1999) é justamente na contradição da ideia de que mais formação significa mais trabalho, na venda da sua força de trabalho o sujeito teria a liberdade de escolher o trabalho que deseja, contudo, se não encontrar a culpa seria do indivíduo.

O indivíduo é responsabilizado pela desigualdade social, por sua baixa formação, por sua baixa empregabilidade, o que na atualidade conhecemos como meritocracia<sup>20</sup>. E não podemos ser redundantes e muito menos esquecer também como a política de trabalho, emprego e renda vem sendo desenvolvida no país.

Destacamos uma reflexão acerca desta teoria, pois a mesma teve seu discurso muito presente na construção da política educacional e nos programas/projetos de qualificação profissional no Brasil, visto que a teoria do capital humano é indissociável ao sistema econômico capitalista e ideologicamente ao neoliberalismo. A crítica perpassa pela concepção que se tem de educação voltada para atender as demandas do mercado, sem considerar a formação integral do indivíduo, pela sua fragilidade conceitual e superficialidade em tratar a educação como salvadora de todos os infortúnios e esquecendo de ponderar os aspectos culturais, econômicos, políticos, sociais, bem como a própria política de trabalho, emprego e renda.

## 4.2 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO BRASIL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Neste tópico oferecemos suporte necessário para que se possa compreender as origens e a configuração atual da formação e qualificação

---

<sup>20</sup> Pelo dicionário temos que: Meritocracia: (do latim mereo, merecer, obter) é a forma de governo baseado no mérito. As posições hierárquicas são conquistadas, em tese, com base no merecimento, e há uma predominância de valores associados à educação e à competência.

E logo em decorrência: Mérito: s.m. Aquilo que faz com que uma pessoa seja digna de elogio, de recompensa; merecimento. Qualidade apreciável de uma coisa, de uma pessoa. O que caracteriza a ação de merecer honras ou castigos; merecimento: condenado pelos seus méritos; prêmio recebido pelos seus méritos.

profissional no Brasil, com seus avanços e retrocessos, com seu percurso e regulações, permitindo descrever os limites de ordem política, econômica, social e cultural cerceantes ao seu desenvolvimento enquanto política pública no Brasil.

Para tanto, começemos pelo período colonial brasileiro, que teve sua mão de obra escrava composta de algumas ocupações de modo manual com uso da força física. Os escravos não tinham a qualquer educação que possibilitasse o aprendizado e exercício de qualquer outra atividade; No entanto tinham-se os homens tidos livres e a estes sim competia aprender as profissões por meio das Corporações de Ofício, com normas rigorosas e restritas. E então tivemos no Brasil os primeiros momentos de constituição de uma educação profissional, embora excludente e discriminatória com distinções claras entre o trabalho escravo e o trabalho exercido pelos homens livres.

Neste período colonial, a coroa portuguesa tinha enorme resistência em implantar um processo industrial no Brasil que era contrassenso a economia extrativista. Somente em 1808 com a vinda de D. João VI, é que nosso país inicia um processo de desenvolvimento industrial e então é retomado o setor de aprendizagem profissional, inaugurando-se uma nova era que começa a se solidificar (Santos, 2000, p.207).

Nessa época, para Saviani (2007), se tinha uma carência de mão de obra em algumas atividades, e por isso fez-se ensino compulsório de ofícios utilizando inclusive jovens e crianças tidas como 'desvalidas'. Os locais de ensino e trabalho aconteciam no interior dos arsenais militares e da marinha, onde eram internados e colocados para trabalhar por um tempo até se tornarem livres e escolher onde, como e para quem trabalhar. Paralelo a esse ensino ocorria também o processo de letramento e ensino primário. Depois esse ensino e aprendizagem de ofícios e o trabalho passaram a acontecer dentro dos estabelecimentos industriais que eram tidos como Escolas de Fábrica que se tornaram referência posteriormente para as unidades ensino profissional no Brasil.

Com a Independência, em 1822, sua constituição trouxe de maneira implícita o ensino profissional, traçando nova orientação que veio a influenciar as formas que essa modalidade de ensino tomou no futuro. O ensino de ofícios manteve-se no mesmo modelo, de um lado ocupações para os pobres e desvalidos e do outro instrução para a elite.

Com a produção manufatureira avançando, temos o surgimento das sociedades civis que receberam a denominação de Liceus, e estes criaram suas escolas de aprendizagem, com recursos próprios e públicos posteriormente, os Liceus absolveram o 2º grau da instrução pública (Saviani, 2007). No entanto, ainda mantinha-se discriminação com a mão de obra escrava e seu ensino fundamentava-se em uma ideologia direcionada em conter o desenvolvimento de ordens contrárias à ordem política.

Com o advento da República, ainda nas primeiras décadas, de acordo com Nosella (1998), a educação teve conquistas pequenas, buscando principalmente, democratizar o ensino primário, e o sistema criado foi insuficiente e indiferente ao mundo do trabalho. Existia uma parcela expressiva da sociedade que era analfabeta, não tinha participação política, era moradora dos subúrbios, e vendia uma mão de obra pouco qualificada nas indústrias, sendo assim explorada no sistema de produção, apartada do capital.

Contudo, segundo Romanelli (1998) passamos nesse período por um intenso processo de urbanização, resultado da industrialização, com uma nova demanda social de educação, também por conta dos setores secundários e terciários da economia. Em meio a isso se tem criação, em 1909, de 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, em diferentes regiões, para ofertar à população o ensino profissional primário e gratuito, mas ainda assistencial e de ordem moralista.

Para Kuenzer (2007), estas escolas viam com um viés de moralizar a formação do caráter pelo trabalho e antes mesmo de acolher às demandas de um desenvolvimento industrial quase inexistente. Esta rede de Escolas de Aprendizes e Artífices não teve qualidade e resultados esperados para um ensino profissional voltado a atender o setor industrial, tanto por questões de estrutura, cobertura como também falta de profissionais qualificados para sua operacionalização. Para além de todos os entraves, o modelo de Ensino Profissional pensado para a implantação da rede de ensino técnico-profissional foi se consolidando como precursor da Rede de Escolas Técnicas do Brasil.

A organização da Rede de Ensino Técnico-Profissional tem sua origem na última década da Primeira República quando houve a preocupação em raciocinar e alterar os padrões de ensino e cultura das instituições escolares em suas modalidades e níveis. E foi dada ênfase à escolarização, como forma de vencer o analfabetismo, considerado um dos grandes problemas nacionais. Quanto a

Educação Profissional, reforçou-se a ideia de regeneração e formação das classes menos favorecidas social e economicamente.

A partir de 1930, Saviani (2007) afirma que a política educacional, vinha para atender demandas do processo de industrialização e urbanização, que exigiu mudanças nas concepções do ensino profissional para a formação da força de trabalho. A Educação Profissional foi lembrada nas Reformas Capanema de 1942 e 1943 que teve, por conseguinte a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e a normatização do ensino industrial, secundário e comercial.

No tocante a Reforma Capanema de 1942, foram incluídos, no seu escopo, um leque de cursos profissionalizantes para contemplar vários ramos profissionais, tanto dos setores secundário como terciário, e escolas e cursos vieram expressivamente com a finalidade sem que a conclusão desses cursos habilitassem para o ingresso no ensino superior. Em Face disso, Kuenzer (2007) reforça haver uma ‘dualidade estrutural’, com demarcações acerca da trajetória educacional, onde para as elites se tinha as carreiras universitárias e aos demais trabalhadores os cursos profissionalizantes com formação da mão de obra manual e mecânica do aprender a fazer, voltada aos jovens pobres.

A elite competia às atividades intelectuais, que envolvesse o ensino das ciências e humanidades, ao ensino superior. Contudo, o sistema de ensino não possuía a infraestrutura necessária à implantação, em larga escala, do ensino profissional exigido para atender o desenvolvimento que se instalava.

Nesse cenário a indústria demandava de modo rápido e prático um operariado com formação básica. E, para atender a questão desta mão de obra, o Governo instituiu paralelo ao sistema oficial (que era de responsabilidade do Ministério da Educação e Saúde), outro sistema de ensino, organizado em convênio com as indústrias mediadas pela Confederação Nacional das Indústrias, instância máxima de representação das mesmas, portanto de controle patronal. Tem-se então a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), através do Decreto-lei 4.048 de 22 de janeiro de 1942, a instituição designada a organizar e administrar escolas de aprendizagem industrial em todo o país. Ofereciam justamente um ensino rápido, com formação básica, prática, realista, objetiva voltados para os aprendizes menores. Outros cursos de formação continuada para os trabalhadores também eram oferecidos pelo sistema de escolas do SENAI, que depois também passaram atender outras áreas e tiveram seus serviços ampliados.



Assim o conhecido “Sistema S” foi lançado e, por conseguinte, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) acabaram assumindo a criação de uma política da Educação e Formação Profissional que atendia seus interesses, sem a interferência dos trabalhadores, sindicatos ou do Estado (Weinstein, 2000).

Em 1943 foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) e mais na frente a essas duas instituições serão agregados o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional (SENAR) em 1991, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT) em 1993 e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) em 1998 que, junto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) instituído em 1990, formam o Sistema S. Este sistema de formação profissional estrutura-se como uma rede paralela ao sistema de formação público, para o atendimento das necessidades imediatas do setor industrial e comercial, que se expandiam (Guilhon, 2005).

Percebemos então até aqui que a qualificação profissional desde a década de 1940 esteve sendo realizada pelo sistema S, que veio sendo independente em relação ao Ministério do Trabalho. Para Guilhon (2005), por não se ter um sistema de relações de trabalho que possibilitasse o controle público e a negociação coletiva na definição dos conteúdos das funções, explica em parte o baixo envolvimento do Ministério do Trabalho nas questões de qualificação profissional. E mesmo com o surgimento do SINE, as entidades do sistema S permaneceram sendo as principais executoras de qualificação, além de incluir as próprias empresas. Em meio a tudo isso, até pelo menos 2008, como podemos ver mais a frente, as funções do Sistema S continuaram do mesmo jeito.

Posteriormente a criação do SENAI, o Decreto-lei 4.984 de 21 de novembro de 1942, regulamentou a criação de escola ou sistema de escolas de aprendizes de responsabilidade das empresas que tivessem mais de 100 trabalhadores. Eram custeadas pelas empresas, podiam se articular com o SENAI e tinha como objetivo dar formação profissional aos seus aprendizes e formação continuada de aperfeiçoamento e especialização aos seus trabalhadores.

De acordo com Saviani (2007), é nesse momento que se inicia a organização das Escolas Técnicas Federais. Ao lado do “Sistema S”, as Escolas Técnicas se tornam outra fonte de formação de mão de obra qualificada e são vinculadas ao sistema educacional formal das redes federal, estaduais e municipais.

Estas têm cumprido um papel importante na formação de quadros técnicos de nível médio, formando técnicos especializados para a indústria, comércio, além da formação de profissionais técnicos o setor agropecuário, por meio das escolas agrícolas. Desse modo, enquanto o Sistema S forma os operários especializados, as escolas técnicas formam o quadro funcional de nível médio.

Já no Governo Militar, em 1971, percebe-se uma tentativa de reforçar a política de Ensino e Formação Profissional – EFP ao implementar uma nova estratégia para tornar o treinamento profissional uma parte compulsória da educação secundária, com educação de nível médio sendo profissionalizante para todos. (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 5.692, de 11 de agosto de 1971, art. 5/6). Para Cunha (2014), nesse período a educação é percebida a partir da simbiose Estado-capital e tida como meio de regeneração moral do indivíduo e da sociedade. Isso também tinha como objetivo eliminar o dualismo entre escola secundária e escola técnica, mas acabou se restringindo mais as escolas públicas, as particulares ainda tinham como foco o ingresso à universidade.

No entanto, com pressões para uma educação de alcance mais amplo, focado no ingresso na universidade fez o governo federal retroceder, emitindo um decreto lei (7.004) em 1982, que retrocedia à tentativa de integrar o treinamento profissional no sistema educacional brasileiro.

Face ao cenário, o ‘Sistema S’ mostrou-se incrivelmente resistente frente às mudanças que os militares planejaram introduzir na política de EFP brasileira. Sendo que, ao auxiliar os Estados a implementar um aparato técnico para as escolas, o Governo dos Militares também propiciaram modificações significativas, pois as Escolas Técnicas de nível médio (Etecs) e as Faculdades de Tecnologia (Fatecs) cresciam em número até mesmo com a saída deste governo.

Com o processo de redemocratização do regime, para Saviani (2007) tiveram transformações importantes no desenho da organização curricular da educação profissional de nível técnico e do ensino médio regular e acréscimo da rede de escolas técnicas federais, apenas o Sistema S permanecia da mesma forma.

Em 1996 a nova LDB nº 9.394, configura o Ensino Médio como fase final da Educação Básica. E nesta mesma normativa o aluno pode optar entre o Ensino Médio como aprofundamento do Ensino Fundamental, ou pelo Ensino Médio Técnico Profissionalizante. Em 1997 tem mudanças na Educação Profissional,

definindo os níveis: básico (independente da escolaridade), o técnico (egressos do ensino médio) e tecnológico (cursos de nível superior na área tecnológica). Para Frigotto (2005), essas mudanças buscaram uma mediação da educação conformada às novas formas do capital globalizado e de produção flexível.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o mesmo decretou a separação da organização curricular de educação profissional de nível técnico com relação ao ensino médio regular e condicionou a expansão das escolas técnicas a parcerias com municípios e iniciativa privada. Essa medida foi revogada quando Luiz Inácio Lula da Silva regulamentou os artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que tratavam da educação profissional (art. 39) e da educação profissional técnica de nível médio (art. 40 e 41), em 2004 e autorizou o governo federal a expandir as escolas técnicas federais, e o setor privado, o número de unidades técnicas descentralizadas e O resultado dessa medida é que o número de escolas técnicas federais no Brasil aumentou expressivamente, de fato, durante um período, mas atualmente vem passando contingenciamento de recursos.

Ainda, em 2004, foram instituídas três formas de articulação da educação profissional técnica com o ensino médio (integrada, concomitante e subsequente), e teve a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho, após sua conclusão (LDB, art. 6).

Retomando um pouco o tempo, programas relacionados à qualificação dos trabalhadores foram implementados de forma complementar as Escolas Técnicas e ao Sistema S. Com a indústria tendo seu desenvolvimento acelerado, a necessidade por mão de obra especializada aumenta e para acompanhar demanda surge, em 1963, o Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra (PIPMO), com o Decreto nº 53.324. De acordo com Cacciamali (1985), o programa se propunha a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de profissionais por meio de escolas, nas próprias empresas e em cursos volantes.

E como a economia brasileira não se restringia à indústria, com outros setores também em desenvolvimento e com exigência de pessoal capacitado, o Ministério da Educação e Cultura – MEC buscou ampliar o alcance do PIPMO a partir de 1971 a fim de ofertar trabalhadores qualificados aos demais setores da economia também.

Este programa ficou sob gerência do MEC até 1975 quando assim migrou para o Ministério do Trabalho, passando a executar programas de qualificação,

aperfeiçoamento e de especialização. No ano seguinte o governo mudou o Conselho Consultivo de Mão de Obra para Conselho Federal de Mão de Obra (CFMO), com composição tripartite (governo, trabalhadores e empregadores). Tendo assim atribuição de estabelecer as normas e diretrizes da política nacional de formação profissional, como proposições de medidas de estímulo e desenvolvimento desta política (Campino, Cacciamali e Nogami, 1985).

Já em meio à crise que assolava na década de 80, que atingia desempregos nunca vistos antes, o governo, por meio do CFMO, elaborou uma política nacional de formação de mão de obra, com execução através dos planos dos órgãos executores, como SENAI, SENAC, SENAR, PIPMO e as Empresas. Estes planos tinham o propósito de cooperar com o aumento da produtividade e renda do setor informal, estímulo a iniciativa privada para formação profissional de seu quadro, fora ofertar formação profissional aos desempregados ou aos trabalhadores menos favorecidos que inclusive almeja-se mudar de ramo. No entanto, a estrutura de formação profissional não conseguiu garantir acesso a trabalhadores. (Guilhon, 2005).

Para Guilhon (2005), com as transformações sentidas no mercado de trabalho, principalmente por conta do aumento do desemprego, e pelo o movimento de reestruturação produtiva nas empresas, o Ministério do Trabalho passou a enfatizar a política de qualificação profissional.

E nessa perspectiva, mais na frente a lei nº 8.900/94 previu a utilização de recursos do FAT para atividades de qualificação profissional E com a alocação desse recurso para programas de qualificação profissional, o mesmo pode ser destinado aos trabalhadores em geral, e não apenas àqueles que requeriam o seguro-desemprego.

Com isso, criou-se, em 1995, o Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor (Inicialmente o programa foi denominado de Plano Nacional de Educação Profissional, sendo depois alterado) elaborado pelo MTE. O programa percebia questão do desemprego como resultado da reestruturação produtiva que tinha trabalhadores com baixa qualificação profissional, dificultando suas possibilidades de emprego já que se tinha uma exigência de um trabalhador mais qualificado e flexível.

O Planfor tinha como meta, gradativamente, movimentar e articular o contingente de instituições de educação profissional, que se tinha no Brasil, para

qualificar e requalificar 20% da população economicamente ativa, a partir de 1999. E, de acordo com o Ministério do Trabalho, além dos beneficiários do seguro-desemprego, procurava atingir os desempregados ou com risco de perda do emprego, os beneficiários dos programas de geração de emprego e renda, os trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal e os segmentos populacionais em risco ou desvantagem social, do meio urbano ou rural, com maior atenção para adolescentes, jovens, mulheres e idosos.

O Planfor era composto por duas modalidades para sua operacionalização: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias. Os PEQs eram executados por meio de convênios celebrados entre Ministério do Trabalho e Emprego e Secretarias Estaduais do Trabalho ou congênere, que tinha a incumbência da coordenação, com homologação feita pelas Comissões Estaduais de Emprego (Guilhon, 2005).

A segunda modalidade era através de Parcerias nacional ou regional abarcava diretamente a rede de educação profissional, como o sistema S, sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal, as universidades públicas e privadas, os sindicatos de trabalhadores, as escolas e fundações de empresas; e as organizações não governamentais que prestavam serviço na área (MTE, 2001).

Sua meta ambiciosa ficou longe de ser alcançada, mas apesar disso, foi uma política que reuniu em torno de si os mais diferentes atores na sua defesa, o que fez com que ela se sobressaísse como a principal medida, na época, frente ao desemprego, com poucas vozes críticas à insuficiência da mesma frente ao tamanho e a natureza do problema. No final teve dificuldades na administração, transferência de recursos/ desvios e redução de carga horária.

Em meio a isso, no início de 1998, com a taxa de desemprego aberto atingindo quase o dobro da taxa do início da década, o governo constituiu uma Força Tarefa com o objetivo de apresentar propostas para o enfrentamento da questão com medidas de curto, médio e longo prazo.

Essa força tarefa apresentou um relatório final com dois conjuntos de propostas na área do trabalho: uma era a reforma trabalhista (aliadas à reforma tributária e da previdência social), com caráter estrutural, servia para adequar o mercado de trabalho ao novo cenário, que como vimos anteriormente só se concretizou em 2017; e tinha as programáticas, de curto prazo, onde se situavam as políticas de trabalho, emprego e renda, que vinham com orientações de maior

focalização de suas ações em públicos específicos, realização de serem feitas avaliações e de maior integração com outras políticas e instituições (MTE, 2001). De acordo com Guilhon (2005), para qualificação profissional ficou a missão de maior integração com a política trabalho, emprego e renda, com o intuito de ter mais eficiência e eficácia; focar nos grupos mais vulneráveis que tenham dificuldades de inserção no mercado; e definir metas de colocação dos educandos desempregados para as entidades executoras, servindo como parâmetro para avaliação do desempenho das entidades envolvidas.

Nesse embalo, Plano Nacional de Qualificação (PNQ) substituiu o Planfor, em 2003. Seguindo as recomendações caminharam na direção de maior integração entre as várias políticas de mercado de trabalho a implementação do Planfor, depois o PNQ, completou a introdução dos instrumentos clássicos de um sistema público de emprego, compondo-se com o seguro-desemprego e a intermediação de mão de obra.

O PNQ aumentou o controle e, por conseguinte seu monitoramento; deu uma repaginada na metodologia, estabelecendo-se carga horária mínima (que teve sua ampliação) e conteúdos pedagógicos específicos, ganhando também importância a certificação profissional.

O Plano contou com três eixos de execução: os Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional – Planseqs (voltado para o atendimento das demandas de qualificação de estados, municípios e consórcios intermunicipais, diferenciando-se dos antigos PEQs pela ampliação da execução para os municípios.), os Projetos Especiais (direcionado para o desenvolvimento de metodologias na educação profissional) e os Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional – Planseqs (buscaram atender as demandas dos processos de desenvolvimento regional e local, no que tange as cadeias produtivas e arranjos produtivos locais).

De acordo com Fidalgo (2005), o PNQ introduz o conceito de qualificação social e profissional, visando a formação integral do trabalhador e o desenvolvimento das habilidades que o trabalho exige. No entanto, não afiança que isso possa mudar o quadro, fazendo com que o PNQ caia nos erros do Planfor, dado a imprecisão na definição das demandas.

A ênfase que as atividades de formação e qualificação profissional adquiriram a partir dos anos noventa pode ser entendida por conta das intensas

mudanças organizacionais e o ingresso de equipamentos e máquinas com tecnologia que interferiram diretamente sobre o emprego. Essas novas tecnologias requerem menos mão de obra e passam a exigir maior escolaridade e/ou um maior preparo ou requalificação dos trabalhadores. As empresas aumentaram seu grau de exigência, aqueles com maior experiência e escolaridade dentre o grande contingente de desempregados. Dentro disso é inegável que, à primeira vista, a questão da qualificação sobressaísse e ganha importância para além de suas possibilidades reais de transformar a realidade-econômica.

De acordo com Cardoso (2006), os cursos de qualificação aumentaram no decorrer da última metade da década de 1990 sem realização de um diagnóstico concreto sobre as demandas por qualificação que o mercado exigia. A oferta dos cursos ocorria mais pela oferta existente, a partir das entidades de educação profissional, públicas ou privadas, do que pela demanda gerada pelas empresas ou dos anseios do trabalhador.

Para Azeredo (1998) existia uma fragilidade no planejamento e nas Comissões de Emprego, que apenas ratificavam os planos, sem exercer maiores atuações quanto à fiscalização e definição das prioridades de qualificação, até mesmo pela sua própria capacidade, inexperiência ou falta de informações.

Podemos perceber isso inclusive nos dias de hoje escutando relatos em nossa pesquisa, em que o órgão gestor da Prefeitura ressalta que muitas vezes os cursos ofertados pelo PRONATEC eram decididos de cima para baixo, onde o MEC não abria discussão com a área do trabalho e emprego (e portanto não se tinha leitura de mercado de trabalho local), mesmo alegando ter pactuação nas demandas desses cursos o que ocorria eram muitas vezes que os cursos eram definidos de acordo com a capacidade da entidades ofertantes. E muitas vezes o Conselho Municipal de Trabalho, homologava e de nada adiantava, mas também o mesmo não fiscalizava.

Vale resgatar também a criação em 2005 do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Inicialmente destinado a jovens com defasagem escolar. Este visou reintegrar esses jovens à escola, oferecendo-lhes qualificação profissional e acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. Era subdividido em quatro modalidades: PROJOVEM Urbano (inicialmente sob coordenação da Secretaria Nacional de Juventude e depois passou para o MEC; Projovem Rural (pelo MEC); PROJOVEM Adolescente (pelo Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome); e PROJOVEM Trabalhador (pelo Ministério do Trabalho e Emprego e já teve suas atividades encerradas).

Além do PROJOVEM, o programa federal que era uma extensão da Política Nacional de Juventude, outros ministérios nesse período (o do Turismo; da Cultura; da Comunicação; do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio; do Desenvolvimento Social; etc) desenvolveram e demandaram pontualmente por qualificação profissional. E durante toda essa trajetória descrita, vale o registro que nas esferas estaduais e municipais do país muitos outros programas de qualificação profissional foram e são desenvolvidos com receita própria até hoje.

Para encerramos esse resgate, em 2011, o Governo Federal, cria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC), sob a Coordenação do Ministério de Educação – MEC, que veio retomando gradativamente a missão na esfera federal de coordenar a qualificação profissional, fazendo com que novamente o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) deixasse sua coordenação central. Gradativamente o PNQ (do MTE) com sua abrangência limitada vai encerrando suas atividades.

O PRONATEC tem como um dos propósitos integrar nacionalmente todas as ofertas/demandas de cursos técnicos e profissionais de nível médio, e de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores. Em 2016/17 o governo federal institui também o MedioTec como uma extensão do PRONATEC e disponibilizará uma formação profissional e técnica de forma integrada aos ensinamentos básicos de ensino médio. Contudo, desde a crise política e financeira que afetou o Brasil em 2015, o PRONATEC – assim como outros programas do Governo Federal – contou com cortes no número de vagas.

Em 2017, em Fortaleza, o mesmo atendeu apenas demandas da área do turismo, intermediada pelo Ministério do Turismo, com realizações apenas no formato de Ensino à Distância - EAD.

Em resumo, a trajetória da formação/qualificação profissional no Brasil segue uma vertente de preparação de mão de obra especializada, para fazer frente às demandas do mercado de trabalho formal. Em geral essa concepção deflagrou uma série de políticas educacionais que se preocupavam com a criação de sistemas de formação profissional voltados para atender os anseios e necessidades de setores mais articulados e organizados do capital. Por tempos a economia e a educação trabalharam com a qualificação formal e tinha metas voltadas para



atender determinadas áreas ou setores profissionais, em consonância com a projeção de demanda. A construção da formação e qualificação profissional no Brasil teve enfoque nas teorias do capital humano.

Para Frigotto (2004), desde a década de 50, a relação estabelecida na política educacional com a educação profissional e o desenvolvimento, equivale desenvolvimento com crescimento econômico, sem considerar outros aspectos. Esta visão, amplamente difundido pelos organismos internacionais, maciçamente apoiados pela grande mídia, acaba incutindo nos governos e nas populações pobres dos países periféricos e semiperiféricos a ilusão do pleno desenvolvimento.

Uma qualificação concreta e abrangente terá que estar aliada no ensino geral capaz de dar flexibilidade à formação e atender além das demandas imediatas deste mercado de trabalho. Várias são as mudanças que os processos de trabalho vêm experimentando nos últimos 20 anos e certamente a mudança organizacional e a mudança tecnológica foram dois meios essenciais nesta transformação em curso. Enfim, autores têm uma leitura diferenciada deste processo e desenvolvem hipóteses diversas sobre a qualificação, a desqualificação e a requalificação do trabalho.

#### 4.3 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INTEGRADA E/OU CONDICIONADA AO PROGRAMA SEGURO DESEMPREGO (PSD)

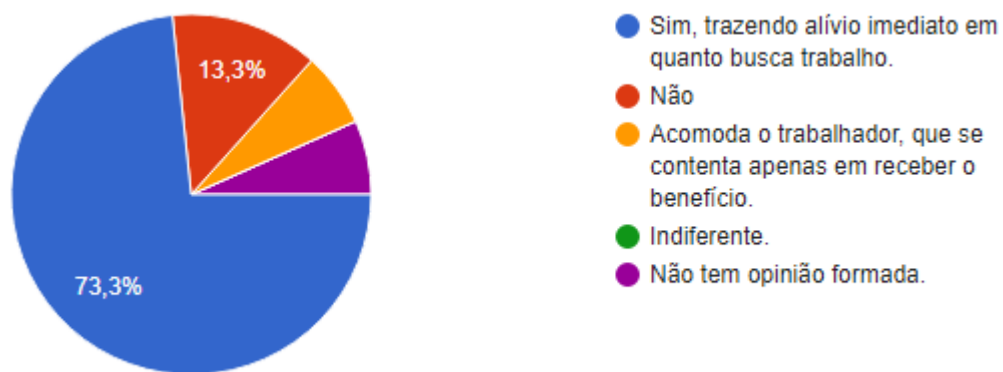
Em consonância com as discussões internacionais no âmbito da OIT, entende-se a Qualificação Social e Profissional como direito e condição indispensável para a garantia do trabalho decente. Como vimos anteriormente a Qualificação atravessou avanços, recuos e trouxe consigo propostas de mudanças.

Neste item iremos discorrer sobre a integração da Qualificação Profissional com as demais Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda mais especificamente aprofundando o condicionamento da Qualificação Profissional para uso fruto de outra programa/projeto, como ocorre com PRONATEC no Programa Seguro Desemprego (um programa de transferência de renda temporária condicionada), que condiciona o recebimento do auxílio financeiro a ter sua mão de obra intermediada ou fazer um curso de qualificação profissional do PRONATEC. Isto foi estabelecido com propósitos explícitos, de contribuir para o aumento das

capacidades das pessoas, tendo em vista o enfrentamento do desemprego, e implícitos.

Em entrevistas realizadas com os trabalhadores requerentes do SD, a maioria avalia com positivo o auxílio dos programas de transferência de renda enquanto estão desempregados. 73,3% dos entrevistados relatam ser imprescindível estes tipos de programas para o enfrentamento do desemprego, que o valor recebido é importante, mas não o suficiente para acomodar o trabalhador.

**Figura 9 – Avaliação sobre os Programas de Transferência de Renda**



Fonte: pesquisa direta (outubro/2017).

Pedimos aos sujeitos da pesquisa para os mesmos avaliarem o que acham de condicionar o recebimento do Seguro Desemprego a fazer um curso profissionalizante e muitos foram os relatos, como:

*“Acho que isso não se aplica mais. Mas quando isso acontecia, eu acho que unia o útil ao agradável. A pessoa se qualificava pra conseguir um emprego melhor.” (TRAB1)*

*“Vejo de forma positiva, desde que o curso seja em uma área da qual o profissional deseje qualificação” (TRAB2)*

*“Não acho interessante obrigar, mas ao mesmo tempo acho interessante, pois atualiza o trabalhador.” (TRAB3)*

*“Interessante, no entanto impede de fazer bicos.” (TRAB4)*

*“Interessante. É um incentivo para fazer o trabalhador voltar a estudar” (TRAB5)*

*“É interessante, mas somente se for gratuito e na área de interesse do trabalhador.” (TRAB6)*

*“Importante. Faz com que o trabalhador não saia do mercado, recicla e tras novas oportunidades. Só não gosto do obrigatório, porque tudo que é obrigado corre o risco de não fluir” (TRAB7)*

*“Legal. Desenvolve mais e fica no currículo.” (TRAB8)*

*“Seria bastante importante pois já seria uma ajuda de custo” (TRAB9)*

E diante destes relatos podemos perceber (apesar de curtos às vezes por receio em prestar informações e ter implicações no seu SD, mesmo sendo esclarecido que não tinha) que no geral a maioria relata a importância que se tem do

trabalhador se qualificar profissionalmente, inclusive como estratégia de se manter mais próximo do mercado de trabalho, reciclagem profissional, incentivo do Governo para com o trabalhador, mas alguns frisaram da importância de aliar os cursos com as demandas de acordo com o perfil do trabalhador e do mercado, como também refletiram sobre a obrigatoriedade e imposição de cima para baixo sobre o fazer sem a vontade. Percebe-se também o desconhecimento por parte de alguns do que realmente de fato se oferece no PRONATEC e, por conseguinte no casamento dos dois Programas.

Também foi perguntado aos atendentes dos SINEs Municipais sobre condicionar o recebimento do Seguro Desemprego a fazer o PRONATEC ou um curso profissionalizante e os mesmos relatam ser uma ferramenta importante de manutenção do trabalhador no circuito do mundo do trabalho, promovendo muitas vezes a reciclagem profissional e abrindo novas possibilidades, contudo acreditam que tudo que é imposto e não parte da vontade do próprio trabalhador pode não gerar os resultados esperados.

O pressuposto desse entendimento que pode ter sido adotado pelo PRONATEC/ Seguro Desemprego é de que os trabalhadores desempregados, por meio do acesso a Qualificação Profissional, ampliariam seu capital humano e, assim, obteriam maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de desemprego.

O entendimento que condiciona a transferência de renda, mesmo que temporária, à exigência de frequência como forma de enfrentar a situação de desemprego, presente no desenho do PSD e em outras políticas de transferência de renda condicionadas, tem sido objeto de várias discussões. Sem ter a pretensão de esgotar esse assunto, passemos, para uma breve caracterização de algumas contestações iniciais que teremos atenção no decorrer da pesquisa.

De acordo com López (2007), o primeiro ponto de entendimento é quando se restringe a qualificação profissional e os respectivos currículos escolares a meros instrumentos que permitem a aquisição de um conjunto de habilidades e destrezas, sob a luz do Capital Humano, que possibilita o indivíduo melhorar sua produtividade na sociedade, tendo assim incremento de suas rendas. Esta teoria, reforça que as capacidades adquiridas são de acordo com os investimentos feitos no trabalho, entendido como capital. E como qualquer tipo de investimento, o que é realizado em si deve trazer um retorno futuro ao seu proprietário. Então a educação na

perspectiva da Teoria do Capital Humano, passa a ser concebida como um bem intermediário.

O entendimento que se tem na teoria do capital humano, para os programas de transferência de renda condicionadas é de que o Estado deve financiar a educação, em especial para os grupos vulneráveis. E nessa linha a resposta será dada pelo aumento de renda desses indivíduos quando tiverem sido capazes de vender sua força de trabalho mais valorizada. Para López (2007), este tipo de entendimento reduz a educação como um investimento o qual será valorizado ou não, ficando a mercê do mercado capitalista.

Para Fonseca (2009), isso faz com que se deixem de lado nos processos educativos a formação da pessoa, num sentido mais amplo, para se valorizar a transmissão de um conjunto de habilidades e destrezas. E justamente nesse ponto é que se observam também críticas a teoria do capital humano relacionadas aos Programas de Transferência de Renda. Não se deve equiparar uma pessoa ao valor do mercado, isso seria desumano.

Para Reimers, Silva e Trevino (2006), incorporar a teoria do capital humano aos programas de transferência de renda pode ser tido como um problema visto que somente a formação escolar, o período que passou na escola (isso se torna pequeno quando se trata sobre a qualidade do ensino) e os diplomas de cursos não são suficientes para formar este suposto capital, outros aspectos também são fundamentais para que se tem um bom desempenho em suas atividades.

A partir de outros olhares, Castel (1998) destaca que as relações entre os indivíduos e a esfera do trabalho têm sido densamente transformadas nas últimas décadas. Na visão deste autor, os chamados trinta anos gloriosos, que compreendem o período do final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de setenta do século XX, caracterizaram-se pelo apogeu daquilo que chamou de sociedade salarial, com crescimento e fortalecimento das formas assalariadas de contratação, sobretudo nas economias capitalistas desenvolvidas do Ocidente, com proteção social garantida pelo Estado.

Para o autor supra referido, a sociedade salarial é uma sociedade de atores coletivos, "o coletivo é quem protege" (Castel, 2010, p.24), são os sindicatos, grandes categorias de trabalhadores, entre outras iniciativas, foram decisivas para a

conquista de vários direitos sociais, como, salário mínimo, proteções trabalhistas no que tange demissões, doenças, acidentes e velhice.

Contudo, mudanças ocorridas na década de setenta, dirigindo-se para formas de produção e de consumo mais flexíveis, abalaram os alicerces da chamada sociedade salarial. Para Castel, os indivíduos do capitalismo pós-industrial terão que conviver com relações cada vez mais aleatórias com o mercado de trabalho e deverão ficar à mercê das redes de proteção social. Sennett (2006) identificou que nesse novo capitalismo não há mais o sentido de "longo prazo", com profundas consequências para a vida emocional das pessoas, dentro e fora do ambiente de trabalho.

Para Robert Castel, sofremos um processo de 'desfiliação social', onde vínculos integradores entre o indivíduo e sociedade, que a vida social se reproduz e se renova, não são mais assegurados pela esfera do trabalho. É fundamental compreender que isso não atinge a todos de maneira indiferenciada, pois tem indivíduos que tiram vantagem de tudo isso.

Entretanto, Castel pondera que a precarização das relações de trabalho tem como efeito trajetórias profissionais marcadas pela incerteza. Vivenciamos um processo amplo que atinge também os mais qualificados, já que a qualquer momento estes poderão oscilar para o outro lado. A dinâmica que recompõe a organização do trabalho e desmorona o emprego estável atravessa o conjunto das situações de trabalho, ainda que afete mais os setores menos qualificados não preservam os mais qualificados. (Castel, 2010, p.139).

Uma expressiva parcela de desempregados qualificados na França sinaliza a magnitude dessas transformações, bem como nos faz um alerta de um novo e sério desafio para o nosso futuro, que é a provável não empregabilidade dos qualificados. Castel recomenda pensar em novas maneiras de lidar com a situação, visto que a lógica das políticas públicas que enfatizam a qualificação como o caminho mais adequado para evitar o desemprego está ameaçada (Castel, 1998, p.520).

Se seguirmos este raciocínio, é possível colocar em dúvida a premissa existente no desenho da integração do Programa Seguro Desemprego e PRONATEC de que a exigência de frequência em um curso seria um fator determinante para romper este cenário. Primeiro, porque a frequência e o diploma não garantem, por si só, maior escolaridade e aprendizado. Segundo, porque a

elevação do nível de escolaridade não será mais garantia para obtenção de emprego nas sociedades atuais, de acordo com este entendimento.

É importante perceber que não se é contrário a políticas que visem ao incremento da qualificação profissional, apenas põe em dúvida a correlação necessária entre ganhos de escolaridade e garantia de emprego, tal como se pode verificar neste trecho:

“Entendamo-nos bem: é legítimo e até mesmo necessário do ponto de vista da democracia, atacar o problema das "baixas qualificações" (isto é, numa linguagem menos tecnocrática, acabar com o subdesenvolvimento cultural de uma parte da população). Mas é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade.” (Castel, 1998, p.521).

De acordo com Célia Kerstenetzky (2009), devemos também levar em consideração a qualidade dos serviços educacionais prestados pelo sistema, por conseguinte os na linha da educação profissional, ao exigirmos a frequência dos beneficiários do Seguro Desemprego, reflexão em cima da efetividade das condicionalidades que só pode ser condicional quanto se tem disponibilidade e qualidade do que é ofertado, e na pesquisa escutamos justamente relatos quanto a esses dois aspectos.

A partir do referencial teórico marxiano, reforçamos que educação e trabalho são categorias que se relacionam e são partes integrantes na constituição do ser social, tendo em mente que é justamente a educação completa o processo de humanização ao repassarmos futuras gerações o conhecimento construído sócio-historicamente. Contudo, vivemos uma era onde a mercadoria faz o papel de elemento organizador da ordem social, e aí este processo de humanização fica comprometido por está se dando sob condições alienadas, com relações entre as pessoas coisificadas, pois na sociabilidade atual o que interessa não é o homem, mais a sua capacidade de produzir mercadorias. A formação social dominante se pautou na exploração do trabalho como moeda de troca, abrindo caminho para um desenvolvimento jamais visto.

Ao condicionar os beneficiários, os Programas de transferência de renda monetária colocam em cheque simultaneamente a difícil decisão entre romper com a noção de direito incondicional, na proporção em que os acordos transformam os beneficiados em co-responsáveis pela superação de suas dificuldades e, do outro lado adotar a estratégia de exigir contrapartidas com a perspectiva de atacar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza.

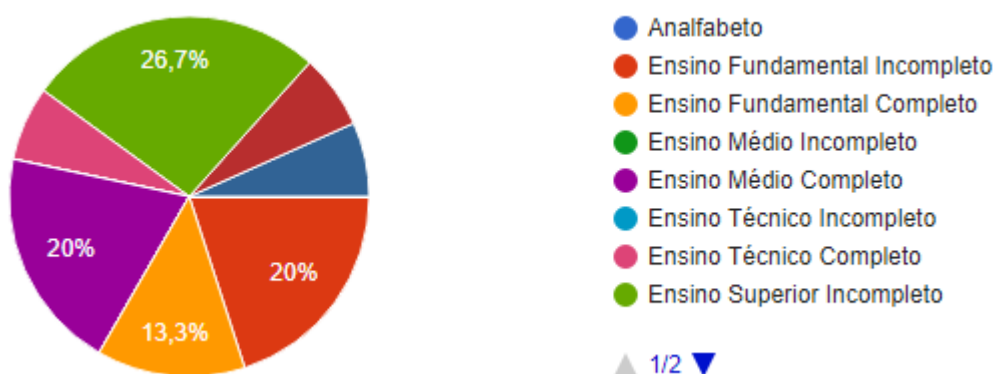
Além do que, o aspecto de punição dos beneficiários que não cumprem as condicionalidades soa como conflitante com os objetivos de promoção e emancipação social do programa, tendo em mente que não podemos deixar de levar em consideração as condições postas e vividas pelos trabalhadores em questão. Ao mesmo tempo em muitos só funcionam sob pressão para reagir a situação em que se encontra.

E por fim, outra fator que merece aprofundamento é o alcance desses programas, que torna-se limitado pela natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho nacional. Estamos também diante de uma problemática crucial do PRONATEC e demais programas e projetos de qualificação profissional – integrar, condicionar e ponderar sobre a capacidade real em suprir as demandas pressionadas pelo contingente de trabalhadores desempregados.

Dos entrevistados nos SINEs Municipais, dentre os serviços que no momento da entrevista não estavam sendo ofertados 73% disseram ser cursos de qualificação profissional e 27% colocaram a emissão da Carteira de Trabalho. Inclusive de acordo com os atendentes a busca por cursos de qualificação profissional caminha próxima da busca por vagas de emprego que é o serviço mais procurado no SINE.

Destes, a maioria dos requerentes do SD tem o Ensino Superior Incompleto, mas os atendentes entrevistados relataram que esse perfil é relativo, no SINE da Regional V o perfil é mais ensino fundamental completo e nos SINEs das Regionais I e III heterogêneo chegando ser bem mais aproximado ao que foi detectado com os trabalhadores entrevistados.

**Figura 10 – Escolaridades dos trabalhadores entrevistados**



Fonte: elaborado pela autora

Dentre os entrevistados, 80% não estavam estudando no momento da entrevista. Mas no geral, relatam que os conhecimentos adquiridos nos ensinos fundamental, médio e/ou superior proporcionaram conhecimento e cultura ou foram adequados com o que o mercado de trabalho solicita apenas 13,3% acharam que não foram condizentes com sua vida profissional. Inclusive 60% deles relataram ter sentido dificuldades em (re)colocações no mercado de trabalho por conta de não ter escolaridade ou qualificação exigida pela vaga.

Contudo, 93,3% deles já fez/faz algum curso (presencial) em busca de se qualificar profissionalmente, sendo a maioria feito em Instituições de Ensino Particular, nenhum relatou ter sido ofertado pelos SINEs e destes cursos 53,3% avalia que os cursos contribui/contribuiu amplamente com sua formação profissional. E quanto a fazer cursos 80% ainda pretende fazer (mais) cursos profissionalizantes, sendo gratuito ou pago o importante é fazer. Os principais motivos para fazer um curso são busca por aprimoramento, interesse pessoal e melhores possibilidades de emprego, com retorno de ganho financeiro.

Em 2017, os SINEs Municipais não ofertaram vagas em nenhum curso de qualificação profissional, inclusive nenhuma vaga para o PRONATEC SD em Fortaleza (do PRONATEC o município este ano só teve os cursos técnicos para alunos do ensino médio – Mediotec, e na modalidade Oferta Voluntária – educação à distância – inclusive 53,3% já conhecia mas este mesmo quantitativo tem uma avaliação regular quanto a Educação à Distância).

Tal dinâmica reflete quanto à referência deles na busca por vagas em cursos, a maioria busca pela internet, em instituições de ensino particular ou com rede de amigos. Inclusive segundo relato dos atendentes, os SINEs Municipais atualmente ofertam de serviços apenas de intermediação da mão de obra e habilitação para o Seguro Desemprego (sem condicionar a fazer curso do PRONATEC, pois o município não contou com nenhuma vaga este ano e mesmo quando tinha vagas elas não eram suficientes para o montante de trabalhadores no perfil). Dentre os serviços que atualmente que era para ser ofertados pelos SINEs e que são muito procurados são os cursos de qualificação profissional, seguido da confecção da Carteira de Trabalho.

Dos entrevistados apenas dois fizeram cursos do PRONATEC e a avaliação é muito positiva, com relato de que aumentaram as possibilidades de



inserção no mercado, um inclusive conseguiu um emprego após o curso, e de que a qualidade dos cursos, estrutura e logística eram muito boas.

Os atendentes relatam nas entrevistas que quando se tinha o os cursos atrelados ao SD de início eles não gostavam, ficavam preocupadas e tinham receios quanto ao recebimento do auxílio financeiro, mas quando entendiam aceitavam bem; outros ficavam muito empolgados, pois eram cursos ofertados por instituições de grande respaldo, como o Sistema S; alguns ficam animados porque além de receber o SD recebiam do PRONATEC um auxílio financeiro para custear alimentação e locomoção, além de todo o material didático gratuito.

Outros ainda reclamavam porque às vezes ficavam obrigados a fazer cursos que não eram condizentes com sua área de atuação (por mais que se preconiza-se que se analisava o perfil do trabalhador muitas vezes o cursos não eram no perfil e mesmo assim era obrigatório); ficavam surpresos e não gostavam porque às vezes faziam acordos com a empresa para receber o SD e continuava trabalhando e o curso impedia o recebimento do auxílio; e muitos que abandonaram o curso e continuaram recebendo o SD estão tendo problemas para dar entrada em um novo Seguro Desemprego.

Nas entrevistas, os atendentes também comentaram sobre relatos escutados de trabalhadores que fizeram o PRONATEC/SD e compareceram ao SINEs depois: e para muitos os cursos feitos foram muito bem avaliados, com muitos elogios, porém para alguns não interferiu em nada quanto a sua inserção no mercado de trabalho; outros colocaram que os cursos não estavam relacionados com sua área de atuação, mas isso possibilitou conhecer novas áreas e ampliar o leque de atuação; já teve uns que ponderaram que os cursos eram muito inflexíveis quanto à carga horária e não conseguiram concluir, pois arrumaram emprego e ficando assim inviável conciliar; outros alegavam que os cursos eram engessados e pouco atraentes, enfim relatos diversos que avaliam sob diversos ângulos e opiniões.

Enfim, tentamos muito identificar e entrevistar egressos do PRONATEC/SD, contudo as entidades ofertantes alegaram não fazer distinção sobre qual modalidade era (de onde partia o encaminhamento) quando se entrava em sala, visto que atendia muitos demandantes/modalidades do PRONATEC em uma mesma turma.

Segundo a gestão da Prefeitura, as ofertantes dos cursos sempre tiveram dificuldades em repassar as listagens dos educandos encaminhados (por diversas questões, inclusive de organização e por achar que eles não deviam satisfação ao município e sim a Governo Federal, que era o financiador/contratante) e que sempre mantinha contatos com os trabalhadores ao ingressarem, quando apresentavam algum problema e retornavam aos SINEs para tentar resolver, quando visitava os cursos em andamento e em contato com os egressos que ainda frequentam os SINEs.

Nesse sentido, buscamos relatos com quem vai requerer Seguro Desemprego e é perfil do PRONATEC/SD (mesmo sem ter cursos no momento) e relatos de quem mais está próximo dos trabalhadores envolvidos nestes dois Programas, os Atendentes dos SINEs. E com isso a partir de conceitos, discursões teóricas e sob o olhar dos profissionais e dos trabalhadores assistidos expomos como vem sendo entendida e vivida a integração/relação do PRONATEC com o Programa Seguro Desemprego.

Não temos neste estudo a pretensão de afirmar não ser importante o trabalhador se qualificar, não discutir direitos e deveres a serem cumpridos nesta busca incessante por um espaço no mercado, nem tão pouco negar os importantes avanços que tivemos tanto como o Programa Seguro Desemprego, como com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino técnico. Pelo contrário é inegável a importância da qualificação e do serviço público de emprego como aliado do trabalhador e empregador e dos avanços que tivemos com esses dois programas, mas precisamos refletir suas concepções, gargalos e limitações.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizarmos este estudo retomamos as questões propostas na introdução: estes trabalhadores ao requererem o SD também estão em busca de qualificação profissional? Como tem se materializado a articulação entre o PRONATEC e o Programa Seguro Desemprego? Quais os pressupostos dessa articulação? Qual o perfil dos trabalhadores que requerem o SD e suas expectativas? Os cursos de qualificação profissional ofertados atendem as demandas dos trabalhadores e de mercado? Qual a percepção das pessoas beneficiadas por esses dois Programas? E quanto aos profissionais que trabalham diretamente com eles nos SINEs Municipais, como as percebem? Se as iniciativas assim consideradas não se mostram consistentes e suficientemente enfáticas, como se justificam?

Em busca dessas respostas fizemos, inicialmente, uma contextualização de como veio se estruturando a assistência ao trabalhador em países de capitalismo avançado e no Brasil. As políticas de trabalho, emprego e renda se inserem no contexto das mudanças econômicas e estatais no âmbito do capitalismo monopolista, seja de maneira pioneira nos países avançados, seja de maneira tardia nos países da periferia, como no Brasil, e isso teve repercussões que percebemos até hoje, inclusive nos apontamentos da pesquisa. Posteriormente discutimos como veio se constituindo a Formação Profissional, Qualificação Profissional e/ou Formação para o Trabalho, buscando alguns referenciais teóricos e analisar como se deu implantação no Brasil até chegarmos ao PRONATEC.

Constatamos, como outros estudos também, que o seguro-desemprego se demonstra como um importante instrumento de proteção social ao trabalhador, para garantir o sustento de sua qualidade de vida, ainda que temporariamente. Apesar de não constar entre as três políticas tradicionais de seguridade social na Constituição Federal de 1988 (Previdência Social, Saúde e Assistência Social), o seguro-desemprego também é considerado como uma política de seguridade social, pois mesmo com recortes, mudanças e limitações sofridas nos últimos tempos protege o trabalhador de insuficiência de renda acometido pelo desemprego.

Alega-se que com as mudanças sociais e econômicas, o seguro desemprego no Brasil sofreu alterações recentes, seja no sentido de estimular de diversas formas de busca ativa por emprego fazendo inclusive a aliança com o

PRONATEC, ou para coibir as fraudes quanto ao recebimento indevido do benefício que tantas vezes foram manchetes de jornas, mas tanto em pesquisas bibliográficas como relatos em geral alguns colocam que também foi por questões orçamentárias, contenções de gastos, devido ao alto impacto no orçamento. Houve alterações nas regras de concessão que dificultaram o acesso ao trabalhador. Restrições nos critérios de inserção, reduzindo o número de trabalhadores beneficiados. Assim, por mais que o Estado proporcione assistência, as mudanças vieram com a prerrogativa de ser necessária para evitar o colapso.

Para alguns entrevistados da pesquisa estas mudanças impulsionam o trabalhador a reagirem à situação em que se encontra, porque muitas às vezes só funcionam sob pressão e aproveitam então para fazer um curso de qualificação profissional ou até mesmo ser um importante impar visto que os cursos no geral ofertados são ministrados por instituições de renome. Entretanto, outros questionam quanto ao direito adquirido, conforme previsão constitucional, mas é alvo constante de regulamentações no sentido de sua abreviação e condicionamento aos percalços do mercado. Sendo o mercado em si e o mercado de trabalho altamente instáveis no sistema do capital, as políticas sociais tendem a ser objeto de disputa no âmbito da luta de classes.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico - PRONATEC limitou o direito de uma parte de indivíduos ao benefício do Programa Seguro-Desemprego. No entanto, isso só não efetivou para um número maior de sujeitos pela timidez com que foi direcionado para esse público e pela relativa flexibilidade da legislação, que permite “liberar” o trabalhador dessa obrigação em alguns casos, como o de falta de curso de acordo com o perfil (mesmo tendo relatos na pesquisa de que se tinha muita dificuldade a fazer isso, o que gerava muitos problemas e contestações junto a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Ceará) ou até mesmo porque não se tinha o curso, que é o atual cenário.

Nesta perspectiva, o PRONATEC Seguro Desemprego, pelo seu caráter compulsório, em alguns momentos se tornou um entrave no ingresso ao PSD, indo no sentido oposto das lutas sociais pela ampliação desse direito. Além disso, o Programa dar ares de acatar perfeitamente ao empresariado, seja restringindo a proteção social, como também nos cursos de qualificação terem, de acordo com relatos, em boa parte, pelo ‘Sistema S’ e Instituições Particulares.

Por outro lado, tais alterações puderam garantir que o trabalhador conte com maiores chances de permanecer empregado, caso tenha uma melhor qualificação, como alguns trabalhadores mesmo relataram nas entrevistas, mesmo que essa função entre emprego e qualificação não seja de forma alguma linear, ou seja, uma maior qualificação não representa necessariamente a garantia de emprego. Por outro lado, há ainda uma adaptação por parte da política pública para a abertura de vagas de qualificação profissional. Esse ano, por exemplo, os SINEs Municipais não disponibilizaram nenhuma vaga do PRONATEC e de nenhum outro programa/projeto de qualificação profissional.

A relação do PSD e do PRONATEC é uma combinação de políticas ativas e passivas. Casamento que se mostra necessário, dadas às restrições macroeconômicas e tecnológicas, para maximizar as oportunidades de empregos de qualidade e democratizar as possibilidades de acesso ao mundo do trabalho.

Como vimos, em algumas recomendações da OIT, na experiência dos países desenvolvidos, nas proposituras lançadas para implementação de um serviço público de emprego o quanto é importante à integração e articulação das políticas de trabalho, emprego e renda. Essa integração evitaria que os trabalhadores passassem muito tempo desempregados, estimulando-os à busca ativa por uma ocupação. O seguro desemprego aliado a outras políticas é concebido como forma de reforço mútuo com diminuição de gastos ao erário público. O que percebemos na prática é que isso não está acontecendo, que se teve um ensaio, com duração curta e não se tem previsão de retomada.

Apesar do entendimento que muitos têm quanto à necessidade de uma Política de Trabalho, Emprego e Renda que possa reduzir a precariedade da inserção no mercado de trabalho e enfrentar os desafios do novo paradigma tecnológico e a globalização da economia, ainda não se conta com uma estratégia definida nessa matéria, por exemplo, temos isso claro quanto a direção da qualificação profissional quanto a quem operacionaliza no Governo Federal os Programas/Projetos de Qualificação Profissional, ora é o Ministério do Trabalho, ora é Ministério da Educação, quando não muito outros a fazem para atender sua respectiva área. Localmente vários órgãos municipais, estaduais, federal, iniciativa privada e organismos não governamentais ofertam cursos de qualificação profissional e a Secretaria Municipal responsável direta pela política de qualificação profissional tem propostas de congregar e direcionar isso através de uma Rede

Municipal de Qualificação Profissional mas nada se tem de concreto e a própria não teve cursos a serem ofertados no ano, inclusive com limitações operacionais na rede municipal dos SINEs.

Defendemos uma política de qualificação que tenha condições de se antecipar às demandas futuras dos trabalhadores e do mercado. Isso é extremamente importante, pois garantimos assim que o trabalhador desempregado tenha maiores possibilidades de oportunidades e, por conseguinte de se reintegrar ao mundo do trabalho, pois qualificação profissional não acontece da noite para o dia, exige tempo depender inclusive da escolaridade do indivíduo.

A oferta desse serviço, no entanto, precisa estar disponível para quando o SINE detecta um demandante cujo perfil indique a necessidade de qualificação profissional. Hoje muitas vezes os cursos ofertados além de não se encaixarem no perfil do trabalhador, como checamos em alguns relatos, também não atendem a demanda de mercado. É interessante sim atender ao seu perfil e que lhe amplie suas habilidades e respeite seus anseios profissionais, e aí também percebemos outra lacuna nos SINEs Municipais, a fragilidade na orientação profissional.

Este serviço pode ajudar a se detectar com maior rapidez os interesses e as potencialidades dos indivíduos que estão em busca de um emprego, podendo encaminhar-lhe para um curso de qualificação profissional, quando for o caso, mais adequado, evitando-se que o trabalhador transite por vários cursos inutilmente.

Essas questões esbarram necessariamente na ampliação do quadro de pessoal para a realização dessas várias funções, o que significa ampliar os gastos, contudo o Governo Federal vem cada vez mais reduzindo recursos para manutenção dos SINEs e os quadros de pessoal das unidades visitadas e da gestão se encontram extremamente reduzidos (a média são 02 atendentes e sem a figura do gerente).

Face ao cenário relatado local e nacionalmente do PRONATEC, é possível dizer que a oferta de vagas em educação profissional não tem sido suficiente para atender o já restrito público alvo do Programa Seguro Desemprego, que dirá os demais trabalhadores. Em contrapartida, os trabalhadores que foram encaminhados para o PRONATEC estão submetidos a um processo de certificação que se caracteriza pela precarização dos processos formativos e não articulação com as trajetórias profissionais, etc. Além disso, há problemas significativos no

processo de encaminhamento do trabalhador, tanto pela falta de orientação, como pela desconsideração do perfil profissional.

Aliás, outro aspecto que nos parece importante é a definição de uma estrutura organizada de formação e qualificação profissional. A qualificação profissional é realizada por meio da contratação de cursos junto a entidades públicas e privada de ensino. No entanto, existe uma rede de escolas públicas de ensino técnico que junto das entidades do sistema S poderiam ser reunidas sob uma coordenação nacional, formando uma rede pública de ensino profissionalizante e de qualificação profissional que poderia ser o principal sustentáculo de uma política de formação e qualificação profissional. Isso não significa que as entidades privadas sejam dispensáveis, mas elas entrariam para atender demandas complementares à rede básica.

Além da formação, a reciclagem e a intermediação da mão de obra não pode se reduzir a atender apenas aos desempregados que recebem seguro. Hoje nos SINEs Municipais existe uma intensa procura por cursos por parte do trabalhador em geral. As forças de trabalho ocupadas, no setor formal e informal, devem ser alvo das políticas de trabalho, emprego e renda. A aprovação da Lei nº 8.900/94, contemplava justamente isso, o PSD ter como uma de suas finalidades a qualificação do trabalhador independente de seu vínculo empregatício (emprego ou desemprego, formal ou informalmente).

Foram muitos esforços governamentais para a expansão da oferta de vagas na educação profissional, em tempos recentes, basta atentarmos para o número de estudantes e trabalhadores atendidos pelo PRONATEC nos primeiros anos. Contudo, democratizar as vagas em educação profissional seria dar pleno acesso a todo aquele que assim desejasse ou necessitasse de modo indiscriminado, o que não tem sido feito pelo PRONATEC, mas, ao contrário, o acesso às vagas é um processo seletivo e meritocrático nos cursos técnicos e focalizados em públicos específicos no caso de cursos de FIC. Dito de outro modo, o acesso ao PRONATEC não é universal.

De acordo com algumas percepções, o que vimos em alguns momentos foi um processo de certificação em massa, com precarização dos processos formativos, com dificuldades na socialização do conhecimento, para além de uma formação para o trabalho simples.

O enfrentamento dessa questão é central na luta da classe trabalhadora por emancipação, pois a educação que hoje serve como instrumento de dominação burguesa também traz o instrumental utilizado pelos trabalhadores em sua luta social e política, constituindo-se cada vez mais como um espaço em disputa. Por fim, a continuidade do PRONATEC e o crescente número de trabalhadores atendidos impõe a necessidade de compreender e melhor explorar as contradições desse programa no contexto da luta de classes.

A partir de alguns autores e dos relatos colhidos nas entrevistas se percebe algumas impressões consagradas pelo senso comum, pela mídia e pelos Governos no que concerne o desemprego e isto acaba por impactar inclusive na construção de políticas de enfrentamento ao desemprego. Quando se refere à responsabilização do trabalhador e de seu nível de escolarização e qualificação profissional pela situação de desemprego.

E por último, vimos anteriormente e pelo perfil diverso que é atendido nos SINEs municipais (conforme relato dos atendentes) e pelos o que os dados de mercado revelam que o desemprego não poupa ninguém, nem aos trabalhadores com maior qualificação, escolaridade e experiência profissional. O PRONATEC, assim como muitos outros programas de qualificação partiram da premissa inicial de que a dificuldade em conseguir um emprego era em partes qualificação profissional insuficiente. Se em parte isso é verdade, para os demais trabalhadores que não se enquadram nessa justificativa é delicado e, portanto não pode ser preponderante na formulação de políticas, visto que responsabiliza apenas o trabalhador pela situação de desemprego, e não a política econômica e as demais variáveis concorrentes.

São inegáveis os avanços dados com o Programa Seguro Desemprego e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e a importância dos mesmos para a classe trabalhadora. Mas também muitos limites e desafios precisam ser enfrentados por ambos. É de extrema importância a qualificação profissional para o trabalhador e a assistência financeira ao indivíduo desempregado. O mercado de trabalho brasileiro atravessa um momento ainda difícil e complexo e, portanto ainda requer uma reforma do PSD e na Política de Qualificação Profissional, a qual precisa levar em conta todos aqueles fatores que precisam ser enfrentados para que a política de trabalho, emprego e renda possa desempenhar adequadamente as suas funções dentro desse contexto, e num horizonte de longo prazo.



Esses programas precisam de um norteamento e estruturação que ultrapasse ideia de apenas encobrir o problema estrutural do desemprego e da qualificação profissional, isso possibilitaria construir saídas que deixem uma melhoria na qualidade dos serviços prestados e um maior impacto das políticas trabalho, emprego e renda nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

ABENDROTH, W. **A história social do movimento trabalhista europeu**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

AGÊNCIA SENADO. **Sarney lembra criação do seguro-desemprego em seu governo**. 2003. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/29/sarneylembra-criacao-do-seguro-desemprego-em-seu-governo>. Acesso em: 22 jun. 2017.

ANTUNES, Ricardo. **A Rebelião do trabalho**: O confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80. Campinas, SP: Unicamp, 1988.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas, SP: Cortez; Unicamp, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo: Contraponto, 1996 (a).

\_\_\_\_\_. Trabalhadores do mundo no final do século. **Revista Praga**, São Paulo, v. 5, n. 1, set./dez. 1996 (b).

AZEREDO, B. ; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 12, 1995.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).

BALTAR, P.; DEDECCA, C. S. **O mercado de trabalho nos anos 80**: balanço e perspectivas. Campinas: UNICAMP; Cesit; mimeo, 1992.

BALTAR, P.; HENRIQUE, W. Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et. al. (Org.). **O mundo do trabalho**: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1994.

BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 6, 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inflação**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 20-23, dez. 2013.

BASSANEZI, M. S. C. B.; BAENINGER, R. **Uma fonte para os estudos de população**: os registros da Hospedaria dos Imigrantes de São Paulo. Curitiba: ABEP, 1985

BECKER, GARY S. **Human capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, Chicago: University of Chicago Press, 1964.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA Luzia C. de, **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BORGES, M. A.. **Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema público de emprego**. Brasília: MTE, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986**. Ementa: Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2284.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **DOU 11/12/2015**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2015/12/11>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no 10.608, de 20 de dezembro de 2002**. Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10608.htm)>. Acesso: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2011/lei/l12513.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12513.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Lei no 4.923, de 23 de dezembro de 1965**. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4923.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4923.htm#art5)>> Acesso em: 09 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de Proteção ao Emprego – PPE. 2015.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/ppe-programa-deprotecao-ao-emprego>>. Acesso em: 10 set. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Política nacional de formação de mão-de-obra.** Brasília: MTb, 1982. (Coleção 1 Formação de Mão-de-Obra).

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2001.** Brasília, 2001.

BURNIER, José Roberto; GONÇALVES, Marco Antônio. **Dificuldade de encontrar mão de obra qualificada afeta economia brasileira.** Rio de Janeiro: [s.n], 2012. Disponível em:<[http:// g1.globo.com/jornal-nacional/index.html](http://g1.globo.com/jornal-nacional/index.html)>. Acesso em: 1 jun. 2017.

CACCIAMALI, M. C.; SILVA, G. B.; MATOS, F. Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. **Reforma do estado: políticas de emprego no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1998. p.125-168.

CACCIAMALI, Maria Cristina; LIGIÉRO, Adriana Phillips; e MATOS, Franco de. Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão de obra. **Ideias e Tendências em Foco,** Fortaleza, v. 1, p. 9-48, 2008.

CAMPINO, A. C. C.; CACCIAMALI, M. C.; NOGAMI, O. **Recursos e desempenho dos programas de formação de mão-de-obra.** São Paulo: Nobel; Ministério do Trabalho, 1985. (Coleção Estudos Econômicos e Sociais).

CARDOSO Jr., J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo.** Brasília: IPEA, 2006.

CARDOSO JR., José Celso; GONZALEZ, Roberto; MATOS, Franco de. Políticas públicas de trabalho e renda em um contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana (Org.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas.** Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho; Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 123-179.

CARVALHO FRANCO, M. S. **Homens livres na ordem escravocrata.** São Paulo: Kairós, 1983.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: \_\_\_\_ . **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: EDUC, 1997.

\_\_\_\_\_. **Metamorfoses da Questão Social.** Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **El asenso de las incertidumbres:** trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

CASTRO, Nadya de Araújo. Qualificação, qualidade e classificações. **Revista Educação e Sociedade,** Ano 16, ago. 1993.

CATTANI, Antônio David. **Trabalho e tecnologia**: dicionário crítico. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CHAHAD, J. P. Z. **Seguro-desemprego**: lições da história e perspectivas para o Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, 1986.

\_\_\_\_\_. **A experiência internacional com políticas ativas no mercado de trabalho**: lições para a avaliação do caso brasileiro, Relatório de pesquisa. São Paulo: FIPE; MTE, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. São Paulo: Manole, 2014.

CIAVATTA, Maria; FRIGOTTO, Gaudêncio; RAMOS, Marise. “A política de Educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr./jun. 2014.

DEDECCA, C. S. Emprego e Qualificação no Brasil dos Anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (Org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: IE; UNICAMP, 1998.

DEDECCA, C. et al. “**Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos**: tendências e particularidades”. In: OLIVEIRA, Vêras de R. (Ed.), **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?** São Paulo, Unitrabalho, 2007. p. 15-64.

DEMO, Pedro. “Educação Profissional: mito e realidade”. **Revista Ser Social**, v. 5, n. 5, p. 123-157, 1999,

DIEESE. O desemprego e as políticas de emprego e renda. **Pesquisa DIEESE**, São Paulo, v. 5, n. 10, 1994.

\_\_\_\_\_. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**. Sítio oficial. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/>>. Acesso em: 15 out. 2017.

ENQUITA, Mariano F. Tecnologia e sociedade: A ideologia da racionalidade técnica, a organização do trabalho e a educação. **Trabalho, educação e prática social**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 1991.

FAUSTO, B. A revolução de 1930. In: MOTA, Carlos G. (Org). **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

FERRANTE, V. L. B. **FGTS**: ideologia e repressão. São Paulo: Ática, 1978.

FIDALGO, F.; FIDALGO, N. Negociação da educação e da educação profissional. In: TEIXEIRA, M.; LADOSKI, M.H.; DOMINGUES, M.R. (Org.). **Negociação e contratação coletiva da qualificação socioprofissional nas relações capital-trabalho**. São Paulo: CUT, 2005.

FONSECA, A. M. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREYSSINET, J. Evolução do sistema público de emprego na Europa. In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 1., 2004. São Paulo. **Anais...** São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**: (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica-social e capitalista. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FURTADO, C. **A formação econômica do Brasil**, Rio de Janeiro: Nacional, 1977.

GUILHON, M. V. M. **Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e acomodação de interesses em torno de uma política**: uma trajetória em direção à tecnificação. 2005. 225f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HANSEN, H. "Tendências do sistema público de emprego no mundo". In: CONGRESSO NACIONAL: SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 1., 2004. São Paulo. **Anais...** São Paulo: MTE, 2004.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, CELSO J. . **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis, Vozes, 1994, p. 124-138.

\_\_\_\_\_. **Nova Divisão Sexual do Trabalho?** Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Editorial Boitempo, 2002.

HOBBSAWM, E. **Mundos do trabalho**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **A era dos extremos**: O Breve Século XX - 1914-1991. São Paulo: UNESP, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Trabalho e indivíduo social no processo capitalista de produção**. **Trabalho e indivíduo social**: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista. São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Comitê de Estatísticas Sociais, Seguro-desemprego**. 2014. Disponível em: <<http://ces.ibge.gov.br/base-dedados/metadados/mte/seguro-desemprego.html>>. Acesso em: 05 out. 2017.

KUENZER, Acacia (Org.). **Ensino médio**: Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LAMOUNIER, M. L. **Da escravidão ao trabalho livre**. Campinas: Papirus, 1988.

LEFÉVRE, F.; LEFÉVRE, A. M. **Pesquisa de representação social**: um enfoque qualiquantitativo: a metodologia do discurso do sujeito coletivo. 2. ed. Brasília, DF: Liberlivro, 2012. (Série Pesquisa).

LLORENS, F. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro, BNDES, 2001.

LUKÁCS, G. **As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem**. São Paulo: [s.n], 1978.

MACHADO, Lucilia R.S. Qualificação do trabalho e as relações sociais. In: \_\_\_\_\_. **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Belo Horizonte, MCM, 1996.

MANDEL, Ernest. . **O Capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MANFREDI, S.M. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 64. 1998.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MANKIW, N.; GREGORY, ROMER, N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, 1992.

MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**: salário, preço e lucro. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Tradução de Regis Barbosa; Flávio R. Kothe. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. Processo de trabalho e processo de produzir Mais-valia. In: \_\_\_\_\_. **O Capital 14**. Rio de janeiro: Bertrand, 1989.

MATOSSO, J. A terceira revolução industrial e mundo do trabalho. In: \_\_\_\_\_. **A desordem do trabalho**. [S.l.:s.n], 1995.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: UNICAMP; BOITEMPO, 2002.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 4. ed. Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 1996.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W. ; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Unesp; Campinas: Instituto de Economia; Unicamp, 2003.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. **Termos de referência dos programas de educação profissional**. Brasília: Ministério do Trabalho; Secretaria de Formação Profissional, 1996.

MYRDAL, G.. **O Estado do futuro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NEGRÃO, J.J. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NELSON, R. R. ; PHELPS, E. S. Investment in humans, technological diffusion and economic growth. **American Economic Review**, vl. 56, n. 2, 1966

NETO, J. Amato. A influência do capital humano e do capital intelectual no desenvolvimento de aglomerações de empresas e redes de cooperação produtiva. **J. Technol. Manag. Innov.**, v. 3, n. 1, 2008.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – características, uso e possibilidades. **Cadernos de pesquisa em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2. sem. 1996.

NOSELLA, Paolo. A escola brasileira no final do século: Um balanço. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**: Perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenções ratificadas pelo Brasil**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

OLIVEIRA, F. “**A economia brasileira: crítica da razão dualista**”. **Seleções Cebrap**, São Paulo, v. 23, n. 1, 1975.

OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. (Coord.). **Crise e trabalho no Brasil**: Modernidade ou volta ao passado. São Paulo: Scritta, 1996.

OLIVEIRA, C. A. B. A formação do Mercado de Trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.) **Economia & Trabalho**: textos básicos. Campinas: Unicamp; IE, 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Panorama Laboral 2010**. Lima: OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.



\_\_\_\_\_. **Recomendações.** Disponível em:

<<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO:::>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

ORTEGA, A. et al. Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos, Valencia. **Tirant Lo Blanch**, v. 5, n. 2, p. 341, 2006.

PAIVA, Vanilda. Inovação Tecnológica e Qualificação. **Revista Educação e Sociedade**, Ano 15, n. 15, abr. 1995.

PASTORE, J. **Reforma trabalhista: o que pode ser feito?** 2006. Disponível em: <[http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt\\_136.htm](http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_136.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2017.

PED DIEESE. **Pesquisa de Emprego e Desemprego.** 2009-2017. Disponível em: <[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)>. Acesso em: 05 out. 2017.

PIRES, M. C. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. **Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT.** [S.l.]: IPEA, 2014. Disponível em:

<[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt56\\_politicaemfoco01\\_analise\\_economica.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt56_politicaemfoco01_analise_economica.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. 2010. Disponível no sítio <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 5 set. 2017.

POCHMANN, M. Trinta anos de políticas salariais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. *et alii*. **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século.** São Paulo: Página Aberta, 1994.

POCHMANN, M. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança.** São Paulo: LTr, 1995.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização.** São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, M. (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social.** São Paulo: Cortez, 2002.

RAICHELIS, R. Proteção Social e Trabalho do Assistente Social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social & Sociedade**, v. 116, p. 609-635, 2013.

RAMOS, C. A.; FREITAS, P. S. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 17, p.59-103, jun. 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana (Org.). **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas.** Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho; Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 29-48.

RICCA, S. **Los servicios del empleo: su naturaleza, mandato, funciones y administración.** Ginebra: OIT, 1983.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de política públicas sociais. **Aval: Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SABÓIA, J. L. M. Emprego nos oitenta: uma década perdida. **Texto para Discussão** Rio de Janeiro, v. 5, n. 258, 1991.

SALM, C. *et. al.* **O mercado de trabalho brasileiro**: estrutura e conjuntura. Rio de Janeiro: MTb; IEI-UFRJ, 1987.

SANTOS, B. Reinventando a democracia. Entre o pre-contratualismo e o pós-contratualismo. In: BELLER, Agnes *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Jailson Alves dos. A trajetória da educação profissional. In: LOPES, A. *et al* (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

SANTOS, K. Trabalho como conceito filosófico. **Revista Conhecimento Prático Filosofia**, São Paulo, n. 42, p. 24-35, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter** ( consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo), Rio de Janeiro: ABDR, 1999.

\_\_\_\_\_. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SIMAN, S.D.; TONIN, V.H. **3 mitos sobre o desemprego no Brasil atual Disponível** em: <<http://www.intersindicalcentral.com.br/3-mitos-sobre-o-desemprego-no-brasilatual/>>. Acesso em: 03 set. 2017.

SILVA, Césaret al. **Estudo de Custos do Sistema Nacional de Emprego**. Brasília: MTE, 2012. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/imo/>>. Acesso em: 21 ago 2017.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, v. 51, n.1, 1961

TEXEIRA, A. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. **El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante**. Madrid: Ministério de Trabajo y Assuntos Sociales, 2001. (Colección Informes OIT n. 55).

VIDIGAL, Cláudia B. R.; VIDIGAL, Vinícius G.; **Investimento na qualificação profissional**: uma abordagem econômica sobre sua importância. [S.l.:s.n.], 2012.

VILLAVICENCIO, D. Por una definición de la calificación de los trabajadores. In: CONGRESO ESPAÑOL DE SOCIOLOGIA, 4., 1992. Madrid. **Anais...** Madrid: [s.n], 1992.

WERNECK VIANNA, L. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

WEINSTEIN, B. **(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA - ATENDENTES DO SINE MUNICIPAL

### 1. IDENTIFICAÇÃO

- 1.1. Unidade: \_\_\_\_\_ 1.2. Função: \_\_\_\_\_  
 1.3. Idade: \_\_\_\_\_ 1.4. Sexo: \_\_\_\_\_  
 1.5. Qual seu grau de instrução? \_\_\_\_\_  
 1.6. Quanto tempo de trabalho prestado nesta unidade? \_\_\_\_\_  
 1.7. Participou de algum processo de formação para desempenhar sua função atual? Se sim, qual? \_\_\_\_\_  
 1.8. Sente necessidade de alguma capacitação/formação profissional para desempenhar sua função atual? Se sim, qual? \_\_\_\_\_

### 2. GERAL

- 2.1. O que você conhece da Política de Trabalho, Emprego e Renda? Quais Programas, Projetos e/ou Serviços você conhece?  
 2.2. Vocês costumam articular esses Programas, Projetos e/ou Serviços, mencionados anteriormente, no atendimento do SINE?  
 2.3. Como avalia a estrutura da Unidade que trabalha?  
 2.4. Quais as atividades são desenvolvidas na Unidade?  
 2.5. Quantos funcionários trabalham (contando com você) na Unidade que se encontra?  
 2.6. Qual o serviço mais procurado no SINE?  
 2.7. Qual o serviço mais procurado que o SINE não oferta atualmente?  
 2.8. Quais os problemas encontrados no funcionamento do SINE Municipal?  
 2.9. Qual seria a sua sugestão para que SINE Municipal possa desempenhar melhor o seu papel?

### 3. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E SEGURO DESEMPREGO

#### Seguro Desemprego

- 3.1. Como você avalia a procura pelo Seguro Desemprego, na Unidade que trabalha?  
 3.2. Existe agendamento de atendimento para o SD (se sim, relate como)?  
 3.3. Existe limite de atendimento diário no SINE Municipal (se sim, explicita)?  
 3.4. No geral qual é o perfil predominante dos trabalhadores requerentes do SD?  
 3.5. Quais as maiores dificuldades encontradas pelos trabalhadores quando vão requerer o SD?

#### Qualificação Profissional

- 3.6. Quais Programas/Projetos de Qualificação Profissional tem (pré) inscrições realizadas pelo SINE Municipal?  
 3.7. Como você avalia a procura por cursos profissionalizantes, na Unidade que trabalha?  
 3.8. No geral, as vagas de emprego ofertadas pelo SINE exigem, majoritariamente, do trabalhador qual o perfil no que tange sua escolaridade e formação profissional?  
 3.9. O SINE Municipal faz algum tipo de levantamento da demanda por qualificação profissional?  
 3.10. Os cursos ofertados estão condizentes com a procura do mercado? E da procura pelos trabalhadores?

3.11. Das ações desenvolvidas pela SDE/SINE Municipal voltadas para a qualificação do trabalhador, quais apresentaram maior eficácia?

SD/Qualificação Profissional/PRONATEC

3.12. Como é a procura (e foi a aceitação) pelo PRONATEC?

3.13. Qual a sua avaliação de condicionar o recebimento do Seguro Desemprego a fazer um curso profissionalizante?

3.14. Quando o trabalhador requerente do SD era encaminhado para o PRONATEC quais eram as reações percebidas?

3.15. Você já escutou algum relato de um trabalhador que fez o PRONATEC/SD? Em caso afirmativo como eram?

3.16. No geral, quais eram os motivos apresentados pelos trabalhadores requerente do SD para não fazer um curso do PRONATEC?

3.17. Em sua opinião, qual seria a melhor solução para o desemprego?

3.18. Tem mais alguma informação que você gostaria de acrescentar a respeito?

*Muito obrigada pela entrevista. Gostaríamos de saber se podemos ficar à vontade para utilizar este material para fins de análise científica e, se necessário for, utilizá-lo na dissertação.*

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA TRABALHADORES ATENDIDOS NO SINE MUNICIPAL – REQUERENTES DO SEGURO DESEMPREGO

### 1- Dados Pessoais

- 1.1. Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino
- 1.2. Qual sua idade:
- 1.3. Cor/ raça - Como você se considera?  
 ( ) Branco(a) ( ) Preto(a) ( ) Pardo(a)/mulato(a)  
 ( ) Amarelo(a) (de origem oriental) ( ) Indígena ou de origem indígena  
 ( ) Não se identifica com nenhuma das opções acima
- 1.4. Tem alguma deficiência?  
 ( ) Não – *passa ao 1.5* ( ) Sim, Qual?
- 1.5. Qual município/estado que nasceu?
- 1.6. Renda familiar mensal de seu domicílio:  
 ( ) Sem renda ( ) Até um salário mínimo ou menos  
 ( ) De um a dois salários mínimos ( ) De dois a três salários mínimos  
 ( ) De três a cinco salários mínimos ( ) De cinco a mais

### 2. Trabalho

- 2.1. Em que área você trabalhava?  
 ( ) Na agricultura (campo, fazenda, pesca).  
 ( ) Na indústria.  
 ( ) No comércio, banco, transporte ou outros serviços.  
 ( ) Como trabalhador(a) doméstico(a).  
 ( ) Como funcionário(a) do governo federal, estadual ou municipal.  
 ( ) Como profissional liberal, professor(a) ou técnico(a) de nível superior.  
 ( ) Outro, especifique:
- 2.2. Você se identifica com área de trabalho que atuava/atua?  
 ( ) Sim – *passa ao 2.3*  
 ( ) Não, neste caso, qual seria sua área de interesse?
- 2.3. Sabe informar por qual motivo teve seu desligamento?  
 ( ) Não ( ) Prefere não responder ( ) Sim, qual o motivo?
- 2.4. Quando trabalhava conciliou seu tempo: (*Este quesito admite múltipla marcação*)  
 ( ) Fazendo algum curso profissionalizante, na sua área de atuação.  
 ( ) Fazendo algum curso profissionalizante, em outra área de atuação.  
 ( ) Fazendo um curso preparatório para Concursos.  
 ( ) Fazendo pré-vestibular.  
 ( ) Fazendo um curso de idiomas.  
 ( ) Fazendo um curso de informática.  
 ( ) Cursando o Ensino Fundamental.  
 ( ) Cursando o Ensino Médio.  
 ( ) Cursando o Ensino Técnico.  
 ( ) Cursando o Ensino Superior.  
 ( ) Cursando uma pós-graduação.  
 ( ) Fazendo alguma atividade extra remunerada (ex.:bico...).  
 ( ) Trabalho voluntário.  
 ( ) Somente trabalhava. NÃO conciliou com nada.

- ( ) Outra atividade, especifique:
- 2.4.1. Como você avalia ter trabalhado e ter feito outra atividade, simultaneamente?
- 2.5. Já está em busca de um novo emprego?
- ( ) Sim
- ( ) Não. Explícite qual seria o motivo (se possível)?
- 2.6. Onde normalmente busca por vagas de emprego? *(Este quesito admite múltipla marcação)*
- ( ) Em uma unidade do SINE.
- ( ) No site do Mais Emprego (do Ministério do Trabalho).
- ( ) Em agências de Recrutamento e Seleção.
- ( ) Em sites de Recrutamento e Seleção pagos.
- ( ) Nas redes sociais (Facebook, LinkedIn, Blogs, etc).
- ( ) Nos sites das empresas/lojas/indústrias.
- ( ) Com rede de contatos (amigos, colegas, conhecidos profissionais, etc).
- ( ) De porta em porta (visitando os prováveis locais e deixando currículo).
- ( ) Outro, especificar:
- 2.7. Em algum momento ao buscar vaga de emprego teve dificuldades por não ter a escolaridade e/ou formação profissional (cursos...) exigida? Em caso de sim, o que você fez?
- 2.8. Quantas vezes você já deu entrada no Seguro Desemprego?
- ( ) Primeira/Uma vez ( ) Segunda/Duas vezes ( ) Três ou mais vezes
- 2.8.1. Durante o recebimento do Seguro Desemprego o que você pretende fazer?
- 2.9 É inscrito em algum Programa de assistência Familiar do Governo Federal?
- ( ) Sim, qual seria? \_\_\_\_\_ ( ) Não ( ) Prefere não informar
- 2.9.1. Na sua avaliação, esses programas de transferência de renda do governo ajudam a melhorar a situação do desempregado?
- ( ) São importantes, pois traz alívio imediato em quanto busca trabalho.
- ( ) Acomoda o trabalhador, que se contenta apenas em receber o benefício.
- ( ) Indiferente.
- ( ) Não tem opinião formada.
- ( ) Outro:
- 2.10. Em sua opinião, qual seria a melhor solução para o desemprego?

### 3. Escolaridade

- 3.1. Qual seu grau de instrução?
- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| ( ) Analfabeto                    | ( ) Ensino Superior Incompleto          |
| ( ) Ensino Fundamental Incompleto | ( ) Ensino Superior Completo            |
| ( ) Ensino Fundamental Completo   | ( ) Pós-graduação (especialização, MBA) |
| ( ) Ensino Médio Incompleto       | ( ) Mestrado                            |
| ( ) Ensino Médio Completo         | ( ) Doutorado                           |
| ( ) Ensino Técnico Incompleto     | ( ) Phd                                 |
| ( ) Ensino Técnico Completo       | ( ) Não Informado                       |
- 3.2. Você está estudando no momento atual?
- ( ) Sim ( ) Não – *passar ao 3.3* ( ) Prefere não informar – *passar ao 3.3*
- 3.2.1. Está cursando o que?
- 3.3. No geral, em que tipo de instituição de ensino você estudou?
- ( ) Todo em instituição de ensino público.
- ( ) Todo em instituição de ensino privado (particular).
- ( ) Todo em instituição de ensino filantrópico.
- ( ) A maior parte em instituição de ensino público.
- ( ) A maior parte em instituição de ensino privado (particular).



- ( ) A maior parte em instituição de ensino filantrópico.  
 ( ) Metade em instituição de ensino público e metade em instituição de ensino privado (particular).  
 ( ) Não estudou – *passar ao 4.1*  
 3.5. Precisou parar de estudar ou abandonar a escola em algum momento?  
 ( ) Sim ( ) Não – *passar ao 3.6* ( ) Não recorda – *passar ao 3.6*  
 Em caso afirmativo:  
 3.5.1. E quais foram as causas ou motivos da parada ou abandono?  
 3.6. Você considera que seus conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, médio e/ou superior: *(Este quesito admite múltipla marcação)*  
 ( ) Foram adequados ao que o mercado de trabalho solicita.  
 ( ) Tiveram relação com a profissão que você escolheu / que você exerce.  
 ( ) Foram bem desenvolvidos, com aulas práticas, laboratórios, etc.  
 ( ) Proporcionaram cultura e conhecimento.  
 ( ) Não foram condizentes com sua vida profissional.  
 ( ) Por conta da estrutura da instituição de ensino foi insatisfatório.  
 ( ) Não tem uma avaliação definida.  
 ( ) Outro:

#### 4. Qualificação Profissional

- 4.1. Você já fez/faz algum curso (presencial) em busca de se qualificar profissionalmente? ( ) Sim ( ) Não – *passar ao 4.3* ( ) Não recorda – *passar ao 4.3*  
 4.1.1. Quantos cursos você fez?  
 4.1.2. Em que área(s)?  
 4.1.3. Onde, em geral, tomou conhecimento do curso?  
 4.1.4. Do(s) curso(s) feito(s), no geral, era(m):  
 ( ) Gratuito(s) ( ) Pago(s) ( ) Fez tanto cursos gratuitos como pago(s).  
 4.1.5. Estes cursos foram disponibilizados pelo: *(Este quesito admite múltipla marcação)*  
 ( ) SINE Governo Municipal.  
 ( ) Governo Estadual.  
 ( ) Governo Federal.  
 ( ) Empresa em que trabalha(va).  
 ( ) Instituição de ensino particular.  
 ( ) Organização Não Governamental.  
 ( ) Outro:  
 4.1.6. Por qual motivo fez ou está fazendo cursos de qualificação profissional?  
 4.1.7. Como você avalia, em geral, os cursos profissionalizantes (presenciais) que já fez ou está fazendo?  
 ( ) Contribui/contribuiu amplamente.  
 ( ) Contribui/contribuiu parcialmente.  
 ( ) Contribui/contribuiu muito pouco.  
 ( ) Não contribui/não contribuiu de forma alguma.  
 ( ) Não considero(a) que desenvolva tal competência.  
 4.2. Você pretende fazer (mais) cursos profissionalizantes?  
 ( ) Sim ( ) Não – *passar ao 4.4* ( ) Ainda não pensou nisso – *passar ao 4.4*  
 4.2.1. Em que área?  
 4.2.2. Por qual motivo você pretende fazer?  
 4.2.3 Quanto ao investimento financeiro em cursos profissionalizantes:

- Pretende fazer somente se for um curso gratuito.  
 Pretende fazer somente se for um curso pago.  
 Tanto faz, pode fazer um curso gratuito ou pago, o importante é fazer.

4.3. No geral, onde normalmente busca vagas por cursos?

- Em uma unidade do SINE.  
 Em algum órgão da Prefeitura.  
 Em algum órgão do Governo do Estado.  
 Em algum órgão do Governo Federal.  
 Pela Internet, em sites de uma forma geral e/ou nas redes sociais.  
 Em Instituições particulares que prestam este serviço.  
 Sistema S.  
 Com rede de contatos (amigos, colegas, conhecidos profissionais, etc).  
 De porta em porta (visitando os prováveis locais).  
 Outro:

4.4. Qual a sua avaliação de condicionar o recebimento do Seguro Desemprego a fazer um curso profissionalizante?

#### CURSOS EAD:

4.5. Você já fez algum curso à distância – EAD (Educação a Distância)?

- Sim     Não     Não recorda

4.5.1. Em que área(s)?

4.6. Você tem interesse em fazer (mais) algum curso à distância – EAD (Educação a Distância)?

- Sim     Não     Talvez

4.6.1. Em que área(s)?

4.7. Você conhece a modalidade do PRONATEC Oferta Voluntária – Educação a Distância – EAD?

- Sim     Não

4.8. Qual a sua avaliação sobre a Educação a Distância?

- Ótima     Boa     Regular     Péssima

*Muito obrigada pela entrevista. Gostaríamos de saber se podemos ficar à vontade para utilizar este material para fins de análise científica e, se necessário for, utilizá-lo em nossa pesquisa.*

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA EGRESSOS DO PRONATEC/ SEGURO DESEMPREGO

Período que requereu o Seguro Desemprego e fez o curso do PRONATEC:  
Ano: \_\_\_\_\_ Mês: \_\_\_\_\_

### 1- Dados Pessoais

- 1.1. Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino  
 1.2. Cor/ raça - Como você se considera?  
 ( ) Branco(a) ( ) Preto(a) ( ) Pardo(a)/mulato(a)  
 ( ) Amarelo(a) (de origem oriental) ( ) Indígena ou de origem indígena  
 ( ) Não se identifica com nenhuma das opções acima  
 1.3. Tem alguma deficiência?  
 ( ) Sim ( ) Não  
 1.4. Idade: \_\_\_\_\_  
 1.5. Qual município/estado que nasceu? \_\_\_\_\_  
 1.6. Renda familiar mensal ATUAL de seu domicílio:  
 ( ) Sem renda ( ) Até um salário mínimo ou menos  
 ( ) De um a dois salários mínimos ( ) De dois a três salários mínimos  
 ( ) De três a cinco salários mínimos ( ) De cinco a mais

### 2. Trabalho

- 2.1. Quantas vezes você já deu entrada no Seguro Desemprego?  
 ( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais vezes  
 2.2. Durante o recebimento do Seguro Desemprego o que você fez? *(Este quesito admite múltipla marcação)*  
 ( ) Ficou em busca de emprego ( ) Trabalhou por conta própria  
 ( ) Estudou ( ) Não fez nada  
 ( ) Fez algum tratamento sério de saúde ( ) Viajou  
 ( ) Ficou doente (impossibilitando-o(a) ( ) Realizou trabalho voluntário de fazer qualquer outra coisa)  
 ( ) Outra coisa, especifique: \_\_\_\_\_  
 2.2.1 O recebimento do Seguro Desemprego foi importante para você conseguir uma recolocação profissional/trabalho?  
 ( ) Sim ( ) Não ( ) Não sabe responder  
 2.3. Atualmente está trabalhando?  
 ( ) Sim ( ) Não – *passse ao 2.5.*  
 2.4. Neste trabalho (o principal) você é? – *passse ao 2.6.*  
 ( ) Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)  
 ( ) Trabalhador temporário em área rural  
 ( ) Empregado sem carteira de trabalho assinada  
 ( ) Empregado com carteira de trabalho assinada  
 ( ) Empregado com carteira de trabalho assinada temporário  
 ( ) Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada  
 ( ) Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada  
 ( ) Trabalhador não-remunerado  
 ( ) Militar ou servidor público  
 ( ) Empregador  
 ( ) Estagiário  
 ( ) Aprendiz  
 2.5. Está desempregado por quanto tempo? \_\_\_\_\_

2.5.1. Está em busca de emprego/trabalho?

Sim  Não, especifique o motivo: \_\_\_\_\_

2.5.2. Em sua opinião, qual seria a melhor solução para resolver a questão do desemprego?

2.6. Enquanto trabalha ou trabalhava você conciliou seu tempo: *(Este quesito admite múltipla marcação)*

Fazendo algum curso profissionalizante, na sua área de atuação.

Fazendo algum curso profissionalizante, em outra área de atuação.

Fazendo um curso preparatório para Concursos.

Fazendo pré-vestibular.

Fazendo um curso de idiomas.

Fazendo um curso de informática.

Cursando o Ensino Fundamental.

Cursando o Ensino Médio.

Cursando o Ensino Técnico.

Cursando o Ensino Superior.

Cursando uma pós-graduação.

Fazendo alguma atividade extra remunerada (ex.:bico...).

Trabalho voluntário.

Outra atividade, especifique: \_\_\_\_\_

Somente trabalhava neste local e não cursou nada.

2.6.1. Como você avalia ter trabalhado e ter feito outra atividade, simultaneamente?

Importante  Difícil  Difícil mas necessário

Normal  Indiferente  Não tem opinião formada

2.7. No geral, onde normalmente busca por vagas de emprego? *(Este quesito admite múltipla marcação)*

Em uma unidade do SINE.

No site do Mais Emprego (do Ministério do Trabalho).

Em agências de Recrutamento e Seleção.

Em sites de Recrutamento e Seleção pagos.

Nas redes sociais (Facebook, LinkedIn, Blogs, etc).

Nos sites das empresas/lojas/indústrias.

Com rede de contatos (amigos, colegas, conhecidos profissionais, etc).

De porta em porta (visitando os prováveis locais e deixando currículo).

Outro, especificar: \_\_\_\_\_

2.8. É inscrito em algum Programa de assistência Familiar do Governo Federal?

Sim  Não  Prefere não informar

Em caso afirmativo, qual? \_\_\_\_\_

2.8.1 Na sua avaliação, os programas do governo, como Bolsa Família e Seguro Desemprego, ajudam a melhorar a situação do desempregado?

Não  Sim  Não tem opinião formada

2.8.2. Em caso afirmativo, como? \_\_\_\_\_

### 3. Escolaridade

3.1. Qual seu grau de instrução?

Analfabeto

Ensino Superior Incompleto

Ensino Fundamental Incompleto

Ensino Superior Completo

Ensino Fundamental Completo

Pós-graduação (especialização, MBA)

Ensino Médio Incompleto

Mestrado

Ensino Médio Completo

Doutorado

Ensino Técnico Incompleto

Outro, qual? \_\_\_\_\_

Ensino Técnico Completo

3.1.1. No geral, em que tipo de instituição de ensino você estudou?

- ( ) Todo em instituição de ensino público.  
 ( ) Todo em instituição de ensino privado (particular).  
 ( ) Todo em instituição de ensino filantrópico.  
 ( ) A maior parte em instituição de ensino público.  
 ( ) A maior parte em instituição de ensino privado (particular).  
 ( ) A maior parte em instituição de ensino filantrópico.  
 ( ) Metade em instituição de ensino público e metade em instituição de ensino privado (particular).  
 ( ) Não estudou

3.2. Você está estudando no momento atual?

- ( ) Sim ( ) Não – *passse ao 3.3* ( ) Prefere não informar – *passse ao 3.3.*

3.2.1. Está cursando o que?

3.3. Você considera que seus conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, médio e/ou superior: *(Este quesito admite múltipla marcação)*

- ( ) Foram adequados ao que o mercado de trabalho solicita.  
 ( ) Tiveram relação com a profissão que você escolheu / que você exerce.  
 ( ) Foram bem desenvolvidos, com aulas práticas, laboratórios, etc.  
 ( ) Proporcionaram cultura e conhecimento.  
 ( ) Não foram condizentes com sua vida profissional.  
 ( ) Por conta das estrutura da instituição de ensino foi insatisfatório.  
 ( ) Não tem uma avaliação definida.  
 ( ) \_\_\_\_\_

#### 4. Qualificação Profissional

4.1. Você já fez/faz algum curso (presencial) em busca de se qualificar profissionalmente?

- ( ) Sim ( ) Não – *passse ao 4.2.* ( ) Não recorda – *passse ao 4.2*

4.1.1. Quantos cursos você fez? \_\_\_\_\_

4.1.2. Em que área(s)? *(Este quesito admite múltipla marcação)*

- |                         |                                 |                                  |
|-------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| ( ) Cultura             | ( ) Gestão                      | ( ) Segurança                    |
| ( ) Beleza e Estética   | ( ) Idiomas                     | ( ) Turismo                      |
| ( ) Comércio e serviços | ( ) Informática                 | ( ) Indústria                    |
| ( ) Comunicação         | ( ) Meio Ambiente               | ( ) Economia e finanças          |
| ( ) Educação            | ( ) Moda/vestuário              | ( ) Administrativa               |
| ( ) Alimentação         | ( ) Saúde                       | ( ) Administração Pública        |
| ( ) Infraestrutura      | ( ) Tecnologia da<br>informação | ( ) Outra, especifique:<br>_____ |

4.1.3. Onde, em geral, tomou conhecimento do curso? \_\_\_\_\_

4.1.4. Do(s) curso(s) feito(s), no geral, era(m):

- ( ) Gratuito(s)  
 ( ) Pago(s)  
 ( ) Fez tanto cursos gratuitos como pago(s).

4.1.5. Estes cursos foram disponibilizados pelo: *(Este quesito admite múltipla marcação)*

- ( ) SINE.  
 ( ) Governo Municipal.  
 ( ) Governo Estadual.  
 ( ) Governo Federal.  
 ( ) Empresa em que trabalha(va).  
 ( ) Instituição de ensino particular.  
 ( ) Organização Não Governamental.

( ) Outro, especifique (se possível): \_\_\_\_\_

4.2. Já teve que parar de fazer um curso profissionalizante ou abandonar em algum momento?

( ) Sim ( ) Não – *passa ao 4.3* ( ) Não recorda – *passa ao 4.3*

4.2.1. E quais foram as causas ou motivos da parada ou abandono?

( ) Teve que trabalhar ( ) Motivos de doença ( ) Não se identificou

( ) Distância ( ) Gastos financeiros

( ) Outro motivo, especifique: \_\_\_\_\_

4.3. Como você avalia, em geral, os cursos profissionalizantes (presenciais) que já fez ou está fazendo?

( ) Contribui/contribuiu amplamente.

( ) Contribui/contribuiu parcialmente.

( ) Contribui/contribuiu muito pouco.

( ) Não contribui/não contribuiu de forma alguma.

( ) Não considero(a) que desenvolva tal competência.

4.4. Você pretende fazer (mais) cursos profissionalizantes?

( ) Sim ( ) Não – *passa ao 4.5* ( ) Ainda não pensou nisso – *passa ao 4.5*

4.4.1. Em que área? (*Este quesito admite múltipla marcação*)

( ) Cultura

( ) Gestão

( ) Segurança

( ) Beleza e Estética

( ) Idiomas

( ) Turismo

( ) Comércio e serviços

( ) Informática

( ) Indústria

( ) Comunicação

( ) Meio Ambiente

( ) Economia e finanças

( ) Educação

( ) Moda/vestuário

( ) Administrativa

( ) Alimentação

( ) Saúde

( ) Administração Pública

( ) Infraestrutura

( ) Tecnologia da

( ) Outra, especifique:

informação

4.4.2. Por qual motivo você pretende fazer? \_\_\_\_\_

4.4.3 Quanto ao investimento financeiro em cursos profissionalizantes: (*Este quesito admite múltipla marcação*)

( ) Pretende fazer somente se for um curso gratuito

( ) Pretende fazer somente se for um curso pago

( ) Tanto faz, pode fazer um curso gratuito ou pago, o importante é fazer

( ) Pretende destinar uma parte do Seguro Desemprego para fazer um curso

( ) Outro. Especificar: \_\_\_\_\_

4.5. Qual o principal motivo que o(a) levou a escolher o curso que fez/ está fazendo ou pretende fazer?

( ) Interesse pessoal pela profissão, identificação com a área de atuação do curso.

( ) Aquisição de novas competências e conhecimentos

( ) Facilidade no ingresso.

( ) Conversas com colegas.

( ) Orientação ou influência da família.

( ) Resultado de teste de orientação profissional.

( ) Melhores possibilidades de emprego e no mercado de trabalho.

( ) Possibilidades de poder contribuir com a sociedade.

( ) Possibilidade de conciliar o curso com o trabalho.

( ) Possibilidade de ter uma promoção no trabalho.

( ) Outro motivo, especifique: \_\_\_\_\_

4.6. O que você espera, em primeiro lugar de um curso profissionalizante (tanto quem já fez como quem pretende fazer)?

( ) A obtenção de diploma

( ) A aquisição de cultura geral.

( ) A aquisição de formação profissional.

- ( ) A aquisição de formação teórica.  
 ( ) Melhores perspectivas de ganhos materiais.  
 ( ) Outra expectativa. Especifique: \_\_\_\_\_

4.7. No geral, onde normalmente busca vagas por cursos? *(Este quesito admite múltipla marcação)*

- ( ) Em uma unidade do SINE.  
 ( ) Em algum órgão da Prefeitura, especifique: \_\_\_\_\_  
 ( ) Em algum órgão do Governo do Estado, especifique: \_\_\_\_\_  
 ( ) Em algum órgão do Governo do Federal, especifique: \_\_\_\_\_  
 ( ) Pela Internet, em sites de uma forma geral.  
 ( ) Pela Internet, nas redes sociais (Facebook, LinkedIn, Blogs, etc).  
 ( ) Em Instituições particulares que prestam este serviço.  
 ( ) Sistema S  
 ( ) Com rede de contatos (amigos, colegas, conhecidos profissionais, etc).  
 ( ) De porta em porta (visitando os prováveis locais).  
 ( ) Outro, especificar: \_\_\_\_\_

#### PRONATEC Modalidade Seguro Desemprego:

4.8. Qual o nome do curso feito por você no PRONATEC/Seguro Desemprego?

4.9. Chegou a concluir o curso do PRONATEC/SD?

- ( ) Sim – *passar ao 4.11.* ( ) Não.

4.10. E quais foram as causas ou motivos para NÃO conclusão do curso?

- ( ) Voltou a trabalhar ( ) Motivos de doença ( ) Não se identificou  
 ( ) Distância ( ) Gastos financeiros  
 ( ) Outro motivo, especifique: \_\_\_\_\_

4.10.1. Como o Governo poderia ter lhe auxiliado no enfrentamento de suas dificuldades?

4.11. Qual sua avaliação sobre o curso que você fez no PRONATEC modalidade Seguro Desemprego? *(Este quesito admite múltipla marcação)*

- ( ) Muito bom. Condizente ao que o mercado de trabalho solicita.  
 ( ) Teve relação com a profissão que você exerce.  
 ( ) Foram bem desenvolvidos, com aulas práticas, laboratórios, etc.  
 ( ) Proporcionaram cultura e conhecimento.  
 ( ) Não foram condizentes com sua vida profissional.  
 ( ) Por conta da estrutura da instituição de ensino foi insatisfatório.  
 ( ) Não tem uma avaliação definida.  
 ( ) \_\_\_\_\_

4.11.1 Fazer o curso do PRONATEC/ Seguro Desemprego foi importante para você conseguir uma recolocação profissional/ trabalho?

- ( ) Sim ( ) Não ( ) Não sabe responder

4.12. Qual a sua avaliação de condicionar o recebimento do Seguro Desemprego a fazer um curso profissionalizante?

#### CURSOS EAD:

4.13. Você já fez algum curso à distância – EAD (Ensino à Distância)?

- ( ) Sim ( ) Não ( ) Não recorda

4.13.1. Em que área(s)? \_\_\_\_\_

4.13. Você tem interesse em fazer (mais) algum curso à distância – EAD (Ensino à Distância)?

- ( ) Sim ( ) Não ( ) Não sabe responder

4.14. Você conhece a modalidade do PRONATEC Oferta Voluntária – Educação à Distância – EAD?

- ( ) Sim ( ) Não

4.15. Qual a sua avaliação sobre a Educação à Distância?