

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

KARLA BEATRIZ ROESLER DA SILVA

POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E INTEGRAÇÃO
REGIONAL DO MERCOSUL

PONTA GROSSA
2011

KARLA BEATRIZ ROESLER DA SILVA

POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E INTEGRAÇÃO
REGIONAL DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa, sob a orientação da Prof^ª. Dra. Lúcia Cortes da Costa.

PONTA GROSSA
2011

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

S586p

Silva, Karla Beatriz Roesler da
Política de qualificação profissional no Brasil e integração regional
do MERCOSUL / Karla Beatriz Roesler da Silva. Ponta Grossa, 2011.
132f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas),
Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Profa Dra. Lúcia Cortes da Costa

1..Mercado de trabalho capitalista. 2. Política de qualificação
profissional no Brasil. 3. Integração regional. 4. MERCOSUL. I. Costa,
Lúcia Cortes da. II.T.

CDD: 338.91

TERMO DE APROVAÇÃO

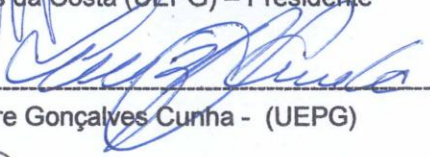
KARLA BEATRIZ ROESLER DA SILVA

"POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL"

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Lucia Cortes da Costa (UEPG) – Presidente


Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - (UEPG)


Dr. Márcio Pochmann - (UNICAMP)


Dra. Lenir Ap. Mainardes da Silva - (UEPG) - Suplente

AGRADECIMENTOS

À querida professora Lúcia Cortes, que vem me acompanhando desde a graduação. Agradeço pelo carinho e respeito com que sempre me tratou, pela paciência e compreensão em relação às minhas dificuldades, e pelo grande volume de conhecimentos que compartilhou comigo.

Aos professores da banca, pela disponibilidade em discutir os resultados desta pesquisa.

À coordenação do Mestrado pela oportunidade, aos funcionários do CIPP pelo apoio, e à CAPES pela viabilização da pesquisa.

À Sara Rosa Portella, assessora do MTE, pelo auxílio na coleta de dados.

Às amigas Cristiane Gonçalves e Denise Pereira, com quem pude contar.

À minha família pela companhia e ajuda nos trabalhos mais entediantes.

RESUMO

O tema da pesquisa é a Política de Qualificação Profissional desenvolvida no Brasil a partir da década de 1990. A abordagem do tema procurou relacioná-lo com a questão da integração regional do Mercosul, para identificar se o desenvolvimento do bloco exerce influência sobre a política de qualificação profissional. A pesquisa desenvolveu-se em três etapas: a) caracterização da política de qualificação profissional no Brasil; b) identificação de temas referentes à qualificação profissional nos espaços decisórios do Mercosul; e c) identificação, no espaço de deliberação da política de qualificação profissional no Brasil, de temas relacionados à integração regional do Mercosul. Como metodologia, foram utilizadas a revisão bibliográfica e a pesquisa documental. A revisão bibliográfica fundamentou a investigação dos aspectos essenciais relacionados ao papel da qualificação profissional enquanto estratégia de reprodução do modo de produção capitalista, e o contexto da reestruturação produtiva. A pesquisa documental contemplou as três etapas da investigação, a partir da análise dos documentos referente à política brasileira (documentos do Ministério do Trabalho e Emprego e Atas do CODEFAT) e à proposta do Mercosul perante o tema da qualificação profissional (Declarações de Ministros do Trabalho do Mercosul, Repertório de Recomendações Práticas para a Formação Profissional e Recomendações do Fórum Consultivo Econômico-Social). A partir da análise realizada, constatou-se que a integração regional ainda não consiste em tema essencial no caso da política de qualificação profissional no Brasil. No entanto, dada a importância relativa do país em relação ao bloco, e a proximidade dos temas que perpassam as discussões no Brasil e no Mercosul, pode-se inferir que existe uma influência das diretrizes da política brasileira na pauta de discussões do bloco. Alguns temas comuns, que puderam ser relacionados nos dois espaços, caracterizam as novas demandas da reestruturação produtiva, como a atenção a grupos vulneráveis no mercado de trabalho e a qualificação voltada ao empreendedorismo. Foi possível também analisar, a partir dos documentos, alguns dos desafios impostos ao aprofundamento da integração regional, especialmente no que diz respeito a sua agenda social, recebendo destaque a questão das assimetrias entre os países do bloco e da participação da sociedade civil no processo de integração do Mercosul.

Palavras-chave: Mercado de trabalho capitalista. Política de qualificação profissional no Brasil. Integração regional. Mercosul.

RESUMEN

El tema de la investigación es la Política de Calificación Profesional desarrollada en Brasil a partir de la década de 1990. El abordaje del tema buscó relacionarlo con la cuestión de la integración regional del MERCOSUR, para identificar si el desarrollo del bloque ejerce influencia sobre la política de calificación profesional. La investigación se desarrolló en tres etapas: a) caracterización de la política de calificación profesional en Brasil; b) identificación de temas referentes a la calificación profesional en los espacios decisorios del MERCOSUR; y c) identificación, en el espacio de deliberación de la política de calificación profesional en Brasil, de temas relacionados a la integración regional del MERCOSUR. Como metodología fueron utilizadas la revisión bibliográfica y la investigación documental. La revisión bibliográfica fundamentó la investigación de los aspectos esenciales relacionados al papel de la calificación profesional como estrategia de reproducción del modo de producción capitalista, y el contexto de la reestructuración productiva. La investigación documental contempló las tres etapas de la investigación, a partir del análisis de los documentos referente a la política brasileña (documentos del Ministerio del Trabajo y Empleo y Actas de CODEFAT) y a la propuesta del MERCOSUR ante el tema de la calificación profesional (Declaraciones de Ministros del Trabajo del MERCOSUR, Repertorio de Recomendaciones Prácticas para la Formación Profesional y Recomendaciones del Foro Consultivo Económico-Social). A partir del análisis realizado, se constató que la integración regional todavía no consiste en tema esencial en el caso de la política de calificación profesional en Brasil. Sin embargo, dada la importancia relativa del país en relación al bloque, y la proximidad de los temas que atraviesan las discusiones en Brasil y en el MERCOSUR, se puede inferir que existe una influencia de las directrices de la política brasileña en la pauta de discusiones del bloque. Algunos temas comunes, que pudieron ser relacionados en los dos espacios, caracterizan las nuevas demandas de la reestructuración productiva, como la atención a grupos vulnerables en el mercado de trabajo y la calificación vuelta al emprendedorismo. Fue posible también analizar, a partir de los documentos, algunos de los desafíos impuestos a la profundización de la integración regional, especialmente respecto a su agenda social, poniendo de relieve la cuestión de las asimetrías entre los países del bloque y de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del MERCOSUR.

Palabras-clave: Mercado de trabajo capitalista. Política de calificación profesional en Brasil. Integración regional. MERCOSUR.

ABSTRACT

The research topic is the Professional Qualification Policy developed in Brazil from the 1990's. The theme relates it with the issue of regional integration of MERCOSUR, to identify whether the bloc development exercises influence on the politics of professional qualification. The research was developed in three stages: a) characterizing the professional qualification policy in Brazil; b) identification of issues relating to professional qualification in the areas of decision-making MERCOSUR; and c) identifying, within the resolution professional qualification policy in Brazil, themes related to regional integration of MERCOSUR. As methodology, were used the bibliographical review and the documentary research. The bibliographical review based the investigation of crucial issues related to role of the professional qualification as a strategy for reproduction of the capitalist mode of production, and the context of productive restructuring. The documentary research included the three phases of research from analysis of documents regarding the Brazilian policy (documents of the Ministry of Labor and Employment and Minutes of CODEFAT) and the MERCOSUR proposal before the issue of professional qualification (Statements of Ministers of Labor of MERCOSUR, Code of Recommendations Practices for Training and Recommendations of Economic and Social Consultative Forum). From the analysis performed, it was found that regional integration has is not essential issue in the case of professional qualification policy in Brazil. However, given the relative importance of the country in relation to the bloc, and proximity of the themes that permeate discussions in Brazil and MERCOSUR, can infer there is an influence the guidelines of the Brazilian policy on the agenda discussion of the bloc. Some common themes that might be related in two spaces, characterize the new demands of productive restructuring, as attention to vulnerable groups in the labor market and the qualification focused on entrepreneurship. It was also possible to analyze, from documents, some of the challenges posed to deepening regional integration, especially with regard to its social agenda, highlighting the question of asymmetries between the countries of the bloc and of civil society participation in the process of MERCOSUR integration.

Keywords: Capitalist labor market. Professional qualification policy in Brazil. Regional Integration. MERCOSUR.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANTD	Agência Nacional de Trabalho Decente
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CCSCS	Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Conselho Mercado Comum
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CSLM	Comissão Sócio-Laboral do Mercosul
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCES	Fórum Consultivo Econômico-Social
FEM	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GANEMPLE	Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
GE	Grandes Empresas
GIP	Grupo de Integração Produtiva
GMC	Grupo Mercado Comum
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMO	Intermediação de Mão de Obra
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTb	Ministério do Trabalho (1994 – 2002)
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAFTA	North American Free Trade Agreement – Tratado Norte- Americano de Livre Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMTM	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PeME	Pequenas e Microempresas

PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Integração Produtiva do Mercosul
PIPMO	Programas Intensivos de Formação e Especialização da Mão de Obra
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNTD	Planos Nacionais de Trabalho Decente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ProEsQ	Projeto Especial de Qualificação
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
REJ	Reunião Especializada da Juventude do Mercosul
REM	Reunião Especializada da Mulher
RME	Reunião de Ministros de Educação
RMT	Reunião de Ministros do Trabalho
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem industrial
SGT 10	Subgrupo de Trabalho nº10
SGT 11	Subgrupo de Trabalho nº11
SIGAE	Sistema de Gestão de Ações de Emprego
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SM	Salário Mínimo
SPE	Sistema Público de Emprego
TEC	Tarifa Externa Comum do Mercosul
UE	União Européia
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - CAPITALISMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL	15
1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS: O MERCADO DE TRABALHO CAPITALISTA .	15
1.1.1 A política estatal para o mercado de trabalho	21
1.2 OS CONCEITOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	22
1.3 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES	28
CAPÍTULO 2 - MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 NO BRASIL	37
2.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E CONSEQUÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	37
2.1.1 Conceitos referentes à qualificação profissional sob a lógica liberal	41
2.2 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL (1990-2010).....	46
2.3 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL	50
2.4 OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	55
2.4.1 As questões de gênero e etnia na política de qualificação profissional	62
2.4.2 Suspensão de contrato de trabalho para qualificação profissional	64
CAPÍTULO 3 - A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL	68
3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL	70
3.2 AS ASSIMETRIAS NO INTERIOR DO BLOCO	72
3.3 O TRABALHO E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO MERCOSUL	80
3.3.1 O Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional	84
3.3.2 A correlação de forças nos espaços consultivos do MERCOSUL	87
3.4 SÍNTESE DOS ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO MERCOSUL	96
3.4.1 Fortalecimento da política de qualificação profissional	96
3.4.2 Qualificação profissional voltada ao empreendedorismo	100
3.4.3 Qualificação social para grupos vulneráveis	103
3.4.4 A circulação de trabalhadores e as demandas para a qualificação profissional.....	107
3.5 A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E O MERCOSUL	111
3.5.1 O estudo sobre os impactos do MERCOSUL sobre o emprego no Brasil	113
CONSIDERAÇÕES	117
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICE - Lista de documentos	132

INTRODUÇÃO

O tema da pesquisa, a “Política pública de qualificação profissional no Brasil”, insere-se no contexto das transformações do mercado de trabalho na década de 1990 e nos anos 2000, identificadas principalmente com o processo da reestruturação produtiva e com a situação de desemprego. Nesse cenário, são identificadas mudanças no papel do Estado, diante de forte tendência liberal de redução de suas atividades, e mudanças no sistema econômico, com o processo de globalização. Este, por sua vez, aprofunda as conexões dos mercados a partir das novas características da produção, que se internacionaliza, e do sistema financeiro.

Entre as diversas possibilidades de análise que envolvem este tema, o enfoque dado pela pesquisa procura aproximar a questão da qualificação profissional no Brasil com o tema da integração regional do MERCOSUL, enquanto projeto governamental de proteção dos mercados da região — buscando compreender o impacto que este projeto de integração pode trazer à política de qualificação profissional. Nesse sentido, entendendo a importância que este bloco vem adquirindo no cenário econômico e comercial internacional, impulsionando o desenvolvimento econômico dos seus países membros, o que se busca é identificar as possíveis demandas e desafios colocados para a qualificação profissional no Brasil, com a criação do MERCOSUL.

Essa aproximação parte da constatação de uma ampliação nos objetivos do MERCOSUL, que compreende metas voltadas não apenas para aspectos econômicos e comerciais, mas também aspectos sociais e culturais. Diz respeito, também, no que tange à pesquisa, aos direitos dos trabalhadores relacionados à livre circulação do fator trabalho e ao princípio de não-discriminação dos trabalhadores no interior do bloco.

A pesquisa parte da hipótese teórica de que o mercado de trabalho na sociedade capitalista é um espaço no qual os trabalhadores concorrem pelas ocupações. Dessa forma, a qualificação profissional é uma variável que se apresenta como fator de diferenciação dos trabalhadores em um mercado de trabalho baseado na concorrência.

O mercado de trabalho capitalista, tendo como pressuposto o assalariamento da força de trabalho, está fundamentado no antagonismo entre capital e trabalho. Isso resulta em níveis de concorrência entre o capital (que

objetiva sempre a expansão do lucro e por isso a diminuição dos custos referentes aos fatores tributação e trabalho) e o trabalho (que espera receber a maior remuneração possível para a execução de seu trabalho).

A concorrência acontece também no interior de cada uma dessas esferas. Para os trabalhadores, a ocupação das vagas oferecidas no mercado de trabalho depende de diversos fatores, relacionados à qualidade da mão de obra (nível de escolaridade, experiência e qualificação profissional) e ao seu perfil (agregando questões referentes, por exemplo, a idade, sexo e etnia). Sabe-se, no entanto, que a ocupação das vagas está condicionada, em um sentido mais amplo, pelo volume de investimentos na economia, pela relação numérica de expansão ou retração dos postos de trabalho relacionada ao volume da oferta de mão de obra, entre outras variáveis.

Entende-se, a partir da revisão teórica, a importância da regulação estatal para a organização do mercado de trabalho capitalista. Tendo sua base política na figura do Estado nacional, o capitalismo enquanto modo de produção criou inicialmente um sistema fechado, tanto na organização do capital quanto na organização de um mercado de trabalho restrito ao espaço nacional. O processo de globalização, que se expande no fim do século XX, demonstra o rompimento das barreiras nacionais relacionadas às transações do capital e da produção, que se internacionaliza. Para o mercado de trabalho, no entanto, a superação das barreiras nacionais ainda é um desafio, como no caso da circulação de trabalhadores no MERCOSUL.

A atuação do Estado no Brasil em relação à formação da força de trabalho aconteceu, principalmente, a partir da década de 1930, quando também se inicia no país o processo de industrialização. Buscava-se, justamente, adequar os trabalhadores a este novo cenário de transformações no mercado de trabalho. Houve no período de 1930 até a década de 1980 uma tendência de ampliação das funções estatais no Brasil, sendo também relacionadas à atuação do Estado na organização do mercado de trabalho. Na década de 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador, buscou-se estruturar ações na área das políticas de mercado de trabalho. A Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda passou por reformulações para dar respostas às transformações importantes que se verificavam no mercado de trabalho brasileiro, como aquelas herdadas da crise dos anos 1980 (especialmente as elevadas taxas de desemprego), somadas às inovações

tecnológicas e gerenciais, além das transformações advindas da flexibilização do mercado de trabalho na década de 1990. Dois eixos passaram a compor as ações: as políticas passivas, entre elas o seguro-desemprego e o abono salarial, e as políticas ativas que compreendem a intermediação de mão de obra, qualificação profissional, o microcrédito e a criação de empregos temporários.

Ainda na década de 1990, o Brasil procurava, juntamente com outros países da América Latina, proteger sua economia frente ao cenário econômico global, e uma das estratégias utilizadas foi sua integração com os mercados regionais. O MERCOSUL apresenta-se, então, como fator de fortalecimento dos Estados e economias da região, em um contexto em que os países em desenvolvimento sentiram a necessidade de apresentar um projeto que os tornassem competitivos no cenário global, inclusive na busca de investimentos externos. Essa nova postura dos países exigiu que se adequassem à cartilha de reforma do Estado e reestruturação produtiva, difundida globalmente. Essas mudanças afetaram o Brasil de forma sensível, nas políticas públicas como um todo e no mercado de trabalho.

Cabe então a questão de se entender em que sentido a integração do Brasil no MERCOSUL, com as devidas mudanças que este processo acarretou, afeta a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, com foco na qualificação profissional, tendo em vista a importância que este segmento de política apresenta em uma sociedade capitalista, centrada no trabalho assalariado, e com exigências de capacitação da força de trabalho. Nesse sentido a questão central deste trabalho é identificar quais as implicações da formação do bloco para a qualificação dos trabalhadores no Brasil.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo geral da pesquisa consiste, portanto, em identificar as ações e propostas da política de qualificação profissional no Brasil, considerando o contexto da integração regional. Os objetivos específicos foram definidos da seguinte forma:

- Caracterizar a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e, especificamente, a Política de Qualificação Profissional, desenvolvida a partir da década de 1990;
- Identificar as propostas para a qualificação profissional nos espaços decisórios do MERCOSUL, como a Reunião de Ministros de Trabalho do MERCOSUL;

- Identificar as reivindicações da sociedade civil sobre a qualificação profissional nas discussões sobre o MERCOSUL;
- Identificar as ações do Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil para a qualificação profissional tendo em vista o contexto do MERCOSUL.

Para os propósitos da pesquisa foi definida a utilização da pesquisa exploratória, a partir da revisão bibliográfica, para a fundamentação teórica da investigação, e da pesquisa documental. A pesquisa documental foi realizada a partir de três etapas.

A primeira etapa consiste no momento de caracterização da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e, especificamente, a Política de Qualificação Profissional, referente ao primeiro objetivo específico. Cabe destacar que, tendo em vista a quantidade de ações de qualificação de trabalhadores realizadas por diversos órgãos governamentais – Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério da Saúde – bem como as ações desenvolvidas pelas empresas e sindicatos de trabalhadores, o recorte desta pesquisa permitiu tratar especificamente das ações desenvolvidas por iniciativa do Ministério do Trabalho (1994-2002) e Ministério do Trabalho e Emprego (2003-2010), e seus respectivos planos nacionais de qualificação profissional.

Na segunda etapa são identificados, nos espaços do MERCOSUL, as propostas do bloco referentes à qualificação profissional. Os documentos selecionados foram as Declarações de Ministros do Trabalho, o Repertório de Recomendações Práticas para a Formação Profissional do MERCOSUL e as Recomendações do Fórum Consultivo Econômico-Social. Estas últimas no sentido de identificar a posição da sociedade civil a respeito do tema da qualificação, e suas reivindicações nos espaços consultivos do MERCOSUL. Esta etapa procura atender ao segundo e terceiro objetivos específicos.

Por fim, na última etapa retorna-se aos documentos brasileiros para identificar se existem propostas relativas à integração do MERCOSUL, conforme o quarto objetivo específico. Os documentos analisados foram as atas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e a Cartilha do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, lançada em maio de 2010 — quando do pré-lançamento da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente — já que a

conferência irá acontecer apenas nos anos de 2011 (conferências regionais) e 2012 (conferência nacional).

A estrutura do trabalho a seguir é composta inicialmente pela apresentação dos pressupostos teóricos e históricos que delineiam o tema de pesquisa. Parte-se de um debate introdutório sobre as funções que as políticas de mercado de trabalho vêm desenvolver no contexto das particularidades do mercado de trabalho capitalista. Entende-se a importância desta revisão teórica no sentido de contribuir para a definição dos conceitos teóricos necessários para explicar o fenômeno estudado, bem como para fundamentar a análise dos dados da pesquisa. Ainda na primeira parte são relacionadas algumas das teorizações a respeito do debate sobre a qualificação profissional no capitalismo e sobre as conceituações possíveis para o termo. O primeiro capítulo compreende também o histórico sobre a formação do mercado de trabalho no Brasil, e as ações iniciais de qualificação profissional desenvolvidas no âmbito da intervenção estatal no país.

O segundo capítulo traz referências sobre as transformações do mercado de trabalho e sobre a reestruturação produtiva na década de 1990 no Brasil, no sentido de contextualizar o cenário em que se consolidou no país o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a partir das possibilidades criadas com o Fundo de Amparo ao Trabalhador. São descritas nesse capítulo as políticas de mercado de trabalho integradas nesse sistema em um sentido geral e, especificamente, as ações voltadas para a qualificação profissional, identificada a partir dos principais conceitos e políticas realizadas no Brasil a partir da década de 1990.

A parte final do trabalho apresenta as considerações da pesquisa sobre o tema da integração regional do MERCOSUL, delimitando a estrutura institucional do bloco e a questão das assimetrias entre os países membros. A partir da análise documental são identificadas as principais questões discutidas nos espaços decisórios do bloco em relação ao tema da qualificação profissional. Identificam-se também os temas de reivindicação da sociedade civil sobre o processo de integração regional. Ao final do capítulo, procura-se analisar se a integração regional consta na documentação da política brasileira como tema de intervenção.

CAPÍTULO 1 - CAPITALISMO E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS: O MERCADO DE TRABALHO CAPITALISTA

O mercado de trabalho, enquanto instituição da sociedade capitalista, cuja existência é possível apenas tendo em conta a condição de trabalhadores livres e dispostos a vender sua força de trabalho, tem como principal característica ser um campo de oposição. Assim como outros mercados, esta oposição ocorre entre compradores e vendedores, ou seja, entre empregadores de força de trabalho e vendedores da força de trabalho. Decorrente desta característica resulta que, entre tantos compradores e vendedores, se estabelece uma relação de concorrência, que requer “a busca de estratégias racionais específicas da oferta e da demanda” (OFFE, 1985, p. 24).

Conforme explica Offe (1985) dois princípios são fundamentais no mercado de trabalho e se referem à liberdade e à ausência de propriedade por parte do trabalhador. Ambos os conceitos se relacionam, conforme análise fundamentada pelo autor em Marx. Eles dizem respeito ao fato de o trabalhador não poder ser propriedade de outros, podendo dispor assim de sua força de trabalho como mercadoria; em outro sentido, o trabalhador não pode possuir propriedade, ou seja, não pode dispor dos meios de garantir por si mesmo seu sustento por meio do trabalho, tendo que prover sua subsistência por meio do mercado de trabalho.

Segundo a análise do mesmo autor, o mercado de trabalho tem a função de resolver dois problemas específicos: o da alimentação do sistema produtivo, com trabalhadores aptos, e o da distribuição de riquezas decorrentes desta produção. Sendo assim, diferente das sociedades em que o capitalismo não se instalou, esse princípio alocativo do mercado de trabalho é a base da distribuição dos indivíduos “entre os processos e as atividades concretas de produção” (p. 71) e do provimento de condições e “meios de subsistência monetários (renda) e sociais (*status*)” (p. 24).

Pode-se perceber que, de forma concreta, o mercado de trabalho em seus moldes originais e na evolução do capitalismo, não tem conseguido exercer esta dupla função, por questões não externas, mas que aparecem de forma intrínseca ao próprio sistema capitalista. A questão da alimentação do sistema produtivo, por exemplo, no caso do Brasil, apresenta-se desde a década de 1990 e de maneira reduzida nos anos 2000, com um cenário de diferenciação nas condições de disponibilidade de oferta e demanda. Um comunicado recente do Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) demonstra que há uma diferença significativa entre a demanda de trabalhadores projetada para o ano de 2010 e a oferta, sendo que esta última supera numericamente a primeira. Assim, alguns milhões de trabalhadores estarão com dificuldades de inserção no mercado de trabalho, seja pelo baixo nível de qualificação ou pela diferenciação dos níveis e dos tipos de qualificação em relação àqueles demandados pelo mercado.

O problema da alocação dos recursos humanos no mercado de trabalho envolve fatores múltiplos, que podem significar entraves para que a oferta e a demanda sejam adequadas entre si. Para Marx, conforme Costa (2006, p. 59), o problema da alocação de trabalhadores neste mercado é na verdade um fator endógeno do próprio sistema capitalista, pois “está relacionado com a exploração do trabalho pelo capital, já que o objetivo de toda produção capitalista é o lucro privado, num ambiente de concorrência que faz da competição a regra social”. O desenvolvimento tecnológico é também um dos fatores que contribui para o desemprego, seja porque passa a substituir os trabalhadores ou porque interfere nas suas qualificações. Para Marx, de acordo com Costa (2006), o progresso tecnológico é um fator que, ao invés de servir ao homem, aumentando as possibilidades de tempo livre, passa a servir à acumulação, ao lucro privado — sendo que “o homem é colocado a serviço da produção, e não a produção ao serviço da humanidade” (COSTA, 2006, p. 59). A questão da alocação de mão de obra na sociedade capitalista também é vista na teoria marxista como uma questão estratégica para o capital. Isso porque a manutenção de um exército de reserva é funcional ao sistema no sentido de conter as pressões dos trabalhadores, manter patamares salariais mais baixos, e também de manter a reserva de material humano disponível, conforme explicitado como uma “lei populacional” do modo de produção capitalista em *O Capital*:

O exército industrial de reserva pressiona durante os períodos de estagnação e prosperidade média o exército ativo de trabalhadores e contém suas pretensões durante o período de superprodução e paroxismo (MARX, 1985, p. 205).

Ela [população trabalhadora excedente] constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado à sua própria custa. Ela proporciona às suas mutáveis necessidades de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado independente dos limites do verdadeiro acréscimo populacional (MARX, 1985, p. 200).

A teoria de Marx, que identifica os problemas estruturais do capitalismo, e explica o fundamento deste problema de alocação de mão de obra no mercado de trabalho, vem se contrapor a teoria liberal clássica, que, em suas bases, foi retomada e bastante difundida nos países centrais na década de 1970 e nos países periféricos em 1990, a partir das teorizações de Hayek e Milton Friedman, conforme Costa (2006). Pela teoria liberal, prevalece o “ideal do livre mercado” (COSTA, 2006, p. 77) sobre as intervenções estatais na economia, a partir da tese da autoregulação do mercado, em contraponto à ampliação da atuação estatal que ocorreu nos momentos de expansão do Estado de Bem-Estar Social, em contextos de crises do sistema capitalista. As políticas públicas se esvaziam e mesmo a questão do mercado de trabalho passa a ser considerada como de ordem individual, particularista, de acordo com o princípio da concorrência que rege o sistema como um todo, ignorando, pode-se dizer, aqueles aspectos estruturais do sistema que determinam a composição das classes e os limites de desenvolvimento individual assim colocados. Essas diferenças entre indivíduos são tidas como naturais e a igualdade social não é desejável, já que a desigualdade expressaria justamente o ideal da concorrência:

Com a influência da Escola de Chicago (EUA), cresceu a divulgação das potencialidades do livre mercado, desenvolvendo-se uma luta ideológica contra a idéia da liberdade aliada à idéia da igualdade social. Para os liberais ortodoxos, a liberdade possível é a econômica, e toda regulação do Estado que restringir essa liberdade econômica é colocada como totalitarismo (COSTA, 2006, p. 77).

Offe (1985, p. 73), aproximando-se da teoria de Marx, identifica para o “fracasso dos mercados de trabalho”, alguns fatores que interferem na alocação da força de trabalho, dos quais dois serão tratados a seguir: a ficção da mercadoria força de trabalho e a concorrência imperfeita do mercado de trabalho.

Para expor sua tese, o autor explica que, assim como a propriedade, a força de trabalho é uma mercadoria fictícia, em primeiro lugar porque não fora criada com o objetivo de tornar-se mercadoria, mas com finalidades inseridas no interior de relações sociais; sua existência, portanto, não está vinculada à sua utilidade dentro do mercado, sendo impossíveis critérios e mecanismos, dentro do mercado¹, de

¹ Os mecanismos possíveis, nesse sentido, são realizáveis apenas por meio da atuação do Estado, que institucionaliza, por exemplo, critérios de exclusão de crianças e idosos do mercado de trabalho, controlando assim a oferta de mão de obra.

adequação, qualitativa e quantitativa, da oferta à demanda do mercado. Em segundo lugar, o autor observa que, por ser uma força de trabalho viva, esta “mercadoria” é carregada de flexibilidade, não sendo possível determinar anteriormente, com total precisão, as finalidades do uso da força de trabalho, a não ser pelo contrato de trabalho específico combinado à atribuição de uma autoridade administrativa rígida.

Por fim, para caracterizar a força de trabalho como uma mercadoria fictícia, Offe (1985, p. 78) lança o argumento da inseparabilidade da “mercadoria” força de trabalho de seu vendedor, o trabalhador: “a força de trabalho não tem a qualidade de poder ser transferida completamente, através da troca, da esfera de disponibilidade de um vendedor para a de um comprador”; desta forma, ela fica sujeita à vontade do trabalhador de dispor-se ao trabalho (é claro que esta “vontade” está de forma muito forte relacionada a) à necessidade do trabalhador em manter seu sustento pelo trabalho vendido, b) às oportunidades que encontra na demanda do mercado de trabalho e c) às condições de seu trabalho; mas, ainda assim, é pela vontade que o trabalhador se dispõe a trabalhar).

O segundo motivo que, para o autor, explica porque, de fato, o mercado de trabalho tem sido ineficaz em sua dupla função alocativa, diz respeito à concorrência imperfeita² deste mercado, ou seja, uma situação em que compradores e vendedores não se adaptam aos preços vigentes no mercado, adotando estratégias para manipular estes preços. Desta forma, é possível aos agentes deste mercado intervir no ambiente, incorporando “em seus cálculos as expectativas quanto ao comportamento de pelo menos um outro agente” (OFFE, 1985, pp. 78-9). Esta concorrência imperfeita se dá quando os agentes do mercado adotam estratégias de beneficiamento dentro da relação entre capital e trabalho, sendo que podem se configurar nos sentidos capital-capital e capital-trabalho ou trabalho-trabalho e trabalho-capital. Por meio das estratégias empreendidas pelo trabalho³, que o autor exemplifica como “formação de associações e sindicatos” (trabalho-capital) e

² “A concorrência imperfeita se refere a estruturas de mercado entre a concorrência perfeita e o monopólio. Nos mercados imperfeitamente competitivos existe mais de um vendedor, mas poucos para criar um mercado perfeitamente competitivo. Além disso, mercados imperfeitamente competitivos geralmente violam outras condições da concorrência perfeita, como os requisitos de um produto padronizado ou de livre entrada e saída” (HALL; LIEBERMAN, 2003, p. 327). “Um mercado é de concorrência imperfeita se as ações de um ou mais compradores ou vendedores têm influência perceptível nos preços. Esta definição ampla de concorrência imperfeita abrange mercados de diferentes tipos” (HANDERSON; QUANDT, 1976, p. 201).

³ As estratégias adotadas pelo capital são a “monopolização de mercados” (capital-capital) e a “segmentação do mercado de trabalho” (capital-trabalho) (p. 79).

“aquisição de habilidades e qualificações” (trabalho-trabalho), os trabalhadores “procuram limitar a concorrência” criando uma “relação social mais ou menos fechada” (OFFE, 1985, p. 79). Existe, portanto, uma relação de poder que se estabelece neste mercado, tendo em vista que seus agentes não têm condições iguais de prever suas estratégias. O capital, que detém a força produtiva e também o poder político, é o agente com maior capacidade de prever suas ações e adequá-las às expectativas da oferta de trabalhadores. A formação de sindicatos pode amenizar este fato, mas não altera as estruturas de dominação, além de criar uma estrutura fechada nos interesses de categorias mais fortalecidas. Para os trabalhadores que procuram inserir-se no mercado, e que, portanto não estão atrelados a qualquer grupo de interesse, fica bastante difícil individualmente criar estratégias para disputar as melhores oportunidades no mercado de trabalho.

As estratégias do trabalho podem ocorrer tanto no interior de um espaço nacional, de acordo com diferentes categorias de trabalhadores, quanto numa relação internacional. Entende-se, no contexto de criação de blocos regionais, que a circulação de trabalhadores pode modificar o perfil da população economicamente ativa, a sua qualidade, ou seja, os níveis de escolaridade e qualificação, e a sua quantidade, ampliando a oferta de mão de obra, o que nem sempre pode favorecer os trabalhadores que estão excluídos no mercado de trabalho. Existe, portanto, também nesse espaço, uma ação dos trabalhadores no sentido de minimizar a concorrência e, de forma prática, restringir o aumento da oferta de mão de obra, ou mesmo criar meios de diferenciação, como no caso das qualificações⁴.

A análise de Barbiero e Chaloult (2003), realizada a partir de entrevistas com representantes das centrais sindicais dos países membros do MERCOSUL, demonstra a importância da questão da concorrência entre os trabalhadores dos países. As centrais sindicais passam a reivindicar formas institucionais de contornar especialmente a questão dos fluxos ilegais de trabalhadores.

⁴ Este fato pode ser percebido mesmo na União Européia – UE, que é considerado o bloco de maior avanço em termos de integração. A inclusão no bloco de países do centro e leste europeu causou desconforto para alguns países, visto que a UE já prevê a circulação de trabalhadores, como demonstra o trecho a seguir do artigo intitulado “O bloco da desunião européia”: “Boa parte da população da Europa Ocidental tem medo de que a mão-de-obra barata e os baixos impostos industriais desses países levem embora seus postos de trabalho – o que de fato já vem acontecendo. Ocorre o que a imprensa francesa e a holandesa apelidaram de ‘síndrome do encanador polonês’. O temor é que profissionais desse tipo invadam a Europa Ocidental dispostos a trabalhar por salários miseráveis. A competição desleal destruiria empregos e arruinaria de vez o modo de vida tradicional” (BARELLA, 2005).

Como constatamos nas entrevistas realizadas, embora haja uma convergência entre as centrais, existem pontos de tensão e de conflito interno quando alguns temas são abordados, entre eles o fluxo de mão-de-obra entre os quatro países.

Por exemplo, as centrais sindicais não são favoráveis às migrações clandestinas de trabalhadores rurais que partem do Paraguai ou do Brasil para trabalhar nos campos agrícolas da Argentina, onde os salários para uma mesma atividade são melhores que em seus países e onde eles são contratados, em substituição à mão-de-obra local, por um salário abaixo do praticado normalmente em território argentino. Existem relatos sobre a ocorrência de violência física entre trabalhadores argentinos e trabalhadores clandestinos. Logo, um conflito como este não teria como não repercutir no interior das centrais sindicais (BARBIERO; CHALOULT, 2003, p. 175-6).

As estratégias por parte do trabalho, seja em direção ao capital, seja em direção aos próprios trabalhadores, pode-se perceber, vêm beneficiar grupos limitados de trabalhadores, e, conciliadas com as estratégias do capital, dificultam ainda mais a participação adequada de grupos vulneráveis, o que acarreta no empobrecimento de massas de trabalhadores que ficam de fora do processo alocativo de força de trabalho e riquezas. O Estado, desta forma, tem um papel de grande importância no sentido de atuar na regulação do mercado de trabalho.

Sobre essa dinâmica do mercado de trabalho capitalista exposta acima, cabe destacar que ela se desenvolve de maneira diferenciada de acordo com o contexto em que se insere. Nesse sentido, entende-se que ela pode variar quando se desenvolve em um mercado de trabalho estruturado, como no caso de países centrais, ou em um mercado de trabalho desestruturado, como no caso brasileiro. Cardoso Junior (2001) explica que o desenvolvimento industrial tardio no Brasil (a partir da década de 1930 até os anos 1980) foi caracterizado por uma rápida expansão do padrão de assalariamento e estruturação do mercado de trabalho no país, mesmo que de maneira heterogênea, com a convivência de setores modernos com setores mais atrasados da economia.

Essa tendência, porém, sofreu uma ruptura a partir da década de 1980, que acarretou em padrões de desestruturação do mercado de trabalho no país e redução relativa do percentual de assalariamento em relação ao padrão anterior, decorrente, principalmente, de alguns fenômenos como a terciarização da economia, informalização e precarização dos postos de trabalho, estagnação das remunerações, piora distributiva dos rendimentos do trabalho e desemprego, conforme Cardoso Junior (2001).

1.1.1 A política estatal para o mercado de trabalho

Cacciamali (2005), analisando as políticas ativas de mercado de trabalho, ou seja, aquelas que demandam uma ação positiva do Estado na oferta de serviços, identifica que sua função é corrigir as imperfeições do mercado de trabalho. A autora explica que a atuação do Estado deve voltar-se à totalidade de trabalhadores, e também precisa garantir atenção especial aqueles em desvantagem em colocar-se no mercado de trabalho, como os trabalhadores em situação de desemprego de longa duração, ou o trabalhador com baixo nível de qualificação:

Os serviços públicos de emprego acumulam funções alocativas e distributivas, pois beneficiam os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, os menos qualificados e os desempregados de longa duração pelo fato de não serem atendidos pelo setor privado devido à sua maior dificuldade de inserção. Por outro lado, o serviço público de emprego não pode orientar-se apenas para essa clientela, sob a pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas ou ampliar o número de vagas que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários (CACCIAMALI, 2005, p. 87).

Dentre as quatro formas de políticas ativas – intermediação de mão de obra, qualificação profissional, microcrédito e criação de empregos temporários – são perceptíveis funções particulares, mas que se ajustam ao objetivo maior das políticas de corrigir as tais imperfeições. Em relação à qualificação profissional, Cacciamali (2005) explica que, sem a intervenção do Estado, apenas grupos privilegiados de trabalhadores tem acesso às atividades de capacitação e treinamento dentro das empresas, sendo que o Estado tem a função distributiva, para que a capacitação avance além daqueles grupos de privilégio, identificados pela autora como os homens com maior nível de qualificação, que são o principal alvo dos programas privados de capacitação e treinamento.

A qualificação profissional depende da intervenção estatal também no sentido de que se relaciona estreitamente com os níveis de educação básica dos trabalhadores; sem que haja qualidade nesta fase da educação, seus egressos terão ainda maiores dificuldades de adaptação ao mercado de trabalho e as políticas de qualificação profissional nem sempre serão eficazes no sentido de reverter esta desvantagem (CACCIAMALI, 2005).

Offe (1985) afirma que as políticas do Estado buscam incluir no mercado de trabalho as estratégias disponíveis, do lado da oferta, nos outros mercados. No que se refere à qualificação profissional, o autor afirma que o Estado é um agente

facilitador no sentido de orientar a aquisição de qualificações por parte dos trabalhadores, seja na oferta de cursos, seja nas especificações e delimitações das ocupações que representam uma maior demanda; somente neste nível é que os trabalhadores terão condições de atender as necessidades da demanda assim como suas próprias necessidades de subsistência.

O autor entende que as medidas de qualificação e requalificação da força de trabalho são consideradas incentivos, por parte da intervenção pública, para a inclusão de trabalhadores no mercado de trabalho, e servem para resolver, em parte, aquele primeiro problema de alocação do mercado de trabalho. Nesse conjunto são incluídas

aquelas medidas políticas, sociais e educacionais em relação ao mercado de trabalho que procuram modificar as condições da oferta de força de trabalho, de forma a aumentar suas chances de encontrar emprego, que de outra forma não se materializariam, ou para manter o emprego, que de outra forma desapareceria (OFFE, 1985, p. 66).

A política de qualificação profissional, apesar de sua potencialidade de colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, tem limitações num sentido externo às políticas de mercado de trabalho como um todo, pois principalmente os fatores macroeconômicos são os que, de fato, garantem a possibilidade de criação de novos postos de emprego; sem este aumento no número de postos, o que predomina é apenas a rotatividade de trabalhadores, o que não resolve o problema da alocação de força de trabalho num contexto de crescimento da população economicamente ativa, ou seja, da oferta de mão de obra.

1.2 OS CONCEITOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Para uma conceituação de qualificação profissional é importante destacar que este conceito é bastante polêmico e pode demonstrar diferentes percepções na medida em que se aproxima ou se afasta de diversos enfoques teóricos. O conceito de qualificação profissional neste trabalho foi aproximado daqueles conceitos que, entende-se, lhe são correspondentes ou por vezes podem ser identificados com ele, como os conceitos de formação profissional e capacitação profissional, desde que adequados a ele conforme o contexto de sua utilização, e foi entendido como articulado com os conceitos de educação, no sentido geral, e educação profissional,

entendendo a articulação que o próprio conceito realiza entre os temas do trabalho e da educação.

Conforme Souza, Carrieri e Pinheiro (2009) o conceito de qualificação profissional foi desenvolvido a princípio na década de 1950, a partir dos estudos de Georges Friedmann, Allain Touraine e Pierre Naville. Ferretti (2004) identifica neste início duas tendências nos estudos da sociologia do trabalho sobre a qualificação, demonstrando que além das divergências entre as duas correntes, existem também diferentes pontos de vista mesmo no interior de cada uma delas. A primeira corrente de pensamento é a denominada “existencialista”, que, de maneira geral, entende a qualificação profissional como uma necessidade do avanço técnico no processo de produção. Nesse sentido, seriam necessárias cada vez mais habilidades por parte do trabalhador para conseguir se adequar as novas características do processo produtivo, incluindo o domínio dos instrumentos tecnológicos (FERRETTI, 2004). Nessa corrente são identificados os trabalhos de Friedmann (cf. ANDRADE, 2007) e Touraine (cf. FERRETTI, 2004).

A segunda concepção identificada pelo autor é a corrente “relativista”, que parte de uma perspectiva ampliada do conceito de qualificação profissional. Ferretti (2004) aponta que esta visão, que tem em Naville seu principal precursor, engloba a primeira, mas amplia as discussões entendendo que não é apenas a evolução técnica que determina a questão das qualificações, mas outros fatores sociais e culturais são elementos importantes para entender as novas demandas exigidas dos trabalhadores. Nesse sentido, Ferretti (2004, p. 417) explica que o debate centra-se “nas relações de produção, o que implica, necessariamente, tratar a qualificação profissional no âmbito da correlação de forças capital/trabalho”. Desta forma, em contraposição à visão existencialista, os teóricos do relativismo⁵

se recusam a olhar a qualificação da perspectiva estreita da adequação/readequação entre, de um lado, processo técnico, mudanças no conteúdo e no processo de trabalho e, de outro, a qualificação do trabalhador, especialmente quando os dois últimos termos são reduzidos, respectivamente, a um rol de tarefas e a uma lista de atributos pessoais (FERRETTI, 2004, p. 413).

⁵ O autor demonstra que existem divergências no interior da corrente relativista no sentido do foco dos atores das relações sociais: “Quanto aos ‘relativistas’, as diferenças dão-se entre os que entendem as relações sociais como relações entre classes e os que as entendem como relações entre grupos. A crítica destes últimos aos primeiros é a de que, ao enfocarem as qualificações da perspectiva da classe, tomam a esta como homogênea, não dando, por isso, conta de interesses coletivos (grupais) ou individuais em seu interior. Os primeiros criticam os segundos por atribuírem tanta importância aos interesses grupais e individuais que secundarizam a determinação de classe” (FERRETTI, 2004, p. 414).

Machado (1996) apresenta, aproximando-se desta segunda corrente, uma concepção bastante ampla a respeito do tema, trabalhando com o conceito de qualificação do trabalhador. Para ela, as novas configurações da produção e do trabalho, o avanço técnico, são elementos que contribuem para a segmentação e diferenciação no mercado de trabalho em relação às qualificações dos trabalhadores, mas outros fatores como a questão da coletividade do trabalho e da subjetividade dos trabalhadores, além de elementos sociais, políticos e culturais, também influenciam este processo. Para a autora é preciso reconhecer que não existe “uma mão única nas relações entre desenvolvimento científico-técnico, condições de trabalho, exigências de qualificação e de educação” (p. 17), pois são vários os conflitos de interesses que influenciam esta questão.

O conceito de qualificação proposto pela autora não pode ser entendido centrado em si mesmo, como objeto fixo, mas entendido como construção social “no contexto das relações sociais dos processos de produção e de serviços” (MACHADO, 1996, p. 15). Os parâmetros da qualificação são construídos e transformados pelas forças sociais historicamente. Por isso ela não pode ser tomada no sentido excludente qualificação/desqualificação. É evidente que este sentido adquire significado objetivo nas relações concretas de produção, pois a qualificação representa em si uma função, em relação ao capital (proporcionar ao sistema produtivo trabalhadores aptos) e uma função para um trabalhador em relação aos demais trabalhadores, criando formas de diferenciação, inseridas em estratégias de concorrência no mercado de trabalho. A qualificação do trabalhador, entendida em caráter bastante amplo e subjetivo, é objetivada conforme a racionalidade e instrumentalidade capitalistas, para cumprir suas funções, reduzindo a qualificação do trabalhador à qualificação profissional em sentido restrito e específico.

As concepções existencialista e relativista são fundamentadas no contexto da produção sob o modelo do fordismo-taylorismo. Na década de 1980 nos países desenvolvidos, e principalmente na década de 1990 no Brasil, o conceito de qualificação profissional passa a ser substituído, no contexto da produção flexível, pelo conceito de competência; esse fato, no entanto, não descarta as formulações anteriores, mas desloca o debate que passa a ser focado nas novas exigências postas ao trabalhador. Neste novo debate, Machado (1996) apresenta algumas

tendências na teoria sociológica da qualificação do trabalho, a partir de um movimento de negação de visões deterministas diante das transformações do capitalismo e da transição do fordismo-taylorismo.

O estopim do debate atual é aceso quando PIORE & SABEL (1984) anunciam as alterações no paradigma produtivo, pondo em questionamento a, até então, prestigiada tese de BRAVERMAN (1974)⁶ sobre o caráter inelutável, gradual e progressivo da desqualificação no capitalismo (MACHADO, 1996, p. 18).

Machado (1996) apresenta os argumentos de Kern & Schumann (1984) que entendem, nesta nova abordagem, que as diferentes formas de utilização da força de trabalho após a retração do fordismo-taylorismo, podem acarretar num aumento do nível de qualificação com a expansão do capitalismo, já que, como visto anteriormente, são vários os fatores que incidem na evolução da qualificação, dos quais os autores citam a divisão internacional do trabalho. O modelo de competências, característico destas citadas novas formas de organização produtiva, que propõem a passagem do sentido coletivo do trabalho para o âmbito individual, passa a exigir qualificações de caráter subjetivo aos trabalhadores, que compreendem desde a criatividade ao envolvimento.

Ao analisar as raízes do conceito de competências e suas aplicações práticas nas organizações, torna-se claro que ele enfatiza o contrato individual de trabalho. A mensuração e avaliação de competências individuais permitem a abertura de um canal direto entre a organização e o indivíduo. As decisões relacionadas à gestão de Recursos Humanos, como salários, avaliações de desempenho e promoções, tomam como centro o indivíduo e sua contribuição à organização. Dessa forma, a incorporação do termo *competências* ao discurso empresarial e acadêmico está intrinsecamente ligada aos regimes de acumulação flexível, que exigem cada vez mais trabalhadores polivalentes, comprometidos e responsáveis (SOUZA; CARRIERI; PINHEIRO, 2009, pp. 107-8).

⁶ Braverman (1980) entende que existe uma vinculação entre as transformações históricas advindas com o capitalismo e o conceito de qualificação, sendo que este conceito sofre deteriorização e se torna restrito já que não engloba mais o conhecimento, por parte do trabalhador, do processo produtivo como um todo, relacionado à atividade tradicional do ofício, mas que, pelo parcelamento da produção, é reduzido ao conhecimento das pequenas parcelas que a envolvem. O autor entende também que com o parcelamento da produção, existe uma maior divisão entre o trabalho intelectual e manual, e os conhecimentos relacionados à administração estão restritos a pequenas parcelas da classe trabalhadora. Além disso, as demais estratificações no corpo de trabalhadores passam a ser delimitadas conforme os níveis de qualificação. Conforme Souza, Carrieri e Pinheiro (2009, p. 104), a tese do autor aponta uma polarização das qualificações dos trabalhadores, com uma grande massa de trabalhadores não qualificados e uma pequena parcela de trabalhadores altamente qualificados. Os autores ainda identificam uma aproximação das teses de Braverman com a concepção de Friedmann.

Ferretti (2004, p. 415) afirma que o modelo de competência passa a demandar um tipo de qualificação tácita, ou seja, proveniente da experiência dos trabalhadores, reconhecendo “sua força para a resolução dos problemas diários com que a produção se defronta”, o que passa a englobar “não apenas o saber/fazer, o domínio do conhecimento técnico, mas, principalmente, o saber/ser, a capacidade de mobilização dos conhecimentos (não apenas técnicos) para enfrentar as questões problemáticas postas pela produção”. Em referência a Hirata (1994) o autor levanta a questão da compensação salarial destas novas competências, já que não podem ser quantificadas.

No caso brasileiro tem-se ainda a existência simultânea do paradigma fordista e do novo paradigma flexível⁷. A questão da qualificação profissional torna-se um desafio, já que esses diferentes modelos exigem também diferentes abordagens em relação aos programas de qualificação.

Rigby e Sanchis (2006) apresentam exemplos⁸ que expressam a questão da construção social das qualificações, entendendo que as relações de poder, dentro e fora da empresa, aliadas também às transformações técnicas, influenciam a definição da qualificação profissional. O primeiro ponto trabalhado pelos autores é o da relação entre empregadores e trabalhadores. Conforme sua análise, existe uma diferenciação entre as qualificações da maneira como são entendidas por cada um deles. Para os trabalhadores, sua qualificação envolve aspectos diferenciados, desde suas experiências até suas potencialidades de aprendizado no novo posto de trabalho, o que pode ser definido como ‘qualificação efectiva’ (ou “tácita”). Para os empregadores, a qualificação do trabalhador é restrita aos elementos demandados pelo posto de trabalho, entendida como ‘qualificação nominal’, sendo que é este tipo de qualificação “que os empregadores estão dispostos a reconhecer (e a recompensar)” (RIGBY e SANCHIS, 2006, p. 25). A diferenciação entre as duas formas de qualificação expressa, conforme os autores, as relações de poder dentro da empresa e definem o quão democráticas são as relações ou a política empresarial. “Na maioria dos casos, os empregadores apenas reconhecem qualificações tácitas se o trabalhador conseguir persuadi-los a definir critérios formais associados às mesmas [...]” e, nesse sentido, a posição dos sindicatos de

⁷ Sobre este assunto, ver o tópico 2.1 deste trabalho que trata do contexto da reestruturação produtiva no Brasil.

⁸ Os exemplos apresentados pelos autores referem-se à realidade da Espanha e da União Européia.

trabalhadores tem papel fundamental. Dessa forma, pode-se entender por esta análise que no contexto da substituição do conceito de qualificação pelo de competências, as qualificações efetivas são bastante valorizadas pelo empregador no momento da contratação dos trabalhadores, mas nem sempre estas qualificações são quantificadas e remuneradas posteriormente.

Outro aspecto analisado pelos autores é o do trabalho das mulheres, considerado por eles como um típico exemplo de trabalho desvalorizado socialmente, já que envolve capacidades nem sempre reconhecidas, assim como no trabalho doméstico. Desvalorizado socialmente, o trabalho das mulheres tem sua qualificação dificilmente reconhecida. Os autores explicam que

os trabalhos femininos são subestimados porque, em muitos casos, dependem largamente de qualificações tácitas, por ex. aptidões sociais no domínio da assistência a terceiros, ou de qualificações desenvolvidas num contexto de socialização familiar, por ex. a costura, que estão menos sujeitos a avaliação (p. 26).

O trabalho no setor de serviços é outro espaço em que existe, de maneira geral, um desprestígio no reconhecimento de qualificações (os autores citam, por exemplo, o trabalho do entregador de pizzas), já que não podem ser identificadas com aquelas qualificações formais do setor industrial, e baseiam-se em grande parte, conforme os autores, em características relacionadas ao aspecto emocional. Desse fato decorre o não reconhecimento de todas as qualificações empregadas no desenvolvimento do trabalho, sendo que estas qualificações ficam invisíveis e são exploradas. Os autores ainda identificam na composição deste setor uma parcela considerável de mulheres e jovens, que notadamente são alvos da desvalorização das qualificações. Por fim, os autores demonstram como podem ser subestimadas as qualificações dos trabalhadores de pequenas empresas, que tem menor acesso à atividade sindical e mais frequentemente têm suas qualificações reduzidas ao sentido nominal.

Rigby e Sanchis (2006) ainda afirmam que, mesmo no interior do conceito de competências, a determinação social das qualificações é válida, e se estabelece num contexto de novas relações entre empregadores e trabalhadores, relações estas que se afastam de seu sentido coletivo e são cada vez mais individualizadas⁹.

⁹ Souza, Carrieri e Pinheiro (2009) apresentam os argumentos favoráveis e contrários à substituição da definição de qualificação pela definição de competência e suas implicações no sentido do aumento ou diminuição das qualificações, da coletividade do trabalho e das questões de

A definição de qualificações com a participação dos sindicatos e a atuação do Estado são desafios impostos de maneira diferente no contexto das qualificações definidas como competências.

Os que propõem iniciativas nacionais destinadas a minimizar os problemas criados pelo actual processo de construção social enfrentam várias dificuldades. Para afectarem as estruturas enraizadas na sociedade, estas iniciativas terão de assumir um cariz intervencionista e, como tal, serão vistas como contrárias à actual valorização de conceitos como a flexibilidade, a descentralização e a desregulamentação, que dominam grande parte o discurso contemporâneo. As instituições políticas não se podem limitar a desempenhar um papel puramente técnico, definindo o quadro e as orientações para novas metodologias e sistemas, mas devem igualmente criar as condições necessárias para promover a participação, da base para o topo, no processo de definição de qualificações (RIGBY; SANCHIS, 2006, pp. 29-30).

1.3 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E QUALIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES

Nas primeiras décadas do século XX, momento inicial do processo de implementação industrial no Brasil, algumas iniciativas de instrução dos trabalhadores e de seus filhos, no sentido de sua qualificação profissional, foram realizadas no país.

De acordo com Decca (1991) nas décadas de 1910 e 1920 os imigrantes passaram a ter acesso a escolas públicas no Brasil. Além do Estado, a Igreja também oferecia oportunidades de estudo à classe operária em escolas profissionais.

Decca (1991) ressalta nesse período a importância que adquiriu o estudo oferecido pelas grandes indústrias, que “mantinham escolas no interior das vilas operárias para os filhos de seus operários” (pp. 60-1). Além dessas ações, a autora identifica, desde o final do século XIX e no período anterior à década de 1930, a iniciativa da classe operária (“grupos operários anarquistas, anarco-sindicalistas ou libertários, e socialistas”) em desenvolver ações de “instrução e educação dos trabalhadores”, tanto no sentido do trabalho em si, quanto no sentido da militância política, incentivada firmemente pela imprensa operária (p. 61).

Os jornais operários noticiaram desde os inícios do século XX a fundação de inúmeros grupos de ação cultural e educativa em bairros operários, de centros culturais diversos, de conferências educativas e assim por diante.

emancipação e autonomia e elevação dos níveis de estresse dos trabalhadores. Nesse sentido, os autores aproximam os conceitos favoráveis a essa substituição às teorias da Administração, e os argumentos contrários à teoria da Sociologia do Trabalho. Sobre isso, ver especialmente o tópico “Perspectivas Futuras” em seu trabalho.

Sua existência parece ter sido muitas vezes intermitente e efêmera, tendo a repressão policial sido constante; no entanto, devemos reter sobretudo o aspecto qualitativo dessas propostas para uma cultura e instrução 'proletárias' (DECCA, 1991, p. 64).

Conforme Pochmann (2010) é a partir de 1930 que o Estado brasileiro institui um fundo público para atender as demandas da industrialização crescente, a partir da atenção aos fatores que configuravam os riscos provenientes dessa nova fase que se estava estabelecendo no país. Nas palavras do autor,

Justamente em torno dos riscos relacionados ao pleno exercício do trabalho (acidente, doença, invalidez e morte, desemprego e instabilidade contratual, precocidade e envelhecimento, variabilidade e sub-remuneração, despreparo formativo, entre outros) conformou-se a propriedade social a ser financiada pelo fundo público, constituído a partir da absorção de parcela crescente do excedente econômico nacionalmente gerado pelo conjunto do país (POCHMANN, 2010, p. 12).

Afonso e Souza (1977) afirmam que na década de 1930 no Brasil, o Estado passou a ser um “agente ativo no processo de industrialização”, atendendo as necessidades da organização de um mercado na configuração do modelo de substituição de importações” (p. 28). O Estado correspondeu ao agente articulador dos interesses das classes dominantes nacionais (“oligarquia nacional agrária-comercial-exportadora e a burguesia nacional industrial-financeira”) aos interesses do sistema internacional (p. 29). Conforme Afonso e Souza (1977) o desenvolvimento capitalista no Brasil não pode ser desvinculado das relações de dependência que estabeleceu em relação à economia internacional. Os autores explicam que no período compreendido do início do século XX até os anos 1960 o contexto da industrialização no Brasil estava atrelado a um tipo de relações externas globais centradas nos sistemas comercial e financeiro, sendo que o Brasil apresentava-se “como exportador de algumas matérias-primas (agrícolas), e importador, limitado por sua balança comercial, de alguns produtos industrializados e insumos básicos (petróleo, trigo, aço, etc.)” (p. 22). Enquanto isso, o país consolidava um parque industrial no sentido nacionalista, já que nesse período o sistema produtivo ainda não havia se internacionalizado como o sistema de comércio e o sistema financeiro.

Ianni (1991) explica que é a partir da década de 1930 que se desenvolve no Brasil um Estado propriamente burguês, com “conteúdos burgueses”, englobando

“instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês” (p. 25). Para o autor era o poder executivo que detinha o poder político e de organização para fundar as bases do capitalismo no Brasil, atuando diretamente na economia.

Tendo papel central na construção do processo de industrialização no Brasil, o Estado amplia suas funções e sua máquina burocrática. Costa (2006) afirma que este Estado, que se apresenta como um agente de regulação da concorrência privada, é um fator essencial para a continuidade do sistema em si. Conforme a autora, colocando-se como um mediador da sociedade, com interferência nos interesses do capital e do trabalho, o Estado, no entanto, não é neutro, e sua regulação visa à reprodução capitalista: “a relativa autonomia do Estado frente aos interesses das diferentes classes sociais apenas obscurece a sua íntima relação com a reprodução geral do capital” (COSTA, 2006, p. 55). Pode-se destacar, na atuação do Estado no Brasil, a preocupação do governo Vargas no sentido de organizar o mercado de trabalho que estava nascendo em sua forma assalariada. Pochmann (2010, p. 17) afirma que da década de 1930 a década de 1980 é que acontece a “estruturação da sociedade salarial” no Brasil, quando em 1980 o assalariamento já atinge um total de 63% das ocupações. As ações do Estado se deram num primeiro momento no sentido de regular as relações de trabalho, legislando sobre o trabalho de crianças e idosos, sobre a jornada de trabalho e sobre o valor mínimo do salário. Este foi um passo importante para a constituição do Direito do trabalho no Brasil.

No período da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, a produção industrial ainda era incipiente, apesar de seus avanços, pois não agregava a maioria dos trabalhadores, que em grande parte ainda estavam vinculados a atividades no campo ou atividades informais, e, por isso, não se encaixavam nas prerrogativas das leis trabalhistas. Assim, pode-se inferir que a legislação trabalhista no Brasil teve em sua origem uma implementação verticalizada, a partir de modelos externos que foram adaptados a realidade nacional de forma a garantir a legitimidade do governo ante as manifestações operárias.

Além destas ações, num momento posterior o Estado amplia mais uma vez suas funções no sentido de possibilitar serviços de intervenção direta no mercado de trabalho, incluindo as medidas de qualificação profissional. Cêa (2007a) explica que é a partir do avanço da industrialização, que a questão da qualificação de mão de

obra passa a fazer parte da agenda estatal enquanto necessidade da indústria em expansão. Além desse papel instrumental, o sistema educacional como um todo passou a assumir o papel de socialização, já que a urbanização retirou o caráter restrito do espaço familiar.

De acordo com Cêa (2007a, p. 43-4), a formação de mão de obra é uma atividade que relaciona ações do Estado e do capital, e abrange três dimensões:

A instalação de um clima favorável ao estabelecimento das relações sociais de produção que se inauguravam (um *ethos*), a naturalização de uma forma de organização e execução do trabalho de marca industrial (um *modus*), mesmo que faltasse a essa mão-de-obra o domínio dos princípios científicos do trabalho, visto o predomínio de tarefas de conteúdo simples e de fácil assimilação (um *sapere*).

Tartuce (2007) identifica no início do processo de industrialização brasileiro um debate entre o Estado e os setores industriais sobre os aspectos relacionados à formação do trabalhador, no sentido de especificar a quem caberia a responsabilidade por sua administração, financiamento, entre outros fatores, sendo que ao Estado ficou o encargo da educação mais geral, enquanto à indústria as atividades de qualificação mais especificamente. A autora afirma que, nesse momento, estão excluídas do debate as classes trabalhadoras, já que a instituição sindical estava enfraquecida. A autora explica o papel central que adquiriram, nesse momento, as atividades de formação profissional desenvolvidas no âmbito industrial pelos setores privados.

A partir da imagem do trabalho manual como algo degradante, do trabalhador como um 'problema' que bloqueia o desenvolvimento do país e, portanto, da carência de operários especializados, os industriais apresentaram-se como os únicos responsáveis pelos serviços e oportunidades de formação profissional, e ressaltaram o quanto as instituições promotoras eram eficientes em comparação com os órgãos administrados pelo governo (TARTUCE, 2007, p. 73).

A partir do Estado Novo a criação do SENAI (1942) e SENAC (1946) é fundamental para a qualificação de trabalhadores para os interesses da produção. O objetivo era uma qualificação realizada com maior rapidez e aliada estritamente às demandas do setor industrial (CÊA, 2007a) sem a preocupação com os objetivos educacionais mais gerais (TARTUCE, 2007). Além disso, Tartuce (2007) afirma que, para além dos objetivos de eficiência da produção, a formação profissional estava relacionada ao controle dos trabalhadores, nos aspectos referentes ao espaço do

trabalho e à sua vida como um todo¹⁰. A autora explica que a perspectiva da formação era a de que

faltava aos trabalhadores brasileiros higiene, cultura e aspirações – ausência tributada à ‘desorganização’ da maioria das famílias da classe trabalhadora –, a instituição [SENAI] considerava que deveria fornecer, além das habilidades técnicas para a formação de trabalhadores especializados, virtudes morais, como disciplina, ordem, asseio, hierarquia. Era preciso, pois, construir uma cultura alternativa à proletária, dentro e fora dos limites da fábrica, por meio de métodos ‘racionais’ e ‘científicos’, visando a promover a produtividade do operário e a paz no local de trabalho; em resumo, um modo de vida mais eficiente e mais harmonioso, por meio da disseminação de valores que supostamente pairavam acima das classes (TARTUCE, 2007, pp. 74-5).

Conforme Tartuce (2007), o Estado atuava no sentido de garantir as contribuições (compulsórias) para as instituições de formação profissional, cabendo aos industriais a administração das ações¹¹. A autora afirma que “de fato, ao decretar que o SENAI seria controlado pelos industriais, o Estado permite que essa instituição vincule sua formação aos interesses e necessidades da indústria e mantenha-se praticamente livre da interferência estatal e da participação dos sindicatos” (TARTUCE, 2007, pp. 73-4).

No período do Estado desenvolvimentista, considerado como um segundo momento na fase de desenvolvimento na industrialização do Brasil (AFONSO; SOUZA, 1977), a expansão das indústrias de base reforça a necessidade de preparação da força de trabalho. Além das atividades do SENAI e SENAC, são estruturados pelos fundos públicos do Estado os PIPMO (Programas Intensivos de Formação e Especialização da Mão de Obra). A formação se dá segundo o modelo taylorista-fordista, com os valores da ética do trabalho e conhecimentos metódicos e submetidos a regras rígidas; a Teoria do Capital Humano¹² é central para a

¹⁰ Tartuce (2007) explica que o currículo de cursos destinados às mulheres era baseado em suas atividades domésticas, relacionadas ao seu papel de mãe e esposa, com temas relacionados à saúde e higiene. Os jovens eram atendidos com cursos específicos para “garantir” que seriam educados para o trabalho no período entre o término dos estudos fundamentais e sua entrada no mercado de trabalho.

¹¹ Sobre esta atuação privada na oferta da qualificação profissional, no contexto de um Estado autoritário, Tartuce (2007) afirma o seguinte: “[...] é estranho – para não dizer revelador – que, em pleno vigor do autoritarismo estadonovista, quando a presença do Estado nas relações industriais fazia-se cada vez mais forte, a responsabilidade por serviços sociais, pelas classificações profissionais e pela formação profissional estivesse sendo delegada a organismos privados” (p. 74).

¹² A Teoria do capital Humano “sustenta a premissa de que o acúmulo de conhecimentos é garantia de retornos econômicos, tanto para o indivíduo como para a sociedade”. Elimina em seu discurso o caráter de classe e transforma a educação em meio para as conquistas individuais e coletivas. A Teoria do Capital Humano enquanto ideal hegemônico passa a ser justificadora do processo de expansão do capitalismo, “aguçando a divisão da sociedade em classes, a partir do

fundamentação da qualificação. O que ocorre nesse período é uma atualização da formação profissional, de acordo com o avanço da industrialização e com o cenário político autoritário.

Afonso e Souza (1977) explicam que, nesse segundo período, iniciado no governo Juscelino Kubitschek, e consolidado a partir do período da ditadura militar, existe um esforço do Estado brasileiro na internacionalização, em relação aos setores mais dinâmicos da economia, do subsistema nacional. Nesse sentido, coube ao Estado “atuar como elemento subsidiário e complementar em relação às necessidades do capital multinacional através de políticas fiscais e creditícias” (AFONSO; SOUZA, 1977, p. 31). Além disso, o Estado, para incentivar os investimentos de grandes multinacionais, desenvolve o país no sentido da infraestrutura produtiva (transporte, energia elétrica) e da garantia de hegemonia deste sistema, ou seja, “a hegemonia do setor internacionalizado”, associado à “subordinação dos sócios menores das classes excluídas dos benefícios do consórcio (as massas assalariadas, o campesinato) através da repressão política” (p. 32).

Oliveira (1989) explica que a partir da década de 1950 foram iniciadas mudanças econômicas significativas e potenciais mudanças políticas, que eclodiram com a ruptura de 1964. As mudanças econômicas se deram por uma expansão da industrialização, que passa a representar “o centro dinâmico da economia” (p. 115). Para o autor, o tripé do sistema produtivo é formado por Estado, burguesia internacional e burguesia nacional, sendo que é o Estado, aliado a burguesia internacional, que atua no sentido de ampliar a “acumulação na economia nacional” (p. 116). A burguesia nacional é enfraquecida nesse momento pela subordinação produtiva ao capital estrangeiro; as demais classes sociais são afastadas do processo de acumulação, num cenário de aumento da produtividade e retração dos salários, o que representa um estado de “solidão”, ou seja, exploração econômica aliada à perda de espaços políticos (p. 124). Existe, portanto, esta vinculação estreita entre capital internacional e Estado, diluindo-se “as fronteiras entre o público e privado” (p. 133). O Estado configura-se como “sócio” das empresas multinacionais:

discurso dissimulador dessa fratura, onde o trabalhador, ao acumular conhecimentos facilitadores de sua inserção e ascensão social, tornar-se-ia, por assim dizer, também um capitalista, embora seu capital, a princípio, seja humano” (CÊA, 2007, p. 54).

Há uma estratégia que procura soldar os interesses de certos Estados com os interesses das empresas multinacionais. Para esse tipo de estratégia não há melhor sócio que o Estado. É o Estado que controla a classe operária; é o Estado que determina o nível dos salários; é o Estado que passa a ter interesse na reprodução do lucro de suas empresas e, portanto tem que cuidar muito bem delas. Esta soldagem de interesses dá uma nova dimensão a essa articulação do tripé, e dá uma nova feição a essas relações dentro da própria coalizão dominante e impossibilita a reelaboração das relações entre a coalizão dominante e as classes sociais subordinadas (OLIVEIRA, 1989, p. 132).

Nesse período de transformações no processo industrial a questão da qualificação do trabalhador passa novamente a ter uma importância significativa para o sistema produtivo. As especialidades dos trabalhadores são definidas pelos critérios da produção, e os trabalhadores são diferenciados pela escolaridade e pelos postos de trabalho que ocupam:

O proletariado da grande indústria se constitui de duas partes bem distintas: uma maioria de executantes semiqualeificados (que podem ser formados em algumas semanas ou meses de treinamento); e uma minoria de técnicos e pessoal administrativo, com escolaridade secundária ou superior, que se encarrega de tarefas de planejamento e controle (SINGER, 1985, p. 60).

A formação do trabalhador está relacionada ao sistema educacional, e a educação profissional de nível médio adquire, nesse período, caráter central, mas isso impede de certa forma que se avance na inclusão de determinados trabalhadores no ensino superior, o que demonstra as diferenciações nos vários níveis de qualificação profissional e o foco da escolarização voltada para o mercado de trabalho (CÊA, 2007a).

De fato, a profissionalização compulsória no nível técnico foi indiscutivelmente a ação de maior impacto pedagógico das reformas educacionais dos anos 70. Mas ela pouco contribuiu para a mudança no perfil da mão-de-obra nacional em termos de escolarização (CÊA, 2007a, p. 51).

Em 1975 as ações de qualificação profissional passam a ser de responsabilidade do Ministério do Trabalho, que institui o Sistema Nacional de Formação de Mão de Obra. Também no ano de 1975 é criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para atuar em conjunto com as ações de qualificação profissional (CÊA, 2007a). Esta separação entre o âmbito da educação e as ações de qualificação representa uma fragmentação destas políticas, sendo que a qualificação passa a ser desenvolvida de maneira desarticulada do ensino regular.

Nesse sentido, as defasagens no ensino regular aparecem como demandas para a qualificação profissional, especialmente no caso da população adulta que já está fora do sistema educacional, mas que necessita de formação para conseguir uma colocação no mercado de trabalho.

Estes sistemas de formação de mão de obra têm ações restritas durante esse período e apenas se estruturam de fato a partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que garante os recursos para seu financiamento.

Na década de 1980, Singer (1985) identifica mudanças qualitativas e quantitativas da formação da classe operária, com maior diferenciação dos trabalhos manual e intelectual, com o surgimento de um subproletariado, com acesso restrito aos direitos determinados pela legislação trabalhista e com a “proletarização em massa dos trabalhadores autônomos” e também dos camponeses, devido à sua expulsão do campo, pela expropriação de terras e pelo avanço tecnológico que alcançou o campo. A crise dos anos 1980 caracterizou a queda da produção, o aumento do desemprego e a pauperização da população (SINGER, 1985, p. 61).

Na segunda metade do século XX, o processo de vinculação do Estado ao capital internacional é ampliado. No Brasil, as tendências de globalização que definiram a aproximação dos interesses nacionais em relação ao capital estrangeiro e que serviram de alavanca à implantação no país das empresas multinacionais (sendo implantadas com elas novas tendências de organização da produção e de gerenciamento de recursos humanos e de relações trabalhistas), foram cruciais na configuração do Estado, pois mudaram a forma de orientação da produção, do comércio e do trabalho em escala mundial.

Com a ramificação da produção, sua descentralização e as novas possibilidades de organização, os Estados passam a oferecer vantagens competitivas procurando atrair investimentos de capital para seu território, aumentando as conveniências do investimento. Garcia (2007, p. 10) analisa da seguinte forma a sujeição dos Estados aos fatores econômicos:

Como resultado da instauração dessa nova ordem global, os Estados passam a ser meros agentes econômicos em busca de vantagens competitivas nos mercados globais, vendo-se obrigados os Estados-providência a abandonar tal condição, uma vez que o poder dos agentes econômicos transnacionais acaba prevalecendo sobre o poder soberano de autodeterminação da comunidade política constituída em Estado-nação.

A autora cita em sua argumentação os fatores econômicos que não podem ser desvinculados, no interior do Estado, das variações no mercado global, como, por exemplo, o câmbio, a taxa de juros, as *commodities*. Sendo assim, as decisões internas do Estado são sempre dependentes das flutuações no mercado internacional, demonstrando uma interdependência dos mercados que se evidencia numa submissão dos países periféricos às variações nos países centrais.

Mas não apenas no sentido econômico os Estados estão dependentes do cenário global. Nas questões políticas (não distantes dos interesses de manutenção econômica do sistema capitalista) principalmente os países periféricos se vêem submetidos a uma série de recomendações internacionais, que estipulam princípios de conduta interna de políticas públicas, nas mais diversas áreas. Garcia (2007, p. 11-2) explica a atuação de organizações multilaterais no sentido de influenciar a condução estatal de políticas:

A soberania, por sua vez, entendida como o poder do Estado-nação tomar livremente as decisões que vincularão seus cidadãos, deve ter seu conceito revisto na medida em que as escolhas das políticas internas dos Estados têm sido determinadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

A capacidade de coordenação política e de promoção do desenvolvimento por parte dos Estados acaba comprometida e os governos tornam-se menos efetivos na formulação de políticas sociais que venham ao encontro das necessidades geradas pela lógica do mercado.

Pochmann (2010) identifica uma nova forma de inserção internacional e um novo modelo de desenvolvimento do país a partir do governo Lula (2003-2010), sendo que este modelo, conforme o autor, é baseado no “enfrentamento da vulnerabilidade externa” (p. 44), no desenvolvimento aliado à distribuição de renda e na “defesa do mercado interno” (p. 46), o que teria garantido uma “reafirmação da soberania nacional” (p. 41).

CAPÍTULO 2 - MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 NO BRASIL

A situação do mercado de trabalho brasileiro a partir da década de 1990, inserida num contexto amplo de reestruturação produtiva, e as ações dos planos de qualificação profissional são objeto de análise desse capítulo.

Sabe-se que no decorrer da década de 1990 e anos 2000, as novas configurações no mercado de trabalho trazem exigências de novas modalidades de qualificação profissional. O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR (1994-2002) e o Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003-2010) buscam dar respostas a essas novas demandas do sistema produtivo. De acordo com Pochmann (2010) a demanda por um “supertrabalhador” vem exigir diferenciação nas formas de aprendizagem, adequadas às novas condições dos trabalhadores. Nesse sentido, a postergação do ingresso no trabalho, o que oportuniza maiores níveis educacionais, a educação continuada, adequada às exigências de polivalência do trabalhador, e a educação tecnológica são fatores fundamentais para serem atendidos pelas políticas públicas.

2.1 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E CONSEQUÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A reestruturação produtiva pode ser tratada de forma bastante restrita e superficial se relacionada apenas às transformações produtivas e gerenciais, iniciadas nas décadas de 1970 nos países centrais e, principalmente, na década de 1990 nos países em desenvolvimento. Desse modo, o termo parece retratar especificamente a passagem do modelo fordista ao modelo de produção flexível¹³ toyotista como etapas sucessivas e definitivas do processo produtivo.

Conforme Batista (2008, p. 2) “fordismo, taylorismo e toyotismo são expressões particulares de um mesmo fenômeno: o controle do processo de trabalho pela dinâmica da acumulação capitalista”. Nesse sentido, para a autora, uma visão “etapista” do fenômeno da reestruturação produtiva pode resultar em uma análise restrita ao espaço produtivo, sem compreender sua articulação com a transformação que implica no âmbito das relações sociais. Pinto (2007, p. 19) afirma que a análise da reestruturação produtiva capitalista compreende, para além de uma

¹³ Pinto (2007) explica que são vários os sistemas de organização flexível, mas opta em seu trabalho pela análise do sistema toyotista, assim como os demais autores citados nessa seção.

“apreensão fenomênica do conjunto de objetivos, tecnologias e métodos de organização do trabalho”, uma “análise de base ontológica”, envolvendo aspectos sociais, econômicos e políticos.

De acordo com Pinto (2007, p. 18) a reestruturação produtiva é um processo presente há muito tempo no capitalismo e seu objetivo é a “consolidação e o aprofundamento das condições de funcionamento do modo de produção capitalista, pressupondo, portanto, a continuidade da luta de classes, sob novas formas, com novos embates, em novos cenários”. A reestruturação seria, nesse sentido, uma estratégia de renovação do sistema, especialmente em períodos de crise. Mesmo assim, cada um dos modelos que se adotam como paradigmas, ainda contém elementos do modelo anterior. O mesmo autor explica que é preciso considerar os eventos históricos em sua complexidade, e não de forma linear, para entender a interação e continuidade deste fenômeno. Para ele fordismo, taylorismo e toyotismo são “formas de ser sociais” do capitalismo e, portanto,

considerá-los assim se faz imprescindível tão logo olhamos para a realidade atual das empresas e nelas encontramos todos estes sistemas imbricados entre si, ainda que um ou dois se manifestem mais evidentemente que os demais. [...] Assim posta a questão, somente enquanto categorias reconstruídas analiticamente, visando expressar suas singularidades como fenômenos históricos, os sistemas taylorista, fordista e toyotista podem ser concebidos individualmente e situados em lugares e épocas distintas. Na realidade atual, se os compreendêssemos como mutuamente excludentes e passíveis de separação, implicaríamos em vê-los como eventos de uma história “linear”, composta por uma sucessão de fatos plenamente acabados e encerrados em si mesmos (PINTO, 2007, pp. 23-4).

Algumas características que diferenciam o modelo flexível em relação ao modelo fordista/taylorista são o afastamento da rigidez do controle da produção, e a utilização dos recursos da microeletrônica e da automação. O uso da inovação tecnológica facilita os processos de busca de qualidade total, com a participação de todos os funcionários ao longo do processo produtivo. Dos funcionários é exigida a polivalência, o que requer a “agregação das atividades ligadas à manutenção de máquinas e equipamentos, ao controle da qualidade e à programação da produção” (MENDES, 2005, p. 12). Mendes (2005) afirma que a partir do sistema flexível surgem novos setores na produção e existe uma mudança no que diz respeito às relações entre os funcionários e os gerentes. A utilização dos conhecimentos tácitos dos trabalhadores e a redução de força de trabalho, aliada à maiores índices de

produtividade, também são características fundamentais apontadas pela autora, relacionadas à intensificação da exploração dos trabalhadores:

Segundo essa perspectiva, desenvolve-se um processo de organização do trabalho cuja finalidade é a intensificação das condições de exploração da força de trabalho, através da redução ou eliminação do trabalho ocioso, especialmente nas atividades de manutenção e acompanhamento incorporados ao trabalhador produtivo. Nesse sentido, o regime de produção flexível enfatiza a eliminação de desperdícios, ou seja, busca excluir o uso inadequado de tempo e de mão-de-obra (MENDES, 2005, p. 13).

Batista (2008) aponta também algumas características do modelo de produção flexível, e afirma que as técnicas de gerenciamento podem ser tidas como formas de sofisticação das já utilizadas durante a vigência do modelo fordista/taylorista. A autora aponta a dependência do capital da dimensão subjetiva do trabalhador, a busca pela diminuição e/ou eliminação do desperdício e a intensificação do trabalho, que passa a agregar o trabalho multifuncional ao trabalho repetitivo, ou seja, “os trabalhos parcelados e repetitivos continuaram coexistindo com os de caráter multifuncional e pluriespecializado” (p. 11). Além disso, a participação dos trabalhadores, seu envolvimento e compromisso com o trabalho em equipe e com os princípios da empresa foram estabelecidos.

Na mesma direção do momento de vigência do fordismo-taylorismo, no modelo de produção flexível existe uma subversão da luta de classes, entendida e divulgada ideologicamente como uma ficção (BATISTA, 2008).

Além da flexibilidade no interior do processo de produção, existe um movimento no sentido de garantir flexibilidade também nos aspectos relacionados à legislação trabalhista e proteção ao trabalhador. Isso porque, a transição desses modelos ocorre em conjunto e em um momento de importantes transformações políticas e econômicas. Santos (2009) afirma que o fordismo assentava-se em um compromisso econômico e político: “a gestão econômica (o keynesianismo) e a gestão política (o Estado-Providência) do capitalismo nos países centrais conduziram a um novo modo de regulação social que se designou por fordismo” (p. 148).

A partir do processo complexo de dismantelamento destas bases, que foi um movimento que partiu dos países centrais e se estendeu posteriormente aos países em desenvolvimento, abriu-se espaço para a retomada dos ideais liberais do Estado mínimo e para a instalação do novo modelo chamado flexível. Pinto (2007)

explica que foi em uma conjuntura de instabilidade na década de 1970 que se expandiram as experiências de utilização dos sistemas flexíveis de gestão do trabalho nas principais potências capitalistas. Mendes (2005) identifica a relação entre a ideologia neoliberal e as experiências de transição do modelo fordista/taylorista ao modelo toyotista flexível, em um período de crise estrutural do sistema capitalista:

no âmbito político, a resposta do capital para sua crise estrutural veio através das ações do neoliberalismo, ideologia política adequada à nova fase capitalista. Uma vez que a vigência das políticas influenciadas pelo neoliberalismo propiciou condições favoráveis à adaptação diferenciada de elementos do toyotismo no Ocidente. [...] A reorganização política foi necessária para reverter o colapso ocasionado pela não concretização do compromisso do welfare state (MENDES, 2005, p. 15).

Para o caso brasileiro, Mendes (2005) explica que o modelo fordista se desenvolve a partir da década de 1950, mas de maneira parcial, já que o compromisso de bem-estar e a rede de proteção social não foram implementados no país. A partir da crise da década de 1980, inicia-se o processo de reestruturação produtiva, com inspiração no modelo toyotista. A autora explica o processo de reestruturação produtiva no Brasil a partir de três momentos:

O primeiro compreende o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, concentrado na implementação dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQ's), sem que alterações significativas nas formas de organização do trabalho ou investimentos intensivos em equipamentos de base microeletrônica fossem implementados. Na segunda fase, que se inicia na metade da década de 1980 e estende-se até o seu final, é observada uma rápida difusão de equipamentos de microeletrônica, tendo ocorrido também iniciativas de implementação de novas formas de organização do trabalho. O terceiro momento, que se inicia nos anos 1990, destaca-se como uma fase na qual as empresas concentram seus esforços nas estratégias organizacionais e também, na adoção de formas de gestão da mão-de-obra mais compatíveis com a necessidade de flexibilização do trabalho e com o envolvimento dos trabalhadores com a qualidade e a produtividade (LEITE, 1994 *apud* MENDES, 2005).

A reestruturação produtiva teve impacto também na questão da organização dos trabalhadores em seu sentido político e reivindicatório. Conforme Mendes (2005, p. 25) o desemprego estrutural e as alterações nas relações de trabalho acarretaram na ampliação de trabalhos precários, em expediente parcial, e nos trabalhos executados em domicílio ou em ambientes terceirizados, o que concorre para uma “pulverização do poder sindical”.

Pinto (2007, p. 33) afirma que o movimento de ‘dessindicalização’ atingiu também os países da periferia na década de 1990. Para o autor, existe uma dificuldade encontrada pelos sindicatos no sentido de sua organização. Isso decorre da reorganização das cadeias produtivas, dos ambientes de produção do interior do espaço fabril, das modificações no sentido da flexibilização da legislação trabalhista, e do “distanciamento reivindicativo entre os trabalhadores polivalentes mais estáveis, em face dos contratados em atividades precárias, como temporários, terceirizados e demais tipos de contratados em condições instáveis”.

Neste último aspecto, entende-se que mesmo criar uma pauta de reivindicações comuns torna-se tarefa difícil, em um contexto de uma classe trabalhadora tão heterogênea, muitas vezes concentrada em um mesmo espaço produtivo. Mendes (2005, p. 27) afirma que o incentivo de trabalhos por conta própria e do empreendedorismo, também influenciam a questão da organização dos trabalhadores, e demonstram uma face da “fragilização do trabalhador”, que se encontra distante de qualquer representação sindical.

Além dos impactos para a organização dos trabalhadores, a reestruturação produtiva veio trazer demandas aos trabalhadores em relação à sua qualificação profissional. Alguns conceitos, nesse sentido, foram bastante empregados de modo a afirmar a responsabilização individual do trabalhador, no sentido de obter os requisitos necessários para se adequar a essa nova etapa de avanço do capitalismo ou de conseguir manter seu sustento à margem do mercado de trabalho formal — a partir das motivações ao empreendedorismo. Os conceitos relacionados aqui são aqueles tidos como fundamentais na execução dos programas de qualificação profissional desenvolvidos ao longo da década de 1990 e anos 2000.

2.1.1 Conceitos referentes à qualificação profissional sob a lógica liberal

Empregabilidade

De acordo com Gentili (2002) uma nova dimensão da questão da qualificação profissional conduziu a uma radicalização do enfoque individual e meritocrático a partir da década de 1990:

passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo [...] para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. [...] A desintegração da promessa

integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a *promessa da empregabilidade* (GENTILI, 2002, p. 51, grifo do autor).

A empregabilidade passou a ser o centro das intervenções políticas com vistas a enfrentar o desemprego, por representar um incremento nas condições de colocação dos trabalhadores no mercado. As possibilidades de inserção dos trabalhadores, porém, estavam condicionadas às vagas existentes, extrapolando suas potencialidades individuais. Para Mattoso (1999, p. 20) tal conceito pode ser identificado como “uma tentativa de transferir riscos e responsabilidades aos mais fracos, fazendo o trabalhador assumir a sua empregabilidade, por meio de formação profissional, requalificação, etc”.

De acordo com Gentili (2002), no âmbito da teoria da empregabilidade, é possível verificar uma aproximação dos conceitos de educação e desenvolvimento, entendidos numa relação causal. No entanto, segundo sua análise, no contexto brasileiro, e no da América Latina como um todo, o aumento da escolarização conviveu com níveis de desigualdade e pobreza de grande parte das populações.

Nesta conjuntura, a contribuição de Frigotto (2002) demonstra a noção da empregabilidade como promessa das ideologias da globalização e da reestruturação produtiva, em que, com foco nas competências e culpabilidade individuais, apresenta-se desvinculada da realidade social:

As noções de *empregabilidade* e, na versão do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho, *laboralidade* ou *trabalhabilidade*, quando confrontadas com a realidade não apenas evidenciam seu caráter mistificador, mas, sobretudo, revelam também um elevado grau de cinismo. Neste particular a pesquisa tem a tarefa de evidenciar como essas noções se articulam à forma que vem assumindo o capitalismo tardio, o qual globaliza a fragmentação e a exclusão das maiorias, e que pretende convencer os excluídos de que eles são os culpados por sua exclusão (FRIGOTTO, 2002, p. 72, grifo do autor).

As exigências de determinadas habilidades por parte dos trabalhadores sofrem mudanças de acordo com fatores que caracterizam a evolução social, como o desenvolvimento tecnológico, bem como a mudança dos padrões e hábitos sociais. No Brasil, a partir da década de 1990, pode-se perceber um aumento nas exigências referentes à polivalência do trabalhador, como demonstra Salm (1998, p. 250):

O perfil das qualificações exigidas mudou muito a partir da Terceira Revolução Industrial. Verifica-se que diminuiu a importância atribuída às habilidades específicas e aumentaram as exigências de uma combinação de atributos, que alguns chamam de *capacidade de resolver problemas* (*problem solving skills*).

O novo perfil do trabalhador que se esperava construir veio integrar a lógica do desenvolvimento produtivo do país, que procurava inserir-se no movimento do mercado global. Para Pochmann (2001, p. 11) esta lógica de integração fazia parte de um discurso progressista/liberalizante, segundo o qual “o esvaziamento do papel do Estado no Brasil levaria tanto ao crescimento econômico sustentado quanto à expansão do nível de emprego”.

Neste cenário, fica evidente a integração da educação como um todo, e da qualificação profissional especificamente com a lógica do mercado, em um jogo de possibilidades. Como não existem vagas de emprego suficientes para dar conta de toda a oferta de mão de obra, apenas os mais qualificados têm condições de ocupá-las. Os que têm qualificação, por sua vez, são aqueles que têm maior possibilidade de acesso à educação. Fechou-se, assim, um ciclo em que:

A educação, ao se integrar à lógica do mercado, assume seu lugar enquanto mercadoria. A existência dessa mercadoria específica, o conhecimento, implica em que os setores mais ricos consomem um produto de maior qualidade, por comparação aos setores menos favorecidos. Além disso, vão existir aqueles que estarão excluídos do sistema educacional, impossibilitados de participar desse mercado como consumidores. [...] A discussão deixa a esfera da coletividade – direito à educação – e se transfere para o campo das potencialidades – ter recursos para financiar seus estudos. Com isso, reforça-se a divisão social do trabalho, sendo que à maioria dos contingentes dos setores populares resta o trabalho físico, menos qualificado e com pequenos ganhos salariais, enquanto que o sistema empresarial vem privilegiando, no recrutamento e posterior qualificação da maioria de seus empregados, velhos esquemas de treinamento, reservando para o escalão superior qualificações vinculadas às fronteiras da ciência e da tecnologia e ao trabalho criativo (CARMO, 2006, p. 153).

Empreendedorismo

A política de qualificação profissional tem ampliado cada vez mais sua intervenção no sentido de preparar os trabalhadores para atividades autogestionárias, no sentido do empreendedorismo. Desde o PLANFOR, e no PNQ englobando as atividades inseridas na política de economia solidária, existe um incentivo para a criação de micro e pequenas empresas — seja no modelo convencional de gestão ou no da autogestão, seja no formato cooperativo e

associativo, objetivando a geração de renda por meio de atividades por conta própria, ou mesmo de forma autônoma.

A noção de empreendedorismo pode ser relacionada com o fundamento da empregabilidade, que atribui ao trabalhador a iniciativa para a qualificação para o trabalho (CÊA, 2007b). O contexto adverso para a geração de empregos, na década de 1990, foi fator decisivo para que ambos os conceitos fossem fortalecidos. No discurso do empreendedorismo, a qualificação sob essa perspectiva possibilita também formar de novas maneiras o trabalhador, potencializando suas capacidades subjetivas para contribuir nos processos de trabalho.

Considera-se pertinente a compreensão de Montañó (2001) sobre o papel ou a função da microempresa na era da globalização. Partindo de uma perspectiva marxiana, o autor interpreta as determinações da pequena e microempresa (PeME) a partir de uma concepção que contempla as características quantitativas (seu tamanho; número de trabalhadores que emprega; seus rendimentos) em sua relação com as características qualitativas dessas empresas. Nas palavras do autor,

Se assumirmos, então, apenas este *critério quantitativo*, não estaríamos considerando a PeME como uma *categoria socioeconômica qualitativamente distinta*, mas um tipo de empresa, como qualquer outra, apenas diferenciada pelo seu tamanho, ignorando o seu lugar, participação e papel socioeconômicos.

As conseqüências teóricas desta confusão podem ser variadas e problemáticas: a) acreditar na 'natural' evolução da PeME, seguindo o caminho: 'micro', 'pequena', 'média' e 'grande'; e b) pensar que, para isto, apenas é necessário facilitar-lhes créditos industriais e capacitação empresarial; c) encontrar, entre as PeMEs, empresas com elevadíssimos níveis de lucro e rentabilidade, as quais servem de 'exemplo' (inatingível) às outras; d) acreditar na viabilidade da 'livre' concorrência entre as PeMEs e as grandes empresas (GE) (MONTAÑO, 2001, pp. 16-7).

Partindo desse entendimento, o autor encontra na reestruturação produtiva do final do século XX as bases para o fomento a este segmento empresarial. Conforme sua análise, a partir deste período de reestruturação, existe uma tendência de enxugamento das empresas a fim de atender os interesses de maximização dos lucros do capital. O autor explica que existe um enfraquecimento da conveniência de manter um grande grupo de assalariados no interior das empresas, dada a evolução nos direitos trabalhistas e sindicais, que sempre foram admitidos como custos importantes para a produção. Desta forma, o fomento as microempresas ("para ramos e níveis não-essenciais ao capital" (p. 36)) desloca parte do trabalho assalariado para essas empresas, sendo retirado das grandes.

No caso das PeMEs, Montaño (2001) explica que, por estarem na maioria das vezes subordinadas a uma grande empresa, sua possibilidade de negociação é restrita, visto que é o interesse do grande capital que tem o poder político, na esfera econômica, de tornar imperativo o preço e as condicionalidades que entende benéficas a ampliação de seu lucro. Ou seja, além de reduzir custos com a massa de trabalhadores assalariados deslocados de seu espaço produtivo, que passam a ser, em seus direitos e em suas reivindicações, de responsabilidade da pequena empresa, a grande empresa ainda conta com seu poder de barganha — em uma relação comercial que não se assenta em bases de igualdade, mas em relações de poder e subordinação.

É nesse sentido que o autor entende o interesse capitalista da grande empresa no fomento ao desenvolvimento das PeMEs:

Desta forma, uma das estratégias mais eficazes, dentro da reestruturação produtiva, parece ser justamente a de se desvencilhar de partes da produção e serviços outrora constitutivos da própria indústria, eliminando seus custos, e que agora passam a ser produzidos no exterior da grande indústria. Com isso se reduz o número de trabalhadores assalariados e, com eles, seus 'encargos sociais', diminuindo também a infra-estrutura necessária. O que antes era produzido dentro da grande indústria (fordista), e acarretava os custos salariais, os seguros de saúde e sociais dos trabalhadores, impostos estatais, aluguel (ou uso) de local de dimensões importantes, a compra (ou aluguel) da maquinaria e os custos da sua manutenção e depreciação (próprios da produção em massa), hoje passa a custar apenas o preço da peça fabricada fora dela, produzida agora pela PeME satélite (MONTAÑO, 2001, p. 32).

Além do interesse econômico descrito acima, Montaño (2001) identifica um interesse político no desenvolvimento das PeMEs, no sentido de que, fragmentando a produção em empresas menores, e descentralizando o espaço do trabalho, fica fragilizada a coesão política dos trabalhadores. Estes, por sua vez, têm dificuldades de identificação enquanto classe, em sua oposição ao capital. Os diversos interesses no interior da classe parecem ser incompatíveis e a atuação sindical nessas pequenas empresas é reduzida.

Qualificação social e profissional

A conceituação da OIT sobre a qualificação social e profissional passou a ser utilizada na política de qualificação brasileira na implantação do PNQ, a partir de 2003, e tem servido de fundamentação a uma qualificação mais ampla, abrangente e profunda.

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 decente¹⁴ para homens e mulheres. Define-se Qualificação Social e Profissional como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a vida e o trabalho das pessoas (PNQ, 2003, p. 24).

Este conceito está relacionado à Agenda Nacional de Trabalho Decente, implantada com a parceria da OIT com o MTE, englobando diversos aspectos das políticas de trabalho no Brasil. Conforme a perspectiva do MTE, o conceito de qualificação social e profissional¹⁵ para ser efetivo, deve compreender a “democratização das relações de trabalho”, aproximando-se assim das práticas de negociação coletiva, e a “democratização do Estado”, ampliando sua participação na prática de planejamento e gestão da política. Deve compreender também a “democratização da educação, superando a dualidade trabalho-escola e a concepção de treinamento ocupacional ou da formação puramente instrumental” (LIMA; LOPES, 2005, p. 35).

Conforme os dados do MTE, o conceito adotado na política de qualificação profissional, no interior da concepção da qualificação social e profissional, é abrangente não só a atividades assalariadas, mas também a atividades empreendedoras e solidárias, e é articulada com os demais níveis de educação. Trata-se de uma proposta afirmativa, reconhecendo a diversidade do perfil dos trabalhadores e reconhecendo, também, os conhecimentos dos trabalhadores por meio da certificação profissional.

2.2 MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL (1990-2010)

Pochmann (2008) caracteriza o cenário do mercado de trabalho, no período analisado, como aquele decorrente do esgotamento do projeto de industrialização nacional, iniciado ainda na década de 1980. Este processo acarretou, na década de 1990, um movimento de desestruturação do mercado de trabalho, flexibilização da

¹⁴ O conceito de trabalho decente é definido conforme as tendências de trabalho da OIT como “uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Entende-se por Trabalho Decente um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (MTE, 2010).

¹⁵ No âmbito das ações de qualificação social e profissional inscritas na ANTD, está inscrita a “Disponibilização [...] de oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (atividades específicas à ocupação), em articulação com a intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda e elevação de escolaridade” [...] (MTE, 2010).

legislação trabalhista e vulnerabilidade de um grande contingente da classe trabalhadora, devido à destruição de postos de trabalho. Pochmann (2010) enfatiza a grande financeirização da riqueza em consonância com a desvalorização do setor produtivo e consequentemente do trabalho na década de 1990, a partir da agenda proposta pelo receituário neoliberal. O autor identifica um movimento de “desassalariamento” neste período (p. 61). Vários estudos apontam esse contexto histórico como um momento crucial de transformações no mercado de trabalho.

Conforme Pochmann (2010, p. 56), a partir dos anos 2000, existe uma retomada da “sociedade salarial”, tendo em vista a ampliação do emprego formal.

Esse novo quadro social do Brasil encontra-se fortemente impulsionado pelo avanço do emprego assalariado, especialmente com carteira assinada. A forte expansão do emprego formal, que responde por oito a cada grupo de dez novos postos de trabalho gerados no Brasil no governo Lula, implica a retomada da marcha em prol da sociedade salarial. Com isso, o assalariamento ganha parcelas crescentes das ocupações, impondo novo ritmo de rendimento que contribui decisivamente para a massificação das normas de consumo de massa em todo o país.

A análise do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, que trata da década posterior a de 1990, também assinala uma nova dimensão no cenário do mercado de trabalho no Brasil, decorrente das novas expectativas da política econômica. A conjuntura dos anos 2000 aponta para uma maior possibilidade de crescimento da economia e de uma convergência entre o crescimento do Produto Interno Bruto e a geração de postos de trabalho formal. Essa é uma tendência apontada como “reformatização” do mercado de trabalho, estimulada pela recuperação da economia nacional, que poderia favorecer a reorganização do mercado de trabalho no Brasil (DIEESE, 2009, p. 10). O mesmo estudo, porém, aponta que, mesmo na ocorrência de um movimento favorável no mercado de trabalho, ainda não foi possível a superação dos agravos de desestruturação da década de 1990. Isso porque, “a geração de novos postos de trabalho tem impedido o agravamento da situação de fragilidade estrutural do mercado de trabalho, mas tem sido incapaz de reverter este quadro desfavorável no presente momento” (DIEESE, 2009, p. 10).

Pochmann (2008) apresenta as tendências atuais do mercado de trabalho identificando as pressões contrárias que atuam no sentido da ampliação da oferta de mão de obra e, por outro lado, de retração do potencial de demanda de mão de obra. No primeiro grupo podem ser constatadas: a) o aumento da PEA em relação

ao aumento da população; b) o maior ingresso de trabalhadores no mercado devido à retração dos rendimentos salariais, o que acarreta na permanência de aposentados no mercado, no ingresso precoce de jovens e no significativo percentual de trabalhadores em jornadas duplas ou longas jornadas de trabalho; e c) a elevação da taxa de participação da PEA no mercado de trabalho. Como elementos da retração da demanda de mão de obra, o autor identifica: a) o baixo crescimento econômico; b) a abertura comercial e financeira; e c) a reforma do papel do Estado.

A partir dessa análise, pode-se entender que o aumento de oferta de mão de obra, em um cenário de retração de demanda, tende a produzir um excedente que não conseguirá ocupar uma vaga de emprego. Esse quadro é mais bem explicitado por meio dos índices relativos à demanda e oferta de mão de obra no Brasil.

O Comunicado nº 41 do Ipea (IPEA, 2010) demonstra a perspectiva de demanda e oferta de mão de obra para o ano de 2010, e aponta um saldo dessa oferta. Sobre a demanda de trabalhadores, que recebe influência da expectativa de expansão econômica, os dados apresentam uma “demanda global potencial de 18,6 milhões de ocupações”, que compreende os novos empregos gerados (cerca de 2 milhões) e os postos gerados pela demissão, devido à rotatividade de trabalhadores (cerca de 16,6 milhões). Em relação aos setores econômicos, a maior demanda se encontra no comércio e reparação (6,8 milhões), seguido da indústria (4 milhões), alojamento e alimentação (2,3 milhões) (IPEA, 2010, p. 7).

A oferta global de mão de obra é composta, conforme o comunicado, pelo “estoque de desempregados” (6,526 milhões), pelos “novos ingressantes na força de trabalho” (1,667 milhão) e pelos “empregados demitidos por força da rotatividade” (16,616 milhões), resultando em uma oferta de 24,8 milhões de trabalhadores (IPEA, 2010, p. 7). Destes trabalhadores, apenas 19,3 milhões de trabalhadores têm as qualificações e experiências exigidas pela demanda, o que representa aproximadamente 78% do total. Em relação à distribuição setorial, “os trabalhadores qualificados e com experiência profissional concentram-se no setor de comércio e reparação, com 6,6 milhões de trabalhadores. Na sequência aparece o setor da indústria, com 4,1 milhões de trabalhadores disponíveis” (IPEA, 2010, p. 13).

Fica demonstrado que, para além das exigências de qualificação, outros fatores interferem na questão da colocação dos trabalhadores, como a diversidade

dos setores de qualificação e mesmo a questão da distribuição regional das qualificações entre oferta e demanda, conforme aponta o comunicado. Para as políticas de mercado de trabalho ficam os desafios de articulação entre as diversas políticas públicas relacionadas à economia e ao emprego, para garantir um maior aproveitamento da mão de obra qualificada disponível e oferecer possibilidades de qualificação de mão de obra, de acordo com as tendências do sistema produtivo. Conforme as considerações do comunicado,

a massa de trabalhadores sem qualificação (22,2%) requer políticas públicas de combate a essa exclusão, visto que constitui-se um exército que não se encontra nas mesmas condições de competitividade no mercado de trabalho. Mesmo com o crescimento econômico, ainda continuará havendo um estoque de trabalhadores desempregados (IPEA, 2010, p. 16).

Pochmann (2010) apresenta que o novo cenário de modificações no mercado de trabalho no Brasil demonstra a transição para a sociedade pós-industrial, com ampliação do nível de ocupação no setor terciário. Neste setor, existe um afastamento do trabalho material, característico da produção nos setores da agropecuária e indústria, e um predomínio do trabalho imaterial, ou seja, “aquele que não se transforma em algo concreto, palpável, tangível” (p. 66). Conforme o autor,

o avanço da sociedade pós-industrial, cada vez mais apoiada no trabalho imaterial, tende a viabilizar uma profunda reorganização dos espaços urbanos atuais, fruto das exigências do exercício do trabalho em locais apropriados (fazenda para a agricultura e pecuária, fábrica e indústria para a manufatura etc). Pelo trabalho imaterial, a atividade laboral pode ser exercida em qualquer local, não mais apenas em locais previamente determinados e apropriados, bem como em qualquer horário (POCHMANN, 2010, p. 71).

Este fato aponta para desafios em diversos sentidos. Na questão da proteção social, esta “desorganização” do trabalho no setor de serviços pode comprometer o acesso aos direitos trabalhistas e a fiscalização da utilização do trabalho de forma precarizada. Outra questão é que o setor de serviços é bastante heterogêneo, pois compreende uma diversidade de atividades, “já que eram justamente aquelas atividades que restavam da tradicional divisão entre os setores primário (agricultura, pecuária, extrativismo) e secundário (indústria, construção civil)” (POCHMANN, 2010, p. 84). A partir disso entende-se o desafio da política de qualificação profissional no sentido de atender à demanda por qualificação referente a este setor.

2.3 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

Foi a partir da década de 1990 que se estruturou de fato uma política de mercado de trabalho no Brasil, em grande parte em decorrência do avanço que a Constituição Federal de 1988 trouxe no sentido dos direitos sociais, da proteção social e dos novos parâmetros para a questão da intervenção pública no tema do trabalho. Esta política ganha amplitude e passa a atuar não somente na estruturação de seguros, mas organiza a prestação de serviços para atender as diversas demandas decorrentes das transformações do mercado de trabalho.

Cardoso Junior (2005) demonstra os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, que criou uma fonte permanente de financiamento, dando abertura à prestação de ações e serviços no sentido de garantir direitos. O autor destaca o seguinte:

No âmbito próprio às políticas de mercado de trabalho, destaque-se a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador/Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (FAT/PIS-Pasep), a partir do qual se pôde viabilizar financeiramente a construção de um Sistema Público de Emprego (SPE), composto de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de microcrédito produtivo popular (CARDOSO JUNIOR, 2005, p. 130).

No período anterior à Constituição de 1988, as ações estatais na área do trabalho eram esparsas e tinham como foco especialmente os trabalhadores desempregados, com ações de seguro aos desempregados e intermediação de mão de obra. Em estudo do Ipea (2006), identifica-se, no ano de 1965, a tentativa da criação de um seguro desemprego. Em 1967 foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que, conforme o mesmo estudo, configurou-se em um estímulo à rotatividade dos trabalhadores, que poderiam ser demitidos sem a incidência das duras penalizações financeiras aos empregadores. Em 1970 foram criados o PIS e o Pasep (unificados em 1975) que serviam de estímulo à formação de poupança interna e instituíram o que seria o abono salarial.

Em 1975 foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), de acordo com a Convenção 88 da OIT, que previa a prestação de diversos serviços, dos quais apenas a intermediação de mão de obra teve alguma efetividade, mesmo que limitada. Em 1986, no contexto de crise econômica e redemocratização, é criado o

seguro-desemprego, com critérios bastante restritivos e com baixa cobertura, que deveria ser aliado aos serviços do SINE, para recolocação do trabalhador e sua requalificação (IPEA, 2006).

A partir da Constituição de 1988 dois fundos são consolidados para a proteção do trabalhador: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FGTS, que reverte seus recursos para a formação de patrimônio do trabalhador, é formado por meio da contribuição do empregador, referente a 8% do valor do salário do trabalhador. O FGTS financia em grande parte as iniciativas de aquisição de moradia própria e financiamentos de compra e/ou reforma habitacionais, mas também pode ser sacado em casos de doenças graves e no momento da aposentadoria. É gerido e administrado pelo Conselho Curador do FGTS, de caráter tripartite, e é direito de

todos os trabalhadores regidos pela CLT que firmaram contrato de trabalho a partir de 05/10/1988. Antes dessa data, a opção pelo FGTS era facultativa. Também têm direito ao FGTS os trabalhadores rurais, os temporários, os avulsos, os safreiros (operários rurais, que trabalham apenas no período de colheita) e os atletas profissionais (jogadores de futebol, vôlei, etc.). O diretor não-empregado poderá ser equiparado aos demais trabalhadores sujeitos ao regime do FGTS. É facultado ao empregador doméstico recolher ou não o FGTS referente ao seu empregado. A opção pelo recolhimento estabelece a sua obrigatoriedade enquanto durar o vínculo empregatício (FGTS, 2010).

O FAT tem importância significativa para a política de trabalho, pois é sua principal fonte de financiamento, o que pode garantir uma maior estruturação dos serviços prestados. Os recursos do FAT são provenientes da arrecadação do PIS (Programa de Integração Social) e do Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), programas instituídos na década de 1970 e que tiveram seus recursos destinados ao FAT de acordo com o artigo 239 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei n. 7.998/90¹⁶. Os recursos do FAT são destinados: a) “ao custeio do Programa do Seguro-desemprego e do abono salarial”; b) à Reserva Mínima de Liquidez somada aos Depósitos Especiais (que representam as

¹⁶ Além dos recursos do PIS e Pasep, constituem o FAT outras receitas provenientes: “i) das remunerações sobre repasses de recursos para financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, recolhidas semestralmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); ii) das remunerações das aplicações financeiras do Fundo em depósitos especiais; iii) das remunerações das aplicações financeiras das disponibilidades do FAT em Títulos do Tesouro Nacional componentes da conta do Fundo no Banco do Brasil Extramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa, administrado pela BBDTVM; e iv) das remunerações dos saldos de recursos disponíveis nas contas-suprimento do Fundo, na CEF e no Banco do Brasil, para pagamento dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial” (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007, p. 38-9).

Disponibilidades do fundo); e c) ao financiamento dos programas a cargo do BNDES (que representa um mínimo de 40% dos recursos do FAT, conforme a previsão constitucional) (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007, p. 13).

O estudo desenvolvido por Dieese, MTE e Unicamp (2007), aponta o FAT como o “núcleo organizador das políticas de emprego” no Brasil:

A despeito da insuficiência dos programas e do fraco desempenho do mercado de trabalho, durante o período analisado, a magnitude do *funding* possibilitou a gestação de um modelo integrado de políticas públicas para o mercado de trabalho, visando o amparo ao trabalhador mediante os programas de seguro-desemprego, formação profissional, intermediação de mão-de-obra, garantias de renda, geração de emprego urbano e rural etc (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007, p. 21).

O mesmo estudo identifica déficits nos recursos do FAT, a partir do “direcionamento de parte das contribuições para o PIS e para o Pasep ao Tesouro Nacional” por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Este direcionamento passa a ocorrer a partir de março de 1994, “com a instituição do Fundo Social de Emergência – FSE [...] posteriormente alterado para Fundo de Estabilização Fiscal - FEF” (p. 40) e, a partir de 2000, para Desvinculação de Receitas da União – DRU¹⁷ (cf. CARDOSO JUNIOR, GONZALEZ, 2007). Outros elementos que contribuem para o déficit são apontados, como o aumento do salário mínimo, com impactos no pagamento do seguro-desemprego, e a elevada rotatividade¹⁸ no mercado de trabalho brasileiro, que aumenta a procura pelo seguro. Nesse sentido, tem-se um aumento das despesas com diminuição de recursos.

O estudo aponta o caso emblemático da política de qualificação profissional, em que houve grande defasagem de recursos federais. No ano de 2006,

a qualificação profissional absorveu apenas 0,35% das despesas, com uma queda de 5,36% em relação ao ano anterior. Desde 2002, observam-se reduções significativas dos recursos utilizados para qualificação profissional. Em 2001, foram direcionados R\$ 853,7 milhões; em 2006, R\$ 83,1 milhões. Ou seja, um volume dez vezes menor (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007, p. 40-1).

¹⁷ Conforme Cardoso Junior e Gonzalez (2007, p. 20), “com a edição da Emenda Constitucional n. 27, de 21/3/2000, é desvinculado do fundo, a partir dessa data, ‘apenas’ 20% do total da arrecadação da contribuição PIS/Pasep, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos à DRU”.

¹⁸ Conforme estudo Dieese; MTE (2010), os dados da rotatividade no Brasil demonstram que “é intensa a flexibilidade do mercado de trabalho analisada a partir do tempo de emprego. Cerca de 2/3 dos vínculos desligados sequer atingiram um ano de trabalho”. Uma das explicações para este fato é que “praticamente não existe limitação à demissão no Brasil. A restrição é principalmente de ordem econômica. O Brasil não é signatário da Convenção 158 da OIT, que busca inibir a demissão imotivada”.

No mesmo período houve um aumento do salário mínimo, “que passou de R\$ 200,00 em 2002 para R\$ 350,00 em 2006” e o “crescimento no número de beneficiados” do seguro-desemprego, que, no ano de 2006, teve um gasto de R\$ 11,2 bilhões de reais. O pagamento do abono salarial representou nesse mesmo ano R\$ 4 bilhões de reais e os recursos destinados ao BNDES foram de R\$ 7,8 bilhões (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007, p. 40-1). Ainda em relação à qualificação profissional, Cardoso Junior e Gonzalez (2007, p. 24) demonstram que houve uma importante redução no número de participantes nos cursos oferecidos: “passou-se de 3 milhões de trabalhadores treinados com recursos do FAT em 2000 para 50 mil treinandos em 2005”.

Uma das explicações para esta importante diminuição de educandos é, juntamente com a redução de gastos, a ampliação da carga horária dos cursos. Cabe destacar que o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial são despesas constitucionais do FAT. Por este motivo, estas são despesas prioritárias, sendo que, para a qualificação profissional e intermediação de mão de obra, os recursos são variáveis conforme a disponibilidade do fundo. Nesse sentido, fica evidente que existe uma forte restrição da política em sua capacidade de atender as demandas por qualificação, justamente em um contexto de elevação dos requisitos de qualificação profissional para o ingresso no mercado de trabalho.

A gestão do FAT se dá de forma permanente, deliberativa, tripartite e paritária no interior do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Com a mesma estrutura básica do CODEFAT¹⁹ funcionam as Comissões de Emprego (estaduais e municipais), a quem cabe decidir sobre as necessidades locais para orientar os investimentos (DIEESE, MTE, UNICAMP, 2007). Cardoso Junior e Gonzalez (2007, p. 14) apresentam análise da efetividade da participação social nessas instâncias, visto que, para os

¹⁹ O CODEFAT é constituído por representantes do governo (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério da Fazenda – MF, Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério do desenvolvimento Agrário – MDA e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB) e dos empregadores (Confederação Nacional de Serviços – CNS, Confederação Nacional do Turismo – CNTur, Confederação Nacional do Transporte – CNT, Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços – CNS e Federação Nacional de Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG) (MTE, 2010).

autores, “as comissões foram progressivamente marginalizadas no processo de decisão acerca da execução dos programas, tornando-se, em muitos casos, apenas instâncias de chancela de ações dos executivos locais ou dos agentes financeiros – caso do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger”.

São financiados pelo FAT principalmente dois programas: o Programa Seguro-Desemprego, que inclui o pagamento do seguro-desemprego, as ações de intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional, e os Programas de Geração de Emprego e Renda, que incluem, “o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF” (MTE, 2010).

No âmbito do Programa Seguro-Desemprego, as ações são executadas de forma descentralizada nos postos do SINE, incluindo, além das ações já citadas, a “geração de informações sobre o mercado de trabalho e apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda” (MTE, 2010).

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no Brasil, contempla, conforme os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, as ações e programas descritos no quadro a seguir.

(continua)

Ações e Programas	Descrição
Abono Salarial	Pagamento anual de um salário mínimo ao trabalhador que atende aos requisitos de renda e tempo de serviço com carteira assinada, com cadastro no PIS/Pasep por determinado período. O trabalhador recebe o pagamento nas agências da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil S.A., de acordo com calendário divulgado pelo CODEFAT/MTE.
Intermediação de Mão de Obra – IMO	Executada nos postos do SINE, as ações de intermediação consistem na divulgação das vagas de trabalho existentes e orientação aos trabalhadores sobre as exigências destas vagas. Por meio da inscrição do trabalhador, é possível fazer o encaminhamento, de acordo com seu perfil, às vagas disponíveis. A intermediação de mão de obra busca facilitar a ocupação das vagas, o que pode diminuir o tempo de espera, beneficiando trabalhadores e empregadores.

Quadro 1 - Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil – Ações e Programas

(conclusão)

Políticas de Juventude	As políticas de juventude desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho, especificamente pelo Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude – DPJ, têm envolvimento com as ações interministeriais do Programa Projovem, e tem foco especial nas ações de intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional (Projovem Trabalhador). Das ações contínuas deste departamento, destaca-se a Aprendizagem, que oportuniza aos jovens de 14 a 24 anos contratos especiais de aprendizagem junto a empresas, bem como cursos de qualificação na área.
Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER	Incentivos financeiros e gerenciais para o financiamento de empreendimentos que visam manter e criar novos empregos, gerando renda. Junto aos postos do SINE, além das informações necessárias para a abertura do empreendimento, é disponibilizada a estrutura para recrutamento e qualificação dos trabalhadores necessários.
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO	“O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica”
Qualificação Profissional	Política que tem por objetivo dar condições para o trabalhador qualificar-se aumentando suas chances de entrada no mercado de trabalho. As ações são desenvolvidas junto aos postos do SINE, ou em parceria com instituições executoras, e visam adequar o perfil dos trabalhadores às exigências e necessidades do mercado.
Salário Mínimo	A Medida Provisória Nº 474, de 23 de dezembro de 2009, dispõe sobre o valor do salário mínimo e sobre a política de valorização do salário mínimo entre 2011 e 2023, para garantir seu poder aquisitivo.
Seguro-Desemprego	Objetiva garantir a proteção financeira ao trabalhador desempregado, de acordo com critérios específicos. Em modalidades especiais o seguro-desemprego atende trabalhadores com contrato suspenso para Qualificação Profissional, e públicos específicos, como trabalhadores resgatados de regime de trabalho forçado ou condição análoga à de trabalho escravo, pescadores artesanais e trabalhadores domésticos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de MTE (2010).

Quadro 1 - Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil – Ações e Programas

2.4 OS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

As políticas de qualificação profissional seguiram tendências, a partir de 1990, que definiram as políticas de emprego como um todo. Uma das principais características das políticas de emprego em sua reestruturação foi a sua focalização nos setores mais vulneráveis e com maiores dificuldades de inserção no mercado laboral. Esta focalização faz parte dos ajustes das reformas de cunho neoliberal, e se torna necessária em um contexto de diminuição de gastos nas áreas sociais.

Sabe-se da importância de tratamentos diferenciados para grupos de maior vulnerabilidade no âmbito das políticas sociais, porém esta diferenciação não pode ser justificativa para uma seletividade excludente. Costa (2008, p. 146) analisa a esse respeito que:

Advogando pela idéia da equidade, se fortalece a proposta, divulgada pelo Banco Mundial, de que o serviço público deve voltar-se para os mais pobres, focalizando sua atuação. Tais propostas favorecem as idéias liberais, com a despolitização da discussão sobre a pobreza. Reduz o tema da pobreza ao campo da moral e não da política e se convoca a sociedade civil a assumir sua parcela de responsabilidades frente aos 'pobres' através da solidariedade.

As exigências, a partir desse momento, de uma força de trabalho mais qualificada não foram acompanhadas de melhores condições de trabalho ou aumento de salários, pois, como explica Cacciamali (2002) existe uma busca intensa na diminuição de custos da produção, em virtude da concorrência global dos mercados.

No Brasil, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), desenvolvido entre os anos 1996 e 2002, teve como pressuposto a noção de empregabilidade, entendido como fator importante para a colocação dos trabalhadores nas vagas de emprego. Tinha por objetivo formar anualmente 20% da PEA. Esta política foi tida como um meio de reduzir o desemprego, tendo em vista que partia da hipótese de que o problema do desemprego no Brasil era, fundamentalmente, consequência da baixa qualificação dos trabalhadores.

Conforme demonstra o seu termo de referência (PLANFOR, 1996), o PLANFOR foi um projeto do governo Fernando Henrique Cardoso com o objetivo geral de “mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no País”, entendendo que a “**educação profissional**, embora não crie empregos, é um **componente essencial da empregabilidade de jovens e adultos**” (PLANFOR, 1996, p. 7 grifos do original).

Seguindo as diretrizes de políticas públicas propostas pela Constituição de 1988, o PLANFOR se estrutura a partir da gestão descentralizada, com órgãos tripartites e paritários, com representantes do governo, empregadores e trabalhadores, e com coordenação nas Secretarias Estaduais de Trabalho responsáveis pelos Planos Estaduais de Qualificação. Esses planos, incluídos na estratégia do PLANFOR, “são voltados, prioritariamente, à qualificação e

requalificação profissional de **desempregados, beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de perda do emprego e outras populações em risco ou desvantagem social**” (PLANFOR, 1996, p. 8 grifos do original). Os Planos Estaduais de qualificação, conforme o mesmo documento, são desenvolvidos de acordo com três categorias, incluindo os programas nacionais, que devem ser executados mediante projetos específicos de cada estado; os programas estaduais, formulados e executados conforme as demandas locais e regionais; e os programas emergenciais, que são demandados em prazos não determinados, para situações de crise ou reestruturação produtiva. Os Planos estaduais contam ainda com um **“Programa de Requalificação de Beneficiários do Seguro-Desemprego”** e um **“Programa de Desenvolvimento de Autogestores e Microempreendedores”** (PLANFOR, 1996, p. 95 grifos do original).

Um mecanismo importante da política de qualificação foi o recurso às parcerias para execução dos cursos, “mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenções - com toda rede de educação profissional do país”. Entre as agências formadoras são citados “os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal”; “as universidades públicas e privadas”; “o chamado Sistema S”; “sindicatos de trabalhadores”; “escolas e fundações de empresas”; “organizações não-governamentais”; e “ensino profissional livre” (PLANFOR, 1996, p. 8).

Outros objetivos do PLANFOR apresentados pelo documento são os de “elevar o nível de escolaridade da PEA”; “combater as formas de discriminação” no mercado de trabalho; e “estimular e apoiar a ampliação da oferta de emprego e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos” (p. 13).

Cêa (2007b) realiza análise comparativa do PLANFOR e do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), realizado entre 2003 e 2010, identificando poucas mudanças entre as duas propostas. Para a autora, ambas apresentam a qualificação profissional como política estratégica de desenvolvimento social. O PLANFOR se destaca nesse sentido, tendo nas necessidades do mercado seu fundamento de ação:

O PLANFOR se destacou por ter sido capaz de orientar ações de qualificação profissional, que tiveram o mercado como foco, partindo do pressuposto da identificação entre as necessidades do capital e do trabalho, o que, de forma correlata, levava a supor que as necessidades e interesses das empresas representavam as necessidades e interesses da sociedade em geral (CÊA, 2007b, p. 189).

A autora ainda afirma que foi comum aos dois planos utilizar os recursos do FAT para financiar ações descentralizadas de qualificação. O Sistema S foi fundamental nesse contexto, agregando diversas ações em parceria com o MTE. A coordenação das ações no Brasil fica a cargo do MTE, mas a execução dos programas torna-se cada vez mais descentralizada, por ser desenvolvida junto ao SINE, mas também, por ter o envolvimento de entidades privadas de interesse público.

O embate entre o Ministério da Educação (MEC) e o Sistema S, no ano de 2008, revela as tensões existentes no caso da utilização de recursos públicos para a qualificação profissional. A proposta inicial do MEC foi de reformar o Sistema S, incluindo critérios de gratuidade dos cursos, destinação de recursos de acordo com o desempenho das unidades do sistema, ampliação da carga horária dos cursos gratuitos, entre outras questões. Conforme a argumentação do MEC,

Os recursos do Sistema S são públicos, arrecadados por contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas e, portanto, devem financiar a gratuidade.
[...] Hoje, muitos cursos gratuitos oferecidos pelo Sistema S são rápidos, com cargas que variam de 20 a 60 horas. A proposta do governo federal é que os cursos sejam de 800 horas, divididas em módulos de 200 horas, de forma a oferecer ao trabalhador um aperfeiçoamento contínuo na mesma área profissional. A idéia do projeto é aumentar os cursos de certificação técnica de nível médio, associando formação geral e formação específica (CONTEE, 2008).

A reação de alguns setores empresariais foi de repúdio a proposta, avaliando a importância histórica do sistema para a formação dos trabalhadores de acordo com as demandas empresariais. Estes empresários que discordaram da proposta avaliaram a postura do MEC como uma forma de estatização do sistema:

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria, o Sistema S é bem-sucedido porque os cursos oferecidos atendem às demandas do setor produtivo, e não a políticas públicas de educação.
Recentemente, o diretor *regional do Senac no Estado de São Paulo, Luiz Francisco de A. Salgado*, divulgou nota em que afirma que o projeto do governo federal não faz o menor sentido. Segundo a nota, 'trata-se de uma intervenção ilegítima, descabida e equivocada, que não reconhece os valiosos serviços prestados por instituições como a nossa ao longo de 60 anos de trabalho exemplar, devotados ao desenvolvimento de profissionais, organizações e comunidades. Mais grave ainda: a proposta coloca em risco um patrimônio nacional da mais alta qualidade e penaliza iniciativas da sociedade civil por fragilidades e carências educacionais que o sistema de ensino público oficial não é capaz de equacionar' (CONTEE, 2008 grifos do original).

Ainda sobre a polêmica, o portal eletrônico do MEC divulgou o acordo realizado entre o Ministério e o Sistema S, que resultou na ampliação gradual da porcentagem dos cursos gratuitos e realocação de recursos dos serviços sociais para as atividades de educação (MEC, 2011).

Outro aspecto importante relacionado ao PNQ se refere à participação popular. Ribas (2009) salienta a importância que recebe a participação popular no planejamento e gestão no âmbito do PNQ, afirmando que existe nesse sentido uma ampliação da esfera da democracia, incluindo espaços de democracia semidireta. Isso contribui para um alargamento do conceito de cidadania, entendida como cidadania ativa. O documento base do PNQ demonstra esta questão, entendida como um desafio da política de qualificação profissional, principalmente nos âmbitos estadual e municipal:

Dentre os principais desafios da nova Política Pública de Qualificação, situa-se o empoderamento dos espaços públicos de gestão participativa e controle social, por meio do fortalecimento do sistema CODEFAT, com destaque para as comissões estaduais e municipais de trabalho (PNQ, 2003, p. 26).

O mesmo documento apresenta os objetivos do PNQ:

O PNQ deve contribuir para promover a integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, deve promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação (PNQ, 2003, p. 26).

O PNQ também destina prioritariamente suas atividades a determinados grupos de trabalhadores²⁰ considerados mais vulneráveis e em risco, buscando “cumprir sua efetividade social” (MTE, 2008, p. 3). Nesse sentido, incluem-se os

²⁰ Os grupos são os seguintes: “1. trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as nas agências do Sistema Nacional de Emprego - SINE ou seu sucedâneo e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda; além disso, as ações de QSP deverão dar especial atenção aos 2. trabalhadores/as rurais e da pesca, incluídos nesse grupo agricultores familiares e outras formas de produção familiar, assalariados empregados ou desempregados, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais, trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades ou instabilidade na ocupação e fluxo de renda; 3. pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; 4. trabalhadores/as domésticos; 5. trabalhadores/as em setores sujeitos a reestruturação produtiva; 6. trabalhadores/as referentes à políticas de inclusão social, tais como os beneficiários de outras políticas sociais e beneficiários de políticas afirmativas; 7. trabalhadores em situação especial; e, por fim, os 8. trabalhadores/as para o desenvolvimento e geração de emprego e renda” (MTE, 2008, p. 3).

trabalhadores desempregados, aqueles sujeitos à discriminação de gênero, etnia ou em relação à capacidade física.

São apontados retrocessos no desenvolvimento do PNQ no que diz respeito à diminuição dos gastos com as ações de qualificação, e avanços no que se refere à conceituação utilizada pelo PNQ, que avançou no sentido de propor a qualificação social e profissional (cf. CÊA, 2007b), à qualidade dos cursos (maior carga horária), e à articulação, em termos relativos, com outras políticas de emprego e com as demais “Políticas Públicas de Desenvolvimento, [para] contribuir para uma real superação da sua condição de política eminentemente compensatória” (PNQ, 2003, p. 25).

A descentralização no âmbito do PNQ se estrutura por meio das ações que desenvolve de forma complementar: PlanTeQ (Plano Territorial de Qualificação), ProEsQ (Projeto Especial de Qualificação) e PlanSeQ (Plano Setorial de Qualificação). Todas essas ações são desenvolvidas nos três níveis de governo em parceria com entidades da sociedade civil. Em relação a esses planos, é expressa a noção de articulação entre educação, trabalho e desenvolvimento, no sentido de utilizar a política como meio para dar respostas às desigualdades regionais do país.

O objetivo dos Planos Territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os Projetos Especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional e os Planos Setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação (MTE, 2010).

Os dados de 2009 do PNQ (MTE/Sigae²¹) demonstram que o número de educandos inscritos para os cursos em todo o país foi de 63.500, sendo que a maior parte se concentrou nas regiões sudeste (40,2% sobre o Brasil) e o nordeste (30,0% sobre o Brasil). Em relação às diferenciações de sexo, os inscritos dividiram-se entre 59,5% (homens) e 40,5% (mulheres). A análise realizada pelo DIEESE (2009), a partir dos dados do MTE/Sigae, faz desagregações do número de educandos em relação à faixa etária, cor, renda e escolaridade. Sobre o primeiro quesito, destaca-

²¹ “O Sistema de Gestão do Programa das Ações de Emprego – SIGAE - é uma ferramenta criada para permitir o gerenciamento das Ações de Emprego através das Entidades Conveniadas participantes do Sistema Nacional de Emprego – SINE – provendo agilidade e praticidade na execução dos subsistemas da Intermediação de Mão-de-Obra (IMO), Seguro Desemprego (SD) e Qualificação Profissional. Sob o enfoque estratégico, fornece informações capazes de orientar e acompanhar as políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego” (MTE, 2010).

se a participação majoritária de jovens (18-24 anos) e adultos (até 39 anos), representando, respectivamente, 34,1% e 42,3%. Sobre o aspecto cor, a participação da população parda é equivalente a 31,5%, seguida da população branca (20,4%), negra (9,3%), amarela (1%) e indígena (0,4%), sendo que 37,3% dos educandos não declararam esse item.

Em relação à renda dos educandos, os dados demonstram uma concentração naqueles segmentos de menor rendimentos: sem rendimentos (10,5%), 0,4 a 1 SM (11,8%) e 1 a 2 SM (29,3), somando 51,6% do total de educandos.

Sobre o aspecto escolaridade dos educandos, as categorias de ensino médio (completo, 43,3%, e incompleto, 18,9%) representam mais de sessenta por cento do total de inscritos. Para as outras categorias, os dados demonstram os seguintes percentuais: analfabeto (0,2%), ensino fundamental incompleto (23,8%, somando-se as categorias 1ª a 4ª série incompleta, 1ª a 4ª série completa e 5 a 8ª série incompleta), ensino fundamental completo (10,1%), ensino superior incompleto (2,5%) e ensino superior completo (1,3%)²².

Esses dados demonstram que a política de qualificação profissional permanece atendendo a grupos com maior escolaridade (ensino médio), atingindo de maneira reduzida os trabalhadores do ensino fundamental e analfabetos. Esse perfil dos trabalhadores atendidos parece semelhante ao apontado por Cacciamali (2005) que caracteriza os trabalhadores com maiores oportunidades de qualificação no setor privado: os homens que já possuem maior escolaridade.

A partir da análise da Pesquisa Mensal de Emprego para os meses do ano de 2009, percebe-se que existe uma lógica no sentido de atender os grupos com mais anos de estudo, visto que os dados revelam uma maior taxa de desemprego para os segmentos com 11 anos ou mais de estudo. No mês de março de 2009, por exemplo, a população desocupada das regiões metropolitanas²³ analisadas representou 58,4% para pessoas com 11 anos ou mais de estudo, 22% para pessoas com 8 a 10 anos de estudo e 19,7% para pessoas sem instrução ou com menos de 8 anos de estudo (IBGE, 2009).

²² Todos os dados se referem à coleta no sistema MTE/Sigae em novembro de 2009.

²³ As regiões metropolitanas que participam da pesquisa são: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

No entanto, mesmo que se possa fazer esta aproximação dos dados relativos ao perfil educacional dos educandos do PNQ com os dados da desocupação da Pesquisa Mensal de Emprego, cabe questionar o papel restrito da política se atua no sentido de atingir apenas os trabalhadores em situação de desocupação. Dessa forma, ficam de fora os trabalhadores com níveis muito baixos de escolaridade, que terminam por ter acesso a ocupações também com menor qualidade. Entende-se que é preciso haver uma distribuição mais equilibrada na oferta de cursos para poder atingir aos diversos grupos de trabalhadores.

2.4.1 As questões de gênero e etnia na política de qualificação profissional

As questões de gênero e etnia têm sido tratadas de forma transversal no Plano Nacional de Qualificação, e fazem parte dos objetivos de redução das desigualdades e promoção da cidadania. Moraes e Gassen (2004) afirmam que a partir de 2003 as ações relativas a gênero e etnia têm ganhado especial atenção com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, possibilitando, assim, o tratamento dessas questões em diversas esferas das políticas sociais.

Dessa forma, as autoras afirmam que a transversalidade desses temas é um fator importante de ser trabalhado na política de qualificação profissional, visto que no mercado de trabalho as questões de discriminação são bastante evidentes, sendo que mulheres e negros, especialmente mulheres negras encontram-se em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, conforme Moraes e Gassen (2004), o atendimento de grupos prioritários no âmbito do PNQ é uma estratégia de universalização do acesso dos trabalhadores:

A garantia de acesso universal à política de qualificação, como direito social, vem associada à priorização do atendimento aos segmentos considerados mais vulneráveis econômica e socialmente — aqueles com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, que têm sido alvos de processos de exclusão e discriminação social (MORAES; GASSEN, 2004, p.24).

Os dados da escolaridade e renda no Brasil demonstram as diferenças no aumento na escolaridade média de homens e mulheres, sendo que os dados do ano de 1981 sobre os anos de estudo²⁴ são de 4,0 anos para os homens e de 3,7 anos para as mulheres. Em 1990 os dados são de 4,9 e 4,7, respectivamente e em 2001

²⁴

Média dos anos de estudo, pessoas com 25 anos ou mais.

a vantagem se inverte, sendo que para os homens a média de anos de estudo é de 5,9 e para as mulheres é de 6,0 — alcançando os valores de 6,8 e 7,0, respectivamente, no ano de 2007 (IPEADATA, 2010). Os dados sobre etnia demonstram uma maior diferenciação entre a média dos anos de estudo entre brancos e negros²⁵, sendo que para o ano de 1991 as médias representavam, respectivamente, 5,9 e 3,6 anos de estudo. Para o ano de 2000, os dados apontam uma média de 6,8 anos de estudo para brancos e 4,7 anos para os negros (IPEADATA, 2010).

O percentual de analfabetismo para o Brasil²⁶, em relações a homens e mulheres é bastante próximo se comparado aos percentuais para brancos e negros. Para os primeiros, no ano de 1991 os valores são 18,24% para homens e 19,08% para mulheres e em 2001 os valores são de 12,44% e 12,30% respectivamente. Sobre as diferenças relacionadas à etnia, para o ano de 1991 o percentual de analfabetismo foi de 12,3% para brancos e 29,2% para negros. Apesar de apresentar uma tendência de aproximação entre si, a diferença entre os percentuais ainda permanece alta no ano de 2000, sendo de 8,3% para brancos e 18,7% para negros (IPEADATA, 2010).

Por esses dados, pode-se entender que, sobre as questões étnicas, existe uma grande vulnerabilidade dos negros em relação aos aspectos educacionais. As mulheres, no entanto, têm vantagens nesse aspecto, mostrando níveis educacionais superiores aos dos homens. Sobre as questões salariais, porém, mulheres e negros apresentam desvantagens no mercado de trabalho. Moraes e Gassen (2004, p. 26) afirmam que “no Brasil, as mulheres recebem em média metade do salário dos homens e as mulheres negras, a metade do salário do que ganham as mulheres brancas”. Os dados coletados na base Ipeadata (2010) demonstram a diferença da renda *per capita*²⁷ entre brancos e negros no ano de 1991 (R\$317,17 para brancos e R\$129,28 para negros) e no ano 2000 (R\$406,54 para brancos e R\$162,75 para negros). Existem, portanto, aspectos que se entrelaçam nas discriminações de

²⁵ Média dos anos de estudo, pessoas com 25 anos ou mais.

²⁶ “Percentual de pessoas de 15 e mais anos de idade que não sabem ler nem escrever um bilhete simples” (IPEADATA, 2010).

²⁷ “Razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. A renda per capita de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros da mesma. Valores expressos em reais de 1º de agosto de 2000” (IPEADATA, 2010).

gênero e etnia, tornando-se fatores cumulativos. Moraes e Gassen (2004) afirmam, nesse sentido, que

Existem fatores comuns entre a discriminação de gênero e a de raça/etnia: maior subemprego entre mulheres e negros, marcadamente entre as mulheres negras; ocupação nos postos mais baixos da escala salarial; remuneração desigual em ocupações de igual categoria; discriminação na admissão, promoção e qualificação. Por isso, torna-se estratégico abordar gênero e etnia juntos, porque a pobreza está fortemente concentrada na população negra, sendo as mulheres particularmente atingidas (GRPE/OIT). (MORAES; GASSEN, 2004, p. 26)

Moraes (2006) entende que as questões de gênero e etnia são próximas a política de qualificação no sentido que, entendida em sentido amplo, a estrutura curricular do PNQ prevê nos cursos carga horária definida para os aspectos relacionados à construção da cidadania, valorização dos diferentes saberes e reconhecimento da diversidade. A autora entende que, a partir da “perspectiva da interseccionalidade” é possível “dar ênfase a contextos e experiências específicas, diversas, diferentes”, bem como, dar visibilidade às desigualdades e discriminações, que tem um sentido amplo, mas que se expressam no mercado de trabalho.

Apesar da concepção ampla em que se fundamenta o PNQ, que, conforme Moraes (2006) entende a qualificação profissional como direito, como construção social e como política pública, com a potencialidade de trabalhar com as questões de discriminação de gênero e etnia, a autora entende que existem alguns impasses na política para a efetivação de seus objetivos. As “limitações orçamentário-financeiras” são um ponto levantado pela autora, que identifica defasagem nos recursos do FAT destinados as ações de qualificação profissional, sendo que o atendimento da população é restrito pelos poucos recursos e pela imprevisibilidade de sua alocação. Entre outros aspectos, a autora ainda inclui como limitações a “pouca integração da qualificação com as demais políticas públicas de emprego” e o fato de que “instituições de cursos profissionais ainda persistem em oferecer cursos dentro de uma visão tradicional de ocupações baseadas no sexo” (MORAES, 2006).

2.4.2 Suspensão de contrato de trabalho para qualificação profissional

A Suspensão de contrato de trabalho para qualificação profissional é uma estratégia prevista em lei para subsidiar trabalhadores e empregadores em momentos de crise, visto que, de acordo com alguns critérios específicos, prevê a concessão de uma bolsa-qualificação ao trabalhador que estiver em período de

suspensão contratual e, nesse período, estiver cursando projetos de qualificação profissional oferecidos pelo próprio empregador.

É evidente que, de maneira geral, ambos são beneficiados com essa situação. O empregador, no período de dois a cinco meses (com possibilidade de prorrogação) fica isento do pagamento dos salários e dos demais encargos sociais e terá, após o período da suspensão contratual (período que deve ser idêntico à duração do curso de qualificação), um trabalhador melhor preparado para a sua atividade. A queda na produção, decorrente do total afastamento do empregado, pode ser vantajosa (em períodos de crise que exijam retração da produção) e/ou pode ser compensada com o aumento do ritmo de trabalho dos demais empregados. Para o empregado que participa desta estratégia, que de certa forma pode ser tomado como um empregado em situação de vulnerabilidade (visto que foi indicado para tal, aceitando essa condição, individualmente, e por meio de acordo coletivo sindical), a possibilidade de manutenção de seu emprego é fundamental. Essa possibilidade, somada à aquisição de uma qualificação adequada (entende-se que é bastante adequada, pois é oferecida pelo próprio empregador e, de fato, condizente com os objetivos da sua atividade) é bastante vantajosa. Cabe identificar até que ponto essa forma de incentivo público ao investimento privado em qualificação profissional é vantajosa em relação ao valor do benefício²⁸ de que é alvo o trabalhador, entendendo que pode ser inferior ao salário recebido anteriormente, além do tempo da suspensão que não é considerado para fins de contribuição previdenciária.

Ribas (2009) apresenta os dados referentes ao número de bolsas-qualificação emitidas, e o valor médio das bolsas nos meses de janeiro dos anos de 1999, 2000, 2002 e 2004. Os dados demonstram que, no ano de 1999, início desta “modalidade de suspensão” (criada em novembro de 1998²⁹), foram emitidas seis bolsas, com um valor médio de 1,84 Salário Mínimo (SM). Nos outros anos analisados, os valores foram reduzidos para 1,49 SM (2000), 1,34 SM (2002) e 1,33 SM (2004). O total de bolsas concedidas foi maior no ano 2000 (2.228 bolsas) do

²⁸ O valor da bolsa-qualificação pode ser complementado com uma “ajuda compensatória mensal” que, em caráter facultativo, é custeada pelo empregador sem ser considerada como salário (RIBAS, 2009, p. 67).

²⁹ “Medida Provisória nº. 1.726, de 03 de novembro de 1998 (reeditada pela Medida Provisória nº. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001) e, posteriormente, regulamentada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, por meio da Resolução nº. 200, de 04 de novembro de 1998, que foi revogada pela Resolução nº 591/2009” (MTE, 2010).

que nos outros dois anos analisados (1.025 bolsas em 2002 e 1.092 bolsas em 2004) (MTE, 2005 *apud* RIBAS, 2009, p. 25). O autor entende que existe uma pequena procura do benefício, mas não é possível identificar, a partir de sua análise, se falta interesse dos empregadores ou dos empregados e seus sindicatos. Sua análise é a de que o benefício foi pouco divulgado por parte do Ministério do Trabalho pelo aumento dos gastos do seguro-desemprego com o pagamento das bolsas.

O Benefício Bolsa de Qualificação Profissional é custeado com recursos do FAT, e é uma das modalidades do seguro-desemprego. Ribas (2009, p. 73) relaciona a Suspensão de Contrato de Trabalho para a Qualificação Profissional com os objetivos do PNQ, no âmbito do Programa Seguro-desemprego, entendendo que:

O direito à qualificação profissional, assim inserido no PNQ, tornar-se-á melhor realizável ao ser desenvolvido, também, na dimensão da suspensão de contrato de trabalho, eis que passa a ampliar o leque de possibilidades de atingidos, tornando o direito para todos, ou seja, empregados e desempregados, e não apenas para esse último.

A partir dos dados analisados nesse segundo capítulo, podem-se observar fatos importantes que marcaram o cenário do mercado de trabalho na década de 1990 e nos anos 2000. Entende-se que a principal característica que perpassou estas transformações foi a simultaneidade dos eventos, mesmo que em sentidos opostos. O desenvolvimento dos direitos sociais e a criação de um fundo de recursos específico para o custeamento das políticas de mercado de trabalho foram avanços importantes trazidos pela Constituição Federal de 1988. Esse avanço representou uma ampliação do papel do Estado na regulação do mercado de trabalho, e na ampliação, a partir do FAT, das políticas como o seguro-desemprego, abono salarial, e das políticas ativas como a qualificação profissional, assim como o incentivo à qualificação profissional privada, como no caso da Suspensão do Contrato de Trabalho, de 1998.

Por outro lado, a retomada dos ideais liberais nos países centrais, resultou nos países periféricos, na década de noventa, em um cenário de desemprego, informalidade e flexibilização dos direitos trabalhistas, bem como na retração do

papel do Estado, movimento contrário à reforma anterior que culminou com a CF 1988.

O balanço das duas últimas décadas, portanto, apresenta avanços importantes na estruturação das políticas de mercado de trabalho, mas também demonstra o caráter compensatório das políticas, centradas especialmente nos benefícios decorrentes do desemprego e dos baixos salários. Por isso, resulta na diminuição dos recursos destinados às políticas ativas. Nesse sentido, a política de qualificação profissional, em um contexto de ampliação das exigências de qualificação dado pela reestruturação produtiva, e dados os altos índices de desemprego que caracterizaram o período, demanda ainda um fortalecimento institucional.

Entende-se, também, que a integração regional do MERCOSUL, iniciada no ano de 1991 com o Tratado de Assunção, e que integra Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, pode se caracterizar como um desafio à política de qualificação profissional. Especialmente, no sentido de atender às mudanças que podem decorrer da circulação de trabalhadores, prevista pelo bloco enquanto mercado comum.

CAPÍTULO 3 - A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL

A análise dos processos de integração regional de países em blocos, como no caso do MERCOSUL, e da globalização, não pode ser realizada de maneira isolada, pois a regionalização se apresentou como uma estratégia governamental de proteção dos países diante da globalização econômica. Magnoli (1997) apresenta argumentos que evidenciam o importante papel da regionalização para os propósitos de integração econômica global:

A teoria econômica explica que a formação de áreas regionais de livre comércio acarreta duas consequências simultâneas. De um lado, fluxos comerciais direcionados, em função da atração exercida pela remoção de barreiras alfandegárias. De outro, criam-se novos fluxos comerciais, na medida em que a retirada de barreiras alfandegárias estimula a importação de mercadorias a custos mais baixos. O primeiro fenômeno atua contra a tendência à globalização; o segundo atua a favor.

Atualmente, o forte crescimento do comércio mundial indica que a criação de novas oportunidades de intercâmbio é mais intensa que o redirecionamento de fluxos já existentes. A causa desse predomínio é simples: as políticas econômicas liberais têm suplantado as estratégias protecionistas, de forma que os países integrantes de blocos regionais preferem rebaixar também as tarifas que cobram de mercadorias importadas de fora do seu bloco. Os acordos multilaterais alcançados no âmbito do GATT e as regras da Organização Mundial de Comércio funcionam como garantias da continuidade desse movimento liberalizante. Mas a globalização não se circunscreve ao comércio. No terreno dos investimentos e da ampliação da área de atuação geográfica das transnacionais, os blocos econômicos representam verdadeiros trampolins para a estruturação de um mercado globalizado.

Lampreia (2000) afirma que a integração do MERCOSUL foi fundamental para a liberalização econômica dos mercados da região. O então ministro das relações exteriores afirma que o MERCOSUL pode ser considerado como o motor de relações diplomáticas entre o Brasil e países centrais, assim como entre os países sul-americanos como um todo. Trata-se de um projeto de desenvolvimento econômico e de inserção internacional dos países, o qual reflete uma imagem de confiabilidade para o mundo. O ministro aponta o projeto MERCOSUL como elemento central de mediação para a inserção dos países membros no processo de globalização, e entende que:

O Mercosul é o projeto que nos permitiu a um só tempo agregar credibilidade, confiabilidade, prestígio, interesse e poder negociador a um conjunto de países que, de outra forma, teriam tido uma dificuldade maior em lidar com o fenômeno da globalização. O Mercosul foi o degrau intermediário entre cada um de seus países-membros e o mundo da globalização, servindo a um tempo de campo de provas da globalização e de anteparo regional aos excessos da exposição ilimitada às forças do livre

mercado internacional. Ou seja, o Mercosul nos ajudou a dar os passos internos e externos necessários para continuar participando do jogo internacional, seja ele no campo da competição por investimentos e mercados, seja ele no campo da formulação de regras internacionais ou inter-regionais de comércio (LAMPREIA, 2000).

A posição do Brasil tem sido considerada estratégica e de liderança do bloco. O discurso governamental da integração regional do MERCOSUL tem se dado no país como um fundamento para uma integração sul-americana e, posteriormente, latino-americana.

Para além dos aspectos puramente econômicos e comerciais, fica evidente na trajetória histórica do MERCOSUL uma ampliação do interesse nas questões relacionadas à proteção dos trabalhadores, seja no sentido de criar condições para o aprofundamento da integração, seja no sentido de garantir a legitimidade do bloco perante sua população. A criação de um mercado comum, modelo previsto para a integração do MERCOSUL, mas que ainda não tem previsão para sua concretização plena, contempla quatro liberdades, conforme a teoria do direito internacional: livre circulação de bens, serviços, pessoas e capital, sendo que alguns autores incluem ainda a liberdade de concorrência (ACCIOLY, 2004, pp. 30, 38). Nesse sentido, o desafio da proteção dos trabalhadores se torna maior, pois excede as fronteiras nacionais.

Em relação à legislação trabalhista, o MERCOSUL adere às convenções da OIT no sentido de propor um padrão de proteção mínimo para os países membros, mas essas normas devem ser internalizadas por cada um dos países. Isso ocorre por que no MERCOSUL a integração se dá no formato da intergovernabilidade, ou seja, a soberania permanece nos Estados-parte, não havendo órgãos supranacionais acima dos Estados. Existe, portanto, uma coordenação de soberanias. Assim, uma harmonização de legislações ou de políticas seria restrita aos moldes constitucionais de cada país.

Em 1998, o MERCOSUL aprova a Declaração Sociolaboral, que representa um momento importante em que o bloco busca superar a chamada integração negativa, restrita a fatores econômicos e comerciais, partindo, assim, para uma integração positiva, envolvendo também aspectos sociais e culturais.

Nesse sentido, destaca-se a participação e as reivindicações das centrais sindicais nos espaços de discussão do MERCOSUL.

A Declaração Sociolaboral, assinada pelos presidentes Carlos Saul Menem, Fernando Henrique Cardoso, Julio Maria Sanguinetti e Raul Cubas Grau, no Rio de Janeiro, em 10 de dezembro de 1998, trata de Direitos Individuais, Coletivos e de Outros Direitos relacionados ao trabalho (MERCOSUL, 1998).

Apesar das previsões da Declaração, fica perceptível que este instrumento não consegue de fato agregar os direitos da totalidade dos trabalhadores do bloco, visto que se configura mais como uma carta de intenções do que um instrumento de garantia de direitos. No caso da migração de trabalhadores, por exemplo, percebe-se que àqueles trabalhadores dos setores informais não são garantidos direitos mínimos, como no caso do acesso a previdência social.

3.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Os tratados fundacionais do MERCOSUL procuraram estabelecer uma estrutura institucional para o bloco, com a previsão de órgãos de natureza decisória, consultiva, e com a elaboração de um sistema de solução de controvérsias. Diferentemente da União Européia, o MERCOSUL tem seu fundamento no Direito Internacional Público, em seu ramo específico do Direito da Integração, e tem como modelo a intergovernabilidade.

Accioly (2004) explica que, em sua fundação, a opção do MERCOSUL pela intergovernabilidade foi necessária pelas restrições constitucionais dos países, que não contavam com previsões que viabilizassem um bloco sob o modelo supranacional. A autora continua demonstrando que, no sentido de rever estas restrições constitucionais, Paraguai (em 1992) e Argentina (em 1994) incluíram em seus ordenamentos a “delegação de competências a organismos supranacionais” (p. 167). Por outro lado, as constituições do Uruguai e do Brasil conservam as barreiras à instituição da supranacionalidade no bloco.

Husek (2006, p. 191), sobre esta estrutura do MERCOSUL, afirma que o bloco “procurou evitar choques maiores com os Estados-membros, porque as medidas legislativas nascem de iniciativas em cada um dos países, a partir do consenso obtido nos organismos de sua composição”.

No MERCOSUL, a tomada de decisões ocorre de acordo com o critério de unanimidade, que caracteriza o modelo intergovernamental (ACCIOLY, 2004), e garante a descentralização do poder e a coordenação de soberanias, na vigência do

Direito da Integração. O conceito de intergovernabilidade pode ser assim definido quando:

o Estado Membro detém a mesma liberdade de ação que possuía antes de pertencer ao organismo internacional, pois não há restrições ao seu poder nacional. [...] Portanto, os Estados Membros continuam tão soberanos quanto antes de pertencerem ao organismo intergovernamental. Os órgãos estruturais, com característica intergovernamental, não são autônomos e independentes em relação aos governos nacionais. Representam a vontade política dos Estados (LORENTZ, 2000, p. 48).

A estrutura institucional do MERCOSUL foi definida pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Conforme o protocolo, fazem parte da estrutura os seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM), sendo que o documento define que poderão ser criados outros órgãos auxiliares.

Conforme dados de MERCOSUL (2010b) outros órgãos que passam a compor a estrutura do MERCOSUL são o Parlamento do MERCOSUL (PM), o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR), Tribunal Administrativo- Trabalhista do MERCOSUL (TAL) e o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMPED).

São órgãos de natureza decisória no MERCOSUL o Conselho do Mercado Comum, órgão superior de construção do processo de integração, que vela pelo cumprimento do Tratado de Assunção, o Grupo Mercado Comum, órgão de execução das decisões do Conselho e a Comissão de Comércio do MERCOSUL, órgão fiscalizador das políticas comerciais dos Estados membros (GOMES, 2004).

A partir da estrutura institucional do MERCOSUL, podem-se identificar órgãos relacionados à questão do trabalho. Em primeiro lugar, identifica-se a Reunião de Ministros do Trabalho do MERCOSUL (RMT), e o Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (GANEMPLE), vinculados ao Conselho Mercado Comum. Em uma instância inferior, vinculado ao Grupo Mercado Comum, estão: a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL (CSLM); o Subgrupo de Trabalho nº10 (SGT 10) de Assuntos Trabalhistas; Emprego e Previdência Social e o Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM).

Órgão principal	Órgãos vinculados
CMC	Reunião de Ministros do Trabalho. Grupo Alto nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego.
GMC	Subgrupo de Trabalho nº10 de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social. Comissão Sociolaboral. Observatório do Mercado de Trabalho.

Fonte: MERCOSUL (1994, 2010b)

Quadro 2 – Órgãos relacionados ao trabalho no MERCOSUL

3.2 AS ASSIMETRIAS NO INTERIOR DO BLOCO

A questão das assimetrias no interior do MERCOSUL é, talvez, um dos aspectos mais evidentes do bloco. As diferenças entre os países estão presentes em inúmeros fatores, e envolvem espaço geográfico, tamanho da população, idioma, questões econômicas, sociais, culturais, entre outras. Estas assimetrias podem, conforme a abordagem dos autores trabalhados a seguir, comprometer o avanço da integração do MERCOSUL, principalmente se esta integração, de fato, contemplar aspectos que não sejam restritos apenas aos fatores econômicos.

Sobre a questão das assimetrias econômicas e sociais entre os países do bloco, Arbache (2004) afirma que “não existe [...] evidência de convergência do PIB *per capita* na região, como seria desejável em processos de integração econômica”. Além do PIB, em relação ao índice de Gini, “indicador de desigualdade de renda entre os países” (p. 15), o autor identifica dois blocos distintos, constituídos de Brasil e Paraguai, com grande desigualdade, e Argentina e Uruguai, com baixos níveis de desigualdade.

Os indicadores da População Economicamente Ativa nos países também demonstram as assimetrias, sendo que somente no Brasil residem 80% da PEA do MERCOSUL, enquanto Paraguai e Uruguai não somam juntos 4% da PEA (ARBACHE, 2004). O autor analisa da seguinte forma a questão das assimetrias entre os países do MERCOSUL:

À parte outros fatores, as elevadas assimetrias sociais e econômicas entre os países do Mercosul podem estar limitando o aprofundamento do processo de integração econômica e, de outro lado, implicam em diferentes problemas, prioridades e agenda social, o que, por sua vez, pode dificultar

ou até inviabilizar o estabelecimento de harmonização e coordenação de políticas laborais comuns entre os membros do bloco. Esses problemas têm efeitos para o mercado de trabalho, seja porque as trocas comerciais ficam limitadas, seja porque a falta de harmonização dos mercados de trabalho têm potenciais consequências sociais e sobre a competitividade dos países (ARBACHE, 2004, p. 17).

Sobre os diferenciais nas legislações dos países membros, o autor afirma a necessidade de sua harmonização, no sentido de minimizar os efeitos da concorrência dos mercados de trabalho, no sentido de garantir “a convergência de direitos sociais básicos” (ARBACHE, 2004, p. 23).

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) consideram que quanto maior o objetivo de integração de um bloco, maiores são os desafios impostos pelas assimetrias entre seus países. Dessa forma, as assimetrias são um problema maior para a União Européia (união econômica e monetária) do que para o NAFTA (área de livre comércio). A configuração do MERCOSUL como mercado comum encontra-se no segundo mais avançado estágio de integração. Nesse sentido, é possível questionar as razões que levaram o MERCOSUL, dadas as disparidades entre seus países, a configurar-se nos moldes de um dos mais avançados estágios de integração. A questão da legitimidade do bloco pode ser uma resposta válida, tendo em conta as necessidades sociais e as questões políticas relacionadas aos aspectos econômicos, que seriam o objeto principal de negociação entre os países membros.

Os autores afirmam que as acentuadas diferenças entre os países podem gerar insatisfação de seus próprios membros e travar o processo de integração:

Como mencionado anteriormente, desde a constituição do bloco, as pronunciadas assimetrias – estruturais e de políticas – existentes entre os Estados do Mercosul têm-se revelado um desafio para o aprofundamento do processo de integração. Como previamente assinalado, as assimetrias dificultam a existência de ganhos mútuos entre nações integrantes do Mercosul, o que tende não só a reforçar as diferenças existentes no âmbito do bloco, mas também contribuem para elevar a insatisfação dos países menores, sobretudo em momentos de crises conjunturais. Ao persistir essa situação, o apoio ao processo de integração junto aos atores domésticos tende a diminuir e, conseqüentemente, o Mercosul perde legitimidade (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 23).

Os autores identificam dois tipos básicos de assimetrias que podem ser constatadas no MERCOSUL: as assimetrias estruturais, que se referem às questões de tamanho, riqueza, e sua proporcionalidade, e as assimetrias de políticas, que

revelam as diferentes orientações e interesses políticos, que podem minar a coesão política do bloco³⁰.

As assimetrias estruturais, objeto de análise dos autores, definem, em um primeiro plano, as diferenças nos ganhos relativos ao processo de integração. Conforme estudo do Ipea (IPEA, 2007), o Brasil foi o país que mais ganhou com a integração do MERCOSUL, pois com a liberalização tarifária os bens de tecnologia, com maior valor agregado, aumentaram as exportações brasileiras para os países do bloco. Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) citam o caso das definições da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL – TEC, que em grande parte refletem os interesses comerciais brasileiros. No entanto, apesar de sua posição estratégica, o Brasil recebe os benefícios da integração de formas e em níveis bastante divergentes, em relação as suas regiões.

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) realizam um diagnóstico das assimetrias estruturais no MERCOSUL, que compreende o período de 1991 a 2008, e demonstram a grande distância em termos populacionais e econômicos do Brasil em relação aos demais países do bloco. Em termos referentes ao desenvolvimento dos países, no entanto, o Brasil não demonstra a mesma liderança.

Sobre o aspecto populacional, o diagnóstico³¹ demonstra que o peso do Brasil em relação ao MERCOSUL, para o ano de 2008, é de 79,6%, seguido de Argentina (16,5%), Paraguai (2,6%) e Uruguai (1,3%). Em relação à economia, a participação do Brasil no Produto Interno Bruto (PIB) do MERCOSUL “teve ligeira queda” (p. 14), representando, em 2008, 75,4% do total. Para os demais países, as porcentagens para o mesmo ano são as seguintes: Argentina (21,8%), Paraguai (1,1%) e Uruguai (1,6%) (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010).

Nas estatísticas referentes ao desenvolvimento dos países, é possível identificar uma inflexão da posição brasileira para níveis desfavoráveis. Em relação ao PIB *per capita* dos quatro países para todo o período, “observa-se uma queda

³⁰ Os autores utilizam as definições de diferentes autores (GIORDANO, MOREIRA e QUEVEDO, 2004, p. 2; BOUZAS, 2005, p. 86-87) para a conceituação de tais assimetrias: “*assimetrias estruturais*, que se originam de discrepâncias quanto a dimensão econômica, posição geográfica, dotação de fatores, acesso à infraestrutura regional, qualidade institucional e nível de desenvolvimento dos Estados-membros; e as *assimetrias de políticas*, que resultam da falta de convergência e coordenação entre as políticas e as instituições por eles adotadas” (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 7 grifo dos autores).

³¹ Todos os dados estatísticos utilizados pelos autores foram consultados do Fundo Monetário Internacional – FMI, exclusive os dados do IDH e Índice de Gini, consultados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. As fontes não são citadas nas referências do trabalho dos autores.

relativa do indicador para o Brasil e o Paraguai e, paralelamente, uma melhoria dos indicadores de Argentina e Uruguai, reforçando um padrão de assimetrias encontrado quando da assinatura do Tratado de Assunção” (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 16). A Argentina lidera, com um PIB *per capita* 36% acima da média do MERCOSUL no ano de 2008. O Uruguai vem em seguida, com um PIB *per capita* 20% superior à média. Brasil e Paraguai encontram-se abaixo desse nível caracterizado pelo MERCOSUL, sendo que o PIB *per capita* brasileiro encontra-se em 1% abaixo da média e o paraguaio representa apenas 45% da média, ou seja, 55% abaixo do nível médio do PIB *per capita* do MERCOSUL.

Os dados do IDH e Índice de Gini³² também apontam para esta desconexão, e demonstram a posição dos quatro países no ranking do IDH: Argentina (49ª posição), Uruguai (50ª), Brasil (75ª) e Paraguai (101ª). Em relação ao Índice de Gini, ou autores afirmam que “o Brasil desponta como o país com maior desigualdade interna dentre aqueles do Mercosul, seguido imediatamente pelo Paraguai” (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 17).

Além das assimetrias entre os países, existem assimetrias importantes relacionadas às diferentes regiões subnacionais, conforme afirmam os autores, especialmente nos maiores países em extensão territorial, Brasil e Argentina. Essas assimetrias demonstram a incapacidade dos países em resolver problemas estruturais de desenvolvimento desigual interno.

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) consideram em seu diagnóstico a questão das assimetrias estruturais relacionadas às regiões subnacionais e realizam as seguintes análises, a partir dos dados³³ do PIB *per capita* e IDH desagregados (para o ano de 2004), referentes à situação das assimetrias nas regiões:

i) dois estados brasileiros, Piauí e Maranhão, têm PIB *per capita* inferior ao do Paraguai e uma população de aproximadamente 10 milhões de pessoas, superior às populações de Paraguai e Uruguai juntas; ii) dos 27 estados do Brasil, apenas 4 (RS, SP, RJ e o DF) têm PIB *per capita* superior ao do Uruguai; iii) a Cidade de Buenos Aires tem PIB *per capita* duas vezes superior ao do Distrito Federal, o maior do Brasil, e três vezes superior ao do Estado de São Paulo; e iv) das regiões com PIB *per capita* inferior a 75% da média para o Mercosul, 9 são da Argentina e 16 do Brasil, além do Paraguai.

[...] Um exame dos dados [do IDH por regiões] evidencia a posição inferior do desenvolvimento humano em diversos estados da região Norte, do

³² O IDH é medido a partir dos aspectos PIB *per capita*, longevidade e educação e o Índice de Gini mede o grau de desigualdade de distribuição de renda (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010).

³³ Os dados consideram, separadamente, as Províncias argentinas e os Estados brasileiros, em comparação com Paraguai e Uruguai.

Nordeste e do Centro-Oeste do Brasil se comparados ao Paraguai, por exemplo. As 14 piores posições do *ranking* são ocupadas por estados brasileiros dessas regiões, tendo o Maranhão o pior IDH do Mercosul. O Paraguai, assim como em termos de PIB *per capita*, figura na lista dos piores IDHs do Mercosul, tendo o Brasil 16 estados com IDH inferior ao do Paraguai. Já o Uruguai, que está entre os melhores, ficando atrás apenas do Distrito Federal do Brasil, tem o melhor IDH do bloco. Destarte, ficam evidentes as desigualdades existentes na maior economia do bloco, assim como na Argentina (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, pp. 18-9).

Aragão (1993) demonstra a ausência, no Tratado de Assunção, de “mecanismos preferenciais em favor dos países de menor dimensão econômica” (p. 91). Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) afirmam que tanto no Tratado de Assunção quanto no Protocolo de Ouro Preto “as assimetrias no âmbito do bloco continuaram sendo tratadas por meio de *políticas negativas*, em que se concediam, às economias menores, flexibilidades em relação aos compromissos assumidos” (p. 24, grifo dos autores), como maiores prazos para a liberalização econômica (cf. ARAGÃO, 1993) e uma lista maior de exceções para implantação da Tarifa Externa Comum, o que dificultaria ainda mais o aprofundamento da integração (cf. SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010).

Aragão (1993) identifica na experiência da União Européia mecanismos de enfrentamento das disparidades entre os países e regiões desde o Tratado de Roma (tratado de instituição da UE, de 1954), a partir de um conjunto de ajudas a países e regiões de baixo desenvolvimento econômico, assim como a criação de um banco de investimento e de um fundo de desenvolvimento — a fim de financiar projetos de intervenção nesses territórios menos desenvolvidos. Na experiência latino-americana, o autor verifica em esquemas de integração anteriores ao MERCOSUL a consideração, mesmo que não efetivada em ações concretas, das disparidades entre os países, entendidas como riscos ao processo de integração:

O Tratado de Montevideu de 1960 (ALALC), o Tratado Geral de Integração Centro-americana, o Acordo de Cartagena (Grupo Andino) e o tratado de Montevideu de 1980 (ALADI) incluíram disposições que previam tratamentos mais favoráveis para os países definidos como de menor desenvolvimento econômico relativo, quanto a ritmos de desgravação comercial e de harmonização de infraestrutura e de implementação de indústrias nestes países. No esquema ALALC/ALADI, Uruguai também recebeu um tratamento especial, em função do reduzido tamanho de seu mercado interno (ARAGÃO, 1993, p. 61).

Conforme Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) a partir de 2003 o tema das assimetrias passa a fazer parte dos documentos emanados do Conselho Mercado

Comum. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, em 2004, revela, conforme os autores, a nova postura do bloco no sentido de enfrentar suas assimetrias.

O FOCEM, estabelecido pela decisão CMC 45/04, tem como objetivo:

financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (art. 1, CMC/DEC. Nº 45/04).

Os artigos 2º e 3º da decisão CMC 18/05, que regulamenta o FOCEM, definem os programas que serão desenvolvidos a partir dos recursos do fundo:

Art. 2 – Com base no disposto no artigo anterior serão desenvolvidos os seguintes programas:

- I. Programa de Convergência Estrutural
- II. Programa de Desenvolvimento da Competitividade
- III. Programa de Coesão Social
- IV. Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

Art. 3 – Os projetos do Programa I deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral.

Os projetos do Programa II deverão contribuir à competitividade no âmbito do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra MERCOSUL e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.), assim como a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.

Os projetos do Programa III deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego.

Os projetos do Programa IV deverão visar à melhora da estrutura institucional do MERCOSUL e a seu eventual desenvolvimento. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que venham a resultar serão financiadas em partes iguais pelos Estados Partes (CMC/DEC. Nº 18/05).

As contribuições dos Estados Partes são de um total de 100 milhões de dólares anuais, estabelecidos de acordo “com a média histórica do PIB do MERCOSUL”: Argentina (27%), Brasil (70%), Paraguai (1%) e Uruguai (2%). A destinação dos recursos para os programas I, II, e III será realizada da seguinte forma: Paraguai (48%), Uruguai (32%), Argentina (10%) e Brasil (10%) (CMC/DEC.

Nº. 19/05). A decisão sobre a aprovação dos projetos apresentados pelos países-membros fica a cargo do CMC (cf. SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010).

Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) analisam a questão da destinação dos recursos do FOCEM e acreditam ser coerente a conjugação dos critérios “economias menores” e “regiões menos desenvolvidas” para a destinação de recursos, visto que esses fatores nem sempre são proporcionais entre si. Entende-se, nesse sentido, que as posições de Brasil (maior economia aliada a índices desfavoráveis de desenvolvimento) e Uruguai (segunda menor economia e índices mais favoráveis nos critérios de desenvolvimento) são exemplares, porquanto ambos necessitam de intervenções, mas de diferentes formas.

Os autores afirmam, ainda, a importância do FOCEM na redução das assimetrias, realizando uma comparação com os fundos existentes na União Européia³⁴, e indicam, a partir de vários estudos, os efeitos possíveis a partir dos projetos desenvolvidos nos países mais vulneráveis:

De fato, Honohan (1997) identificou um efeito muito significativo no caso da Irlanda. Consoante estimativas do autor, os fundos europeus contribuíram para que a Irlanda crescesse a taxas de 3% a 4% superiores àquelas caso ela não tivesse recebido os aportes da UE. Leonardi (1995), por seu turno, revela que as transferências dos fundos europeus tiveram impacto positivo sobre o crescimento do produto per capita dos três países mais pobres – Espanha, Portugal e Irlanda – durante os anos de 1971 e 1991. Em uma análise recente, Midelfart e Overman (2002), realizaram estudos econométricos comparando os impactos dos fundos da UE com os congêneres nacionais instituídos pelos Estados-partes. Nessa pesquisa, demonstrou-se que os programas criados pelo bloco europeu ajudaram os países beneficiários a atrair indústrias intensivas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ao passo que não se constata benefício algum para as pequenas e médias empresas dos países-membros da UE que aplicaram políticas nacionais, horizontais e verticais, na tentativa de atrair as referidas empresas (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 36).

Outro aspecto que pode demonstrar as assimetrias entre os países do bloco é a questão da educação. Conforme os dados do Banco Mundial, o gasto em educação em relação ao percentual do PIB em cada país do MERCOSUL apresenta os seguintes valores para o ano de 2007: Argentina (4,9%), Brasil (5,2%), Paraguai (4,0%) e Uruguai (2,8% para o ano de 2006). Percebe-se um maior gasto do Brasil na área da educação em relação aos demais países e este fato é significativo

³⁴ Existem quatro fundos institucionais na UE conforme os autores: “Fundo Europeu de desenvolvimento Regional (Feder), o FSE, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga) e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) e o Fundo de Coesão Social, criado mais recentemente, em 1994” (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2010, p. 36).

considerando os números absolutos que representam o PIB brasileiro. No entanto, a questão da qualidade da educação revela números desfavoráveis para o país. Sobre a taxa de alfabetização de adultos acima de 15 anos, os dados de Argentina e Uruguai, para o ano de 2008, são de 98% de adultos alfabetizados. Para o ano de 2007, os dados demonstram o valor de 95% para o Paraguai e 90% para o Brasil (BANCO MUNDIAL, 2011).

Izerrougene (2009) aponta os dados referentes à escolaridade média em anos, para o ano de 2005: Argentina (8,8 anos), Brasil (4,9), Paraguai (6,2) e Uruguai (7,6). Entende-se, portanto, que além das questões educacionais referentes à harmonização dos currículos escolares e da validação de títulos, os desafios no aspecto educacional do MERCOSUL, relacionados ao financiamento, ao alcance e à qualidade da educação ficam evidentes.

Nesse sentido, foi criado, em 2004, o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL – FEM, pela decisão CMC Nº 30/04, e com previsão de implementação para o ano de 2011. Conforme o regulamento do FEM (anexo da decisão supracitada), em seu artigo 2º, “o propósito deste fundo é financiar os programas e projetos da área educacional que fortaleçam o processo de integração regional”. De acordo com o capítulo II do regulamento, as contribuições dos Estados Partes e associados serão constituídas da seguinte forma: “a. uma contribuição mínima de US\$ 30.000; e b. uma contribuição estabelecida proporcionalmente ao número de matrículas escolares”. Sobre a utilização do Fundo, o artigo 12 regulamenta que “a Reunião de Ministros de Educação definirá a distribuição de recursos para programas e projetos, conforme os Planos de Ação formulados para o Setor”.

A projeção de contribuição por país inserida no regulamento do FEM identifica um total de US\$ 360.000 em contribuições anuais, sendo US\$162.000 apenas do Brasil e US\$57.000 da Argentina. Paraguai e Uruguai, bem como os associados Chile e Bolívia, têm contribuições que giram em torno dos US\$30.000 e US\$40.000 cada um.

Durante a 39ª Reunião de Ministros de Educação – RME, realizada em novembro de 2010, o ministro brasileiro Fernando Haddad afirmou a importância da cooperação em termos educacionais e que a criação do FEM pode contribuir para a redução das assimetrias entre os países do bloco (REDAÇÃO DA REDE BRASIL ATUAL, 2010).

3.3 O TRABALHO E A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO MERCOSUL

As deliberações definidas nas RMT resultam nas **Declarações de Ministros do Trabalho**, que são documentos importantes de análise, pois definem as estratégias e os principais pontos que devem ser trabalhados nas demais esferas do MERCOSUL. As declarações trazem os elementos essenciais de atuação dos órgãos do MERCOSUL. A análise desses documentos foi realizada de maneira a identificar como tem avançado a incorporação de temas sociais e trabalhistas, bem como as tendências reveladas nos processos institucionais do bloco referentes a essas questões. Foi dada atenção especial à questão da qualificação profissional em si, tendo em vista a amplitude e abrangência que recobre o tema do trabalho. A síntese dos documentos analisados³⁵ é apresentada nos quadros descritos ao longo do capítulo.

(continua)

Data	Assunto	Qualificação Profissional
Montevideu, 9 de maio de 1991	Tratado de Assunção	Cooperação dos Estados para o conhecimento recíproco dos regimes vinculados ao emprego, seguridade social, formação profissional e relações individuais e coletivas de trabalho.
Buenos Aires, 23 de maio de 2002	Subsídios Agrícolas	-

Quadro 3 – Declarações de Ministros do Trabalho

³⁵ O levantamento das Declarações de Ministros do Trabalho do Mercosul foi realizado junto à Secretaria do Mercosul (em Montevideu) e ao Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil. No site oficial do Mercosul consta a realização de dez Reuniões de Ministros do Trabalho, durante o período de vigência do Mercosul, nas seguintes datas: 05/02/96, 11/05/98, 19/11/98, 22/05/00, 19/11/01, 23/05/02, 30/10/02, 16/12/03, 07/12/05 e 07/06/07. No entanto, a partir do contato com os órgãos citados, foram conseguidas apenas sete Declarações de Ministros do Trabalho, das seguintes datas: 09/05/91, 23/05/02, 16/04/04, 26/11/07, 20/10/08, 2009 e 2010.

(conclusão)		
Buenos Aires, 16 de Abril de 2004	Conferência Regional de Emprego	• Políticas de reinserção laboral dos desempregados, contribuindo para aumento de sua empregabilidade; • Formação profissional relacionada às políticas voltadas para micro e pequenas empresas; • Promoção de sistemas de formação profissional em articulação com políticas de educação; • Investimento em formação profissional.
Montevideu, 26 de novembro de 2007		• Igualdade de oportunidades para homens e mulheres relacionada à qualificação e outras políticas; • Promoção de sistemas de formação profissional em articulação com políticas de educação; • Formação profissional relacionada às políticas voltadas para micro e pequenas empresas.
Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2008		• Articulação da qualificação profissional com as políticas de emprego, educação e com a política econômica; • Ampliação do investimento público e privado na qualificação; • Qualificação profissional e certificação de competências relacionadas ao tema da circulação de trabalhadores; • Processo de revisão da declaração Sociolaboral do MERCOSUL.
2009	Preservação do emprego frente à crise	• Programas de emprego para grupos vulneráveis, especialmente jovens, a partir da formação profissional.
2010		• Impulsionar a formação profissional e a certificação de competências.
Fonte: elaboração própria		

Quadro 3 – Declarações de Ministros do Trabalho

A análise dos documentos revela que, já em 1991, a RMT do MERCOSUL (MERCOSUL, 1991) colocava em pauta a qualificação profissional e demais questões laborais como eixos importantes para o processo de integração.

Na declaração de 2004, fica evidente a preocupação com o tema da qualificação profissional, dentro de uma proposta mais geral de redução de

desigualdades no âmbito do mercado de trabalho e desenvolvimento regional. Esta declaração trata também da necessidade de articulação dos sistemas de formação profissional com demais políticas estatais e com as ações do setor privado:

Artículo 2. Promover en los países miembros el desarrollo de políticas nacionales de empleo, orientadas prioritariamente en torno a los siguientes objetivos:

f) Promoción de sistemas y servicios de formación profesional de calidad, articulados con las políticas educativas, de empleo y económicas, incrementando la inversión en formación profesional, tanto por parte de los presupuestos públicos como a través del compromiso del sector privado, con el objetivo de promover la productividad de las empresas y la empleabilidad de las personas (MERCOSUL, 2004).

Na declaração de 2007, retomando o que já havia sido discutido em 2004, os ministros afirmam ainda a importância dos sistemas de qualificação profissional, relacionando sua atividade com o sistema educativo em geral:

[Considerando] Que tal cual afirmáramos en abril de 2004 en la Conferencia Regional de Empleo de Buenos Aires, sigue siendo imprescindible la articulación y promoción de Políticas de Empleo y Formación Profesional de calidad con las Educativas, a efectos de responder al desafío de los cambios económicos y tecnológicos que se procesan (MERCOSUL, 2007).

No mesmo documento, a questão da formação profissional e demais políticas de mercado de trabalho são relacionadas com o objetivo, já afirmado na Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, de não-discriminação dos trabalhadores, incluindo a discriminação de gênero:

[Considerando] Que debe garantizarse igualdad de oportunidades y trato laboral para hombres y mujeres, particularmente asegurando la puesta en práctica del principio de igualdad respecto del acceso y permanencia en el trabajo, remuneración, condiciones de trabajo, protección y seguridad social, formación profesional, así como al desarrollo de medidas que posibiliten a hombres y mujeres conciliar sus responsabilidades en el ámbito laboral con las familiares (MERCOSUL, 2007).

A Declaração ainda relaciona a questão da qualificação profissional, entendida também em seu objetivo de formar empreendedores, como importante fator de promoção das micro e pequenas empresas, bem como de cooperativas, conforme demonstra o trecho a seguir:

respaldan el fortalecimiento de los esfuerzos financieros, nacionales e internacionales, destinados a la promoción de las PYMES y de la capacitación y formación profesional de los emprendedores de las mismas (MERCOSUL, 2007).

Na declaração de outubro de 2008, os ministros continuam afirmando a importância da qualificação profissional para o desenvolvimento dos países, e como fator importante para as estratégias de emprego de cada país. A declaração apresenta, ainda, a citação do tema relacionando-o com a questão da circulação de trabalhadores, quando instrui o SGT 10 a “realizar o II Seminário sobre a livre circulação de trabalhadores e a integração fronteiriça do MERCOSUL, com foco nos temas da formação e qualificação profissional e certificação de competências” (MERCOSUL, 2008).

Na Declaração de 2008 também são apontadas as necessidades da ampliação dos investimentos em formação profissional e a atuação dos Estados e do bloco na certificação das competências profissionais.

Outro aspecto que tem se apresentado de forma recorrente nos documentos do MERCOSUL e também nos documentos brasileiros sobre a questão das políticas de trabalho como um todo, é a vinculação das propostas e estratégias com as recomendações da OIT. Na declaração de 2008 fica demonstrada a vinculação das propostas regionais e nacionais relacionadas a este órgão.

[Los ministros] Conclaman os Estados Partes do MERCOSUL a desenvolverem *Planos Nacionais de Trabalho Decente - PNTD*, em observância aos compromissos assumidos na Agenda Hemisférica do Trabalho Decente e em conformidade com as diretrizes expressas na Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa e em outros textos pertinentes da OIT. Nesse sentido, estimulam o intercâmbio permanente entre os países membros do MERCOSUL para fortalecer sua promoção de trabalho decente (MERCOSUL, 2008).

No Brasil, o Plano Nacional de Trabalho Decente foi criado no âmbito da Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD, criada em 2003), e inclui também aspectos relacionados à qualificação profissional, atualizada conforme os moldes da OIT como qualificação social e profissional. Define ações como: “Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs)”, “Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia Solidária em base territorial (PLANTEQS)”, “Qualificação Social e Profissional de Trabalhadoras Domésticas e Outras Populações em Situação de Alta Vulnerabilidade” e “Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo” (MTE, 2010).

Na Declaração de Ministros do Trabalho de 2009, referente ao enfrentamento da crise econômica internacional, são destacados vários elementos de intervenção dos Estados (investimentos públicos, políticas monetárias e fiscais que permitam expandir a proteção social, assim como manter os níveis de produção) para preservar as condições de emprego com a finalidade de proteger os trabalhadores dos efeitos da crise. Nesse sentido, a declaração prevê políticas comuns de proteção aos desempregados, aliadas às ações de capacitação, e o fortalecimento dos programas de emprego para grupos vulneráveis, a fim de ampliar suas possibilidades de inclusão social e no mercado de trabalho (MERCOSUL, 2009).

A ata da RMT de agosto de 2010 aponta a importância da formação e certificação profissional dos trabalhadores do bloco (MERCOSUL, 2010a).

3.3.1 O Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional

O Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Recomendação 01/03 do Conselho Mercado Comum – CMC) tem por objetivo desenvolver o artigo 16 da Declaração Sociolaboral³⁶, no sentido de dar subsídios às ações de formação profissional de cada país, a partir da definição de critérios comuns para seu fundamento.

Anterior ao Repertório, a Resolução 59/01 do Grupo Mercado Comum trata da questão da formação profissional, dando prioridade a uma visão integral da formação, definida a partir da participação dos trabalhadores, com articulação das ações públicas e privadas, bem como das diferentes políticas de mercado de trabalho — com a capacidade de responder aos requisitos do sistema produtivo (incluindo as atividades por conta própria), aliada a execução de mecanismos de

³⁶ “Artigo 16º: Formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos. 1.- Todo trabalhador tem direito à orientação, à formação e à capacitação profissional. 2.- Os Estados Partes comprometem-se a instituir, com as entidades envolvidas que voluntariamente assim o desejem, serviços e programas de formação ou orientação profissional contínua e permanente, de maneira a permitir aos trabalhadores obter as qualificações exigidas para o desempenho de uma atividade produtiva, aperfeiçoar e reciclar os conhecimentos e habilidades, considerando fundamentalmente as modificações resultantes do progresso técnico. 3.- Os Estados Partes obrigam-se ademais a adotar medidas destinadas a promover a articulação entre os programas e serviços de orientação e formação profissional, por um lado, e os serviços públicos de emprego e de proteção dos desempregados, por outro, com o objetivo de melhorar as condições de inserção laboral dos trabalhadores. 4.- Os Estados Partes comprometem-se a garantir a efetiva informação sobre os mercados de trabalho e sua difusão tanto a nível nacional como regional” (MERCOSUL, 1998).

avaliação de impactos. Evidencia também que a formação profissional deve dar respostas no sentido de ampliar a qualidade de vida dos trabalhadores (GMC, 2001).

Data	Documento	Qualificação Profissional
2001	Formação Profissional (Resolução 59/01 do Grupo Mercado Comum)	• Formação integral; • Participação dos trabalhadores; • Articulação de ações públicas e privadas; • Articulação das diferentes políticas relacionadas ao mercado de trabalho e emprego; • Formação profissional apta a responder aos requisitos da produção; • Avaliação de impactos das atividades de formação profissional.
2003	Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional (Recomendação 01/03 do Conselho Mercado Comum)	• Formação integral para melhorar as condições de empregabilidade; • Trabalho decente; • Qualificação profissional conforme as demandas do sistema produtivo; • Participação de trabalhadores e empregadores na definição da política de qualificação profissional; • Qualificação articulada com o sistema educativo; • Qualificação de acordo com as características e necessidades regionais; • Qualificação profissional para grupos vulneráveis; • Qualificação profissional como fator de desenvolvimento econômico dos países membros.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4 – Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional

O Repertório do CMC trabalha alguns temas prioritários relacionados à formação profissional, apresentando inicialmente os objetivos da formação profissional, como o de contribuir para a formação integral dos trabalhadores, oferecendo “condições para seu desenvolvimento laboral e social” e “melhora de suas condições de emprego”. Conforme o documento, “a formação profissional

deveria ser de qualidade tal que impacte positivamente sobre a empregabilidade dos trabalhadores, a qualidade dos empregos, a competitividade da economia e a inclusão social” (CMC, 2003).

O documento trata da formação profissional “como instrumento das políticas ativas de emprego”, tendo a formação profissional como estratégia dessas políticas no sentido de possibilitar a adequação das qualificações dos trabalhadores às demandas do setor produtivo, o que facilitaria “o acesso a um trabalho decente”. Entende a importância da articulação entre uma formação inicial abrangente a uma formação continuada, no sentido de garantir a permanência do trabalhador no emprego, ou no sentido de adaptar as qualificações do trabalhador à “mobilidade laboral dentro de uma estrutura produtiva cambiante” (CMC, 2003).

A questão da participação de trabalhadores e empregadores na formulação das políticas de formação profissional é tratada evidenciando o papel dos Estados em promover esta participação, e o papel conjunto dos Estados e dos atores em obter os recursos necessários para as ações de qualificação (CMC, 2003).

O repertório reforça a necessidade de articulação da formação profissional com as demais instâncias educativas, articulando inclusive as ações governamentais nas áreas do trabalho e educação, no sentido de desenvolver ações complementares. A formação deve ser flexível, polivalente e de qualidade para “adequar-se ao contexto de trabalho, respondendo aos requerimentos e às tendências dos setores produtivos”, bem como deve “proporcionar conhecimentos estruturais que possuam um alto grau de transferibilidade de uma atividade a outra”.

Os objetivos de qualidade de vida e formação integral dos trabalhadores são evidenciados, bem como a importância da formação de professores e formadores das atividades de qualificação profissional. As ações de qualificação profissional devem também garantir níveis de desenvolvimento social e econômico das diferentes regiões, e por isso deve ser trabalhada de acordo com as necessidades territoriais, a partir da descentralização das ações por regiões e por setores de atividade econômica (CMC, 2003).

O documento trata da formação profissional como um mecanismo para contribuir ao acesso “à igualdade de tratamento e de oportunidades entre todas as pessoas”. A consideração e a valorização da diversidade nesse sentido são tidas como fundamentais para atender grupos com maior vulnerabilidade:

Para aqueles grupos ou pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho ou de acesso a empregos de qualidade, em virtude de seu sexo, idade, raça, origem nacional, cor, escolaridade, capacidades diferentes ou desocupação, se deveriam estabelecer programas específicos de orientação, qualificação e readaptação profissional em articulação com outros planos de melhoria do emprego. Dever-se-ia reconhecer, igualmente, o enfoque de gênero como perspectiva e metodologia de análise das relações sociais (CMC, 2003).

No sentido da integração regional, o documento (CMC, 2003) aponta a potencialidade da formação profissional em contribuir com o avanço do processo em seu sentido sociolaboral e no sentido do desenvolvimento econômico dos Estados Partes. Nesse sentido é destacada a certificação profissional e o reconhecimento de títulos como fatores importantes no processo de implementação da circulação de trabalhadores no âmbito do MERCOSUL.

3.3.2 A correlação de forças nos espaços consultivos do MERCOSUL

A integração regional do MERCOSUL é um processo alavancado pela negociação dos Estados Nacionais, em seus setores econômicos e comerciais, fortemente relacionado com as posições políticas de seus governantes. A participação da sociedade civil, institucionalizada na estrutura do MERCOSUL, ocorre desde o Tratado de Assunção em alguns órgãos consultivos e, após o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, no espaço do Fórum Consultivo Econômico e Social — tido como um órgão prioritário de participação da sociedade civil. No entanto, apesar de institucionalizada, esta participação ainda carece de reconhecimento, conforme demonstra a análise documental a seguir. Vigevani e Veiga (1996) e Hirst (1996) explicam que o contexto em que se desenvolve (neoliberal) e a estrutura sob a qual se molda (intergovernamental) são fundamentais para entender o papel protagonista do Estado e a dificuldade de representação da sociedade civil no interior do MERCOSUL:

A especificidade do neoliberalismo em relação ao liberalismo reside em reconhecer um papel central do Estado nas relações internacionais (VIGEVANI; VEIGA, 1996, p. 233).

A vertente do institucionalismo intergovernamental procura preservar os governos como protagonistas exclusivos, com um sistema de decisão baseado no consenso alcançado pela negociação de um mínimo denominador comum e uma expansão controlada da agenda oficial do Mercosul. O institucionalismo supranacional, por outro lado, pressupõe uma ativa participação de grupos de interesse transnacionais, a criação de uma burocracia própria, a adoção progressiva de um sistema de votação qualificada que valorize os interesses comuns dos Estados membro e a

consolidação do processo de integração a partir de uma lógica de expansão (HIRST, 1996, pp. 291-2).

Em relação à participação da sociedade civil, verifica-se que a participação dos trabalhadores nos espaços do MERCOSUL, ocorre geralmente em órgãos de representação tripartite – Estado, empresários e trabalhadores (organizados em centrais sindicais) – que tratam dos temas relacionados às questões laborais, como a Comissão Sociolaboral, o Subgrupo de Trabalho nº10, o Fórum Consultivo Econômico-Social, entre outros.

Conforme indicado anteriormente, durante a década de 1980 é que se deu o início da articulação das centrais sindicais, com o objetivo de criar estratégias para agir na redemocratização dos países da região. Esta articulação se organizou na Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul – CCSCS – criada em 1986. A participação no processo de integração da América Latina, e do MERCOSUL, especificamente, passou a ser um objetivo central da Coordenadora na década de 1990, tornando-se, assim, espaço de discussão das centrais sindicais:

A finales de 1990, la CCSCS aprobó, como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad del rol protagónico que las centrales sindicales debían tener en la integración económica y social del cono sur. En esa fecha, apenas comenzaban a entrar en vigencia los acuerdos bilaterales que involucraban a Argentina, Uruguay y Brasil. Cuando los gobiernos realizaron el Tratado de Asunción, en marzo de 1991, la CCSCS ya había empezado a formular propuestas para el MERCOSUR acompañando desde el inicio el proceso de integración (CCSCS, 2010).

Vigevani (1998) identifica três principais fases na atuação das centrais sindicais no MERCOSUL. A primeira fase, conforme o autor, dá-se até o início da integração do MERCOSUL, em 1991 com o Tratado de Assunção, período em que os atores não têm vinculação com a integração e estão afastados dos debates que se encontram ainda nas esferas estatais.

A segunda fase compreende os anos de 1991 e 1992, momento de crítica à “integração neoliberal” que representava o MERCOSUL. A CCSCS reivindica junto ao bloco a ratificação de algumas convenções da OIT e a criação de um subgrupo de trabalho para tratamento de questões trabalhistas. O SGT 11 é criado e a participação da CCSCS se dá junto a este e outros subgrupos de trabalho. Esta fase caracteriza uma mudança de posição das centrais que, entendendo a

irreversibilidade³⁷ do processo de integração, passam a atuar junto a ele buscando influenciar a manutenção e conquista de direitos, bem como sua articulação com os governos nacionais.

A partir de 1993, o autor identifica uma participação mais ativa das centrais, caracterizando uma terceira fase de atuação, em que os objetivos do desenvolvimento regional são debatidos e é formulada a proposta de uma Carta de Direitos Fundamentais, que vai ser definida, no ano de 1998, como a Declaração Sociolaboral, principal instrumento de definição de direitos relacionados ao trabalho no interior do bloco. A institucionalização do MERCOSUL por meio do Protocolo de Ouro Preto (1994) foi um importante avanço no sentido de consolidar mais espaços de participação para as centrais sindicais e demais atores sociais.

Em relação à participação dos empresários nos espaços consultivos do MERCOSUL, Hirst (1996) explica que o empresariado deixou sua posição defensiva em relação ao MERCOSUL a partir do interesse “na ampliação das redes transfronteiriças que lhes permitiria combinar o impacto de políticas de estabilização com acordos preferenciais de comércio” (p. 276). É possível verificar, a partir da análise da autora, três blocos fundamentais de diferenciação do setor empresarial, quais sejam a) as empresas transnacionais, b) as grandes empresas nacionais e c) os pequenos e médios produtores.

Em sua análise, Hirst (1996) identifica, entre os diversos atores envolvidos com o processo de integração do MERCOSUL, os “atores de primeiro nível” e os “atores de segundo nível”. O primeiro grupo é composto pelos “mercocratas” (corpo de funcionários governamentais, como os do ministério das relações exteriores, envolvidos em processos anteriores de integração, como ALALC-ALADI), pelas lideranças políticas (representantes de projetos governamentais, envolvidos pela necessidade de projeção internacional a partir de sua atuação junto ao MERCOSUL) e o empresariado representante das empresas transnacionais e das grandes empresas nacionais. Esses empresários são aqueles que apresentam certo grau de autonomia em relação ao processo de integração, sendo que os primeiros têm condições de criar suas próprias estratégias de regionalização e os segundos

³⁷ A irreversibilidade apontada aqui não se refere a uma visão determinista da história, mas ao entendimento de que mesmo diante da posição defensiva das centrais sindicais, o processo de integração terminou por realizar-se. Entende-se que os processos sociais são permeados por disputas de diversas modalidades, e que se o movimento dos trabalhadores teve, por assim dizer, uma derrota em seu embate inicial no sentido de ser contrário ao processo de integração, ele teve, por outro lado, ganhos no sentido institucional no interior do bloco.

conseguem agregar os benefícios da liberalização interna com os da regionalização (HIRST, 1996), ou seja, conseguiram também se beneficiar da integração regional.

Conforme a classificação de Hirst (1996), entre os “atores de segundo nível” estão, juntamente com as organizações trabalhistas, os pequenos e médios empresários, que conseguem se beneficiar do processo de integração apenas se permanecerem vinculados, especialmente por meio de terceirizações, com os demais setores empresariais. A autora afirma que, de certa forma, os pequenos e médios empresários se viram forçados a desenvolver estratégias para aumentar sua competitividade e ampliar o “acesso aos mercados da região” a partir da integração (HIRST, 1996, p. 281).

Para estas empresas, tornou-se cada vez mais importante enfrentar, dentro e fora do Mercosul, as necessidades de reconversão, de mudanças de gestão, de atualização tecnológica, de busca de sócios e de formas de acesso a novos mercados (HIRST, 1996, p. 282).

A autora aponta ainda que, para as micro e pequenas empresas, o apoio público, tanto no espaço nacional quanto no Mercosul, é fundamental para a superação de sua vulnerabilidade. Sua participação nos espaços participativos do Mercosul tem-se constituído em estratégia de ação para este setor empresarial.

Neste contexto, tornou-se vital a obtenção de apoios públicos para reduzir custos de produção e melhorar as condições de financiamento e investimento. Para as empresas de pequeno e médio porte, as limitações impostas pelas políticas nacionais para conseguir este tipo de apoio, a instabilidade macroeconômica e os ajustes impostos pelas novas estratégias produtivas das empresas transnacionais aumentaram ainda mais a sua vulnerabilidade.

[...] Neste quadro, a criação de um instrumento próprio do processo associativo para a canalização de demandas que atenuem os custos de integração tornou-se uma meta política das micro, pequenas e médias empresas na sub-região (HIRST, 1996, p. 282).

A questão das micro, pequenas e médias empresas será retomada posteriormente, em sua relação com a integração produtiva e as ações de qualificação profissional.

O Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), criado a partir da institucionalidade prevista no Protocolo de Ouro Preto, em 1994, é um dos principais órgãos de participação da sociedade. O FCES é um órgão bipartite, com participação de empresários e trabalhadores, além de diversas organizações da

sociedade civil³⁸. Conforme o Protocolo de Ouro Preto, o FCES tem função consultiva, manifestando-se por Recomendações, e caracteriza-se por ser o órgão de “representação dos setores econômicos e sociais” sendo “integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte” (MERCOSUL, 1994).

A partir das **Recomendações do FCES** encaminhadas ao Grupo Mercado Comum do MERCOSUL, é possível identificar alguns temas importantes tratados pelos representantes da sociedade civil no âmbito do MERCOSUL. Entre estes temas, a questão específica da qualificação profissional não foi identificada nos documentos analisados. Uma aproximação do tema pode ser realizada, em sentido geral, com as questões relacionadas aos fatores educacionais.

Data	Assunto
1997 – 2004	Resumo dos principais pontos de várias recomendações.
Montevideu, 10 de dezembro de 2003	Recomendação 01/03: Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común “Objetivo 2006”.
Buenos Aires, 25 de junho de 2004	Recomendação 01/04: Negociaciones MERCOSUR – Unión Europea.
2005	Recomendação 01/05: La Ronda de Doha de la OMC.
Buenos Aires, 15 de junho de 2010	Carta del FCES al GMC.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5 – Recomendações Fórum Consultivo Econômico-Social

Em primeiro lugar, a posição do FCES aponta uma crise na institucionalidade do MERCOSUL, relacionada à crise econômica enfrentada pelos países do bloco, e às diferentes medidas adotadas por cada um deles. Na posição do FCES, o MERCOSUL enquanto bloco não pôde contribuir para a superação dessas crises em cada país, sendo que as medidas adotadas foram fragmentadas por país, e não tiveram uma unidade relacionada a bloco (FCES, 2003).

³⁸ Conforme Silva (2008), são representantes brasileiros no FCES: empresários – Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT) Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Federação Nacional de Empresas de Seguro; trabalhadores – Central Única dos Trabalhadores (CUT), União Geral dos Trabalhadores (UGT) e Força Sindical, além de várias entidades do terceiro setor.

Em relação ao posicionamento específico dos trabalhadores, no documento da V Cumbre Sindical, em 2003, as centrais sindicais enfatizam que “a lógica de condução do MERCOSUL ficou subordinada às medidas nacionais de estabilização financeira e de ajuste fiscal” (V CUMBRE SINDICAL, 2003, p. 1). O documento aponta que no período compreendido entre 1994 e 1997 houve um “forte crescimento do comércio intra-Mercosul”, porém, com baixa regulação, privilegiando “os intercâmbios comerciais das economias maiores [...] e das transações intra-empresas” (p. 2). Aumentou, nesse período, a vulnerabilidade dos países do MERCOSUL em relação a organismos multilaterais e empresas multinacionais, tendo resultados como o “aumento do desemprego e do trabalho da baixa qualidade e sem cobertura trabalhista e social, onde os setores mais afetados foram as mulheres e os jovens” (V CUMBRE SINDICAL, 2003, p. 2).

O mesmo documento aponta que, para além dos desafios objetivos colocados ao processo de integração regional do MERCOSUL, a questão da credibilidade do bloco deve ser atendida e trabalhada, bem como a efetividade da instituição em si.

La tarea de reconstrucción del proyecto del Mercosur no es simple pues no basta sólo superar los problemas objetivos apuntados más arriba, sino también los subjetivos, producto de la baja en la credibilidad y legitimidad del proceso no sólo entre los actores directamente involucrados, por el bajo grado de internalización y aplicación de las decisiones ya tomadas, sino también a nivel de la sociedad en su conjunto devastada por una crisis social y económica para cuya salida el Mercosur con la orientación de los últimos años no ha sabido dar respuesta (V CUMBRE SINDICAL, 2003, p. 4).

Sobre o baixo grau de internalização das decisões referido no documento, a posição das centrais aponta para a importância do avanço de uma institucionalidade supranacional, no sentido de garantir o aprofundamento da integração e “aumentar a efetividade dos acordos alcançados e preservar a capacidade de controle sobre as decisões dos Estados por parte das quatro sociedades” (V CUMBRE SINDICAL, 2003, p. 6).

O FCES aponta como fator importante para o desenvolvimento da integração o tratamento das assimetrias entre os países do bloco (FCES, 2003). O documento da V Cumbre Sindical aponta que o reconhecimento das assimetrias é fundamental para que se estabeleçam medidas de tratamento diferenciado entre os

países e regiões com menor grau de desenvolvimento. Indica também a importância de linhas de financiamento para investimentos no Paraguai e Uruguai.

Os documentos do FCES e da V Cumbre Sindical tratam das políticas sociais consideradas prioridades pelo órgão. Discutem a coordenação das políticas sociais nos diversos órgãos do MERCOSUL, entendendo que as metas sociais são complementares a estabilização econômica do bloco. Alguns temas prioritários apresentados no documento da V Cumbre Sindical são os temas da integração social, da educação, saúde, do combate ao trabalho infantil e da igualdade de oportunidades; esses temas devem ser integrados nas ações do Instituto Social do MERCOSUL (V CUMBRE SINDICAL, 2003).

Sobre o tema da educação, a Recomendação 01/03 do FCES (FCES, 2003) aponta a necessidade de dinamizar o ensino básico de qualidade, a convergência curricular do ensino nos Estados Parte e a inclusão do tema da integração regional nos currículos, bem como o ensino dos idiomas dos países do MERCOSUL. A equivalência de diplomas e o debate sobre a certificação profissional também são apontados.

Referente ao tema do trabalho, é apresentada a expectativa em relação ao Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL (Acordo 13/02) e seus impactos sobre a migração de trabalhadores. Nesse sentido, “o FCES recomenda que durante o processo de ratificação [do Acordo] sejam analisadas, entre outras, as implicações laborais e de seguridade social da citada normativa” (FCES, 2003, p. 4). Sobre a migração fronteiriça, o mesmo documento aponta as seguintes recomendações:

- La implementación de programas y reglamentos específicos para el desarrollo integrado de las regiones de frontera, involucrando el acceso a la salud, pase único de ómnibus y protección judicial, entre otros temas;
- La creación de Comités de Frontera integrados por autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales y organizaciones sociales locales para la solución de los problemas identificados (FCES, 2003, p. 5).

Tendo em vista o aspecto institucional, o documento da V Cumbre Sindical aponta que as mudanças relacionadas ao Acordo de Residência podem requerer avanços nos aspectos relacionados à garantia de direitos trabalhistas, harmonização legislativa relacionada à saúde do trabalho, certificação profissional e aspectos previdenciários. Dessa maneira, as centrais sindicais entendem que a Declaração Sociolaboral pode necessitar de mudanças para compreender todos estes aspectos.

Sobre a aplicação dos direitos contidos na Declaração Sociolaboral, a Recomendação 01/03 aponta a importância do “funcionamento efetivo da Comissão Sociolaboral” (FCES, 2003, p. 6). Trata também da importância em garantir o funcionamento do Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL, bem como das seções nacionais do Observatório. O objetivo é respaldar ações na área laboral por meio de indicadores e estudos sobre o mercado de trabalho nos países do bloco.

Como estratégia de fortalecimento do bloco, o MERCOSUL tem realizado acordos institucionais com outros blocos de caráter econômico, como a União Européia. Esta aproximação, em especial, tem sido discutida nos espaços do FCES e na V Cumbre Sindical como momento crucial de participação da sociedade civil, a fim de conhecer e opinar sobre as possibilidades desse processo, assim como os benefícios que pode trazer ao bloco. Na Recomendação 01/04, o FCES ressalta a importância da coordenação dos interesses da sociedade civil dos dois blocos:

La sociedad civil organizada del MERCOSUR representada en el FCES, apoya la puesta en funcionamiento de un Comité Consultivo Mixto con el Consejo Económico y Social Europeo, para considerar la dimensión de la sociedad civil estructurada, indispensable en las relaciones entre el MERCOSUR y la EU (FCES, 2004, p. 5).

O FCES reafirma que a sociedade civil deve ser consultada nessas negociações externas (ALCA, UE e OMC) para garantir os interesses do bloco, a “soberania das nações” e o “projeto regional” de integração (V CUMBRE SINDICAL, 2003, p. 5). Na Recomendação 01/05, referente à Rodada Doha da OMC, o FCES expressa que existe um compromisso desigual “entre os que estão dispostos a aceitar os países industrializados e aquele que requerem os demais países que formam o acordo multilateral” (FCES, 2005, p. 1). Na Carta do FCES ao GMC, de junho de 2010, o FCES demonstra a preocupação de estar mais próximo às negociações do MERCOSUL com a União Européia, “contribuindo com suas avaliações sobre os impactos positivos e negativos do processo” ampliando, inclusive, a negociação no sentido de contemplar no acordo aspectos relacionados ao desenvolvimento, com base nos direitos humanos, sociais e do trabalho (FCES, 2010).

Na mesma carta, o FCES reitera algumas questões relacionadas às condições de funcionamento do órgão, e às limitações que permanecem no sentido

de sua efetiva participação nas decisões centrais do MERCOSUL. A situação demonstrada na carta evidencia as limitações do órgão enquanto instância consultiva sem uma efetividade concreta. Sobre as consultas realizadas ao órgão pelo GMC, o documento aponta que:

En más de 15 años, el GMC consultó el FCES contadas ocasiones, ninguna de ellas sobre temas de mayor transcendencia para la vigencia del Mercosur y en general, no respondió a las Recomendaciones que hicimos por iniciativa propia (FCES, 2010).

Além da distância relacionada ao GMC, o documento demonstra que existe fraca integração e articulação entre os demais órgãos com temas que se sobrepõem, como no caso do Instituto Social, do qual o FCES participa em seu regulamento, mas não de forma efetiva nas reuniões. Na Recomendação 01/03 o FCES já demonstrava a preocupação com a valorização da participação da sociedade civil organizada. O documento apresenta as seguintes propostas:

- a) La participación de representantes del FCES en las reuniones del GMC y reuniones de trabajo entre los dos órganos.
- b) La implementación de una metodología para el seguimiento técnico de las recomendaciones del FCES.
- c) La dotación de recursos financieros que complementen los esfuerzos económicos de las organizaciones que componen el FCES, con vistas a garantizar la continuidad y la eficacia de su trabajo (FCES, 2003, p. 13).

Outra questão apontada é a respeito do financiamento das atividades do órgão, conforme também demonstra a citação acima. A carta de 2010 aponta que várias solicitações foram realizadas reivindicando o financiamento para o cumprimento de sua atuação consultiva (FCES, 2010).

Ainda a respeito de seu funcionamento, o FCES reivindica o acesso aos documentos relevantes das decisões dos diferentes órgãos, para viabilizar o conhecimento das informações importantes, e também acesso aos dados necessários para subsidiar as avaliações realizadas pelo órgão:

Necesitamos que el FCES reciba de forma sistemática, y con la agilidad necesaria, no solo los documentos y medidas aprobadas, sino que también tenga acceso a datos que permitan evaluar los impactos de las decisiones, sea en plan intra-bloque, sea en plan extra-bloque (FCES, 2010).

3.4 SÍNTESE DOS ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO MERCOSUL

A partir da revisão dos documentos analisados, é possível realizar o levantamento de temas centrais que são reiteradamente citados e/ou que apresentam importância significativa para os propósitos da pesquisa. Os temas são separados por questão de organização, mas devem ser compreendidos em suas correlações. Alguns aspectos apresentados permeiam mais de um tema, como no caso da participação da sociedade civil, que, embora tratada anteriormente, aparece novamente neste ponto relacionada aos temas analisados.

3.4.1 Fortalecimento da política de qualificação profissional

Conforme apresentado nos pressupostos deste trabalho, entende-se que a qualificação profissional é estratégica na sociedade capitalista, no sentido que garante ao setor produtivo a mão de obra necessária para o desenvolvimento e a ampliação da produção. Entende-se também que, em um cenário de competitividade, característico do mercado de trabalho capitalista, a qualificação é fator de diferenciação entre os trabalhadores, que procuram melhores colocações neste mercado. Percebe-se que em um contexto geral de globalização, e no contexto específico de integração regional de países, a qualificação profissional torna-se fator de diferenciação também no âmbito dos Estados. Possuir uma população com determinados níveis de qualificação pode ser fator de vantagens competitivas dos Estados para atração das empresas transnacionais e/ou para o desenvolvimento da atividade produtiva das próprias empresas nacionais.

A partir desta constatação, pode-se encontrar os elementos que explicam a ênfase dada pelos ministros do trabalho do MERCOSUL ao tema da qualificação profissional relacionada ao desenvolvimento dos países do bloco. Historicamente vista por esse ângulo, conforme foi possível perceber a partir da contextualização histórica das políticas de qualificação profissional no Brasil, a qualificação em sentido restrito, bem como a educação fundamental como um todo, são consideradas estratégicas para os países. Fica evidente, assim, nos documentos analisados a necessidade de vinculação dessas políticas (educação e qualificação profissional) às políticas mais gerais de emprego e às políticas econômicas. Entende-se que é somente nesse nível que a qualificação profissional pode apresentar algum impacto significativo, visto que, isolada, esta política pouco pode

influenciar na colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, sem que aumentem os níveis de emprego.

Ainda em relação aos impactos que a qualificação profissional pode lograr na colocação de trabalhadores, as indicações dos ministros do trabalho para incremento dos investimentos públicos e privados nesta política são fundamentais. O que parece é haver um embate contínuo sobre a questão da responsabilidade pela qualificação dos trabalhadores. O resultado deste embate recai geralmente sobre os ombros do trabalhador, que em grande medida é responsabilizado, socialmente e individualmente, ou seja, a partir de um entendimento do senso comum que é interiorizado pelo trabalhador, por sua falta de qualificação. A expressão comumente repetida de que “sobram vagas de emprego, mas faltam trabalhadores qualificados”, demonstra um senso comum de que o problema é individual e não social, tendo em vista que o “excesso de empregos” revelaria as condições favoráveis da economia, que os trabalhadores, por falta de preparo, não puderam ou não quiseram aproveitar.

Cabe, nesse sentido, a análise realizada nos capítulos anteriores, que evidencia o papel fundamental do Estado no sentido de universalizar a qualificação, visto que no sistema privado ela atinge apenas alguns grupos restritos. Seu papel também se faz importante no sentido de garantir aos trabalhadores as orientações necessárias para que consigam atingir os requerimentos de qualificação do mercado. Sem essa orientação, os trabalhadores individualmente ficam sem as condições de se prepararem para o ingresso no mercado de trabalho, ou seja, sem condições para atender as demandas do sistema produtivo.

Compreende-se que a atuação do Estado no sentido de universalizar a qualificação profissional é fundamental para gerir os recursos públicos que estão em grande parte sendo utilizados no setor privado que, como visto no capítulo anterior sobre o caso brasileiro, realizam prioritariamente as atividades de qualificação profissional com recursos públicos.

A análise das declarações de ministros do trabalho do MERCOSUL evidencia também a preocupação com a articulação da qualificação profissional com o sistema educativo, relacionado a níveis de educação de qualidade a partir de uma formação integral. Conforme o que foi visto nos capítulos anteriores, a educação é uma variável determinante para a qualificação, pois a qualificação profissional depende em grande parte dos níveis educacionais atingidos pelos trabalhadores, e

esses níveis são também parte dos critérios para sua colocação profissional. Além disso, grandes déficits educacionais resultam em significativas dificuldades para os trabalhadores, até mesmo para aprender tarefas menos complexas, o que compromete suas possibilidades de adaptação em um mercado de trabalho em constante mudança. A preocupação com os níveis educacionais dos Estados membros do MERCOSUL são justificadas pelo histórico dos sistemas educacionais dos países em desenvolvimento, que carecem de maior abrangência e qualidade.

No sentido da integração, os documentos do FCES apontam a necessidade de harmonizar currículos, reconhecer os títulos e expandir o ensino de idiomas comuns, como o ensino do espanhol no Brasil. Todas essas recomendações podem, além de beneficiar os países internamente a partir das melhores condições de educação, servir ao aprofundamento da integração, tanto pela aproximação das culturas quanto pelo fato de facilitar a circulação de trabalhadores. São recomendações que, se tornadas ações efetivas, podem trazer impactos a médio e longo prazo.

Outro aspecto abordado nos documentos do MERCOSUL, especialmente no Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional, é a questão da necessidade de avaliação de impactos da política de qualificação profissional. Este aspecto é fundamental para as políticas desenvolvidas por cada um dos Estados Parte, mas reflete também uma preocupação central no sentido da integração. Isso porque, os sistemas estatísticos, principalmente relacionados ao mercado de trabalho, carecem de uma harmonização metodológica, para que possam ser comparados entre si, pelo menos no âmbito da pesquisa referente ao MERCOSUL. Para o planejamento e a atuação estatal de regulação do mercado de trabalho, o desenvolvimento de estatísticas comuns e/ou que possam ser comparadas entre os países é fundamental.

A construção de bases de dados comuns já faz parte dos trabalhos das seções nacionais do Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (OMTM), mas essas seções ainda não foram implantadas nos quatro países. Conforme a publicação MERCOSUL Social e Participativo (2010), o OMTM tem realizado estudos sobre os impactos da crise financeira internacional sobre o emprego nos países do MERCOSUL, além de divulgar “informes periódicos sobre a situação do trabalho na região, contendo indicadores que facilitam a comparação entre os países membros e a elaboração de políticas comuns para atender os

efeitos da crise” (p. 27). Conforme Cacciamali, a harmonização é fundamental para a integração:

[no âmbito dos sistemas de informação dos países do Mercosul] A primeira providência é harmonizar os sistemas nacionais de estatísticas do trabalho, elaborando o sistema de informações tendo como base a sua compatibilidade com o sistema estatístico internacional, agregando, contudo, aspectos específicos para torná-lo mais apropriado às características regionais, devendo tornar possível pelo menos três objetivos: elaborar diagnósticos nacionais comparáveis entre si; monitorar o mercado de trabalho para definir programas prioritários, e a sua focalização; e construir indicadores que permitam estabelecer e concretizar sistemas de avaliação padronizados para os quatro países, criando mecanismos de sinergia e evitando a duplicação de esforços (CACCIAMALI, 2005, p. 97-8).

Por fim, outro aspecto abordado no Repertório de Recomendações Práticas e, especialmente, nas Recomendações do FCES, e que se refere ao fortalecimento da política de qualificação profissional, mesmo que não exclusivamente, é a participação dos trabalhadores nos espaços decisórios de formulação de políticas, seja no âmbito nacional, seja nos espaços do MERCOSUL. É possível perceber a evidência sobre o papel da qualificação no que cerne à atenção às demandas do setor produtivo, mas pouco é tratado sobre de que forma a qualificação profissional pode atender aos interesses dos trabalhadores.

Percebe-se desta forma que a qualificação tem sido tomada, na formulação de políticas, a partir de uma concepção “existencialista”³⁹. Uma concepção ampla de qualificação, que agregue como elementos constitutivos não apenas a evolução técnica das ocupações, mas os fatores sociais que determinam as demandas de qualificação, especialmente centradas na correlação de forças entre capital e trabalho, torna essencial a participação dos trabalhadores na formulação das políticas.

Nesse sentido, entende-se que esta participação é essencial para dar voz aos trabalhadores e em certa medida atender suas aspirações em relação à qualificação. Esta participação pode inclusive dar condições para que a estruturação das ações seja adequada à sua realidade, e para que as ações tenham efetividade social. É importante considerar a participação dos trabalhadores no estágio de ampliação de objetivos sociais em que se encontra o MERCOSUL.

³⁹ De maneira geral, entende a qualificação profissional como uma necessidade do avanço técnico no processo de produção. Nesse sentido, seriam necessárias cada vez mais habilidades por parte do trabalhador para conseguir se adequar as novas características do processo produtivo, incluindo o domínio dos instrumentos tecnológicos (FERRETTI, 2004).

É possível verificar, especialmente a partir dos documentos do FCES, que o grande entrave para a participação dos diversos segmentos da sociedade civil tem sido a própria estrutura institucional do MERCOSUL. Esta, apesar de reconhecer no discurso o importante papel da participação da sociedade civil, na prática não fornece as ferramentas adequadas⁴⁰ e o poder político institucional para fazer valer suas posições.

3.4.2 Qualificação profissional voltada ao empreendedorismo

Como visto anteriormente, na contextualização da participação da sociedade civil nos espaços consultivos do MERCOSUL, é possível identificar diferentes grupos de interesse no que se refere ao setor empresarial.

Conforme as análises de Hirst (1996), para os grandes empresários, de empresas nacionais ou transnacionais, há certa autonomia de atuação em relação ao MERCOSUL, sendo que esses setores conseguem ter acesso aos benefícios que o processo de integração trouxe no sentido da abertura dos mercados.

Para as pequenas empresas, no entanto, a situação é diferente. Em relação ao processo de integração, essas empresas são mais vulneráveis e necessitam da intervenção estatal para conseguirem se manter diante da concorrência com as grandes empresas, nacionais e transnacionais.

Nos espaços institucionais do MERCOSUL, a questão da vulnerabilidade das pequenas empresas tem sido tratada com atenção, referente, principalmente, aos aspectos relacionados com a integração produtiva. A qualificação profissional voltada ao empreendedorismo é citada principalmente nas Declarações de Ministros do Trabalho, como instrumento de promoção das micro e pequenas empresas, além das cooperativas.

Na Declaração de Ministros do Trabalho da I Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL, de 2004, os ministros orientam o desenvolvimento de políticas nacionais englobando, entre diversos objetivos, o de promover “programas y políticas específicos para las micro y pequeñas empresas, haciendo extensión efectiva hacia el sector, de los servicios de asistencia técnica, micro-crédito, formación e intermediación laboral” (MERCOSUL, 2004). Na declaração de 2007, os

⁴⁰ Silva (2008, p. 88) afirma que o FCES “não tem nenhum tipo de financiamento oficial, sendo 100% custeado pelas entidades que dele fazem parte”.

ministros retomam a importância de ações específicas para este segmento, relacionadas à qualificação profissional:

[os ministros] respaldan el fortalecimiento de los esfuerzos financieros, nacionales e internacionales, destinados a la promoción de las PYMES y de la capacitación y formación profesional de los emprendedores de las mismas (MERCOSUL, 2007).

Dentre as ações desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL para apoio às pequenas empresas, pode ser citada a criação, em 2008, do Fundo de Garantias para as Micro, Pequenas e Médias Empresas que, com montante previsto de US\$100 milhões, possibilitará acesso a crédito e a financiamento para atividades de integração produtiva.

Além desse fundo específico, são financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) projetos de apoio a estas empresas. No Paraguai foi implantado o “Programa de Apoio Integral às Microempresas”. Conforme a publicação MERCOSUL Social e Participativo (2010), este programa pretende beneficiar aproximadamente três mil microempresas, e tem como objetivo “melhorar a capacidade de gestão dos pequenos empreendimentos produtivos. O programa possui três componentes: qualificação e assistência técnica, desenvolvimento do associativismo administrativo e centro de informação da microempresa” (p. 70).

Com os recursos do FOCEM são previstos também projetos de integração de diversos setores, como no caso do setor automotivo, cujo objetivo é o de “desenvolver a competitividade de pequenas empresas em quatro frentes: programas de treinamento, difusão tecnológica, acesso a oportunidades de negócios e gestão e monitoramento” (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010, p. 76). No setor de Petróleo e Gás, o projeto Qualificação de Fornecedores da Cadeia de Petróleo e Gás busca articular a rede de fornecedores, para alcançar patamares internacionais de qualidade. Conforme a publicação MERCOSUL Social e Participativo (2010, p. 76) o projeto, com custo total de US\$2,848 milhões, tem como objetivo “capacitar pequenas e médias empresas para participar, nas etapas de produção e refino, da cadeia produtiva de petróleo e gás, em conformidade com as necessidades de grandes empresas como a Petrobrás”.

Estes dois programas foram apresentados ao FOCEM, por iniciativa brasileira, ao Grupo de Integração Produtiva (GIP), criado em junho de 2008, para coordenar e executar o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (PIP).

Outra iniciativa de fomento à integração produtiva voltada as pequenas e médias empresas é a do Fórum de Competitividade da Cadeia de Madeira e Móveis (FCMM), inserido no Subgrupo de Trabalho nº 7, Indústria, que procura “promover a complementação e a integração produtiva dessas empresas e apoiar a sua participação no mercado externo” (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010, p. 78).

De acordo com a publicação MERCOSUL Social e Participativo (2010), há muitas vantagens no desenvolvimento da integração produtiva no MERCOSUL. No entanto, alguns desafios ainda persistem e dificultam tal integração:

A integração regional oferece aos agentes econômicos um ambiente mais favorável à formação de alianças empresariais e ao desenvolvimento de cadeias produtivas. Ao expandir os mercados e reduzir os custos das transações, o MERCOSUL amplia ganhos de escala e aumenta a competitividade das empresas (p. 74).

[...] Por outro lado, a persistência de travas ao comércio, a baixa interação entre os setores privados do bloco, as dificuldades de financiamento para incorporação de tecnologia e a **baixa qualificação da mão-de-obra** são obstáculos que ainda dificultam a integração produtiva do MERCOSUL (pp. 78-9 grifo nosso).

Em relação às cooperativas, sua participação na estrutura institucional do MERCOSUL ocorre na Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) que, de acordo com os objetivos de fortalecer o cooperativismo regional e atuar nas assimetrias normativas entre os diferentes países do bloco, apresenta como projeto, entre outras ações, a implantação de um espaço de formação — o “Espaço Mercosul de Formação em Economia Social e Solidária com Ênfase em Cooperativas (Emfess), em aliança com o Centro de Formação para a Integração Regional (Cefir)” (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010, p. 64).

Conforme visto no capítulo anterior, os incentivos da política de qualificação profissional para uma formação voltada ao empreendedorismo, foram uma característica dos planos de qualificação desenvolvidos no Brasil desde a década de 1990, e têm relação estreita com o processo de reestruturação produtiva. Conforme Cêa (2007c), a ênfase no empreendedorismo pode ser aliada ao conceito de empregabilidade, que busca colocar as responsabilidades pela qualificação

profissional nas condições individuais do trabalhador. Na concepção do empreendedorismo, cabe ao trabalhador, além da iniciativa por sua qualificação, criar alternativas para a sua inserção no mercado de trabalho, especificamente em contextos adversos de geração de empregos, a partir do desenvolvimento de um novo empreendimento.

Portanto, assim como foi importante, no caso brasileiro, a atenção às micro, pequenas e médias empresas pela via da qualificação profissional, no MERCOSUL a atenção a esse segmento é fundamental, dada a conjunção de fatores que o tornam vulnerável: aprofundamento da liberalização comercial num contexto de assimetrias profundas entre os países do bloco e entre os agentes econômicos, que concorrem neste mercado ampliado em níveis desiguais de competição.

Nesse sentido, a atuação do MERCOSUL junto a esse segmento empresarial, aliada a abertura dos espaços institucionais para a participação dessa parcela de empresários, que conseguem nesses espaços a representatividade de seus interesses, representa o esforço do MERCOSUL em garantir sua legitimidade junto aos “sócios menores” do processo de integração. Estes, por sua vez, durante um período considerável de tempo (durante o período de integração mais restrita do MERCOSUL), acompanharam o processo de longe, sem participar de seus benefícios.

Além disso, a atenção a essas micro, pequenas e médias empresas é também estratégica, assim como funcional, aos interesses das grandes empresas nacionais e transnacionais que se beneficiam do desenvolvimento das primeiras em suas cadeias produtivas e/ou em processos de terceirização, conforme aponta Hirst (1996).

3.4.3 Qualificação social para grupos vulneráveis

Nesse ponto, já é possível perceber que existe grande convergência entre os temas apresentados nos documentos do MERCOSUL sobre questões trabalhistas em geral e sobre a qualificação profissional especificamente. Nota-se, também, uma proximidade entre os temas que permearam a formulação e o desenvolvimento dos planos nacionais de qualificação profissional no Brasil desde a década de 1990. Essa convergência não ocorre por acaso.

No aspecto trabalhista, desde a Declaração Sociolaboral de 1998, o MERCOSUL afirma um posicionamento alinhado às recomendações da OIT no

sentido de avançar em sua agenda social. Como visto anteriormente, na Declaração de Ministros do Trabalho de 2008 é estimulada a criação de Planos Nacionais de Trabalho Decente (PNTD) nos Estados Parte, referentes às orientações da OIT. No Brasil, a Agenda Nacional de Trabalho Decente já estava sendo desenvolvida desde 2003. Nesse sentido, tanto o Brasil quanto o MERCOSUL, enquanto bloco, buscam alinhar-se às estratégias de ação da OIT sob a perspectiva do trabalho decente.

Buscando cumprir a prioridade proposta pelo PNTD, de “gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades de tratamento”, são previstas ações de qualificação profissional voltadas para populações em situação de vulnerabilidade. Essas ações, desenvolvidas no âmbito do PNQ no Brasil, são relacionadas também ao empreendedorismo dos jovens e atividades cooperativas e/ou associativas da Economia Solidária, para trabalhadores rurais e urbanos (MTE, 2010).

Em relação aos países do MERCOSUL, Cruz (2001) realiza uma análise comparativa entre o artigo 1º da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, sobre a não-discriminação⁴¹, e as legislações nacionais. A autora identifica, além de instrumentos específicos de combate a discriminação, a ratificação, pelos quatro países, das convenções de número 100 (que trata da igualdade de remuneração entre a mão de obra feminina e masculina) e número 111 (concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão) da OIT.

Referente à estrutura institucional do MERCOSUL, podem ser citados dois órgãos que tratam das questões de vulnerabilidade de alguns segmentos, como a Reunião Especializada da Mulher e a Reunião Especializada da Juventude do MERCOSUL.

A Reunião Especializada da Mulher (REM) representa a reivindicação do tratamento das questões de gênero no MERCOSUL. “O foco central das articulações políticas nesse campo é a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, em todas as dimensões das relações sociais” (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010, p. 86). Nesse espaço institucional, procura-se estabelecer políticas que apresentem soluções para questões comuns entre os Estados Parte,

⁴¹ Artigo 1º. Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes (MERCOSUL, 1998).

além de trabalhar com demandas específicas de cada país (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010).

Celiberti (2011) afirma que em seu início, a REM apresentava como principal foco de suas demandas as questões relacionadas ao mercado de trabalho e às formas de discriminação da mulher em relação ao emprego e ao salário. A intenção das discussões, que mesmo antes de sua institucionalização como REM já contavam com o apoio da OIT, era a de verificar quais os impactos, em sentido regional, que a criação do mercado comum poderia trazer para o emprego das mulheres.

Conforme a publicação MERCOSUL Social e Participativo (2010), há, além dos temas trabalhistas, diversos temas de trabalho da REM, como a questão do enfrentamento da violência contra as mulheres estrangeiras, o combate ao tráfico de mulheres, a questão das mulheres estrangeiras encarceradas, entre outros. Além da reivindicação de uma maior igualdade da participação das mulheres nos espaços de poder, incluindo especialmente sua participação no Parlamento do MERCOSUL. Somado a esses temas de trabalho, a reivindicação de que as questões de gênero estejam presentes em diferentes espaços institucionais do bloco, busca dar ainda maior evidência à questão da igualdade de gênero no processo de integração (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2010).

Outra temática importante que também pode ser identificada com a dos grupos vulneráveis nas questões trabalhistas é a situação dos jovens. Este tema ganhou espaço de discussão no MERCOSUL na Reunião Especializada da Juventude do MERCOSUL (REJ), criada em 2006, que tem como prioridade a inserção da perspectiva da juventude no processo de integração, a partir da participação dos jovens, bem como a discussão dos entraves enfrentados pelos jovens diante do mercado de trabalho. Conforme a publicação Mercosul Social e Participativo, a agenda do trabalho decente para o MERCOSUL é considerada prioritária:

Em 2009 a REJ priorizou a agenda do trabalho decente juvenil, em razão da relevância do tema para o desenvolvimento da região. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que existam cerca de 10 milhões de jovens desempregados na América Latina, o que equivale a 16% da força de trabalho entre 15 e 24 anos, nível três vezes superior ao dos adultos. Em todo o mundo, os jovens representam 40% do total de desempregados (2010, p. 96).

Em relação às questões de vulnerabilidade de alguns grupos sociais diante do mercado de trabalho, que têm sido alvo de tratamento no âmbito do MERCOSUL, foi possível constatar, no primeiro capítulo deste trabalho, que essas formas de segregação são decorrentes de estratégias empreendidas diante da concorrência no mercado de trabalho, para favorecer determinados grupos. Os grupos favorecidos têm vantagens decorrentes de diversos fatores, seja em relação à qualificação profissional aliada a períodos de experiência no mercado de trabalho, o que acarreta em dificuldades para conseguir o primeiro emprego no caso dos jovens ou por fatores sociais construídos historicamente — como no caso das discriminações de gênero e etnia. Sobre este item, as análises sobre a desvalorização do trabalho de jovens e mulheres, em um contexto de construção social das qualificações, são pertinentes para a compreensão da inclusão do tema da vulnerabilidade tanto no Brasil quanto no MERCOSUL.

Cabe retomar, no sentido de entender a lógica da atenção aos grupos vulneráveis na relação do mercado de trabalho, a citação de Cacciamali sobre o papel do Estado para atender a essas especificidades dos grupos vulneráveis:

Os serviços públicos de emprego acumulam funções alocativas e distributivas, pois beneficiam os grupos em desvantagem no mercado de trabalho, os menos qualificados e os desempregados de longa duração pelo fato de não serem atendidos pelo setor privado devido à sua maior dificuldade de inserção. Por outro lado, o serviço público de emprego não pode orientar-se apenas para essa clientela, sob a pena de ser estigmatizado e não conseguir coletar vagas ou ampliar o número de vagas que permitam melhor inserção ocupacional para os seus usuários (CACCIAMALI, 2005, p. 87).

Conforme a autora, a focalização e/ou a restrição da atenção da política pública nesses grupos pode comprometer o acesso do sistema de intermediação às vagas disponíveis no mercado, que são ofertadas conforme critérios privados e não conforme as necessidades sociais.

No caso das reivindicações e das políticas voltadas aos grupos vulneráveis, entende-se que, no que se refere ao mercado de trabalho, existe um deslocamento da contradição central existente no modo de produção capitalista, entre capital e trabalho, para contradições “menores”, entre homens e mulheres, entre negros e brancos, entre os jovens e os aposentados que “insistem” em permanecer no mercado de trabalho. Este deslocamento mina a coesão política da classe trabalhadora, e reduz as possibilidades de uma luta política comum. Dessa forma,

existe um deslocamento do debate das demandas da classe trabalhadora para as demandas específicas de diversos grupos de interesse.

Entende-se que se torna difícil estabelecer os limites de uma atenção aos grupos que fortaleça a universalidade das políticas e uma atuação estatal focalizada e restrita, que acaba por segregar grupos de trabalhadores e pulverizar a coesão da classe trabalhadora. No entanto, como no caso do interesse político, citado no tópico anterior, da promoção das pequenas empresas no sentido de descentralizar os espaços de produção e fragilizar a coesão política da classe trabalhadora, identifica-se que existe uma tendência de que isso ocorra também no caso dos grupos vulneráveis. Isso decorre do fato que as lutas políticas, baseadas em interesses por vezes tão diversos, configuram-se em reivindicações restritas de segmentos de classe.

3.4.4 A circulação de trabalhadores e as demandas para a qualificação profissional

A circulação de trabalhadores no MERCOSUL ainda não foi estabelecida, pois o bloco ainda não se consolidou enquanto mercado comum, não tendo sido implementada, portanto, a livre circulação de pessoas. Não obstante esse fato, sabe-se que é intensa a circulação de pessoas entre os quatro países, pelos mais variados motivos, especialmente a circulação nas regiões de fronteira e nas cidades gêmeas.

Desta forma, o MERCOSUL tem criado mecanismos para atender esta população migrante, mesmo no contexto da União Aduaneira, com vistas a facilitar e/ou criar meios de organização desses fluxos de pessoas. Conforme o que foi apontado no primeiro capítulo, verifica-se que a circulação de trabalhadores pode gerar conflitos, no sentido da concorrência da mão de obra, sendo que pode se configurar, também, como fator de violação de direitos trabalhistas no contexto das migrações ilegais ou do trabalho em setores informais.

Foi na União Européia que se consolidou um mercado comum (desde 1993) e a livre circulação de pessoas foi reconhecida com o Acordo de Schengen, em vigor desde 1995, quando os controles de fronteiras passaram a ser gradualmente suprimidos (ACCIOLY, 2004). A análise de Accioly (2004), sobre a livre circulação de pessoas no caso da integração européia, revela que

Na livre circulação de pessoas, qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros pode circular nos demais com total liberdade [...] bem assim exercer uma profissão, residir e investir. [...] A eliminação dos

controles internos implicou na adoção de controles externos, sob a pena de os Estados e a própria União Européia abandonarem suas funções fundamentais de garantia de valores, como a ordem pública e da própria segurança interna. Para isso foi preciso o reforço dos controles nas fronteiras externas e sobretudo uma uniformização de procedimentos nas diversas administrações nacionais no que concerne à política de imigração, de asilo e de vistos (ACCIOLY, 2004, pp. 30-1).

Conforme a análise da autora sobre o exemplo da União Européia, a circulação de pessoas é considerada como uma das “disposições fundamentais para a Comunidade”, sendo proibidos entraves a essa liberdade, visto que é reconhecida como um dos princípios básicos da cidadania comunitária (ACCIOLY, 2004, p. 33).

Outros dispositivos da União Européia, firmados no Tratado de Nice (artigos 49 e 50 e artigo 43, respectivamente), que se referem à circulação de trabalhadores, dizem respeito à livre prestação de serviços, e a liberdade de estabelecimento. A autora analisa da seguinte forma os efeitos de tais dispositivos:

A livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento asseguram que todas as pessoas possam, além de circular livremente, optar por se estabelecer ou prestar serviços em qualquer um dos Estados-membros, nas mesmas condições que os nacionais, sem qualquer discriminação referente à nacionalidade. Portanto, os trabalhadores assalariados ou independentes de qualquer Estado-membro podem se deslocar livremente e procurar, onde melhor lhes aprouver, um trabalho, em condições idênticas àquelas que beneficiam os trabalhadores nacionais (liberdade de estabelecimento), ou podem oferecer e prestar serviços em qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais do Estado de acolhimento (livre prestação de serviços) (ACCIOLY, 2004, p. 34).

Nesse sentido, entende-se que, como no exemplo da União Européia, a consolidação de um mercado comum cria, conseqüentemente, um “mercado comum do trabalho”, já que prevê a livre circulação de pessoas (D’ARCY, 2002, p. 151). Dessa maneira, a mobilidade de trabalhadores pode criar novas demandas para os países, pois a circulação está muito influenciada pelas qualificações dos trabalhadores, pelo clima econômico, e demais fatores que incentivam a procura de novos espaços para a atividade laboral. Isso ocorre tanto para trabalhadores com baixa qualificação quanto para trabalhadores que atingiram altos níveis de qualificação.

Sobre a mobilidade de pessoas no MERCOSUL que, como se percebe, não se trata ainda de circulação de pessoas como nos moldes da União Européia, os dados referentes aos brasileiros no exterior revelam que cerca de 50 mil pessoas

residem no Paraguai⁴², sendo que a maioria desse contingente ocupa atividades na área rural. Os deslocamentos de pessoas na região da tríplice fronteira se dão também na busca de serviços essenciais, como destaca Sprandel (2008, p. 53):

Faz parte das estratégias de sobrevivência de muitas das famílias que vivem na região a procura por serviço ou trabalho do outro lado da fronteira, sempre que elas consideram que ali encontrarão melhores possibilidades de assistência social básica ou emprego. [...] Há muito registro de brasileiros que procuram em Misiones remédios ambulatoriais gratuitos oferecidos pelo Plan Remediar do governo argentino. Inversamente, verifica-se a procura por paraguaios e argentinos de testagem e tratamento gratuito para a AIDS no Brasil.

São inúmeras as situações identificadas de brasileiros que vivem na Argentina ou no Paraguai e que matriculam seus filhos em escolas brasileiras, ou que procuram no Brasil serviços gratuitos de saúde.

Ainda em relação ao estudo referente aos municípios localizados na tríplice fronteira, Sprandel (2008) relaciona algumas atividades produtivas da região: predomínio da agricultura e agroindústria, serviços, comércio e turismo, silvicultura, suinocultura e pecuária. A autora afirma que existem fluxos migratórios importantes de brasileiros e argentinos para o Paraguai e de paraguaios e brasileiros para a Argentina, representando um incremento populacional na Argentina e Paraguai e um decréscimo no Brasil. “A mão-de-obra itinerante que existe na região é muito grande. É uma mão-de-obra itinerante e barata, a procura dos locais de safra” (SPRANDEL, 2008, p. 54).

Em relação aos trabalhadores oriundos dos Estados Parte do MERCOSUL que vivem no Brasil, chama atenção a maior facilidade de entrada de mão de obra qualificada, que ocupa vagas também com maior qualificação. Os argentinos e uruguaios apresentam os maiores níveis de instrução: do total de argentinos, cerca de 42% tem escolaridade nos níveis de graduação e pós-graduação, e os dados referentes aos uruguaios apontam que apenas 3% dos que vivem no Brasil apresentam os mais baixos níveis de instrução (sem instrução). Os paraguaios são os de mais baixa escolaridade (cerca de 12% representantes das categorias “sem instrução” e “menos de 1 ano de estudo”) (PATARRA; BAENINGER, 2006). No que se refere às vagas ocupadas por esses trabalhadores, as autoras relacionam o seguinte:

⁴² Esses dados são diferenciados conforme o autor, como em Lessa (2008), que estima os números em 80 mil a 150 mil pessoas. O autor explica em sua exposição, a origem da comunidade de brasileiros no Paraguai, desde a década de 1970 (LESSA, 2008, p. 70 ss).

Os uruguaiois dividem-se entre as atividades ligadas ao comércio e a intermediações financeiras; os argentinos e os chilenos espalham-se pelas atividades qualificadas de intermediação financeira, indústria de transformação, educação e comércio; [...] Destaca-se, ainda, que argentinos e chilenos apresentam ocupações ligadas à gerência, às ciências e às artes; os uruguaiois, concentram-se nos ramos de serviços e venda; os paraguaiois, além de ocupações agrícolas, estão também presentes nesses setores e nas ocupações ligadas a bens e serviços industriais [...] (PATARRA; BAENINGER, 2006, p. 92).

No âmbito do MERCOSUL, os temas migratórios são tratados especialmente no Fórum Especializado Migratório, criado em 2003 e que tem vinculação com a Reunião de Ministros do Interior do MERCOSUL. Os objetivos do Fórum são os de “estudar os impactos das migrações regionais e extra-regionais no desenvolvimento de seus países, bem assim analisar e apresentar propostas ou recomendações sobre a harmonização de legislação e políticas em matéria migratória [...]” (TUMA JÚNIOR, 2008, p. 58).

Tuma Júnior (2008) afirma que dois acordos foram firmados em 2002 sobre temas migratórios: Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL (em vigor desde 2009) e Acordo sobre Regularização Migratória Interna de Cidadãos do MERCOSUL. Sobre os dois acordos, pode ser citado o seguinte:

O Acordo sobre Residência estabelece regras comuns para facilitar a obtenção de residência regular no território dos Estados Parte. Uma de suas principais inovações é a previsão da residência temporária, podendo ser transformada em permanente. Pode ser concedida ao estrangeiro que pretenda residir no território de outro Estado ou que deseje regularizar sua situação migratória, gozando de isenção de multas e outras sanções administrativas mais gravosas.

O status de residente, ainda que temporário, confere aos nacionais dos Estados Parte os mesmos direitos e liberdades civis e sociais atribuídos aos nacionais do país de recepção, em especial o direito de trabalhar e exercer toda atividade lícita.

Por sua vez, o Acordo sobre Regularização Migratória representa importante passo para a integração regional. Faculta, aos nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL que se encontrem em território de outro, obter residência nele, sem necessidade de sair, independentemente da categoria do seu ingresso nesse Estado ou do critério em que se pretende enquadrar sua situação migratória (TUMA JÚNIOR, 2008, pp. 58-9).

Outros temas tratados pelo Fórum Especializado Migratório são: o enfrentamento do tráfico de pessoas e a questão da migração das populações indígenas.

Demais aspectos estão vinculados ao tema da circulação de trabalhadores, identificados a partir da análise dos documentos, como a questão da qualificação profissional, que inclui a facilitação da circulação por meio do reconhecimento de diplomas e da certificação profissional, bem como a harmonização das políticas referentes aos aspectos educacionais. Esse é um ponto central no sentido de dar condições de mobilidade aos trabalhadores.

A questão da previdência social também é um aspecto central quando se trata da circulação de trabalhadores, já que devem ser coordenadas entre os países as contribuições realizadas pelos trabalhadores e os benefícios e serem recebidos. Arruda (2008) afirma que, sem um acordo internacional que utilize o critério de totalização, ou seja, a computação das contribuições previdenciárias em diversos países, os trabalhadores podem contribuir para os sistemas de previdência social de mais de um país, sem conseguir garantir as condições de acesso em nenhum deles. Conforme o autor,

E diante desse processo de migração surge a necessidade de sua regulação, para que os trabalhadores tenham seus direitos protegidos ao se deslocarem de um país para outro. Essa regulação não pretende, num primeiro momento, igualar os direitos dos trabalhadores, mas evitar que, ao se deslocarem de um país a outro, tenham os seus direitos de seguridade social reduzidos, sobretudo diante da Previdência Social (ARRUDA, 2008, p. 94).

No MERCOSUL, o Acordo Multilateral de Seguridade Social prevê mecanismos de reconhecimento do recolhimento da previdência social conforme as normas de cada país, concedendo aos estrangeiros igualdade de direitos em relação aos nacionais do Estado-parte. Conforme os artigos 6º e 7º do referido acordo, as prestações de saúde no Estado em que está trabalhando, serão efetuadas para o trabalhador e seus familiares conforme autorização da entidade gestora do Estado. A concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte serão realizadas a partir da computação do pagamento das prestações nos países do bloco em que o trabalhador tiver contribuído (MERCOSUL, 1997).

3.5A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E O MERCOSUL

Sobre os dados trabalhados a partir da política de qualificação profissional no Brasil, relacionada aos aspectos do MERCOSUL, foram analisadas as **Atas do**

CODEFAT, desde o ano de 1990⁴³ até o ano de 2010. Nestas atas foram identificadas apenas seis ocorrências do tema, no ano de 1995 (três ocorrências), no ano de 1998 (duas ocorrências) e no ano de 2000 (uma ocorrência), sendo algumas delas bastante restritas, evidenciando a pouca atenção dada ao tema nessa instância deliberativa. No entanto, fica expresso nas falas dos conselheiros, em algumas destas ocorrências, que o tema deveria ser tratado com atenção, devido aos impactos que a integração regional poderia causar ao mercado de trabalho no Brasil.

Data	Assuntos relacionados ao MERCOSUL
4 de agosto de 1995	Contratação de estudo sobre o impacto do MERCOSUL no emprego.
14 de setembro de 1995	Apresentação da metodologia que seria utilizada no estudo sobre os impactos do MERCOSUL no emprego.
18 de outubro de 1995	Termo de referência para a contratação do estudo.
23 de setembro de 1998	Entrega do documento referente ao estudo sobre "O impacto do MERCOSUL referente ao Emprego Setorial no Brasil", elaborado pelo Departamento de Economia da PUC/RJ, para análise prévia pelos conselheiros.
20 de outubro de 1998	Apresentação dos resultados da pesquisa.
3 de maio de 2000	Estatuto da microempresa conforme os parâmetros do MERCOSUL.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6 – Atas do CODEFAT

A partir dessa preocupação foi encomendado o estudo "O impacto do MERCOSUL sobre o Emprego Setorial no Brasil" (GONZAGA; TERRA; CAVALCANTE, 1997), elaborado pelo Departamento de Economia da PUC/RJ. Na ata de 4 de agosto de 1995, consta o seguinte:

Item 9 - Contratação de estudo sobre impacto do nível de emprego no âmbito do MERCOSUL. O Conselheiro do MTb comentou que o Ministério do Trabalho participa do Subgrupo Onze, e que seria interessante ter uma idéia do impacto desse processo de integração na área de emprego. Sabe-se que o processo de integração aumenta o comércio e tende a aumentar a

⁴³ O Tratado de Assunção, que institui o Mercosul, foi firmado em 1991, mas a análise dos documentos procura evidenciar se, mesmo na fase de negociações do bloco, aparecem discussões no interior do conselho a respeito do tema da integração regional.

produção de emprego em nível global; não obstante, poderá causar problemas setoriais de emprego. Na reunião que houve com o Itamaraty, foi sugerido um estudo sobre o impacto no emprego, com previsões do comportamento e análise de segmentos mais suscetíveis ao processo, para que o Governo tenha condições de agir, adotando medidas compensatórias (CODEFAT, 1995).

Outro documento selecionado para a análise, devido ao seu caráter fundamental na definição e planejamento de políticas, foi a **Cartilha do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente**, lançada no pré-lançamento da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente⁴⁴. No documento são realizadas algumas poucas referências ao MERCOSUL, mas são evidenciadas as influências do bloco na realização de iniciativas vinculadas à ANTD, como fórum internacional que

têm dedicado especial atenção a determinados aspectos do Trabalho Decente, seja priorizando as ações de combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, seja promovendo uma política de promoção da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho, em especial no âmbito do Mercosul (PLANO NACIONAL DE EMPREGO E TRABALHO DECENTE, 2010, p. 9).

3.5.1 O estudo sobre os impactos do MERCOSUL sobre o emprego no Brasil

Conforme referido acima, no ano de 1995, identifica-se no espaço do CODEFAT a preocupação com a integração regional do MERCOSUL, no sentido de entender de que forma esse processo poderia influenciar a questão do emprego no Brasil. O estudo do Departamento de Economia da PUC/RJ foi finalizado no ano de 1997, e realiza análise sobre diferentes setores da economia no Brasil, assim como sua relação com os países do bloco, com os demais países do mundo e com as negociações bilaterais entre os países do MERCOSUL. A análise desse estudo foi importante para verificar qual foi o rebatimento de suas conclusões para as discussões do CODEFAT sobre os impactos do MERCOSUL no emprego no Brasil. No entanto, entende-se que vários fatores referentes ao desenvolvimento mais recente do processo de integração e o contexto econômico do Brasil, no momento posterior à década de 1990, podem influenciar os possíveis efeitos da consolidação do MERCOSUL para o mercado de trabalho no Brasil.

⁴⁴ A realização I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente está prevista para o ano de 2012, após a realização das conferências regionais e estaduais, que ocorrerão em 2011.

Em linhas gerais, os resultados da pesquisa citada demonstram que existe pouca influência da integração do MERCOSUL sobre os setores da economia no Brasil e sobre o emprego de maneira geral, exceto em alguns setores específicos. Cabe ressaltar que os autores expõem a limitação da análise no sentido que trata da integração do MERCOSUL apenas em suas variações tarifárias, sendo que não compreende outras tantas interferências e modificações políticas e econômicas do processo como um todo. Os autores também identificam a dificuldade de isolar os aspectos referentes ao MERCOSUL do processo maior de abertura comercial que se estabeleceu no Brasil na década de 1990. Nesse sentido, os autores entendem que seu estudo apenas demonstra uma parcela das mudanças que podem advir com a integração regional (GONZAGA; TERRA; CAVALCANTE, 1997).

O estudo relaciona a situação anterior ao MERCOSUL (1990) com uma situação intermediária de redução de algumas tarifas (1996) e com uma situação de implementação total da mudança tarifária no MERCOSUL, “que corresponde a tarifas zero entre os países membros do acordo, e a tarifas externas comuns em relação às transações comerciais com o resto do mundo” (p. 19) (prevista para 2006). Sobre as tarifas no ano de 1996, os autores explicam que “o Brasil foi o único país do MERCOSUL a não fazer uso das listas de exceção, estabelecendo tarifas zero em todos os setores para o comércio com os países membros do acordo” (p. 19). Sobre a possibilidade de implementação total do bloco em 2006, a afirmação dos autores é a de que “a implementação total do MERCOSUL envolve uma redução tarifária maior no Brasil do que nos outros países” (p. 19).

Nos exercícios⁴⁵ de implementação total do MERCOSUL, têm-se em comum os dados que indicam que a integração de fato não exerce influência sobre o resto do mundo, identificado pelos autores como os países do NAFTA (Canadá, Estados Unidos e México) e da União Européia. Existe, de maneira geral, um aumento dos fluxos bilaterais e no interior do bloco, o que pode explicar a diminuição das exportações para o resto do mundo.

No Brasil, os efeitos setoriais envolvendo os dois exercícios referentes à implementação total são parecidos e têm pequenas diferenças nos valores relativos. Conforme a análise dos autores, são evidentes os efeitos sobre os setores de

⁴⁵ São dois os exercícios realizados no estudo para os casos de implementação parcial e total do Mercosul. O primeiro deles “supõe-se que o trabalho é perfeitamente móvel entre todos os setores, enquanto no segundo grupo o mercado de trabalho é segmentado, ou seja, o trabalho é móvel apenas entre alguns setores” (GONZAGA; TERRA; CAVALCANTE, 1997, p. 18).

produtos químicos e extrativo mineral, com aumento da produção e do emprego em relação a 1990. No primeiro setor os números do aumento da produção são de 3,42% para o primeiro exercício e 2,98% no segundo, e os números do aumento do emprego são de 4,54% e 3,98% respectivamente. Para o setor extrativo mineral os números do aumento da produção são de 3,42% e 3,22% e do aumento do emprego são de 3,69% e 3,52%, em relação aos dois exercícios respectivamente.

Outro aspecto importante é a variação negativa no setor de outros produtos comercializáveis, que tem redução de 6,79% da produção e 6,11% do emprego no primeiro exercício, e redução de 6,13% da produção e 5,54% do emprego no segundo exercício. No geral, os autores afirmam que na situação de segmentação do mercado, existe um aumento no emprego nos setores com imperfeições, “o que resulta em uma pequena redução do desemprego na economia como um todo” (GONZAGA; TERRA; CAVALCANTE, 1997, p. 23). Tendo em conta aqueles elementos ressaltados anteriormente sobre as limitações do estudo, as conclusões dos autores indicam o seguinte:

As simulações mostram que o Mercosul provoca uma realocação do emprego entre os setores, de forma que em alguns setores deve haver um aumento do emprego em relação aos outros setores, enquanto que em outros deve ocorrer uma diminuição. Estes resultados podem servir para direcionar políticas de emprego, qualificação profissional, e recolocação de trabalhadores.

É fundamental, no entanto, ressaltar a necessidade de se interpretar corretamente os resultados apresentados neste trabalho para a sua utilização como subsídio na formulação de política econômica.

Obviamente, a mudança tarifária não foi a única alteração na economia brasileira ao longo desta década. Houve mudanças tecnológicas, alterações de restrições comerciais não tarifárias, possíveis aumentos dos fluxos de investimentos externos para a região, harmonização de políticas econômicas, entre outras mudanças macroeconômicas e institucionais, que também tiveram impacto sobre a alocação de trabalhadores em cada setor (GONZAGA; TERRA; CAVALCANTE, 1997, p. 26).

Arbache (2004) procura também analisar o impacto do MERCOSUL sobre os mercados de trabalho dos países membros, além de questões sobre as legislações trabalhistas dos países. Sua análise parte da perspectiva de que houve, a partir de 1997, uma retração do volume de comércio regional. Conforme dados apresentados pelo autor, em 2003 o comércio intrabloco representou menos de 4% do PIB regional. Além disso, o autor afirma que para o mercado de trabalho, os efeitos da integração são pouco conhecidos. Nesse sentido, o autor apresenta alguns fatores que concorreriam para esses efeitos considerados tímidos, entre eles

a questão das assimetrias entre os países do MERCOSUL é considerada pelo autor como um fator de risco para o processo de integração.

Dois pontos levantados pelo autor são importantes. A primeira questão se refere ao volume do comércio regional. No caso do Brasil ocorreu, sim, uma retração das exportações para o MERCOSUL até 2003. Porém, conforme os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, os fluxos de comércio entre o Brasil e os demais países do bloco sofreram uma variação positiva em relação às exportações até 2008, com queda em 2009.

Ano	Saldo	Ano	Saldo
1989	-811.961.889	2000	-56.609.344
1990	-991.582.498	2001	-635.219.014
1991	66.648.082	2002	-2.293.044.947
1992	1.868.905.815	2003	-919.243
1993	2.008.655.301	2004	2.544.409.016
1994	1.338.205.584	2005	4.692.312.142
1995	-690.155.687	2006	5.018.441.634
1996	-996.265.378	2007	5.728.824.133
1997	-381.022.493	2008	6.803.196.310
1998	-537.969.238	2009	2.721.505.073
1999	58.933.879	2010	5.981.753.266

Fonte: MDIC, 2011.

Quadro 7 – Saldo do fluxo comercial Brasil – MERCOSUL (US\$ F.O.B.)

Em segundo lugar, acredita-se que existe uma grande dificuldade em identificar os efeitos da integração sobre o mercado de trabalho especificamente. Primeiro, porque a integração não ocorre isolada de outras estratégias dos países no sentido da liberalização, conforme o que foi exposto, e, segundo, porque são inúmeras as variáveis que incidem sobre o mercado de trabalho e sobre o emprego.

CONSIDERAÇÕES

Neste estudo, foi possível articular dois temas que se encontram, a princípio, em esferas diferentes da sociedade, mas que se articulam no cenário atual de globalização. Em um primeiro propósito, entender a questão da qualificação profissional demandou um esforço em compreender de que forma o Estado brasileiro, em sua forma moderna de Estado nacional, estruturou ações e políticas no sentido de garantir, de forma geral, a reprodução do modo de produção capitalista e, conjuntamente, sua legitimidade interna perante a população.

A compreensão da política de qualificação profissional revelou seus propósitos de atuar no sentido de corrigir as imperfeições do mercado de trabalho capitalista que, apesar de difundido mundialmente, apresenta-se restrito ao espaço nacional. A qualificação profissional apresenta funções no sentido de garantir mão de obra apta aos propósitos da produção capitalista. Mas está marcada, em sua estruturação, por relações de poder, estabelecidas fundamentalmente entre capital e trabalho, as classes antagônicas próprias desse sistema. Nesse sentido entende-se que, para além de inovações técnicas e gerenciais, o que define, no momento de reestruturação produtiva, as novas exigências de qualificação, são as relações sociais que se mantêm nesse mercado, cuja característica principal é a concorrência desigual.

O segundo tema articulado neste estudo foi o da integração regional do MERCOSUL, tema bastante importante no cenário de globalização, que revela as grandes desigualdades que caracterizam os países, que se colocam a concorrer em uma disputa internacional de mercados. Para os países da América Latina, esta concorrência foi historicamente dificultada, tendo em vista que sua relação com os países desenvolvidos se dá de forma subordinada. Tendo em vista este aspecto fundamental, a criação de blocos econômicos, como o MERCOSUL, busca fortalecer os países diante do processo da globalização. Sua motivação foi ampliar as possibilidades de concorrência dos países, em um mercado que já não tem restrições nas bases territoriais nacionais.

Sobre a qualificação profissional, chama atenção a questão da estruturação da política, sua conceituação, sua estrutura financeira, sua atuação junto aos grupos vulneráveis. Em relação à conceituação, como já foi tratado, parece haver um avanço, no sentido que procura enfatizar uma qualificação profissional mais ampla, que não se refere apenas a aspectos técnicos, mas engloba questões relacionadas

à cidadania e aspectos sociais. Relacionado a isso, existe uma ampliação da carga horária dos cursos, o que seria coerente com os objetivos ampliados da formação dos educandos.

Diante dessa proposta, duas questões não se encaixam. Por um lado, apesar da estruturação dos serviços ser realizada no âmbito do Ministério do Trabalho, as ações são executadas por entidades não relacionadas ao Ministério, que prestam serviço a partir da destinação dos recursos. Foi apontado anteriormente a fragilidade que esta estrutura pode apresentar, no sentido de que as ações podem nem sempre corresponder àqueles objetivos ampliados da conceituação da política.

A segunda questão que pode ser ressaltada é a da importante diminuição de recursos direcionados para a política de qualificação profissional. Como equacionar, portanto, a ampliação do currículo de formação, o aumento da carga horária, em um contexto de aumento da população economicamente ativa, com a redução de recursos destinados a essa política? A análise de Costa (2008) é pertinente nessa questão, para desvendar as estratégias utilizadas, conforme a corrente liberal, no sentido de equacionar o enxugamento do Estado diante dos desafios impostos para as políticas sociais como um todo, no sentido da ampliação da demanda pelos serviços. De acordo com a autora,

O discurso liberal buscou reduzir a responsabilidade do Estado na área social propondo um debate centrado na defesa da focalização das políticas sociais para os 'realmente pobres'. O discurso da equidade que reduz os problemas sociais a uma questão entre ricos e pobres, buscando mecanismos para 'medir' a pobreza, na medida em que despolitiza as relações sociais e o debate sobre a reprodução do capital, esvazia o conteúdo progressista da democracia (COSTA, 2008, p. 148).

Dessa forma, entende-se estar aliada a essa proposta de focalização a opção brasileira, e a opção que aparece de forma recorrente nos documentos do MERCOSUL, de atender prioritariamente os grupos vulneráveis. Entende-se que essa proposta não se refere de modo restrito a uma estratégia do desenvolvimento interno das políticas, no sentido de sua universalização, mas sim, atende os interesses econômicos e políticos do contexto de difusão de ideais liberais.

Desde a década de 1990, e persistindo até os anos 2000, são as políticas passivas de mercado de trabalho, como seguro-desemprego e abono salarial, que têm tido seus recursos ampliados. Isso, em oposição à diminuição de recursos para as políticas de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, que têm

sido enfraquecidas. Dessa maneira, a política de qualificação profissional tem recursos reduzidos, mantém seu caráter privado, já que se realiza principalmente no âmbito das empresas e de instituições do Sistema S. Além disso, a qualificação profissional está cada vez mais atrelada às políticas de caráter compensatório, a partir da seleção de grupos vulneráveis.

Entende-se dessa maneira que, historicamente, inexistiu no Brasil uma política forte de qualificação profissional; pelo contrário, o que se verificam são ações cada vez mais restritas, o que evidencia que esta não está presente nas prioridades da agenda política.

Além disso, a política de qualificação tem buscado em sua proposta atender as necessidades do capital no sentido de realizar ações voltadas ao empreendedorismo, o que, conforme foi possível analisar, gera novas formas de acumulação capitalista. Transferindo riscos e custos às pequenas empresas, o grande capital é favorecido com a maximização de seus lucros. Nesse sentido, é reforçada a tese da posição estratégica da qualificação profissional para tender aos interesses de reprodução capitalista.

A análise documental revelou que o Brasil e o MERCOSUL apresentam posições bastante convergentes no que se refere à qualificação profissional. Não é possível, porém, indicar se essa convergência decorre do impacto da criação do MERCOSUL para o caso brasileiro, como havia sido proposto pela pesquisa. Acredita-se que esta relação, de fato, tem seu fundamento na vinculação de ambas as diretrizes e orientações da OIT, a partir da perspectiva do trabalho decente. Nesse sentido, a qualificação profissional é considerada como um meio para que os trabalhadores tenham acesso a um trabalho decente. Ademais, pode-se inferir que o que ocorre é uma influência das diretrizes da política brasileira na pauta de discussões do MERCOSUL, tendo em vista a importância relativa do país em relação ao bloco.

Sobre a perspectiva do MERCOSUL em relação à qualificação profissional, identificada nas Declarações de Ministros do Trabalho do MERCOSUL e no Repertório de Recomendações Práticas sobre a Formação Profissional, fica evidente um importante acervo de propostas para ampliar e fortalecer a qualificação profissional. Essas propostas, no entanto, podem se tornar vazias no contexto nacional dos países, visto que elas não apresentam dispositivos de vinculação, ou

seja, apresentam-se apenas como recomendações, sendo que cabe a cada Estado de fato desenvolver ações nesse sentido.

Este fato representa uma fragilidade importante do bloco, que não tem meios de criar políticas próprias ao processo de integração. As diversas políticas permanecem restritas ao contexto nacional em sua formulação e nas estratégias de seu desenvolvimento. Existe no MERCOSUL uma resistência por parte dos países, especialmente o Brasil, no sentido de constituir no bloco um modelo que contemple órgãos de natureza supranacional. No Brasil, esta opção está vinculada a uma mudança nos moldes constitucionais.

Disso acarreta, portanto, visões fragmentadas, de acordo com os interesses de cada país, sobre os assuntos trabalhistas. No caso da circulação de trabalhadores, por exemplo, percebe-se que a preocupação está focada nos impactos que ela pode gerar para o emprego em cada um dos países, o que gera preocupação dos setores trabalhistas e empresariais. Mesmo nos órgãos institucionais do MERCOSUL com participação de setores da sociedade civil, com representantes de trabalhadores e de empresários, os temas trabalhistas são discutidos mais em seus aspectos relacionados à harmonização dos patamares de proteção social no interior dos países do que em sua relação com a circulação de trabalhadores.

Nesse sentido, entende-se que a questão da circulação de trabalhadores, que poderia de alguma forma influenciar a questão das qualificações dos trabalhadores, é um fator de interesse relativo, principalmente para trabalhadores — em um contexto que, especialmente no Brasil, existe um saldo de trabalhadores, principalmente não-qualificados em relação à demanda por empregos. A análise teórica evidencia que existe no mercado de trabalho, como em outros mercados, uma situação constante de concorrência, seja entre trabalhadores e empregadores, seja entre trabalhadores entre si e empregadores entre si. Uma situação de excesso de mão de obra, como a evidenciada no Brasil, conforme os dados demonstrados ao longo do trabalho, amplia a concorrência entre trabalhadores, o que pode diminuir os salários, aumentar o patamar de exigências de qualificação e ampliar o desemprego.

Dessa forma, entende-se que no caso do MERCOSUL, a circulação de trabalhadores pode não ser interessante para os mesmos, com exceção de uma parcela de trabalhadores com interesse em conseguir oportunidades de emprego em outro país do bloco. Para o setor empresarial, que também concorre pelos melhores

trabalhadores, já existe, conforme as necessidades da produção, a mobilidade de trabalhadores altamente qualificados, que são aqueles mais bem aceitos pelos países; nesse sentido, a circulação como um direito ampliado e extensivo talvez não seja uma necessidade latente.

Por fim, duas questões evidenciadas nas análises foram: a questão das assimetrias estruturais entre os países do MERCOSUL, e a questão da dificuldade da participação social nos espaços institucionais do bloco.

Sobre as assimetrias estruturais, fica evidente tanto na fala dos atores sociais que participam do bloco quanto nas análises teóricas que foram realizadas, que essas assimetrias são um problema econômico e político, e podem travar o avanço do processo de integração. No sentido econômico, as assimetrias impedem que todos os países e regiões do bloco tenham benefícios correspondentes. Desta maneira, as assimetrias impedem a articulação dos países, e permanecem disputas internas, gerando, no sentido político, a falta de coesão do bloco e a dificuldade de aprofundamento da integração. Foram identificadas ações do bloco no sentido de enfrentar as assimetrias entre os países, a partir do financiamento de projetos estruturais, como no caso do FOCEM, além de outros fundos, como o FEM, que podem configurar-se como meio de enfrentar as assimetrias entre os países em diversas áreas.

Verifica-se que, no caso do MERCOSUL, além das citadas assimetrias estruturais, as assimetrias entre os atores sociais que participam do processo também são bastante acentuadas, seja no sentido da relação entre os países, seja no sentido da participação dos setores da sociedade civil, tema reiteradamente abordado neste trabalho.

Barbiero e Chauloult (2003), realizando uma análise do acesso da sociedade civil no processo de integração do MERCOSUL, identificam um “déficit democrático no MERCOSUL”, visto que, em seu estudo, percebem as dificuldades de acesso dos interesses da sociedade civil (especialmente da classe de trabalhadores representada pelas centrais sindicais) junto às esferas políticas do bloco. Nesse sentido, as relações de poder que se estabelecem acabam, se não por destruir, por fragilizar a representatividade dos “sócios menores” do processo. Essa dificuldade foi também tratada neste trabalho a partir das análises dos documentos emanados do FCES.

Conforme as considerações do deputado Dr. Rosinha, quando de sua posse como presidente do Parlamento MERCOSUL, em 2008, o déficit democrático do MERCOSUL pode ser considerado como um “pecado original” do bloco, tendo em vista o modelo restrito de integração que consolidou:

A combinação desse déficit democrático com a perda de sentido estratégico do Mercosul criou, por sua vez, um notável círculo vicioso: a ausência de discussão mais profunda dos destinos do bloco aprofundou a inconsistência estratégica e a ênfase conservadora nos aspectos puramente comerciais da integração, que, por sua vez, ampliaram e cristalizaram o déficit democrático do Mercado Comum do Sul.

Tal situação é, obviamente, incompatível com a consolidação do bloco, já que processos consistentes de integração de países em verdadeiros mercados comuns não podem existir em espaços políticos vazios de cidadania (DEPUTADO DR. ROSINHA, 2008).

No sentido de corrigir, de certa forma, esse déficit democrático a que se refere, Dr. Rosinha afirma a importância do Parlamento do MERCOSUL, o Parlasul, para reestruturar a participação democrática no bloco a partir de seu papel como “instância máxima de representação da cidadania de todos os Estados Parte no Mercosul”.

Costa (2008) afirma que mesmo tendo angariado espaços institucionais de participação, não se pode afirmar que exista um “forte envolvimento da sociedade civil na discussão sobre o MERCOSUL” (p. 147). A autora relaciona essa dificuldade de participação com os tradicionais desafios impostos, no contexto da América Latina, relacionados à “apropriação do Estado pelas elites locais e pela ausência de tradição na prestação de contas ao cidadão dos atos do poder público” (p. 147). A autora reforça a importância de uma efetiva participação da sociedade civil nos rumos do MERCOSUL, afirmando que

A superação do modelo patrimonialista do Estado é um desafio presente na integração regional. É preciso colocar sob uma nova perspectiva a relação entre Estado e sociedade civil, construir uma esfera pública republicana superando o mandonismo local que sempre se fez presente na região (COSTA, 2008, p. 148).

REFERÊNCIAS

- V CUMBRE SINDICAL. **Ahora MERCOSUR por una integración política, social, económica y cultural**. Montevideo, 2003.
- ACCIOLY, E. **Mercosul & União Européia**: estrutura jurídico-institucional. 3 ed. 2 tir. Curitiba, Juruá, 2004.
- AFONSO, C. A; SOUZA, H. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: A Crise Fiscal**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ANDRADE, Aldair Oliveira de. **O perfil do trabalhador da indústria de eletroeletrônicos da Zona Franca de Manaus**: características e transformações. Dissertação de Mestrado. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2007
- ARAGÃO, J. M. **A harmonização de políticas macroeconômicas no MERCOSUL**: a construção de um mercado comum. Editora do Instituto para a Integração da América Latina/ BID-INTAL: Buenos Aires, 1993.
- ARBACHE, J. S. **Mercosul e mercado de trabalho**: algumas questões para o debate. Workshop on Experiences in Processes of Regional Integration and Impacts on Poverty. São Paulo: ECLAC/DFID/British Embassy, 2004.
- ARRUDA, G. A. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Trabalho e Previdência Social. In: MARTES, A. C. B; SPRANDEL, M. A. (orgs.). **Mercosul e as Migrações**: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 2008. pp. 94-7.
- BANCO MUNDIAL. **Indicadores**. Disponível em: <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- BARBIERO, A.; CHAULOULT, Y. **Poder e déficit democrático no Mercosul**: Estado, centrais sindicais e sociedade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- BARELLA, J. E. O bloco da desunião européia. **Veja On-line**, 8 jun. 2005. Disponível em: < http://veja.abril.com.br/080605/p_048.html >. Acesso em: 10 jan. 2010.
- BATISTA, E. Fordismo, taylorismo e toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2., 2008, Londrina. **Anais Eletrônicos**. Londrina: UEL, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.
- BOUZAS, R. **Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización**: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del Mercosur. Documento preparado para o seminário Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe, Milão, Itália, 22, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/SOCPonenciaBouzasSPA.pdf>>.
- BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- CACCIAMALI, M. C. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**, n. 19, v. 55. São Paulo: EDUSP, 2005.

CACCIAMALI, M. C. Princípios e direitos fundamentais no trabalho na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, São Paulo, v. 16, n. 2, pp. 64-76, 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 maio 2009.

CARDOSO JUNIOR, J. C. A questão do trabalho urbano e o Sistema Público de Emprego no Brasil contemporâneo: Décadas de 1980 e 1990. In: Jaccoud, L. (Org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, Cap. 4, pp. 127-177, IPEA, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_4.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2010.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 2, n. 13, pp. 31-59, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v13n2/v13n2a03.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Texto para Discussão N. 1313. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2007. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2010.

CARMO, J. C. do. Educação profissional e o estado intervencionista: velhos problemas ou “novas” soluções? **Revista Emancipação**. v. 1, n. 6. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2006. PP. 145-162.

CCSCS. Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.ccscs.org/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

CÊA, G. S. S. A formação do ser social trabalhador no Brasil: *Ethos, Modus e Sapere*. In: CÊA, G. S. S. (org). **O Estado da arte da formação o trabalhador no Brasil**: pressupostos e ações governamentais a partis dos anos 90. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007a. pp. 33-79.

CÊA, G. S. S. **A qualificação profissional como instrumento de regulação social**: do PLANFOR ao PNQ. In: CÊA, G. S. S. (org). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007b. pp. 187-225.

CÊA, G. S. S. **Fundamentos da idéia do empreendedorismo e a formação dos trabalhadores**. In: CÊA, G. S. S. (org). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007c. pp. 307-325.

CELIBERTI, L. **La agenda de género en el MERCOSUR**. Secretaria técnica da REM. Disponível em: <<http://www.mercosurmujeres.org/historia.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

CMC. **Recomendação 01/03**. Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional. Assunção, 2003.

CODEFAT. **34ª Reunião Ordinária do COEFAT**. MTE. ago. 1995.

CODEFAT. **Resolução nº 236**. MTE. abr. 2000.

CONTEE. **Polêmica sobre os recursos do Sistema S**. Notícias [jun 2008]. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/contee/nco99.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2010

COSTA, L. C. O dilema brasileiro da desigualdade social. In: SOUZA, M. A; COSTA, L. C. (orgs). **Sociedade e Cidadania**: desafios para o século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2005.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, L. C. **Políticas sociais no MERCOSUL**: desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: COSTA, L. C. (org). Estado e Democracia: pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

CRUZ, C. F. Os direitos fundamentais dos trabalhadores e flexibilização na Declaração Sociolaboral do Mercosul: um estudo comparado. Revista da ABET. v. 1, n. 1. Universidade Federal da Paraíba, 2001.

D'ARCY, F. **União Européia**: Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DECCA, M. A. G. de. **Indústria, trabalho e cotidiano**: Brasil, 1880 a 1930. São Paulo, Atual, 1991.

DEPUTADO DR. ROSINHA. **Pronunciamento do Parlamentar Doutor Rosinha por ocasião de sua posse como Presidente do Parlamento do Mercosul**. 2008. Disponível em: <<http://drrosinha.com.br/confira-a-integra-do-discurso-de-posse-de-dr-rosinha-novo-presidente-do-parlamento-do-mercopol/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

DIEESE. **As Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e as Ações de Qualificação**. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV7.pdf> . Acesso em: 20 jun. 2009.

DIEESE; MTE; UNICAMP. **O FAT**. Projeto de Qualificação Social para Atuação de Sujeitos ou Grupos Sociais na Negociação Coletiva e na Gestão de Políticas Públicas. Convênio MTE – DIEESE, 2007.

FCES. **Carta del FCES al GMC**. Buenos Aires, 2010.

FCES. **Recomendação 01/03**. Programa para la Consolidacion de la Union Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Comun “Objetivo 2006”. Montevideo, 2003.

FCES. **Recomendação 01/04**. Negociaciones MERCOSUR – Unión Europea (III). Buenos Aires, 2004.

FCES. **Recomendação 01/05**. La Ronda de Doha de la OMC. 2005.

FERRETTI, C. J. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Revista Educação & Sociedade**. v. 25. n. 87. maio. ago. 2004. pp. 401-422.

FGTS. **Sítio Oficial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço**. Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

FRIGOTTO, G. Estruturas e Sujeitos e os Fundamentos da Relação Trabalho e Educação. In: LOMBARDI, J. C; SAVIANI, D; SAFELICE, J. L (orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

GARCIA, V. P. V. **A dimensão social nos processos de integração regional**: as estratégias do Mercosul e da União Européia. 2007, 108p. Dissertação (Pós-Graduação em Integração Latino-americana) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

GENTILI, Pablo. Três Teses sobre a Relação Trabalho e Educação em tempos Neoliberais. In: LOMBARDI, J. C; SAVIANI, D; SANFELICE, J. L (orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

GIORDANO, P.; MOREIRA, M. M.; QUEVEDO, F. **El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**. Buenos Aires: Instituto para La Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, ago. 2004 (Documento de Divulgación, n. 26).

GMC. **Resolução 59/01**. Formação Profissional. Montevideu, 2001.

GOMES, E. B. **Blocos Econômicos Solução de Controvérsias**: Uma análise comparativa a partir da União Européia e Mercosul. 4 tir. Curitiba: Juruá, 2004.

GONZAGA, G; TERRA, M. C; CAVALCANTE, J. **O impacto do MERCOSUL sobre ao Emprego Setorial no Brasil**. Texto para Discussão. n. 382. Departamento de Economia. PUC/RJ. dez. 1997.

HALL, M; LIEBERMAN, M. **Microeconomia**: princípios e aplicações. Tradução de Luciana Penteado Miquelino. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

HANDERSON, J. M; QUANDT, R.F. **Teoria Microeconômica**: uma abordagem matemática. Tradução de Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Pioneira, 1976.

HIRATA, H. da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C. J. et. al. **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

HIRST, M. **A dimensão política do Mercosul**: atores, politização e ideologia. In: Processos de integração regional e a sociedade: O Sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. (Vários organizadores). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996. pp. 272-308.

HONNOHAN, P. (Ed.). **EU Structural Funds in Ireland**: A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994-1999. Dublin, Economic and Social Research Institute, 1997 (Policy Research Series, n. 31). In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

HUSEK, C. R. **Curso de direito internacional público**. 6 ed. São Paulo: LTr, 2006.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Mensal de Emprego**. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

IPEA. Emprego e oferta qualificada de mão de obra no Brasil: impactos do crescimento econômico pós-crise. **Comunicados do Ipea**. n. 41. mar. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/100308_ComunicadoIpea412.pdf. Acesso em: 10 mar. 2010.

IPEA. **Brasil foi o país que mais ganhou com o Mercosul, indica estudo**. Notícias. [jun. 2007]. Entrevistador Janes Rocha. Valor Econômico, 2007

IPEA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In: IPEA. **Brasil: o Estado de uma nação**, Cap. 7, pp. 397-446, IPEA, Brasília, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estadonacao2006/cap7_politicas.pdf. Acesso em: 5 mar. 2010.

IPEADATA. **Base de dados**. Mercado de trabalho. Educação. Renda. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em: 12 ago. 2010.

IZERROUGENE, B. O desafio da Integração Social no Mercosul. **Revista PROLAM**. v. 1. 2009. Disponível em: http://www.usp.br/prolam/downloads/2008_2_6.pdf. Acesso em: 20 jan. 2011. pp. 100-112.

KERN, H; SCHUMANN, M. **Vers une professionnalisation du travail industriel**. Sociologie du Travail, n. 4. 1984.

LAMPREIA, L. F. Perspectivas da Globalização. [set/out 2000]. **Revista MERCOSUL** n. 64. 2000. Disponível em: http://www2.uol.com.br/revistadomercosul/pesquisa-public/mercopol/mercopol_64_destaque.htm. Acesso em: 5 dez. 2009.

LEITE, M. Reestruturação produtiva, novas tecnologias e novas formas de gestão da mão-de-obra. In: OLIVEIRA, C. (Org). **O mundo do trabalho, crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta/Campinas, 1994.

LEONARDI, R. **Convergence, Cohesion, and Integration in the European Union**. New York: St Martin's Press, 1995. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. *Estudo*, n. 005, 2006. Disponível em: <http://www.mercosur.int/>.

LESSA, E. M. G. os movimentos de pessoas na fronteira Brasil/Paraguai. In: MARTES, A. C. B; SPRANDEL, M. A. (orgs.). **Mercosul e as Migrações: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração**. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 2008. pp. 69-75.

LIMA, A. D; LOPES, F. A. M. **Construindo Diálogos Sociais**. Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas. v. 1. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005. (Coleção Qualificação Social e Profissional).

LORENTZ, Adriana Cláudia Melo. O Mercosul e a questão da supranacionalidade: o entendimento dos governos brasileiros no período de 1985 a 1998. **Revista de Pesquisa e Pós-graduação ERECHIM**. Rio Grande do Sul, Brasil, 2000. Disponível em: www.uri.br. Acesso em 20 dez. 2009.

MACHADO, L. R. S. Qualificação do trabalho e relações sociais. In: FIDALGO, F. S. (org.). **Gestão do Trabalho e Formação do Trabalhador**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1996. pp. 13-40.

MAGNOLI, D. Blocos regionais e globalização. In: _____. **Globalização, Estado nacional e espaço mundial**. São Paulo: Moderna, 1997. pp. 45-58. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/blocosregionalizacao.html>>. Acesso em: 5 dez 2009.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio r. Kothe. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**: como foram destituídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira: Mercosul**. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>>. Acesso em 20 jan. 2011.

MEC. **Portal do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MENDES, J. **A terceirização na área de atendimento telefônico em Curitiba**: análise da continuidade do taylorismo/fordismo no trabalho flexível dos call centers. 2005, 121f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

MERCOSUL. **Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul**. Montevideu, 15 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/normativa/decisoes/1997/mercosur-cmc-dec-no-19-97?searchterm=seguridade+social>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

MERCOSUL. **Declaração dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL na Conferência Regional de Emprego**. Buenos Aires, 2004.

MERCOSUL. **Declaração dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL**. Montevideu, 1991.

MERCOSUL. **Declaração dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL**. Montevideu, 2007.

MERCOSUL. **Declaração dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL**. Rio de Janeiro, 2008.

MERCOSUL. **Declaração dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL**. 2009.

MERCOSUL. **Ata da Reunião dos Ministros do Trabalho do MERCOSUL**. 2010a.

MERCOSUL. **Página Brasileira do MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 3 set. 2010b.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em 3 set. 2010.

MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL**. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/declaracoes/1998/declaracion-sociolaboral-del-mercosur/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania. Secretaria-Geral da Presidência da república, Assessoria para Assuntos Internacionais. Brasília, 2010.

MIDELFART-KNARVIK, K.; OVERMAN, H. Delocation and European integration: is structural spending justified? **Economic Policy**, v. 37, n. 35, p. 321-359, 2002. In: SECRETARIA DO MERCOSUL. Estudo, n. 005, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>.

MONTAÑO, C. **Microempresa da era da globalização**: uma abordagem histórico-crítica. 2 ed. São paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época. v. 69).

MORAES, E. L. **A experiência de transversalidade de Gênero e Raça no Plano Nacional de Qualificação – PNQ**. Igualdade de oportunidades – MTE. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

MORAES, E. L; GASSEN, G. V. **A transversalização das questões de gênero e raça nas ações de qualificação social e profissional**. Nota técnica. Mercado de trabalho. Brasília: Ipea: 2004. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2010.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Bolsa de Qualificação Profissional**. Brasília: MTE, SPPE, DES, CGSAP, 2009. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/seg_desemp/modalidades_bolsa.asp>. Acesso em: 10 jun. 2010.

MTE. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 9 mai. 2010.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2005.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação**. Termo de Referência. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnq/conheca.asp>>. Acesso em: 8 jun. 2010.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado**. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, F. **A Economia da Dependência Imperfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

PATARRA, N. L; BAENINGER, R. Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrópoles e Fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 21, n. 60. 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10706005>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

PINTO, G. A. **A máquina automotiva em suas partes**: um estudo das estratégias do capital nas autopeças em Campinas. 2007, 598f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Capinas, 2007.

PIORE, M; SABEL, C. **The second industrial devide**: possibilities for prosperity. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

PLANFOR. Plano Nacional de Educação Profissional. **Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional**: Nacionais, Estaduais, Emergenciais. Brasília, 1996.

PLANO NACIONAL DE EMPREGO E TRABALHO DECENTE. **Cartilha do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. Brasília, 2010.

PNQ. **Bases de uma nova política pública de qualificação**. 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnq/conheca_base.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2010.

POCHMANN, M. **A Década dos Mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010 (Brasil em debate, v. 2).

POCHMANN, M. **Rumos da política do trabalho no Brasil**. In: SILVA, M. O. da S; YAZBEK, M. C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 2 ed. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008.

REDAÇÃO DA REDE BRASIL ATUAL. Haddad defende maior integração na área educacional entre países do MERCOSUL. 26 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/educacao/2010/11/haddad-defende-maior-integracao-na-area-educacional-entre-paises-do-mercosul>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

RIBAS, L. F. **Suspensão do Contrato de Trabalho para Qualificação Profissional**: Uma alternativa para empregados e empregadores em momentos de crise. São Paulo: LTr, 2009.

RIGBY, M; SANCHIS, E. O conceito de qualificação e a sua construção social. **Revista Européia de Formação Profissional**. v. 1. n. 37. 2006. pp. 24-36.

SALM, C. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. **Economia e trabalho**: textos básicos. Campinas: UNICAMP, IE, 1998.

SANTOS, B. S. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, C. P. A Construção de Políticas Públicas Regionais: Trabalho e Previdência Social. In: MARTES, A. C. B; SPRANDEL, M. A. (orgs.). **Mercosul e as Migrações**: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 2008. pp. 86-8.

SILVA, M. G. da; NOGUEIRA, V. M. R. Brasiguaios: a dupla desigualdade na região da fronteira. In: COSTA, L. C. (org). **Estado e Democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008, pp. 153-172.

SINGER, P. **A Formação da Classe operária**: o que é classe operária?: a classe operária no Brasil. 2 ed. São Paulo: Atual; Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1985. (Discutindo a história).

SOUZA, A. M; OLIVEIRA, I. T. M; GONÇALVES, S, S. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Texto para Discussão N. 1477. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, mar. 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2010.

SOUZA, M. M. P; CARRIERI, A. P; PINHEIRO, D. C. Da qualificação à competência profissional: uma discussão das mudanças sobre as relações de trabalho no contexto brasileiro. **Revista ANGRAD**. v. 10. n. 2. Abr. maio. jun. 2009. pp.97-115.

SPRANDEL, M. A. Os Movimentos de Pessoas na Fronteira Brasil / Paraguai. **Mercosul e as Migrações**: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 2008. pp. 52-7.

TARTUCE, G. L. B. P. **Tensões e intenções na transição escola-trabalho: um estudo das vivências e percepções de jovens sobre os processos de qualificação profissional e (re)inserção no mercado de trabalho na cidade de São Paulo**. 2007, 441f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31012008-105554/pt-br.php>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

TUMA JUNIOR, R. Os movimentos de pessoas na fronteira Brasil/Paraguai. In: MARTES, A. C. B; SPRANDEL, M. A. (orgs.). **Mercosul e as Migrações**: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 2008. pp. 57-63.

VIGEVANI, T. **Mercosul**: impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

VIGEVANI, T; VEIGA, J. P. **Mercosul**: interesses e mobilização sindical. In: Processos de integração regional e a sociedade: O Sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. (Vários organizadores). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996. pp. 223-248.

APÊNDICE – Listas de documentos

DECLARAÇÕES DE MINISTROS DO TRABALHO

Data	Assunto	Qualificação Profissional	Fonte
Montevideu, 9 de maio de 1991	Tratado de Assunção	Cooperação dos Estados para o conhecimento recíproco dos regimes vinculados ao emprego, seguridade social, formação profissional e relações individuais e coletivas de trabalho	Secretaria Mercosul
Buenos Aires, 23 de maio de 2002	Subsídios Agrícolas	-	Secretaria Mercosul
Buenos Aires, 16 de Abril de 2004	Conferência Regional de Emprego	- Políticas de reinserção laboral dos desempregados, contribuindo para aumento de sua empregabilidade - Formação profissional relacionada às políticas voltadas para micro e pequenas empresas - Promoção de sistemas de formação profissional em articulação com políticas de educação - Investimento em formação profissional	MTE Secretaria Mercosul
Montevideu, 26 de novembro de 2007		- Igualdade de oportunidades para homens e mulheres relacionada à qualificação e outras políticas - Promoção de sistemas de formação profissional em articulação com políticas de educação - Formação profissional relacionada às políticas voltadas para micro e pequenas empresas	MTE
Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2008		- Articulação da qualificação profissional com as políticas de emprego, educação e com a política econômica - Ampliação do investimento público e privado na qualificação - Qualificação profissional e certificação de competências relacionadas ao tema da circulação de trabalhadores - Processo de revisão da declaração Sociolaboral do Mercosul	MTE
2009	Preservação do emprego frente à crise	Programas de emprego para grupos vulneráveis, especialmente jovens, a partir da formação profissional	MTE
2010		Impulsionar a formação profissional e a certificação de competências	MTE

RECOMENDAÇÕES FÓRUM CONSULTIVO ECONÔMICO E SOCIAL – FCES

Data	Assunto	Fonte
1997 - 2004	Resumo dos principais pontos de várias recomendações	CCSCS
Montevideu, 10 de dezembro de 2003	Recomendação 01/03: Programa para la Consolidacion de la Union Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Comun “Objetivo 2006	CCSCS
Buenos Aires, 25 de junho de 2004	Recomendação 01/04: Negociaciones MERCOSUR – Unión Europea	CCSCS
2005	Recomendação 01/05: La Ronda de Doha de la OMC	CCSCS
Buenos Aires, 15 de junho de 2010	Carta del FCES al GMC	CCSCS

ATAS CODEFAT

Data	Mercosul	Fonte
4 de agosto de 1995	Contratação de estudo sobre o impacto do Mercosul no emprego	MTE
14 de setembro de 1995	Apresentação da metodologia que seria utilizada no estudo sobre os impactos do Mercosul no emprego	MTE
18 de outubro de 1995	Termo de referência para a contratação do estudo	MTE
23 de setembro de 1998	Entrega do documento referente ao estudo sobre "O impacto do MERCOSUL referente ao Emprego Setorial no Brasil", elaborado pelo Departamento de Economia da PUC/RJ, para análise prévia pelos conselheiros	MTE
20 outubro 1998	Apresentação dos resultados da pesquisa	MTE
3 de maio de 2000	Estatuto da microempresa conforme os parâmetros do Mercosul	MTE

**TERMO DE RESPONSABILIDADE
DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ÉTICO COM A
ORIGINALIDADE CIENTÍFICO-INTELECTUAL**

Responsabilizo-me pela redação do trabalho de Projeto de Pesquisa, sob o título POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL, atestando que todos os trechos que tenham sido transcritos de outros documentos (publicados ou não) e que não sejam de minha exclusiva autoria estão citados entre aspas e está identificada a fonte e a página de que foram extraídas (se transcrito literalmente) ou somente indicadas fonte e ano (se utilizada a idéia do autor citado), conforme normas e padrões ABNT vigentes.

Declaro, ainda, ter pleno conhecimento de que posso ser responsabilizado legalmente caso infrinja tais disposições.

Ponta Grossa, 25 de fevereiro de 2011.

Karla Beatriz Roesler da Silva
RA 30910903