

35º XXXV Encontro Anual da Anpocs
GT 36 Trabalho, Ação Coletiva e Identidades Sociais

**GOVERNANÇA DO EMPREGO REALMENTE EXISTENTE: O CASO DOS
PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**

Leonardo Mello e Silva¹
Depto. de Sociologia USP

RESUMO: Este artigo dedica-se a analisar uma experiência de intermediação de mão de obra resultante de um programa público de formação profissional chamado Planseq (Plano Setorial de Qualificação). Tal programa é parte do Plano Nacional de Qualificação, de âmbito federal, porém sua execução é municipalizada. Foi escolhido como objeto de estudo um município da Grande São Paulo. Aspectos gerais e específicos são ressaltados. A importância da coordenação dos atores coletivos e da concertação social em formato tripartite para a escolha de prioridades e dos alvos do programa é destacada na primeira parte. Na segunda parte, procede-se a uma análise mais detida de cada um desses atores - empresas, Estado (representado pela Secretaria de Trabalho e Renda) e sindicatos -, onde se procura iluminar as tensões e limites de sua ação cruzada. Problemas estruturais do mercado de trabalho são também lembrados. Uma discussão sobre o significado do módulo sobre cidadania do Planseq fecha o relato. Chega-se à conclusão de que a *rationale* a que obedece cada um dos atores coletivos dificulta um resultado bem sucedido para o fim almejado: a incorporação de uma população vulnerável à condição assalariada.

Palavras-chave: governança do emprego; intermediação de mão de obra; mercado de trabalho; qualificação da mão de obra; políticas de emprego e renda.

I) Introdução

Esta comunicação está interessada em um aspecto da governança do emprego, na medida em que o mercado de trabalho é concebido como uma instituição que pode sofrer influência de atores coletivos organizados, sejam eles estatais, corporativos ou trabalhistas. O aspecto em causa é a coordenação que tais atores coletivos são capazes de mobilizar com o propósito de alcançar um resultado desejável, ou mais ou menos justo para as partes implicadas, qual seja: conseguir colocação para os demandantes de emprego e, ao mesmo tempo, prover as firmas com uma força de trabalho adequada (produtiva) para os fins econômicos a que elas se destinam. No meio, o Estado – representado pelo nível federal, estadual ou municipal – busca encontrar uma solução que otimize, tanto quanto seja possível, o interesse das partes.

É nesse sentido, bastante amplo e abstrato, que se está entendendo o fato da coordenação social dos atores coletivos. Os *mecanismos* dessa coordenação estão relacionados à autonomia, maior ou menor, que os órgãos estatais possuem para induzir o comportamento dos agentes coletivos privados em direção à meta almejada – o ataque ao desemprego e a conseqüente inclusão social de uma parcela vulnerabilizada da população.

A política pública em questão é aquela que se debruça sobre a formação e a qualificação profissionais como fatores-chave para combater o desemprego. Dois grandes projetos nacionais foram implementados nesse campo: o PLANFOR (Plano Nacional de Formação Profissional), durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, e o PNQ (Plano Nacional de Qualificação), a partir do Governo Lula, em 2003. Não é propósito desta comunicação fazer uma análise ou apreciação crítica desses projetos². O PNQ ainda está em curso no âmbito do Governo Federal como uma política pública de combate ao desemprego. Ele será considerado como o vértice da estrutura das políticas públicas nessa área, na medida em que suas diretrizes são direcionadas para as ramificações descentralizadas, localizadas no âmbito da Federação e, dentro dela, dos municípios. É na esfera municipal que os programas eleitos como objeto desta pesquisa se situam, ou seja, onde eles são implementados.

O texto está organizado do seguinte modo: inicialmente, e de maneira sucinta, é feita uma digressão do ponto de vista do tratamento teórico da questão. Segue uma breve apresentação dos programas de capacitação e qualificação profissionais, em contraponto

à intermediação da mão de obra, onde também é explicitada a significação da concertação social para o tema das políticas públicas. Na seqüência, o artigo se debruça mais detidamente sobre as posições de cada um dos principais atores coletivos envolvidos: as empresas que fazem uso de programas de capacitação e formação, a Secretaria Municipal que executa tais programas, e o sindicato de um dos ramos de atividade (o metalúrgico) que foram objeto de um desses programas. Contrastando as razões que cada um apresenta para as vicissitudes da experiência de formação e capacitação para o trabalho industrial, é possível vislumbrar uma *rationale* que escapa a cada um dos atores vistos isoladamente. Essa última está ancorada em uma base que é bifronte: por um lado, o enorme déficit de qualificação profissional da força de trabalho do País, tendo em vista o tipo de industrialização e de desenvolvimento trilhado até então; do outro lado, o estilo de organização da firma e do trabalho da atualidade, que não privilegia o planejamento a longo prazo. Por fim, uma discussão sobre o módulo dedicado à cidadania no curso de capacitação e qualificação do Plano Setorial de Qualificação (Planseq) fecha o texto. Com ela, se busca problematizar o significado do termo “cidadania” diante de uma realidade que exclui o trabalhador da sociedade salarial. Uma rápida conclusão adiciona o ponto final.

II) Mercado de trabalho ou *Mercados de Trabalho*?

É sabido que muitas instituições têm se colocado como intermediárias entre o empregador e o demandante de emprego. Em outras palavras, a imagem de um mercado de trabalho não contaminado por instituições (associações da sociedade civil, ONGs, sindicatos, igrejas, o chamado “Terceiro Setor”, além do próprio setor público) está bastante abalada. No Reino Unido, os *job centres* se espalharam pelo país como forma de dinamizar um mercado de trabalho em compasso de espera por alguma possível retomada econômica para recuperar os postos de trabalho perdidos com a deslocalização das fábricas ou simplesmente o desemprego tecnológico (DAVIES, 2008). A imagem de um mercado que se auto-regula, oferta e demanda se ajustando automaticamente - empregadores de um lado, trabalhadores de outro - não parece ser sustentável para o funcionamento sadio da sociedade, isto é, sua manutenção sem crises ou sobressaltos. Curiosamente, a noção de associações intermediárias para promover laços de solidariedade, que em Durkheim (1978) tomava a forma de uma solidariedade orgânica com a revalorização moderna das corporações de ofício, pode voltar de novo ao debate.

No Brasil, pode-se observar, desde há alguns anos, o desenvolvimento de uma série de programas de inserção que visam a fincar uma cunha social explícita no mercado de trabalho, procurando funcionar como um intermediário entre o mercado (empresas) e os postulantes ao emprego e a algum tipo de renda regular. Talvez o conjunto de programas mais conhecido seja aquele levado a cabo pela Prefeitura de São Paulo, na gestão 2000-2004 (Pochmann, 2005). Com a conquista do poder de Estado pelas mesmas forças políticas que davam suporte àqueles programas no nível municipal, muito do “espírito” deles está hoje amplificado para o nível federal. Desse conjunto de programas, o que vai interessar a este trabalho é o programa de qualificação profissional, pois ele seria aquele que preenche os requisitos da questão teórica – como se comportam as instituições em uma sociedade de mercado mais e mais global – e dos objetivos específicos – para onde vão e como são empregados os demandantes de emprego que se apresentam nos postos de alocação/re-colocação profissional, ou seja, como as empresas aproveitam ou não essa população.

Com essa última pergunta, vários desdobramentos se abrem. Por exemplo, um estudo das qualificações requeridas pelas empresas em contraposição com o treinamento induzido ou realizado diretamente pelos órgãos do poder público ou quaisquer das associações civis que se encarregam desse âmbito. Sabe-se hoje que as empresas estão se pautando por avaliações de competências e particularizando seu estoque de qualificações, de maneira que deve ser difícil (uma hipótese) fazer o trabalhador formado por agências públicas se “enquadrar” entre os requisitos exigidos por elas. Esses requisitos podem ser às vezes técnico-profissionais, mas muitas vezes podem ser também completamente sociais ou arbitrários. Portanto, o foco da comunicação não é o programa de inclusão social em si mesmo, nem a medida de sua eficácia em termos de políticas públicas, mas a relação entre uma iniciativa da sociedade que reage e “se protege” (no sentido que Polanyi [1980] dá a esse termo) e o “moinho satânico”, representado pelas empresas e sua lógica econômica.

III) Os programas de capacitação e qualificação profissional e a concertação social

Os programas de capacitação e qualificação profissional são de desenho variado, oscilando de acordo com o público-alvo, os critérios de elegibilidade, a duração do curso, os parceiros envolvidos e a base de incidência (se territorial ou setorial). Por exemplo: o Planteq³ é baseado na localidade ou território (município), enquanto que o

Plano Setorial de Qualificação (Planseq) é baseado no setor de atividade. São dois pontos de partida diferentes, porém ambos apresentam características muito parecidas em seu funcionamento interno: número de horas-aula (duzentas); currículo; grau de exigência desse último; participação, em sua formatação, dos atores sociais, representados pelo capital e pelo trabalho; etc. Há ainda o Proesq (Projeto Especial de Qualificação e Certificação Profissional), que realiza pesquisas e estudos na área de qualificação social e profissional.

Nesta contribuição será tomado como estudo de caso o Planseq dos setores de metalurgia e de construção civil, em um importante município da Grande São Paulo, no ano de 2006. A escolha do setor de metalurgia não foi aleatória. Ela baseou-se em sua significação ao mesmo tempo econômica, social e simbólica. Econômica e social porque a região⁴ sempre foi, juntamente com o Grande ABC, um importante pólo industrial, particularmente do complexo metal-mecânico, e também onde tiveram lugar movimentos grevistas historicamente marcantes para a trajetória do sindicalismo brasileiro. Simbólica porque, para a população em busca de emprego, ser contratado por uma grande empresa metalúrgica representa segurança, salário, e razoável possibilidade de aprendizado, com fixação ulterior no mercado de trabalho, sendo essa, afinal, a grande meta perseguida por essa população (Tomizaki, 2007).

Hoje muito se discute a respeito do deslocamento da vocação industrial do município em tela em direção ao setor de serviços, hotelaria e turismo de eventos⁵. Nesse sentido, o setor de metalurgia estaria em franco declínio, com plantas deixando o município e importantes referências fabris da região fechando as portas ou mudando sua estrutura em favor de instalações menores, terceirizando seções ou sendo objeto de privatizações e transferência de propriedade do capital. Todo esse movimento mais geral do tecido industrial afeta sobremaneira as condições do mercado de trabalho local. Baseado num tal diagnóstico, a oferta dos cursos de capacitação profissional pela Secretaria Municipal de Trabalho e Renda⁶ tem sofrido uma inflexão de ênfase.

Os planos regionais de qualificação profissional prevêm a formação de comissões de concertação de formato tripartite, que funcionariam como agências de consultoria e de indução de prioridades a serem atacadas em âmbito local, no que concerne às estratégias de combate ao desemprego. Tais comissões de concertação se encaixam em um figurino de política deliberativa que reconhece a necessidade de incluir os principais atores coletivos organizados na resolução dos assuntos públicos, deixando de encará-los apenas como receptáculos passivos da decisão governamental. Desde há algum tempo, o

tom dominante no campo das relações de trabalho tem sido o do predomínio da concertação social sobre o conflito aberto entre as classes, enquanto estratégia inicial da negociação coletiva (VÉRAS, 2007; ANTUNES, 2007). Conquanto tal estilo de negociação não signifique a anulação ou renúncia do conflito estrutural de classes (OLIVEIRA, 1994), ele claramente apaziguou a carga de animosidade e distância institucional entre o capital e o trabalho. Hoje, a busca do diálogo, com suas rodadas de discussão, fóruns, encontros temáticos e uma pletera de espaços públicos onde lideranças empresariais e sindicatos se encontram com freqüência, é regra mais do que exceção – pelo menos no âmbito das principais centrais sindicais do País (CARDOSO, 2003).

Pode-se afirmar que um tal espírito de política deliberativa transferiu-se para as políticas de combate ao desemprego, com seu desenho descentralizado e sua insistência em “ouvir os atores interessados”, fazendo notar que uma orientação de baixo para cima deveria prevalecer sobre o antigo hábito autoritário do Estado brasileiro, com suas decisões de cima para baixo – queixa freqüente dos movimentos sociais em seu relacionamento com os poderes públicos. As Comissões de Concertação, no âmbito do Planseq, e as Comissões de Emprego Municipal, Regional ou Estadual, no âmbito do Planteq, são exemplares desse espírito.

III.a) Os programas de capacitação e qualificação no contexto do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

Os programas de capacitação e qualificação profissional devem ser vistos como parte de uma rede mais ampla, o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Esse último está dividido em duas grandes linhas. A primeira é a intermediação de mão de obra propriamente dita, que responde à demanda direta da empresa. Ela pode ser de dois tipos: a intermediação pura e simples, isto é, achar alguém para o posto vacante; ou promover a capacitação do trabalhador, por meio de curso de reciclagem, atualização ou formação profissional. A capacitação, por sua vez, é variável em amplitude, podendo chegar até a 1.760 horas de curso, dependendo da demanda para certos grupos específicos.

A segunda linha de atuação inclui outros programas de transferência de renda, tais como o seguro-desemprego, qualificação social e profissional, microcrédito, economia popular e solidária, e orientação profissional. O problema do emprego é atacado de

forma a mais ampla possível, considerando não apenas o mercado formal, mas também o informal. O foco, mais do que a condição de estar ou não empregado com carteira assinada, é a renda extraída de uma ocupação qualquer, bem como aquela que permite a sobrevivência do trabalhador e sua família, quando ela cessa.

Mecanismos de proteção ou de “bem-estar social” são aqueles que tradicionalmente permitem a sustentação fora do trabalho do contingente de trabalhadores que, por circunstâncias fora de seu controle, foram afastados do mercado de trabalho. O seguro-desemprego entra nessa categoria. No entanto, aos clássicos mecanismos de “bem-estar” se somam as alternativas de emprego e renda para uma população trabalhadora afetada pelos padrões mais exigentes do mercado de trabalho dos tempos atuais. Entram nesse rol a qualificação social e profissional, o microcrédito, a economia popular e solidária e a orientação profissional. Formas ditas “atípicas” de emprego reconhecem a incapacidade de o mercado formal de trabalho absorver sozinho o contingente represado da população economicamente ativa; nesse sentido, é preciso incluir no sistema público de combate ao desemprego programas que contemplem a realidade de uma importante parcela da população que, sem o horizonte de participação estável no mercado de trabalho, nem por isso encontra-se privada de renda. Nessa estratégia integrada entram os programas sociais de concessão de benefícios (transferência de renda), tais como o Bolsa-Família, Renda Cidadã, Renda Mínima etc., assim como a integração municipalizada de sua gestão. A visão subjacente é de que os verdadeiros problemas a serem enfrentados “não estão localizados no trabalho, mas sim na *periferia* do trabalho”, segundo a pontuação dos formuladores da política pública para a área⁷.

IV. Atores sociais e conflitos de entendimento na implementação das políticas

Quando se lança o olhar para as instituições que estariam encarregadas de levar a cabo, em nível municipal, as políticas de trabalho, emprego e renda, percebe-se logo conflitos de competências que traduzem entendimentos não-convergentes sobre a implementação dessas políticas.

Os sindicatos não gozam de aceitação tranqüila como instituições encarregadas de promover a intermediação de mão de obra. Se é verdade que tal papel pode ser justificado sob o argumento de ser essa uma atribuição típica dos antigos sindicatos de corporação de ofício, sociedades de ajuda mútua, ou ainda sindicatos industriais que se valiam da cláusula do *closed shop* (emprego apenas para os trabalhadores

sindicalizados), no presente esse papel é contestado pelas outras esferas do poder público, as quais vêem a si mesmas como instituições mais adequadas para a finalidade. Ademais de uma questão de princípio, há que se levar em conta a realidade histórica do país: em primeiro lugar, uma realidade específica de longa duração, em que a instituição sindical é parte do desenho corporativo de Estado (mesmo o ‘novo sindicalismo’ se encontra, ainda, organizacionalmente enredado nele); em segundo lugar, uma realidade específica de curta duração, quando as centrais sindicais passaram a ser co-gestoras do importante Fundo de Amparo do Trabalhador, o FAT (a partir da Constituição de 1988). Esses dois marcos tornam problemática a reivindicação do sindicato como uma instituição apropriada para realizar a intermediação de mão de obra: primeiro, porque isso pode reforçar uma compreensão “clientelista”, por parte da base, sobre as funções do sindicato; em segundo lugar, porque gera desconfiança de uma estratégia oportunista, visando a abocanhar importante fatia do FAT, uma vez que esse último aloca recursos para instituições que promovam cursos de capacitação profissional com o intuito de facilitar a inserção no mercado de trabalho (portanto, passa a ser vista como uma forma de intermediação de mão de obra, embora de maneira indireta).

Por outro lado, os órgãos governamentais reclamam para si o mesmo papel. Dentro desse universo, os municípios reivindicam a situação privilegiada para pôr de fato em funcionamento as políticas de emprego, devido ao seu enraizamento local.

A sobreposição de competências também é outro problema freqüente, e que gera um desperdício de recursos e uma dispersão pouco eficiente dos programas: por vezes chegam a se sobrepor vários órgãos simultaneamente realizando intermediação de mão de obra (os níveis federal, estadual, municipal dos poderes públicos, mais as centrais sindicais, e finalmente as agências privadas – acrescentando-se, em alguns casos, igrejas e denominações religiosas preocupadas com a questão do desemprego). Uma estrutura montada dessa maneira não facilita a vida do demandante a uma vaga no mercado de trabalho, uma vez que ele pode encontrar o mesmo oferente em mais de uma fonte (posto da Prefeitura, posto da Central Sindical A ou B, posto do Estado etc.), além de causar duplicação (no mínimo) de cadastros, perda de tempo com atendimento, gasto inútil de investimento pessoal em firmas que já haviam “saído” do sistema pelo atendimento à demanda anteriormente, além de outros transtornos.

A defesa da municipalização da intermediação de mão de obra parte da idéia de uma racionalização do serviço, possibilitando um ataque mais organizado a esse grave problema social que é o desemprego, trazendo como resultado uma melhoria na

qualidade da prestação do benefício. Além disso, concorre para desestimular a proliferação de agências privadas de intermediação, até então preferidas pelo empresariado, devido tanto à –até o momento – ineficiência pública e à característica, por assim dizer, mais “customizada” da demanda empresarial (para cujo suprimento as agências privadas se mostravam mais ágeis).

Além disso, tanto mais a qualidade e eficiência na intermediação se impõem, mais as empresas passariam a preferir o agente público ao invés do privado, uma vez que parte do recolhimento do imposto, via COFINS, vai para o FAT, que por sua vez é a fonte de financiamento dos programas de inclusão, trabalho e renda, de maneira que o círculo se fecha e repõe uma racionalidade que seria capaz de preencher as expectativas dos interesses tanto do trabalho quanto, também, do capital. Em outros termos, mais a intermediação pública se mostra bem sucedida, mais ela reforça o papel do órgão público na oferta de serviços públicos, sendo o município o nível mais apropriado para esse fim. O problema dessa visão pode estar em uma consideração muito estreita do território como espaço social onde o desemprego tem lugar.

O âmbito municipal perde de vista as bordas para além de sua circunscrição geográfica precisa: muitas vezes essas se expandem em um espaço vital que pode ser de moradia, de trânsito, ou de fixação do local de trabalho (entre outros aspectos), e que sai do horizonte simplesmente porque não pertence à definição física do “município”. Quanto mais o município alarga sua fronteira para a “região”, mais ele participa de uma definição mais realista.

Por outro lado, o poder público municipal responde a essa objeção com o argumento de que, ao contrário, é exatamente a qualidade do serviço prestado o que pode funcionar como um atrativo da fixação das empresas ali, ao invés de seu deslocamento para outras áreas.

No entanto, é difícil estabelecer uma relação direta entre o reforço da qualidade da oferta de mão de obra local e a fixação das empresas: é possível conjecturar que a relação possa ser, inclusive, inversa, uma vez que melhores condições de empregabilidade (isto é, uma mão de obra qualificada) podem significar também maior custo do fator trabalho, sendo que é com frequência contra essa tendência que as empresas reagem – e se mudam. Seja como for, a lógica do melhoramento do serviço público de intermediação de mão de obra concorre para uma regulação do mercado de trabalho, na medida em que esvazia o movimento errático observado até então, com a proliferação de agências privadas e soluções *ad hoc* por parte das empresas, o que

poderia ser pensado como uma situação em que predominam vários “níveis” dentro de um mesmo plano (no caso, o mercado de trabalho).

A situação ganhará uma tonalidade um tanto diferente quando se puder observar que a imagem de um *único* mercado de trabalho parece algo irreal. É o que se verá a seguir.

IV.a) As empresas e a intermediação de mão de obra

A prestação municipalizada tem entre suas principais ferramentas o *Portal do Trabalhador*, um serviço centralizado mantido pela Prefeitura, com o cadastro de todos os demandantes de emprego que tenham acessado a Secretaria Municipal de Trabalho e Renda. O *Portal do Trabalhador* funciona como um filtro para as empresas à procura de mão de obra. Ao recorrer ao *Portal*, elas podem economizar um penoso processo interno, com multidões acorrendo à porta da fábrica para concorrer a uma vaga. O *Portal* provê o material humano adequado por meio de uma consulta ao seu próprio cadastro, possibilitando que a firma não apareça publicamente (jornais; placas externas de “Precisa-se” ou “Há Vagas”) como demandante de trabalho. Para o olhar externo, fora do sistema de cadastro unificado, a descrição do procedimento faz parecer que nada se passa.

Por outro lado, o *Portal* pode se mostrar de pouca valia para as empresas. O perfil do demandante de emprego que se dirige ao *Portal* não se encaixa no tipo de empregado que elas perseguem. Esse deve ter experiência - de preferência na área -, ser jovem e possuir nível de escolaridade o mais alto possível. A maior parte da população que está cadastrada no *Portal* não preenche essas exigências. As empresas preferem, portanto, procurar diretamente no mercado de trabalho. Seria preciso uma indução deliberada, vinda quer do órgão público, quer dos sindicatos de trabalhadores, a fim de modificar o quadro prevalecente, resultado da inércia que tem imperado nesse campo. A idéia de concertação social, traduzida nas comissões tripartite em âmbito municipal, tem justamente esse propósito.

Contudo, é difícil interferir na vida privada das empresas. Essas últimas possuem uma “temporalidade” própria, dinâmica, que a “temporalidade” da formação dos cursos de qualificação profissional (Planseq, Planteq e outros) simplesmente não acompanha. Se, por um lado, os cursos de qualificação setorial respondem às requisições feitas pelas próprias empresas, é possível que a duração deles se mostre muito longa, fazendo com que elas tenham então de recorrer às fontes mais imediatas para contratação, quando a

situação econômica assim o exigir – sobretudo se o ciclo de negócios estiver, como esteve até 2008, ascendente.

Tal argumento, que à primeira vista pode parecer devedor de um certo cálculo mal feito em termos de planejamento, nada mais expressa do que a situação estrutural em que a relação entre capital e trabalho está inserida: sendo da própria natureza do regime econômico a imprevisibilidade, nada pode certificar que as condições prometidas de início serão mantidas no final do acordo. Em 2008, por exemplo, a crise financeira que afetou as economias capitalistas do Centro reduziu os pedidos para setores importantes que estão situados no município. O setor metal-mecânico é um deles. Uma importante fábrica de capital nacional⁸ simplesmente não pôde cumprir com o prometido de contratar um número x de concluintes do Planseq, pois estava inclusive fechando postos de trabalho.

Embora o argumento possa não ser completamente acurado, pelo menos no que tange especificamente ao Planseq-Metalurgia, que teve sua última turma em 2006, ele é válido geralmente. A razão de fundo está, de fato, na incompatibilidade entre, por um lado, o perfil social e profissional do trabalhador demandado pelas empresas e, por outro lado, aquele disponibilizado pelo curso. Perfil social: a escolaridade carente, não familiaridade com tecnologias de informação e comunicação, ausência de referências sociais fornecidas por pessoas conhecidas, condição de pobreza, e idade avançada – a lista é apenas sugestiva. Perfil profissional: falta de contato com funções e tarefas fundamentais para o posto. O quadro que aparece é de uma verdadeira disjuntiva entre o *mercado de trabalho* que as empresas concebem quando se referem a esse conceito, e o *mercado de trabalho* realmente existente, que é aquele sobre o qual a intervenção pública se debruça. A população visada como aquela preferencialmente objeto de “inclusão” não é aquela que as grandes empresas do setor metal-mecânico e de construção civil buscam atrair.

Essa é uma fonte sempre recorrente de desajuste, mesmo em um cenário favorável de diálogo e entendimento entre os atores sociais.

Um exemplo concreto, extraído de uma importante metalúrgica da região que participou do Planseq como parceira, ilumina o tipo de limitação que envolve as iniciativas de política pública de emprego. A empresa em tela⁹ aproveitou apenas 1 egresso dos 60 currículos que chegaram até ela. Segundo o esclarecimento do responsável pela área de pessoal, a ferramentaria não era o foco central da qualificação fabril, mas sim a forjaria. Para essa última, bastava o treinamento rápido feito no próprio local de trabalho:

“Forjaria não necessita de grande especialização”. Enquanto o Planseq despejava ferramenteiros no mercado local, a fábrica aproveitava os Auxiliares de Forjaria, formados lá mesmo, com cursos dados pelos engenheiros da empresa e administrados pelo SENAI. Auxiliar de Forjaria seria “um bom lugar para o primeiro emprego, para preencher esses cargos de base, pois não cobra tanta qualificação”. É mais fácil a formação interna do que o aproveitamento de fora.

Desse modo, a oferta do Planseq não teve maior impacto. A empresa reclama da falta de um “vínculo” maior com a Secretaria Municipal de Trabalho e Renda¹⁰. Do contrário, o aproveitamento dos egressos obedeceria a um critério eminentemente errático: “vai da disponibilidade da vaga”. Porém, indo mais fundo no formato de organização da firma, percebe-se que a dificuldade de planejamento não é um elemento contingente e eventual dela em particular, mas uma característica recorrente do negócio (a metalúrgica é especializada no fornecimento de autopeças para os fabricantes de motocicletas, entre outras seções com participação menor no portfólio de clientes): o setor de ferramentas da empresa depende do cliente, ou seja, trabalha de acordo com o estoque. Não há um planejamento a longo prazo que desemboque numa espécie de plano de formação da força-de-trabalho: os estoques vão baixando e a empresa vai produzindo de acordo com a baixa dos estoques. “Não existe uma visão futura, tipo ‘em cinco anos, quero ter tantas pessoas’. Isso realmente não existe” – diz o interlocutor da empresa. O *turn-over* também é alto para os escalões mais baixos. Mas, como o nível salarial é considerado bom na região, muitos acabam retornando.

O exemplo da empresa metalúrgica não invalida o desenho concertado da política, mas aponta para a necessidade de controlar níveis mais finos de coordenação, não previstos no planejamento original, bem como os limites desse planejamento.

IV.b) A Secretaria Municipal de Trabalho e Renda na intermediação de mão de obra

Três setores foram contemplados no Planseq: o Químico (2005-6); o Metalúrgico (2006) e a Construção Civil (2009). Dentro do espírito de integrar as diversas políticas públicas – trabalho, emprego e renda – numa mesma localidade, racionalizando os esforços e os recursos, a Construção Civil aparece como um caso paradigmático, por dois motivos. Primeiro, por causa da vinculação ao PAC (Política de Aceleração do Crescimento do Governo Federal) no Município, isto é, às obras agendadas para terem lugar no Município. Segundo, por causa da vinculação ao Programa Bolsa-Família,

também do Governo Federal: os formandos teriam de ser recrutados entre os beneficiários do Programa.

Nesse último caso, a unidade de medida para efeito de acompanhamento do curso de formação profissional é a *família*, e não o *indivíduo*, ou seja, caso algum membro da família do beneficiário esteja desempregado, ele ou ela está automaticamente credenciado para participar do curso. A idéia geral é fornecer alternativas de trabalho, emprego e renda para um público “vulnerável” que, em sua maioria, não passou pela experiência do assalariamento formal.

A implementação do Planseq no Município não foi isenta de percalços e problemas. No caso da Construção Civil, um dos problemas detectados na implementação do programa foi de caráter logístico: os recursos chegam somente após o curso iniciado, de modo que quando os formandos estão aptos para serem absorvidos pelo mercado de trabalho, não há demanda. Por outro lado, o contrário pode ocorrer: o curso inicia-se apenas após os recursos do PAC, que chegam primeiro, e os recursos do Planseq demoram, de modo que as construtoras não podem cumprir a promessa de contratação dos formados.

Algo análogo ocorreu na Metalurgia: a urgência em contratação de mão de obra qualificada não acompanha o ritmo do curso, que por essa razão é visto como pouco ágil e “lento” na provisão de trabalhadores. Tem lugar um descompasso entre duas temporalidades: a temporalidade da formação do público potencialmente empregável, o que é feito no âmbito propriamente do curso de formação profissional de 200 horas, e a temporalidade do demandante do posto, que são as empresas. O ajuste dessas temporalidades não-concorrentes na intermediação de mão de obra pressupõe um planejamento melhor calibrado, que seja capaz de compatibilizar a lógica privada e a lógica governamental.

O Projeto da Metalurgia terminou sendo devolvido ao MTE e CODEFAT, em 2010, com diagnóstico e justificativa sobre as razões de seu abandono.

O Planseq Construção Civil apresentou ainda uma outra característica curiosa: o planejador priorizou explicitamente o público feminino, a fim de quebrar os estereótipos de gênero associados às tarefas no canteiro de obras como uma atividade eminentemente masculina. Mas a boa intenção esbarrou em resistências dos próprios agentes-alvos: os empresários do setor e as mulheres mesmas, que não responderam à oferta lançada pela Secretaria de Trabalho e Renda do Município.

Os “gargalos” mencionados pelas empresas de construção incluem o déficit de escolaridade, força física, o fato de os canteiros de obras só preverem banheiros

masculinos e o tipo de comportamento e convivência nesses espaços. Certamente esses aspectos dificultadores poderiam ser mitigados ao longo do tempo, com campanhas de esclarecimento. Mas os entraves também partem das próprias mulheres, não de forma discursivamente apresentável, senão por meio de uma prática de trabalho que transfere o cuidado a que está associado o labor feminino para a esfera do trabalho mercantil. Elas demoravam muito mais do que os homens para finalizar os acabamentos dos azulejos, o que gerava queixa por parte dos empresários. O atributo de rapidez na consecução da tarefa, exigido pelo ritmo da obra, contrasta com a preocupação em fazer bem feito, o que pode ser interpretado como um atributo que deriva exatamente da distância, a que elas estão acostumadas, com respeito ao ritmo taylorista da execução de tarefas.

Mas, por outro lado, nem tudo é negativo nesse comportamento “lento”¹¹, compensado por duas qualidades: primeiro, a preocupação com a economia do material; segundo, a limpeza na consecução das tarefas, onde os homens em geral deixam o ambiente mais sujo, exigindo, por conseguinte, mais dispêndio de tempo. O aproveitamento de qualidades trazidas da esfera privada, nesse caso, tenta introduzir um elemento de relativização à lógica econômica dominante (que valoriza o ritmo acelerado e a produtividade a todo o custo), porém mal disfarça o desconforto com o insucesso da aposta em um novo paradigma (é a versão que a Secretaria de Trabalho e Renda dá da iniciativa de conceber um curso profissionalizante para mulheres na construção civil): das trinta matriculadas, apenas duas chegaram até o final do percurso do Planseq, para depois finalmente desistirem.

O “gargalo”, contudo, mais decisivo parece ser de fato a incompatibilidade entre as expectativas da empresa com a qualificação ofertada pelo Planseq e o material humano que é disponibilizado ao final do período formativo.

No caso da Construção Civil, as serventes, azulejistas e gesseiras formadas não se enquadraram nas exigências das construtoras por causa tanto do seu nível de escolaridade básica, que é considerado baixo (o que afeta no desempenho das tarefas mesmo as mais básicas do trabalho manual nos canteiros, como a capacidade de cálculo e raciocínio matemático elementar), quanto nas habilidades que demandam força física. Tal “gargalo” é anterior ao Planseq – de maneira que não se lhe pode atribuir a causa do insucesso -, mas acaba contaminando decisivamente para o resultado decepcionante no final. Duzentas horas de curso, nesses casos, não é suficiente para cobrir a carência de capacidades básicas que as empresas requerem. Muitas das treinandas não possuíam experiência prévia, o que já de saída contribuía para condená-las ao fracasso. Visto de

outro ângulo, contudo, duzentas horas de curso parecia uma eternidade para essa mesma população, uma vez que muito do que era despejado como conteúdo tinha poucas chances de ser efetivamente absorvido: tidas como pessoas em situação-limite de “empregabilidade”¹², as receptoras do Bolsa-Família respondiam ao pré-conceito sobre sua situação desvantajosa com uma alta taxa de evasão do curso da Construção Civil.

A condição feminina na divisão sexual do trabalho coloca as trabalhadoras, como classe sexuada (KERGOAT, 1989), em uma situação paradoxal: como muitas mulheres que necessitam trabalhar fora deixam, na ausência de creches ou outros equipamentos ofertados pelos poderes públicos, seus filhos com vizinhas, isso significa que uma conjuntura de expansão do mercado de trabalho, com possibilidade de absorção de mão de obra feminina, acaba por eliminar a alternativa comunitária para a trabalhadora, supondo que as vizinhas, até então disponíveis para cuidar das crianças, passam a trabalhar também fora de casa. Maior o reforço da classe social, menor o espaço para o exercício do papel sexuado que a divisão sexual do trabalho atribui às mulheres.

Na verdade, o foco no Bolsa-Família¹³, como uma imposição centralizadora oriunda do formulador do PNQ, desorganiza as expectativas normais dos principais agentes sociais. Ele desorganiza a expectativa do empresariado em empregar os mais capazes do ponto de vista da qualificação, e desorganiza também as expectativas dos sindicatos em angariar mais membros para a sua base. O Estado força um rearranjo na distribuição normal das posições consolidadas das instituições (mercado e sindicatos), e por isso é criticado de ambos os lados: o empresariado encara a população do Bolsa-Família como inútil para os propósitos da competitividade e da produtividade, enquanto os sindicatos (conquanto próximos politicamente da orientação da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda) deixam entrever que os formados não servem como base de mobilização.

Ademais, como já se fez referência acima, a qualificação conta. As construtoras costumam trazer a sua própria força de trabalho, e com isso se vêem dispensadas de preenchê-la com os egressos do curso. Mesmo que o Planseq tenha pactuado com as empresas participantes (por meio da concertação social) o aproveitamento de mão de obra local, o contraste com a força de trabalho que as empresas trazem consigo é desigual. A qualificação pesa, nesses casos: as empresas já sabem com o que podem contar, pois têm confiança em que os trabalhadores que já fizeram obras com ela são aptos a enfrentar a próxima; além disso, a própria convivência com o mestre-de-obras e o engenheiro da companhia economiza um tempo de adaptação e de treinamento, o que inclui também os ajustes tácitos porém necessários que o trabalho no canteiro sempre

exige. Tudo isso introduz um elemento de previsibilidade e estabilidade para as empresas de construção civil, o que torna inconveniente para elas a contratação de novatas, recém saídas do Planseq, pois uma tal escolha significaria começar do zero. O mesmo problema apareceu no curso de Metalurgia.

Esse último foi o resultado de uma sugestão saída da Comissão de Concertação local. Enquanto o Planseq-Construção Civil teve como público-alvo a população do Bolsa-Família, no Planseq-Metalurgia o público-alvo era a população de trabalhadores sujeitos à reestruturação produtiva, o que acabou orientando o foco para iniciativas de empreendedorismo, considerada uma forma alternativa de geração de emprego e renda. O raciocínio subjacente é de que a inclusão dessa população na sociedade salarial, sendo difícil e improvável, deve deixar abertas soluções que contornem a barreira do mercado de trabalho. No entanto, conforme foi possível observar nitidamente, por meio de entrevistas feitas com ex-treinandos do Planseq-Metalurgia, é exatamente a participação na sociedade salarial o que moveu a expectativa dos alunos que seguiram o curso¹⁴.

A origem do “gargalo”, na verdade, está muito menos no curso em si, com suas duzentas horas de aula, e mais nas características sociais do público a que ele se destina. Descrita como uma população em situação de “vulnerabilidade”, as ex-alunas do Planseq Construção Civil têm carências educacionais que as cerca de três horas diárias de aula, durante pouco mais de três meses, não conseguem atacar e superar integralmente. A distância entre o perfil desejado pelas empresas e a disponibilidade para uma espécie de dedicação ascética orientada apenas ou principalmente para o trabalho não é facilmente encurtada. No caso das mulheres, os fatos são bem conhecidos, uma vez que a literatura sobre a divisão sexual do trabalho tem insistido há muito tempo sobre as razões do descompasso entre vida familiar e vida profissional (KERGOAT, 1989; VVAA, 1987). Mas no caso dos homens (como a Metalurgia deixou entrever), a distância também se verifica – embora por razões de outra natureza. A orientação para a formação contínua e o aprendizado que vai adicionando elementos mais complexos de entendimento a fim de possibilitar maior desenvoltura na realização de tarefas profissionais não depende exclusivamente de disposições inatas ou mentais, mas uma boa parte é devida a hábitos e práticas sociais que são extraídos e reproduzidos pela convivência com os mais próximos, pelo exemplo e pela lógica do meio social a que estão expostos os alunos. O cálculo de até onde é possível ir, no meio dos muito pobres ou “vulneráveis”, certamente não obedece ao mesmo raciocínio dos formuladores de planos de qualificação profissional. Premidos pela censura do discurso

moral sobre a igualdade de oportunidades e as promessas de uma educação esclarecida, os planejadores não estão em condições de reconhecer aquilo que os empresários dizem de forma abrupta e rude, porém real: as chances de sucesso no ramo, para os “vulneráveis” são exíguas. Seria preciso que o pacto tripartite estabelecesse, para as empresas, uma tarefa quase civilizatória de recuperar o tempo perdido no tocante às carências históricas – que são de fundo social - dessa parcela da população, de tal maneira que elas fizessem um investimento deliberadamente sem retorno.

O mercado de trabalho real, em suma, não inclui a população que é alvo do Plano Nacional de Qualificação porque essa última não está credenciada para fazer parte dele. O Estado – quando não abandona simplesmente a esperança de privilegiar os empregos de boa qualidade, isto é, aqueles que estão sob o estatuto do assalariamento sem tempo determinado e com carreira assinada - tenta forçar a inclusão dessa gente, por meio de acordos e pactos que comprometam as empresas a assumir um papel no jogo de “resgate da dívida social”, mas esbarra na objeção realista delas (os formandos não são “competitivos”¹⁵). Elas buscam, por seu turno, compensar a inefetividade da cooperação, nos termos propostos pelo Estado, com o investimento em ações “sociais” que correm por fora do emprego e da inclusão no mercado de trabalho: são as iniciativas que incidem sobre as franjas desse mercado, tais como o compromisso com ações comunitárias (onde a empresa está localizada), apoio a projetos de educação básica ou de valorização de grupos com *deficit* de reconhecimento (ex-detentos; usuários de drogas, população em situação de risco em geral). Em nenhum caso o “social” inclui a relação salarial, de modo que mais e mais essa última vai se deslocando de um parâmetro público para um parâmetro privado, definido por corporações empresariais ou associações intermediárias (cooperativas, organizações não-governamentais etc.). Para as mulheres não aproveitadas para a construção civil – entre as quais se incluíam “mães solteiras” – foram criadas cooperativas de boleiras, de faxineiras, e de cozinheiras de salgadinhos para revenda; elas também se organizaram para criar uma creche no bairro onde moram¹⁶.

Outra fonte de “gargalo” entre a oferta e a procura da qualificação “certa” se expressava na dinâmica que gerava uma demanda de atributos profissionais simplesmente ausente da preocupação dos formuladores do conteúdo técnico dos cursos, seja por defasagem, desconhecimento ou inércia. Demandas tão surpreendentes quanto a carpintaria, que muitos julgavam ultrapassada, pegaram de surpresa o pessoal da organização do curso profissional da Construção Civil.

Mas é verdade também que determinadas qualificações estão associadas a ocupações ou profissões declinantes, e por isso mesmo sem apelo para possíveis seguidores, sobretudo os jovens. O raciocínio pressupõe a existência de uma certa cultura profissional ou ocupacional (ou mesmo de ofício, em alguns casos) em que a nova geração é contaminada seja pela valoração que os mais velhos atribuem ao trabalho que faziam, seja pela avaliação que o próprio meio social faz das ocupações e atividades, com seus respectivos *status*. Um filho de metalúrgico tenderia a desprezar a oferta de um curso de marcenaria ou de pedreiro, pois isso poderia significar um descenso social¹⁷. Essa é uma das explicações para o funil que se interpõe entre o foco no público-alvo e seu efetivo engajamento no curso: converter aquela população em “educando” não é um processo automático. Ao contrário, o inverso é que parece ser a regra: a maioria das pessoas não está imediata e desesperadamente à procura de *qualquer* oportunidade de qualificação, a fim de entrar (ou re-entrar) no mercado de trabalho. Diferente da imagem de um automatismo perfeito entre oferta e procura de emprego, e mesmo no meio de uma população “vulnerável”, um bolsão familiar alargado se aninha no caminho reto que passa pela firma e pela escola, possibilitando entender certos comportamentos, como a realidade das esperas ou do retardamento deliberado da opção aparentemente mais lógica, isto é, a de aproveitar as oportunidades que o Estado está oferecendo.

Assim, a distância entre a realidade local e o desiderato do planejador central reproduz uma queixa freqüente do estilo de política de corte mais conservador, do tipo *de cima para baixo*, típica do passado, onde a sociedade civil não era ouvida. Orientado agora por uma visão de política pública mais aberta à participação dos atores (daí a profusão de conselhos e comissões), nem por isso as tensões entre decisão e implementação se tornaram mais manejáveis; ao contrário, colocam problemas complexos para as instâncias do poder público, em especial as mais descentralizadas, pois muitas vezes essas últimas se encontram expostas a dois fogos: reconhecem a legitimidade da demanda do poder central, por um lado (maior oportunidade de emprego às mulheres, por exemplo, no caso do Planseq-Construção Civil), e têm de administrar as insuficiências percebidas do lado ativo da ação a ser implementada (as empresas recusam a oferta porque ela não se enquadra em suas expectativas de produtividade; os jovens desempregados recusam certas opções profissionais). Sem meios ao seu alcance para resolver o problema estrutural (a formação mais adequada da força de trabalho requer um investimento que envolve “gargalos” muito mais profundos e anteriores, tais como carência da educação básica, estratégias de sobrevivência das famílias, dentre

outros), e mesmo reconhecendo como justa a intenção do poder central, o gestor municipal tem de driblar o *deficit* de autonomia com uma solução que seja a melhor possível, sem ferir também o interesse das partes coletivas convocadas. Os empresários apresentam suas razões; os sindicatos, as suas. No meio, o Planseq tenta encontrar uma viabilidade, com o executor municipal “correndo atrás do público”¹⁸. Mais afeito às particularidades locais, o Planteq aparece como um instrumento mais apropriado para fazer convergir as expectativas dos atores. Porém perde em audácia quando se trata de inovação institucional, na proporção direta do seu realismo e ausência de linhas-mestras mais genéricas. Ao depender do jogo de forças no nível local, e quando essas não são fortes o suficiente para impor uma solução fora do trivial em termos de políticas públicas, o resultado é que a concertação, com seu formato contratualista e não dirigista, não altera significativamente o estado de coisas do mercado de trabalho.

A resultante prática da experiência do Planseq-Construção Civil corrobora a apreciação acima: dos cerca de vinte mil convocados¹⁹, isto é, potenciais seguidores do curso, 2.464 se inscreveram. Dos inscritos, 1.126 compareceram à “reunião de sensibilização”, ocorrida na própria Secretaria, e que é uma espécie de apresentação do projeto. Dessa parcela, 60% apresentaram interesse no curso, sendo que apenas 390 efetivaram a matrícula. No final, somente 185 educandos concluíram a qualificação – o que correspondeu a 17% dos que estavam presentes na reunião de sensibilização.

IV.c) O Sindicato de Metalúrgicos do Município e a intermediação de mão de obra

O Sindicato do ramo em que o Planseq-Metalurgia atuou avalia a experiência como positiva, já que foi oferecido treinamento que buscava suprir carências do mercado, como a função de operador de forno. O Sindicato teve participação direta no curso, porquanto o módulo de Cidadania foi ministrado em sua sede.

Mas os pontos negativos observados acabam tocando no mesmo problema da incompatibilidade entre o conteúdo aprendido no SENAI e aquele que é posto em prática no dia-a-dia. Segundo a avaliação do Sindicato, as empresas não teriam facilitado o treinamento interno em suas próprias dependências, o que teria tornado o conteúdo final mais efetivo e mais próximo da realidade do mercado de trabalho. O receio de que elas estivessem despendendo tempo e instalações para formar uma força de trabalho que, ninguém garante, poderia ser utilizada pelo competidor funcionou como obstáculo para o seu engajamento no projeto. A desconfiança minou a cooperação

embutida na idéia de concertação. Somente com um papel mais ativo no treinamento das funções que de fato são requeridas pelos processos produtivos do ramo, permitindo uma aclimatação *in situ* de uso de máquinas e ferramentas, teriam as empresas metalúrgicas contribuído para tornar o Planseq mais do que uma bela promessa. Sem a certeza de que o formando estivesse de fato apto a enfrentar seu processo de trabalho, e ao mesmo tempo dificultando esse treinamento, as empresas teriam criado um círculo vicioso, que é reforçado pelo fato, já mencionado, de que elas preferem se aferrar a critérios próprios de contratação.

Além disso, notam os sindicalistas que a concertação do emprego não pode chegar ao ponto de *obrigar* uma empresa a absorver mão de obra que ela considera ineficiente – fazendo ver que a liberdade de contratação é um importante constrangimento do modelo de governança concebido pelo órgão público.

Por outro lado, eles admitem que tornar o treinamento mais “eficaz” seria igualmente problemático, do ponto de vista de princípio, dado que as empresas que cooperassem seriam teoricamente aquelas que se beneficiariam com o programa, às expensas das outras do ramo, já que os treinandos tenderiam a acorrer para ela ao final do período de formação. Em suma, o dilema entre treinamento para o mercado e treinamento para uma empresa determinada seria insolúvel, tanto mais que o setor metalúrgico não é concentrado na região, podendo um trabalhador, em tese, migrar de uma para outra em condições de relativa igualdade de competição.

O sindicato cobra, no fim, um papel menos de sugestão e mais de acompanhamento da execução do Planseq, a fim de garantir que os compromissos assumidos pelos parceiros sejam efetivamente implementados.

V. O Curso Planseq-Metalurgia: Cidadania *versus* Trabalho

Uma das características interessantes tanto do Planseq quanto dos outros programas saídos do PNQ é que o treinamento efetuado pelos órgãos estatais que possuem programas de emprego, renda e inclusão social não se limita apenas a conteúdos técnicos ou propedêuticos, mas contém também noções de cidadania, ética e valores sociais (tais como a importância da atividade do trabalho na vida em sociedade, por exemplo).

Seria interessante saber exatamente até que ponto tais conteúdos são aproveitados pelo cliente, isto é, as empresas que contratam os trabalhadores treinados. São tais conteúdos

realmente apropriados, de uma forma ou de outra, pelos ex-treinandos e agora trabalhadores empregados nas empresas? As empresas que contratam esses trabalhadores aplicam tais valores sociais? Seriam tais valores inibidos quando os ex-treinandos engajam-se regularmente nos processos de trabalho? São tais valores, por acaso, mais pertinentes fora da experiência de trabalho (na família, na comunidade, no círculo ampliado de amigos) do que dentro da fábrica?

No mundo sindical, o debate sobre o conteúdo dos cursos de qualificação profissional – se ele deve enfatizar os aspectos técnicos e específicos da função, ou se deve privilegiar os aspectos formativos genéricos ligados necessariamente à atividade laborativa; algo que em geral opõe a “formação para o trabalho” à “formação para a cidadania” – é antigo, e não é o caso de retomá-lo aqui. Nesta comunicação, o caminho tomado é outro. Vai-se tentar perseguir como o mesmo dilema que alimenta aquele debate reaparece numa formulação popular, isto é, que respostas práticas os próprios “destinatários” dos programas de trabalho, emprego e renda dão aos programas dirigidos para eles.

O resultado, obtido por meio de entrevistas com uma seleção de ex-treinandos do curso Planseq-Metalurgia²⁰, é categórico: o módulo dedicado ao tema cidadania, nas duzentas horas de curso em sua única e última versão (2006), foi avaliado, em sua maioria, muito negativamente como “perda de tempo” e como desajustado em relação ao conteúdo “mais importante” ou “principal”, que era oferecido nas dependências do SENAI.

Isso não quer dizer, imediatamente, tomar uma posição no debate entre “formação para o trabalho” *versus* “formação para a cidadania”. Quer apenas ressaltar que a valoração do emprego – e dentro desse, do emprego metalúrgico – responde a uma expectativa das classes populares que alia elementos materiais e simbólicos que são difíceis de desagregar um do outro: proteção, salário razoável, vantagens associadas a benefícios extra-salariais, prestígio na comunidade, possibilidade de carreira, relativa estabilidade e afastamento da informalidade e de atividades sem carteira assinada, onde os cálculos de médio e longo prazo tornam-se mais difíceis. Todos esses elementos de um *bom emprego*, afinal, aparecem com uma nitidez muito mais saliente nos depoimentos, do que as vantagens genéricas de uma formação cidadã.

No entanto, é importante salientar que o desperdício da formação “cidadã” do Planseq-Metalurgia não decorre somente do próprio beneficiário, mas talvez, mais importante ainda, das próprias empresas. Essas últimas não usariam todo o potencial do trabalhador treinado ou cadastrado nos postos de intermediação de mão de obra (no caso do

município em questão, o *Portal do Trabalhador*). As razões para isso estão relacionadas com o próprio estilo do modelo produtivo que elas seguem.

Desde o início dos anos 1990, estratégias de produção dita “enxuta” começaram a ser adotadas pelas empresas: primeiro as grandes, multinacionais, as quais mimetizavam programas de gestão de suas matrizes. Em seguida, tais estratégias se espalharam por pequenas e médias empresas, de modo que hoje se tornou uma espécie de senso comum do mundo corporativo ou empresarial (vocabulário que invoca a qualidade do produto, competências, resultados, metas, polivalência, trabalho em grupo, subcontratação etc.).

Se por um lado esses programas de gestão são altamente seletivos com respeito à força de trabalho aproveitada, fazendo com que a escolaridade e a formação profissional sejam altamente valorizadas, por outro eles desprezam qualquer tipo de orientação pública envolvida em sua organização e efeitos, os quais são concebidos como estritamente vinculados à cultura da empresa ou a sua política corporativa particular. Assim, tais estratégias de organização do trabalho reforçam o registro privatista, e portanto as empresas não usariam todo o potencial do trabalhador treinado ou cadastrado nos postos de intermediação de mão de obra, com sua ênfase na “educação para a cidadania”. A visão do emprego que impera nesses ambientes está associada não à solidariedade ou civismo, mas à competitividade, ao risco e ao teste do mérito: um empregado compete com o outro, o que é considerada a forma natural de manter-se no mercado – não apenas o empregado manter-se no mercado de trabalho, mas também da firma manter-se no mercado global de produtos e serviços. A naturalização dessas exigências oriundas do modelo produtivo²¹, tão profundamente enraizadas na vida cotidiana das empresas – muito especialmente aquelas que são desejadas como destino profissional dos treinandos do Planseq -, desmoraliza qualquer esforço de incutir uma compreensão mais abrangente do emprego como um “direito” da sociedade em relação ao cidadão (CASTEL, 1998).

VI) Conclusão

Procurou-se mostrar, neste artigo, como a execução de uma política pública, a de trabalho, emprego e renda, esbarra em determinantes sociais que não estão previstos no ponto de partida. A possibilidade de concertação social, com participação de atores coletivos importantes (capital, trabalho e órgão público de planejamento e execução do programa), abre a agenda para uma série de problemas e “nós” que complexificam a

(boa) intenção inicial de atacar de modo mais integrado o desemprego e a inclusão social.

Mostrou-se, por meio da consideração dos Planseq Metalurgia e Construção Civil, alguns desses “nós”. Eles dizem respeito ao descompasso entre comportamentos sociais que não obedecem à mesma temporalidade e lógica de funcionamento: empresa, trabalhadores em busca de emprego e Estado. Isso dificultaria a coordenação dos atores e, portanto, a regulação do mercado de trabalho. Espera-se que uma análise mais profunda das causas de tal descompasso possa jogar luz sobre iniciativas a caminho, a fim de calibrar satisfatoriamente essa importante política pública.

¹ Participaram da pesquisa que deu origem a esta comunicação os bolsistas de Iniciação Científica Arthur P. Pereira da Silva e Ivi Belmonte Machado.

² Uma compilação útil pode ser encontrada no trabalho organizado por Vêras de Oliveira (2006).

³ Plano Territorial de Qualificação.

⁴ Por questões de confidencialidade, todas as referências a nomes próprios foram omitidas ou modificadas, conforme o caso, a fim de não identificar os informantes.

⁵ Essas informações foram obtidas por meio de uma série de conversas com gestores e técnicos da Secretaria do Municipal do Trabalho e Renda, quando das visitas ali empreendidas entre os anos de 2009 e 2010.

⁶ A designação correta do órgão é outra, porém, pelas razões expostas na nota nº 4, manteve-se uma designação genérica e neutra, que identifique, contudo, a sua competência.

⁷ Entrevista, março de 2009.

⁸ Vide nota 4.

⁹ Entrevista, 5.11.2009.

¹⁰ Um exemplo de “vínculo” mencionado seria o programa *Menor Aprendiz*. O vínculo, nesse caso, pode ser interpretado como uma forma mínima de integração empresa-órgão público.

¹¹ “*Enquanto três funcionários (homens) já tinham acabado três apartamentos, ela (a mulher) ainda está tentando ver a melhor forma de assentar o azulejo numa parede de um banheiro* (operadora do Planseq, Secretaria Municipal de Trabalho e Renda).

¹² Entrevista com operadora do Planseq.

¹³ Aplicável apenas para o Planseq-Construção Civil.

¹⁴ Entrevistas realizadas entre março e maio de 2010. Não foi possível adicionar, nos limites deste artigo, o rico material advindo dessa fonte, uma vez que o foco aqui ficou restrito aos três principais atores coletivos que participaram do processo de concertação social. No entanto, remissão ao conteúdo desse material será feita mais à frente.

¹⁵ Ou ‘empregáveis’. Para uma discussão sobre ‘empregabilidade’, consultar Cardoso (2003).

¹⁶ Entrevista com operadora do Planseq, fevereiro de 2011.

¹⁷ “Meu avô foi pedreiro e pobre, meu pai é pedreiro, sempre vivemos na pobreza; quero uma outra profissão pra mim”. O estigma nem sempre pode corresponder à realidade, pois “pedreiro”, por exemplo, pode ser hoje uma profissão rentável no mercado de trabalho. Mas é a associação simbólica o que conta.

¹⁸ Entrevista 24.02.11

¹⁹ O passo inicial para fazer o curso do Planseq é estar cadastrado no banco de dados da Secretaria de Trabalho e Renda do Município. Um mix de três indicadores é utilizado para identificar uma demanda específica de formação profissional: uma análise da situação do mercado de trabalho local (para o que se pode recorrer a dados da RAIS e do CAGED), uma pesquisa própria centrada no interesse dos trabalhadores por qualificação, e por fim uma análise sobre a quantidade de vagas abertas e a dificuldade de seu preenchimento, onde se pode reconhecer as carências maiores, por setores de atividade.

²⁰ Ver nota 13 *supra*.

²¹ Jean Pierre Durand muito apropriadamente chama a esse processo de “naturalização dos constrangimentos”: DURAND, 2003.

Referências

ANTUNES, R. (org.) (2007) *Grandeza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

CASTEL, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.

CARDOSO, A.M. (2003). *A Década Neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

CODEFAT (2010)

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BE9DBDFE43B13/r_2_0080428_575b.pdf Acessado em 14.03.2011.

DAVIES, S. (2008) 'Contracting out employment services to the third and private sectors: a critique'. *Critical Social Policy* Vol.28 (2): 136-164.

DURKHEIM, E. (1978 [1893]) *Da Divisão do Trabalho Social*. São Paulo: Martins Fontes.

DURAND, J.P. (2003) 'A Refundação do trabalho no fluxo tensionado'. *Tempo Social* 15(1)

KERGOAT, D. (1989) 'Da divisão do trabalho entre os sexos'. *Tempo Social*, 1(2): 88-96.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – Resoluções do Codefat (2006). *As 500 Resoluções do Codefat*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Codefat, SPPE.

OLIVEIRA, F. (1994) A prova dos nove: conflito de classes, publicização e nova contratualidade. In: E. Diniz; J.S.L. Lopes e J.R. Prandi (orgs.), *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo: Anpocs/Hucitec.

POCHMANN, M. (2005) *Políticas de Inclusão Social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez.

POLANYI, K. (1980) *A Grande Transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

TOMIZAKI, K. (2007) *Ser metalúrgico no ABC. Transmissão e herança da cultura operária entre duas gerações de trabalhadores*. Campinas: Centro de Memória Unicamp/ Arte Escrita.

VÉRAS DE OLIVEIRA, R. (org.) (2006) *Novo momento para as Comissões de Emprego no Brasil? Vol. 1 Sobre as condições de participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção*. Brasília/São Paulo: MTE/UNITRABALHO.

VÉRAS DE OLIVEIRA, R. (2007) O Sindicalismo e a questão democrática na história recente do Brasil. In: OLIVEIRA, F. e RIZEK, C. (orgs.) *A Era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo.

VVAA (1987). *O Sexo do Trabalho*. São Paulo: Paz e Terra.