

EMPREGO E QUALIFICAÇÃO NO BRASIL DOS ANOS 90¹

*Claudio Salvadori Dedecca**

Este ensaio analisa a questão da qualificação no mercado de trabalho brasileiro, suas perspectivas e seus condicionantes para os programas atuais de formação profissional. Ao longo dessa década, a questão da qualificação da força de trabalho tem ganho realce no desenho das políticas públicas e no discurso dos atores sociais, bem como tem sido objeto de programas específicos, organizados a partir de um fundo público (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Grandes esperanças e recursos têm sido destinados a esses programas. Muitas vezes associa-se o problema de emprego aos problemas de qualificação da força de trabalho, imputando a esse perfil desfavorável as mazelas do desemprego e da precariedade do mercado de trabalho nacional.

Para aqueles que participam com maior distanciamento desse debate, pode-se ter a impressão que o desemprego decorre da má qualificação do trabalhador brasileiro em um contexto de reorganização econômica da base produtiva nacional em um mundo globalizado. A situação de desemprego é, assim, explicada pela reestruturação produtiva e pelas frágeis condições de empregabilidade do trabalhador brasileiro. Transfere-se para esse a responsabilidade de estar desempregado e de resolver essa situação desfavorável.

Esse ensaio objetiva problematizar essa visão pretensamente meridiana sobre o problema do emprego e da qualificação, buscando apontar a complexidade desse debate em um mercado de trabalho pouco estruturado e organizado historicamente, carente de políticas de emprego mais consistente e de um padrão de negociação coletiva que valorizasse a qualificação da força de trabalho. Ele está estruturado em quatro partes.

Na primeira, procura-se situar a questão da qualificação nos países desenvolvidos como um peça chave da estruturação dos mercados de trabalho e das relações de trabalho, durante os anos de crescimento. Ainda nessa sessão, se explorará como o questionamento desse padrão de relações sociais abre espaço para o debate sobre competências do trabalhador, que exigiu mudanças importantes no sistema de relações de trabalho naqueles países. Na segunda parte busca-se explicitar a especificidade do processo de industrialização brasileira que, em um ambiente predominantemente autoritário, não contou com o fortalecimento dos mecanismos de negociação coletiva e, em consequência, não induziu um movimento de qualificação da força de trabalho nacional. Na terceira parte analisa-se como a reorganização econômica brasileira, nos anos 90, afetou o emprego e colocou em debate o problema da qualificação como fator importante para a performance da estrutura produtiva. Detalha-se, nesse momento, como o comportamento das empresas diverge desse discurso, na medida em que essas promovem uma contração de seu nível de emprego contrária à presença de qualquer política de gestão de mão de obra que pudesse ter como preocupação a qualificação do trabalhador. Finalmente, analisa-se os propósitos do Plano Nacional de Formação Profissional - Planfor, confrontando seus resultados e objetivos em relação ao debate da qualificação, à ação das empresas e às orientações econômicas do Estado Nacional.

Espera-se que esse esforço analítico possa subsidiar o debate sobre as políticas de emprego e formação profissional e minimizar, se possível, as angústias daqueles que hoje estão no *front* dessas políticas.

*Professor e Pesquisador, Instituto de Economia e Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, Unicamp; e Presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, Abet (1997-1999).

¹ Esse ensaio foi produzido originalmente como material didático para o *Projeto de Capacitação de Gestores de Políticas Públicas*, Convênio Seter/Df-Unicamp/Ie/Cesit.

1 Qualificação e competência

No período recente, tem se falado muito sobre qualificação. As transformações produtivas e os novos condicionantes da competitividade são correntemente associados à necessidade de reconfiguração do conhecimento da força de trabalho. Apesar da recorrência do discurso, são poucas as análises que explicitam o que se entende por qualificação, em outras palavras: o que é qualificação?

Em termos gerais, existe o costume de identificar qualificação aos requisitos do posto de trabalho, como se houvessem características a ele inerentes. Assim, relaciona-se a difusão dos equipamentos informatizados e flexíveis à supostas novas necessidades de qualificação da força de trabalho, no sentido da sua capacidade adaptativa ao ambiente produtivo que se consolida. Deduz-se, portanto, os requerimentos de qualificação da força de trabalho das condições técnicas.

Apesar da aparente nitidez dessa proposição, ela é totalmente incorreta. A qualificação da força de trabalho, de maneira inquestionável, é condicionada pela base técnica, mas seu fundamento decorre da forma como é estruturado o processo de trabalho. Isto é, como se organizam as máquinas e os homens em uma base produtiva. E essa organização é determinada pelas instituições (Estado, representação patronal (empresas) e sindicatos (empresas)), pelas relações que essas estabelecem entre si e pelas regras e normas que entre elas são pactuadas.

No pós-guerra, os acordos coletivos tiveram um papel fundamental na estruturação do processo de trabalho e, por conseqüência, na determinação da qualificação da força de trabalho. Esses acordos, em alguns países, se amparavam em um sistema de leis que fazia a regulação básica da relação de trabalho (p.e., França, Itália, Suécia...), enquanto em outros eles se realizavam autonomamente (Estados Unidos e Reino Unido). Enquanto na França eles determinavam a *qualification du travail*, nos Estados Unidos eles eram relacionados a *job evaluation* (Dadoy, 1991).

Apesar da associação direta do termo em francês à questão da qualificação, é maior a precisão da sua versão em inglês. De fato, os acordos coletivos avaliavam os requerimentos que demandava cada posto de trabalho, definindo os critérios de qualificação relacionados a cada um deles. Essas determinações se expressavam na construção de uma estrutura de ocupações, que vinculava cada uma delas a um conjunto de funções e tarefas e a uma formação profissional (formal ou não) específica (Eyraud *et al.*, 1994).

Essa situação genérica encontra-se ilustrada no Esquema 1. Cada posto de trabalho (PT) era associado a uma ocupação (OC) e a um nível ocupacional (NO). Em geral, os novos trabalhadores eram incorporados levando-se em conta sua formação profissional e os requerimentos do posto de trabalho e alocados nos níveis ocupacionais inferiores. A título de exemplo, tomemos o exemplo de um fresador com 10 anos de experiência. Se o acordo coletivo considerava que esse trabalhador deveria ser enquadrado na OC³ e no NO³, ele seria classificado no PT^{3,3}. Normalmente, os acordos coletivos determinavam ainda o salário básico da estrutura (correspondente ao PT^{1,1}) e as diferenças salariais entre ocupações e níveis ocupacionais, bem como os critérios para progressão vertical e horizontal.

Esquema 1
Estrutura de Ocupações

	NO ⁵	NO ⁴	NO ³	NO ²	NO ¹
OC ⁴	PT ^{4,5}	PT ^{4,4}	PT ^{4,3}	PT ^{4,2}	PT ^{4,1}
OC ³	PT ^{3,5}	PT ^{3,4}	PT ^{3,3}	PT ^{3,2}	PT ^{3,1}
OC ²	PT ^{2,5}	PT ^{2,4}	PT ^{2,3}	PT ^{2,2}	PT ^{2,1}
OC ¹	PT ^{1,5}	PT ^{1,4}	PT ^{1,3}	PT ^{1,2}	PT ^{1,1}

OC: Ocupações; NO: Nível Ocupacional; PT: Posto de Trabalho.

A qualificação aparecia, portanto, como resultado da democratização do processo de trabalho, via a estruturação de sistemas nacionais de relações de trabalho que faziam o controle social sobre o uso privado da força de trabalho pelas empresas.

Nos países desenvolvidos, nos anos 50 e 60, vão se estabelecendo políticas públicas de formação de mão de obra com o objetivo de favorecer a inserção profissional da força de trabalho. Nesse contexto, o debate sobre qualificação era bastante claro, pois tratava de atuar positivamente sobre a formação profissional de um trabalhador. O controle social realizado pelas instituições políticas que regulavam o mercado de trabalho permitia conhecer as qualificações mais demandadas pelo mercado de trabalho, tornando possível a execução de políticas públicas orientadas para determinadas qualificações e voltadas para certos segmentos da força de trabalho. É nesse ambiente de progressiva regulação da alocação de força de trabalho é que vai se consolidando as políticas públicas de formação profissional e as propostas de ensino técnico.

Esse movimento passou a ser contestado a partir da segunda metade dos anos 70, quando a crise e a reestruturação produtiva começaram a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, no sentido de flexibilizar o uso do trabalho no processo produtivo. A flexibilização requeria uma maior liberdade na alocação de trabalho pela empresa. A situação econômica impunha alterações nas decisões de produção que induzia, de maneira mais recorrente, mudanças no processo de trabalho e que impediam a estabilidade ocupacional do trabalhador. Como parte desse movimento, vai surgindo um novo discurso que não mais privilegia a qualificação do trabalhador, mas suas competências.

Esse discurso reflete a tendência de flexibilização das relações de trabalho, caracterizada pela perda de espaço da regulação pública para aquela que se realizada nos espaços privados das empresas. No novo contexto econômico, fortemente instável, considera-se fundamental que as empresas possuam capacidade de reorganizar rapidamente o processo de trabalho e, por consequência, as funções e tarefas que cada trabalhador realiza. Essa flexibilidade no espaço produtivo requer que o trabalhador tenha competências adequadas que minimizem os custos incorridos com as mudanças entre postos de trabalho (Voos, 1994). Dilui-se, portanto, a noção de qualificação, na medida que essa decorria de um controle social do uso do trabalho que explicitava as ocupações, os níveis ocupacionais e os postos de trabalho, e cria-se espaço para uma noção de competência, que se constrói no espaço interno da empresa como parte de seu processo de reorganização produtiva sistemática.

Em consequência abandona-se a necessidade de um processo de formação profissional específico por um outro de caráter mais genérico, não relacionado, normalmente, às exigências do posto de trabalho, mas às características da gestão do processo produtivo, que procura recrutar a força de trabalho com competências complexas como forma de reduzir as inseguranças no processo produtivo, mesmo que esse não as exija. Em decorrência, as empresas passam a procurar força de trabalho com um maior nível de "qualificação" para funções pouco complexas. Esse processo coloca em xeque o padrão anterior de contrato coletivo de trabalho, que reduzia a liberdade das empresas em alocar trabalho no processo produtivo, bem como os sistemas públicos de formação profissional. Simultaneamente, as empresas passam a reivindicar o direito à formação privada de seus trabalhadores e o fim das contribuições dirigidas a esse fim que fazem ao Estado.

As novas condições de organização do processo de trabalho devem ser acompanhadas por um novo padrão de relações de trabalho, agora mais dirigido às necessidades das empresas. Por outro lado, o novo padrão de relações de trabalho é visto como uma peça fundamental para a superação do problema do desemprego neste final de século. As políticas educacionais e de formação profissional devem se adequar aos novos tempos, permitindo *desenvolver uma relação mais fluída entre aprendizagem e trabalho pelo provimento de várias combinações de trabalho (tempo completo ou parcial), treinamento e educação disponíveis nas empresas, nas escolas e nas instituições*

terciárias, depois de um período de educação em tempo completo (Ocde, 1996, p. 16). Ainda segundo essa instituição, a incapacidade de muitas sociedades da Ocde de se adaptar suficientemente rápido às mudanças estruturais tem evidenciado graves consequências sociais e econômicas, incluindo um alto e persistente desemprego e uma polarização social...Essas tendências têm evidenciado a crescente importância das qualificações e competências na determinação do emprego e das remunerações futuras e têm apontado para um novo papel que as políticas de incremento das qualificações da força de trabalho devem cumprir na estratégia de criação de empregos (Ocde, 1996, p. 15).

**Tabela 1 - Porcentagem dos Gastos Públicos com Formação, Treinamento
Criação direta de empregos e subsídios no Produto Interno Bruto
Países Selecionados**

	Formação e intermediação	Criação direta de em- pregos e subsídios	Total
Estados Unidos (1991-92)	0,08	0,01	0,09
Alemanha (1992)	0,59	0,52	1,10
Suécia (1992-93)	0,99	0,46	1,45
Reino Unido (1992-93)	0,18	0,02	0,20
França (1991)	0,35	0,11	0,46
Itália (1991)			
Japão (1990-91)	0,03	0,07	0,10

Fonte: L.Mishel & J.Schmitt, *Beware the US model, jobs and wage in a deregulated economy*, Economic Policy Institute, Washington, 1995.

Nos países desenvolvidos, essas políticas vêm sendo reformuladas no sentido de adequá-las ao novo contexto produtivo. Em geral, os governos acenam com uma troca entre maior flexibilidade nas relações de trabalho e maiores investimentos com educação e treinamento da força de trabalho. As mudanças nas relações de trabalho foram implementadas e os sistemas de educação e formação profissional reestruturados, sem se observar, no entanto, um investimento ponderável com esse último (Dedecca, 1997). As informações da Tabela 1 mostram que, em geral, os países desenvolvidos gastam pouco com programas de formação da força de trabalho. No caso da Suécia, país que destina o maior volume de recursos a esses programas, constata-se que, aproximadamente, 1% do PIB eram destinados à formação e intermediação de força de trabalho.

O volume limitado de recursos utilizados se reflete no caráter limitado da cobertura desses programas em relação à população desempregada (Tabela 2). Em 1994, somente 14% dos desempregados americanos haviam passado por algum programa de formação profissional, 16% na Alemanha, 35% na França e 6% no Reino Unido. A cobertura desses programas é justamente menor para os segmentos de trabalhadores com níveis educacionais mais baixos, que deveriam ser privilegiados na execução desses programas.

**Tabela 2 - Porcentagem de população no sistema de formação profissional
no total da população desempregada (25 a 64 anos)**

Países Selecionados	Durante o período de 12 meses antes da pesquisa			Durante o período de 4 se- manas antes da pesquisa	
	Eua	Alemanha	França	Reino Unido	Itália
	1995	1994	1994	1994	1993
Educação Primária	6	8	14		
1o. ciclo	10	10	22	2	
2o. ciclo	11	19	38	7	
3o. ciclo não universitário	17	24	66	15	
3o. ciclo	24	21	75	14	
Total	14	16	35	6	1

Fonte: National Center for Education Statistics, Eua.

Por outro lado, esses países continuam convivendo, após 20 anos de políticas de flexibilização das relações de trabalho e de formação profissional, com uma parcela elevada de trabalhadores com uma baixa capacidade de análise de informações escritas. Novamente, a melhor posição é observada para a Suécia, que possuía, em 1994, quase 28% da força de trabalho nos dois níveis inferiores da escala de capacidade de análise de informações escritas.

2 Emprego e qualificação na industrialização brasileira

A industrialização brasileira, depois de 1930, constituiu-se em um paradigma dentre as experiências dos países em desenvolvimento. A partir da crise do complexo cafeeiro, o país percorreu um trajetória de industrialização acelerada, que o colocou como o país em desenvolvimento com a estrutura industrial mais complexa, no final dos anos 70.

O processo vigoroso de crescimento teve uma capacidade elevada de criação de novos empregos, em especial daqueles vinculados à indústria de transformação. Se por um lado, vislumbrava-se a criação de um volume ponderável de novos empregos, observava-se, por outro, que a industrialização promovia uma transformação da estrutura agrária e da produção agrícola que, na ausência de um projeto efetivo de reforma agrária, promovia uma forte concentração da propriedade rural com a transferência desproporcionalmente elevada de grandes contingentes de força de trabalho para o meio urbano.

Tabela 19 - Distribuição da População Ocupada por Grupos Ocupacionais segundo Capacidade para a Análise de Informações Escritas (1)
Países Selecionados, 1994

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4/5
Eua	20,7	25,9	32,4	21,1
Diretores e administração superior	3,7	14,1	36,6	45,6
técnicas	2,3	10,8	44,4	42,5
administrativas	10,6	31,7	35,5	22,1
Vendas e serviços	25,1	28,5	29,3	17,2
Operários Qualificados	28,7	31,5	28,9	10,9
Operadores de máquinas/montadores	30,4	30,9	27,5	11,2
Agrícolas	33,6	9,5	42,5	14,4
Alemanha	14,4	34,2	38	13,4
Diretores e administração superior	1,9	14,1	37,3	46,7
técnicas	1,7	15,4	51,6	31,3
administrativas	5,2	26,1	45,6	23,1
Vendas e serviços	5	25,2	44,5	25,3
Operários Qualificados	3,2	23,8	48,2	24,8
Operadores de máquinas/montadores	11,2	40,6	36	12,3
Agrícolas	17,6	27,2	38,5	16,7
Suécia	7,5	20,3	39,7	32,4
Diretores e administração superior	1,5	15,4	37	46,1
técnicas	3,5	15	41,5	40
administrativas	3,9	14,7	42,1	39,4
Vendas e serviços	7,3	21,4	39,8	31,5
Operários Qualificados	6,4	19,5	44	30
Operadores de máquinas/montadores	7,9	16,1	42	34
Agrícolas	8	26,5	39,1	26,4

Fonte: National Center for Education Statistics, Eua.

(1) Níveis relativos à capacidade individual de utilizar, interpretar e adaptar informações escritas.

A grande disponibilidade de força de trabalho explicou a recorrência da informalidade em nosso processo de desenvolvimento. Entretanto, essa extensa oferta de força de trabalho garantiu mão de obra a baixo custo para o processo de industrialização. Foram os contingentes recém chegados ao meio urbano que constituíram a base de trabalho para a Indústria de Transformação. As características educacionais desfavoráveis dessa força de trabalho não se constituíram em impedimento ao processo de desenvolvimento.

Se, por um lado, a industrialização permitia que um volume ponderável de força de trabalho fosse inserido nas atividades modernas, notava-se, por outro, que ela criava um mercado de trabalho desfavorável à ação política dos trabalhadores no sentido desses construírem, através da negociação coletiva, uma estrutura de ocupações, como apontado anteriormente para os países desenvolvidos. A impossibilidade da ação política foi reforçada pela repressão que governos autoritários (recorrentes no período do após 30) exerceram contra as organizações dos trabalhadores.

Consolidou-se, desse modo, um mercado de trabalho pouco estruturado associado a um sistema de relações de trabalho frágil, onde o poder de alocação do trabalho pelas empresas continuou sendo a regra dominante. Isto é, o processo de industrialização não foi acompanhado de um sistema social de controle do uso da força de trabalho pelas empresas. Essas mantiveram um poder irrestrito de alocação do trabalho em suas plantas produtivas, fazendo da ocupação um mero registro administrativo na carteira de trabalho que pouca relação guarda com as funções e tarefas efetivamente realizadas pelo trabalhador.

Nesse sentido, o padrão de relações de trabalho que se consolidou no processo de industrialização jamais foi acompanhado de uma estrutura de ocupações, como aquela exemplificada no Esquema 1. As grandes empresas organizavam, de maneira independente, suas próprias estruturas de ocupações, sem que essas fossem objeto de negociação ou instrumento para ação sindical contra atitudes arbitrárias no uso da força de trabalho. Escapava, portanto, desse processo a questão da qualificação da força de trabalho. Essa era tratada internamente às empresas e, para a formação de segmentos específicos de trabalhadores, existiam as escolas técnicas do Sistema S.

A existência de uma legislação extensa, organizada na Consolidação de Leis do Trabalho - CLT, pouco influenciava esse processo. A legislação voltava-se para o estabelecimento de direitos gerais para os trabalhadores e para realizar um enquadramento rígido e burocrático da atividade sindical, mas pouco contribuía para o desenvolvimento da prática da negociação coletiva e para a formalização das estruturas de ocupações setoriais. Consta-se, portanto, que a questão da qualificação esteve ausente do sistema nacional de relações de trabalho, apesar do perfil educacional desfavorável da força de trabalho.

A possibilidade de montar uma estrutura industrial complexa sem que a questão da qualificação fosse devidamente enfrentada reafirma a impossibilidade, anteriormente apontada, de deduzi-la das características da base produtiva ou técnica. A ausência de um sistema nacional de relações de trabalho que abrisse perspectivas de um maior controle social no uso da força de trabalho explica o papel limitado cumprido pela qualificação na estruturação do processo produtivo na fase de industrialização nacional. Ademais, esse papel limitado demandou relativamente menos a montagem de um sistema educacional que promovesse uma formação educacional e profissional adequada.

Constata-se, portanto, que, ao contrário da experiência dos países desenvolvidos, a industrialização brasileira não esteve associada a montagem de um sistema de relações de trabalho que tivesse na questão da qualificação um de seus eixos estruturantes. Se por um lado, a industrialização se processou com uma força de trabalho marcada por um perfil educacional desfavorável, ela não se traduziu, por outro, em um movimento de modernização das relações de trabalho e sociais no país (Siqueira Neto, 1994; e Barbosa de Oliveria, 1994). São esses os elementos que hoje condicionam o debate sobre qualificação e competência frente a reestruturação da base produtiva com acirramento da concorrência externa, explicada pela abrupta abertura da economia brasileira nos anos 90.

3 Abertura econômica, emprego e qualificação

Os anos 90 representam um momento de ruptura com a trajetória de desenvolvimento que havia possibilitado a industrialização do país depois de 1930. A orientação centrada na organização de um sistema industrial complexo voltado para o mercado externo dá lugar a uma outra que busca privilegiar os setores com maiores vantagens competitivas no mercado externo em detrimento de uma estrutura mais integrada e complexa no espaço nacional. Essa política tomou a abertura externa como o principal instrumento de modernização e racionalização da base produtiva local, provocando um rápido ajuste das estruturas produtivas e ocupacionais nos primeiros anos da década.

Os efeitos da nova política econômica sobre o emprego foram desastrosos. No período 1989-93, 1,3 milhão de empregos formais foram eliminados pelas empresas, sendo que aquelas com mais de 50 empregados queimaram 1,5 milhão de postos de trabalho. 1,1 milhão de postos foram perdidos na Região Sudeste e 126 mil na Região Nordeste. Entretanto, a redução relativa do emprego na Indústria de Transformação foi semelhante em ambas as regiões, sinalizando um fenômeno de racionalização produtiva que não se concentrou na região de maior industrialização.

Tabela 4

Evolução do nível de emprego total e nas empresas com mais de 50 empregados por setor de atividade

Período: 1989 e 1993

Brasil, Nordeste e Sudeste

	1989			1993			Índice 1989=100		
	BRASIL	NE	SE	BRASIL	NE	SE	BRASIL	NE	SE
Ind. Transf.	6.016.649	641.490	3.877.406	4.724.107	468.193	2.960.609	78,5	73,0	76,4
C.Civil	332.844	66.680	164.594	327.112	61.963	174.124	98,3	92,9	105,8
Comércio	3.134.177	424.424	1.818.871	2.709.699	364.628	1.582.625	86,5	85,9	87,0
Serviços	7.168.136	966.564	4.393.448	6.229.322	892.064	3.734.732	86,9	92,3	85,0
Adm Pública	4.959.223	1.237.748	2.205.352	4.543.386	1.196.183	2.108.679	91,6	96,6	95,6
Total	24.484.655	3.724.020	13.977.754	23.163.145	3.598.122	12.887.752	94,6	96,6	92,2
<i>Mais de 50</i>									
Ind. Transf.	4.763.588	540.237	3.082.185	3.569.130	373.285	2.249.341	74,9	69,1	73,0
C.Civil	294.252	61.022	143.049	287.908	55.833	154.945	97,8	91,5	108,3
Comércio	1.030.065	151.337	596.277	727.430	107.418	432.895	70,6	71,0	72,6
Serviços	4.769.759	680.484	2.945.689	3.935.342	601.512	2.382.175	82,5	88,4	80,9
Adm Pública	4.909.662	1.224.625	2.187.481	4.505.269	1.186.440	2.093.955	91,8	96,9	95,7
Total	17.559.589	2.937.667	9.952.692	16.042.861	2.775.448	8.819.338	91,4	94,5	88,6

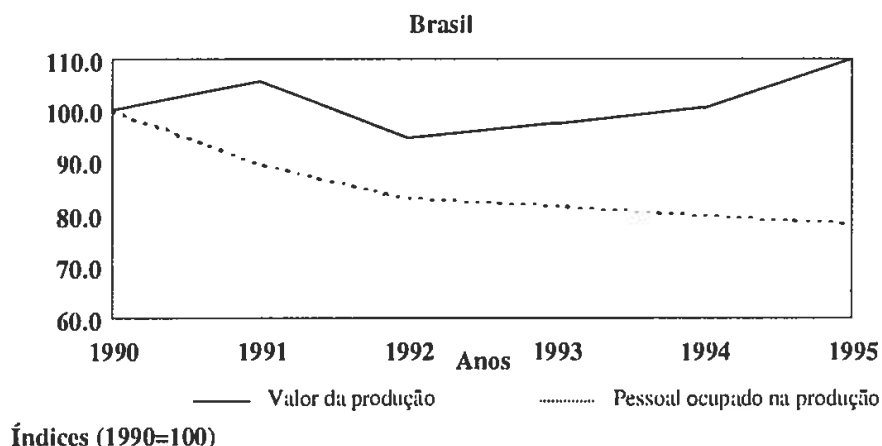
Fonte: RAIS, Mtb, 1989 e 1993 - Tabulações próprias.

O ajuste do mercado formal de trabalho nada mais expressa que os efeitos da racionalização produtiva em uma situação de recessão intensa. A abertura econômica rompeu uma longa trajetória de industrialização voltada para o mercado interno e as expectativas das empresas sobre uma recomposição significativa de seu nível de atividade em um provável contexto de recuperação econômicas. Essas entenderam a mudança da política econômica como um sinal de novos tempos, onde a sobrevivência empresarial passou a depender da gestão de uma estrutura produtiva mais enxuta, menos complexa e menos integrada. Assim, os investimentos em modernização e redução de custos predominaram no processo de reorganização econômica (Cni/Cepal, 1997), consolidando uma capacidade produtiva e um volume de emprego de menores dimensões.

Os efeitos negativos da reorganização econômica sobre o desempenho futuro do emprego formal são visíveis. A recuperação da economia brasileira em 1993-95 não permitiu a recomposição do nível de emprego. No caso do setor industrial, a elevação da produção industrial foi acompanhada da redução do nível de emprego (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Evolução do Produto Industrial e do Pessoal Ocupado na Indústria de Transformação
Brasil, 1990-95



O comportamento desfavorável desse explica-se pelo padrão de reorganização econômica. Essa realiza-se preponderantemente como racionalização da estrutura empresarial e produtiva, marcada por decisões de externalização (terceirização) de produção e serviços, de focalização da atividade econômica com redução da capacidade produtiva final e de modernização tecnológica e organizacional pontual. Como mostra estudo recente sobre capacitação e gestão de mão de obra nas principais empresas exportadoras de alguns países da América Latina², somente 46% das empresas do setor metal-mecânico administram controle estatístico de qualidade (CEP), 38% possuem just-in-time, 46% promovem a melhoria contínua (Kaizen) e 27% possuem células de produção (Abramo, 1997).

Esse caráter particular da reorganização produtiva torna-se ainda mais visível quando se analisa as mudanças na organização do trabalho. Segundo o estudo, esse processo provoca, no período 1993-97, uma simplificação das tarefas em 60% das empresas da metal mecânica, a ampliação de tarefas em 35% delas e a rotação em 48% (Abramo, 1997). Por outro lado, somente 15% das empresas consideram a organização do trabalho e a gestão de recursos humanos como áreas prioritárias para melhoria da qualidade do processo de produção (Abramo, 1997). Mesmo assim, as empresas consideram que *os principais problemas relativos à qualificação da mão de obra...eram as dificuldades dos trabalhadores em tomar iniciativas e em assumir novas responsabilidades* (Abramo, 1997). Entretanto, apenas 30% das empresas empreendem alguma negociação sobre a mudança tecnológica e organizacional com os sindicatos (Abramo, 1997).

Em suma, pode-se afirmar que mudanças no processo produtivo têm sido pouco frequentes. Essas parecem ser impulsionadas pelos riscos impostos pela política econômica, que expõe a base produtiva nacional a uma concorrência externa, cujo poder destrutivo é reforçado pelas políticas de valorização do Real e de taxas de juros elevadíssimas (Cni/Cepal, 1997).

A redução acentuada do nível de emprego foi acompanhada de mudanças mais modestas em sua estrutura (Tabela 5). A estabilidade da estrutura ocupacional é visível quando se analisam as informações para as empresas com mais de 50 empregados da Indústria de Transformação, consideradas como palco privilegiado do processo de re-

² Os estudos analisaram as principais empresas exportadoras nos setores metal mecânico e alimentar da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México.

organização econômica. Tanto no Sudeste como no Nordeste, foram pequenas as alterações na estrutura setorial de ocupações segundo posição na produção e grau de escolaridade. Observa-se, entretanto, uma perda de participação da força de trabalho analfabeta ou com o primeiro grau incompleto em favor daquela com níveis de escolaridade mais elevados.

Tabela 5

Distribuição do emprego nas empresas com mais de 50 empregados segundo escolaridade
Indústria de Transformação
Nordeste e Sudeste, 1989/93

		1989				1993			
		Planejamento	Execução	Apoio	Total	Planejamento	Execução	Apoio	Total
Nordeste	Total	3,3	75,6	13,2	100,0	4,2	76,9	15,3	100,0
	Analfabeto	0,1	12,8	0,4	14,0	0,1	11,8	0,5	12,8
	1o. Gr. Incompl	0,5	45,8	5,9	55,8	0,7	43,9	6,6	53,3
	2o. Gr. Incompl	0,3	10,1	3,3	14,5	0,4	12,1	3,5	16,5
	Sup. Incompl.	1,0	6,0	3,4	11,0	1,3	8,1	4,3	14,1
	Superior	1,4	0,6	0,3	2,4	1,7	0,7	0,4	2,9
Sudeste	Total	5,1	74,3	16,1	100,0	5,7	75,1	16,8	100,0
	Analfabeto	0,0	1,5	0,2	1,9	0,0	1,3	0,2	1,6
	1o. Gr. Incompl	0,6	50,6	7,4	60,9	0,5	46,0	7,0	54,5
	2o. Gr. Incompl	0,5	14,2	4,4	19,9	0,5	16,8	4,6	22,4
	Sup. Incompl	1,3	6,5	3,4	11,8	1,5	8,6	3,9	14,4
	Superior	2,7	1,2	0,7	4,9	3,1	1,6	0,9	5,8

Fonte: RAIS, Mtb, 1989 e 1993 - Tabulações próprias.

Merece destaque, contudo, o fato da melhoria do perfil educacional ter sido produzida por uma contração generalizada do nível de emprego da Indústria de Transformação, seja por posição na produção, seja por nível educacional (Tabela 6). Mais relevante que a adoção de possíveis novas formas de gestão de mão de obra pelas empresas, foi a contração generalizada do nível de emprego industrial para todos os segmentos da força de trabalho. Essa tendência é coerente com os resultados, apresentados anteriormente, produzidos no estudo sobre as principais empresas exportadoras do setor metal mecânico, que apontam para a pouca importância dada pelas empresas à gestão de mão de obra (Abramo, 1997).

Tabela 6

Índice do emprego nas empresas com mais de 50 empregados segundo escolaridade
Indústria de Transformação
Nordeste e Sudeste, 1989/93

	Base 1989=100					
	Nordeste			Sudeste		
	Execução	Apoio	Total	Execução	Apoio	Total
Total	70,3	79,8	69,1	73,8	76,2	73,0
Analfabeto	63,6	82,4	63,4	62,0	74,3	60,8
1o. Gr. Incompl	66,2	77,9	66,0	66,3	69,1	65,4
2o. Gr. Incompl	82,8	73,1	78,8	86,5	76,6	82,4
Sup. Incompl	92,9	87,8	88,3	97,0	83,9	89,5
Superior	84,5	102,6	82,9	93,5	98,3	86,2

Fonte: RAIS, Mtb, 1989 e 1993 - Tabulações próprias.

A melhoria do perfil educacional reflete uma ação seletiva por parte das empresas na contratação de força de trabalho. A debilidade das condições de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro - caracterizada pelo elevado desemprego e pela

informalidade - e a ausência de perspectivas sobre uma possível recomposição do nível de emprego fortalecem o poder de contratação das empresas, que aproveitam da grande disponibilidade de força de trabalho para atuarem de maneira discriminatória no mercado de trabalho, optando por recrutar, quando necessário, os trabalhadores com melhor nível educacional e de qualificação e, em consequência, por reduzir os custos de adaptação e treinamento desse trabalhador.

Contudo, o maior do poder de contratação das empresas não tem sido tão importante para a seleção de novos trabalhadores, face a não recomposição do nível de emprego. Ele tem contribuído principalmente para a redução dos conflitos criados pelo ajuste de suas estruturas ocupacionais². A contração do nível de emprego industrial, entre 1989-93, levou a uma melhoria do nível educacional, ao mesmo tempo que elevou o tempo de serviço dos trabalhadores restantes (Dedecca, Rosandiski, 1997). Esse movimento mostra que as empresas vêm adotando uma postura seletiva em relação à sua força de trabalho, optando por manter aqueles trabalhadores com melhor nível de qualificação e com maior estabilidade no emprego. Minimizam desse modo os custos de contratação de força de trabalho, sem incorrer em elevações no custo salarial dos trabalhadores restantes, devido a fragilidade dos sindicatos em negociar aumentos salariais em um contexto de baixo nível de emprego.

Essas condições favoráveis à contratação pelas empresas torna-se ainda mais visível se considerado o peso do emprego formalizado no total da população ocupada não agrícola - Tabela 7. Pode-se observar que o emprego assalariado com carteira em estabelecimentos com mais de 5 empregados correspondia a 16,2% na Região Nordeste e a 32,9% na Região Sudeste. Se somado esse emprego àquele do setor público, chega-se a um núcleo de emprego formalizado não agrícola de 35% para o Nordeste e 45% para o Sudeste³. O peso relativamente pequeno do emprego formalizado constitui um fator estrutural que enfraquece, de maneira sistemática, o poder de negociação dos sindicatos. A fragilidade do poder sindical é reforçada no contexto atual de baixo nível de emprego, abrindo espaço para que as empresas atuem seletivamente na contratação de trabalho.

Se do ponto de vista do segmento formalizado do mercado de trabalho não agrícola não se verifica uma postura empresarial que privilegie a gestão de mão de obra no sentido de sua qualificação, pode-se afirmar que tais avanços se tornam ainda mais difíceis para os outros segmentos da força de trabalho.

De acordo com a Tabela 7, 77% e 63% dos trabalhadores por conta própria das Regiões Nordeste e Sudeste não possuem o primeiro grau completo. Perfis de escolaridade tão desfavoráveis são encontrados para os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, em especial daqueles vinculados a estabelecimentos com menos de 5 empregados. Frente a essa estrutura ocupacional não agrícola, pode-se afirmar que a redução do emprego formalizado, ao atingir todos os segmentos da força de trabalho independentemente do seu grau de escolaridade, tende a agravar sua precariedade ao ampliar as formas de trabalho mais instáveis e menos protegidas e, entre essas, aquela parcela com níveis educacionais mais baixos.

Pode-se dizer, em termos mais objetivos, que a reprodução do movimento de contração do segmento formalizado continuará induzindo um crescimento dos segmen-

² Os programas de demissão voluntária acordados entre empresas e sindicatos exemplificam claramente o maior poder de contratação das empresas, na medida que os sindicatos aceitam ser inevitável a redução do nível de emprego, exigindo somente a adoção de critérios que minimizem os custos da demissão para os trabalhadores.

³ Em geral, considera-se como pertencente ao setor formalizado da economia os segmentos de trabalhadores vinculados à atividade pública e dos assalariados com carteira de trabalho assinada em estabelecimentos minimamente organizados administrativamente (isto é, com mais de 5 empregados).

tos mais débeis do mercado de trabalho não agrícola, que no conjunto das regiões Nordeste e Sudeste representam 20% ou, em termo absolutos, 8 milhões de trabalhadores.

Tabela 7
Distribuição da População Ocupada em Atividades Não Agrícolas por Posição na Ocupação e Grau de Escolaridade
Nordeste e Sudeste, 1995

	Nordeste					Sudeste				
	Total	1o. Gr. Inc	2o. Gr. Inc	Sup. Inc	Superior	Total	1o. Gr. Inc	2o. Gr. Inc	Sup. Inc	Superior
conta própria com rendimento	26,6	31,7	23,2	15,4	9,8	19,3	22,7	17,2	14,1	14,5
empregado até 5 com carteira	2,2	1,9	3,2	2,9	0,4	3,9	3,7	5,4	4,3	1,8
empregado até 5 sem carteira	9,0	11,2	8,3	4,0	0,8	6,4	8,1	6,7	3,7	1,2
empregado mais de 5 com carteira	16,2	12,9	23,1	23,8	14,0	32,9	30,6	40,3	35,3	27,2
empregado mais de 5 sem carteira	6,7	7,5	6,1	5,2	2,8	5,7	6,5	6,0	4,3	3,1
empregador	2,9	1,7	2,8	5,7	9,3	4,4	2,6	3,8	6,4	12,2
emprego público	19,0	11,1	20,1	36,0	56,6	12,3	6,0	9,9	22,3	32,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
conta própria com rendimento	100,0	77,0	10,5	10,7	1,8	100,0	62,9	15,8	14,4	6,9
empregado até 5 com carteira	100,0	56,6	17,8	24,7	0,9	100,0	50,1	21,3	21,4	4,2
empregado até 5 sem carteira	100,0	80,3	11,1	8,2	0,4	100,0	68,1	18,7	11,4	1,7
empregado mais de 5 com carteira	100,0	51,5	17,2	27,1	4,2	100,0	49,7	21,7	21,1	7,5
empregado mais de 5 sem carteira	100,0	72,6	11,0	14,4	2,0	100,0	61,3	18,8	13,9	5,0
empregador	100,0	37,4	11,5	35,8	15,3	100,0	31,3	15,2	28,3	25,1
emprego público	100,0	37,8	12,8	35,0	14,4	100,0	26,0	14,2	35,5	24,3
Total	100,0	64,7	12,0	18,5	4,8	100,0	53,4	17,8	19,7	9,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/Cipe, 1995.

Vislumbra-se, portanto, que as modificações presentes na estrutura de ocupações não agrícola não deve favorecer mudanças mais positivas no perfil de qualificação da força de trabalho brasileira, seja porque reforçam os segmentos mais precários de ocupação, seja porque contraem o emprego nos segmentos com menor participação da força de trabalho com mais baixa escolaridade.

Ademais, não se deve esperar que esse movimento fomente a introdução de novos métodos de gestão de mão de obra que pudessem favorecer a qualificação da força de trabalho, face a grande abundância de trabalhadores passíveis de serem recrutados a baixo custo pelas empresas.

4 Reorganização produtiva e formação profissional

A rápida reorganização da economia brasileira nos anos 90 e seus efeitos sobre a performance das empresas trouxe para o espaço nacional um debate já consolidado nos países desenvolvidos: a necessidade de qualificação da força de trabalho com vistas à solução dos problemas de emprego e competitividade. Se na experiência dos países desenvolvidos, o debate sobre qualificação e competência apareceu como fenômeno intrínseco às mudanças nos processos de trabalho e nos sistemas nacionais de relações de trabalho, observa-se que na experiência brasileira ele surge principalmente como elemento do discurso dos gestores da nova política econômica e como sua justificativa.

Nessa perspectiva, o Estado começa a implementar programas de qualificação financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, que na sua constituição reservava parte dos recursos à formação profissional. Segundo um documento oficial, *educação profissional é a estratégia para o desenvolvimento sustentado, o que requer entre outras bases pessoal qualificado. A qualificação do trabalhador exige cada vez mais não apenas treinamento específico para tarefas ou postos de trabalho, mas sobretudo uma base de conhecimentos, atitudes e habilidades que só podem ser obtidos e mantidos mediante sólida educação geral e um processo de educação permanente - profissional ou de qualquer nível e natureza de reciclagem educativa e cultural... a estrutura educacional e o modelo de oferta têm que ser construídos de forma bastante flexível para atender a diferentes situações, considerando as rápidas mudanças tecnológicas...* (Sefor-Spes-MTb/Spe-Semtec-MEC, 1995, p. 2).

Essa orientação sustentou a formulação do Plano Nacional de Formação Profissional - Planfor, cujo objetivo geral é *mobilizar e articular, gradualmente, toda a capa-*

cidade e competência de educação profissional disponível no país, de modo que se alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa... (BRASIL, 1996, p. 7). São dois os eixos de implementação do Planfor: i. *Planos Estaduais de Qualificação - PEQs coordenados pelas Comissões Estaduais de Emprego e Secretários Estaduais do Trabalho, que por sua vez mobilizam as demandas locais, por meio das Comissões Municipais de Emprego; e ii. Parcerias Nacionais e Regionais com entidades governamentais e não governamentais, para ações complementares aos PEQs e de consolidação global do Planfor*...[que] *concentra a elaboração, revisão, atualização, debate e difusão temática em torno de quatro projetos fundamentais: formação de formadores, centros públicos de educação profissional, mapeamento e avaliação de modelos de educação profissional e certificação ocupacional. Como tema de fundo, o Planfor focaliza o trabalho e a qualificação no contexto da reestruturação produtiva, como base para um sistema público de trabalho e geração de renda no país* (BRASIL, 1997, p. 8).

A implementação do Planfor garantiu o treinamento de 1,13 milhão de trabalhadores em 1996, sendo projetada a meta de 1,8 milhão e 2,5 milhão de trabalhadores para 1997 e 1998. Em 1996, do total de trabalhadores treinados, 141 mil eram da Amazônia Legal, 318 mil do Nordeste e 1193 mil do Centro-Sul-Sudeste, sendo realizado o gasto de R\$ 226 milhões ou R\$ 190,00 por trabalhador treinado (BRASIL, 1997, p. 8). O alcance estimado do programa para esse ano foi de 1,7% da PEA. Nos termos propostos pelo Planfor, as metas atingidas e programas se situam em um patamar bastante distante daquele levantado em suas diretrizes básicas.

É inquestionável que o Planfor tem mobilizado a sociedade civil e suas instituições e dado um maior realce à questão da qualificação da mão de obra nacional. Ademais, é impossível refutar que o plano tem sido viabilizado por um fundo público específico, que tem permitido ao Ministério do Trabalho, de maneira autônoma à gestão do orçamento público centralizado, implementar ações visando a qualificação e as condições de empregabilidade do trabalhador brasileiro.

As mudanças produtivas que se processam na economia brasileira demandam, de fato, a implementação de ações que visem combater o baixo perfil de qualificação da força de trabalho nacional. Como apontamos anteriormente, esse perfil é claramente desfavorável, sendo um contrangimento efetivo para um reordenamento do mercado de trabalho. Entretanto, cabe perguntar sobre a funcionalidade dos programas propostos em um contexto onde as empresas pouco privilegiam os programas de qualificação e os novos métodos de gestão de mão de obra.

Não está se querendo questionar a importância dos programas de qualificação profissional, pois esses, independentemente de seus resultados sobre o mercado de trabalho, abrem algum alento para o trabalhador desempregado ou vinculado a atividades informais de melhorar seu nível de conhecimento para o mundo do trabalho. O que importa pontuar é a divergência observada entre os objetivos do Plano e o comportamento efetivo das empresas e do mercado de trabalho nacional, descrito anteriormente.

As empresas têm comprometido sistematicamente o nível de emprego formal. Reduziram seu nível de emprego durante a recessão e não o recompuseram durante os anos de recuperação da atividade econômica (1993-1995). Tem se observado uma contração do emprego formal, que atinge os mais diferentes níveis de qualificação, determinada fundamentalmente pela política econômica que faz da reorganização econômica um processo de racionalização produtiva permanente, com consequências negativas sobre o emprego, independentemente da performance do nível de produção (Dedecca, 1997b). Parecer ser, deste modo, impossível que as políticas de qualificação tenham efeitos relevantes sobre o desemprego e a qualidade de emprego dos trabalhadores. Como afirma Salm (1997), *mão de obra: vai ser difícil requalificar*, pois existe um movimento claramente divergente entre os programas de requalificação e as tendências mais gerais do mercado de trabalho.

Também, é preciso ressaltar a desvinculação do Planfor de um sistema nacional de emprego, que vincule a qualificação a um sistema efetivo de intermediação de mão de obra (Cacciamali *et al*, 1997). Nos países desenvolvidos, as políticas de qualificação são associadas a sistemas públicos de emprego, com o simples objetivo de reduzir, mesmo que muito parcialmente, os “ruídos” no processo de contratação de força de trabalho (Azeredo, 1997). Assim, quanto a experiência brasileira pode-se afirmar, que *a questão da articulação dos diversos programas...torna-se estratégica, principalmente em face da profunda heterogeneidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro* (Azeredo, 1997, p. 323).

Duas questões se apresentam a partir dessas últimas considerações. A primeira diz respeito às dificuldades de um debate sobre qualificação em um contexto de contratação sistemática do mercado de trabalho brasileiro, como temos presenciado ao longo dos anos 90. A outra refere-se à impossibilidade de pensar mudanças no perfil de qualificação da força de trabalho independentemente da montagem de um sistema público de emprego, que atenda, inclusive, à grande heterogeneidade que caracteriza o mercado de trabalho nacional, no sentido de favorecer possíveis sinergias criadas por uma ação pública a favor do emprego.

Nesse ponto, cria-se a possibilidade de retomar uma das primeiras questões analisadas nesse ensaio: o papel das negociações coletivas na qualificação da força de trabalho. A industrialização brasileira, até os anos 70, não dependeu de uma força de trabalho com um grau mínimo de qualificação e nem do estabelecimento de acordos coletivos que pudessem favorecer esse processo.

A associação entre acordos coletivos e qualificação, no pós-guerra, foi uma marca importante para a constituição de um mercado de trabalho e de uma estrutura social mais homogênea nos países desenvolvidos. A reorganização econômica nesses países rompeu aquela tendência, transitando da problemática da qualificação para a da competência., fragilizando nesse movimento o papel dos acordos coletivos para uma organização social menos desigual. A noção de competência abre espaço para uma recomposição do poder das empresas em contratar, usar e remunerar a força de trabalho.

Em nosso país, a reorganização produtiva não atinge um mercado de trabalho organizado por acordos coletivos que permitam um controle do uso social da força de trabalho, mas um mercado de trabalho heterogêneo onde a precariedade é uma marca constante de sua estrutura e o controle social sistematicamente incipiente. Encontrando-se ausentes, portanto, instituições sociais que pudessem favorecer a qualificação da estrutura ocupacional.

Conclui-se, desse modo, que a políticas de formação e treinamento da mão de obra se realizam sem um desempenho do mercado de trabalho que as favoreçam, sem um sistema público de emprego que relacione intimamente essas políticas ao mercado de trabalho e sem uma arquitetura institucional que possibilite uma mudança favorável e cumulativa da estrutura de emprego.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, L. *Políticas de capacitación y gestión de la mano de obra en un contexto de modernización productiva*, 1997.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego no Brasil : a experiência recente*, introdução, 1997. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. *Contrato Coletivo e Relações de trabalho no Brasil*, in Cesit, *O Mundo do Trabalho*, Scritta/Cesit/Mtb, São Paulo.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Plano Nacional de Educação Profissional : termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília, DF, 1996.

- _____. Sefor. *Planfor 1996/99* : planos estaduais de qualificação, parceiros nacionais e regionais (avalição gerencial, 1996). Brasília, DF, 1997. Mimeogr.
- CACCIAMALI, M.C. BATISTA DA SILVA, G. *Sistema Nacional de Emprego* : desempenho interestadual, São Paulo : FEA/USP/CNPq. 1997. Mimeogr.
- CNI/CEPAL *Investimentos na Indústria Brasileira 1995/99* : características e determinantes, CNI/Cepal, Rio de Janeiro : CNI/Cepal, 1997.
- DADOY, M. *Qualification et Systeme Social de Travail*, in M.Mountuclard, *L'Instituant, les Savoirs et les Orthodoxies*, Département de Sociologie de l'Université de Provence, Aix-en-Provence.
- DEDECCA, C.S. *Racionalização, Poder e Trabalho no Capitalismo Avançado*, 1997. Tese (Livre Docência), Instituto de Economia, UNICAMP, 1997.
- DEDECCA, C.S. *México e Brasil, racionalização econômica e emprego*, *Cadernos do Cesit*, Campinas, n. 20, 1997.
- DEDECCA, C.S. ROSANDISKI, E. Retração do Nível e Mudança na Estrutura de Emprego Formal Brasileiro - 1989-93. In: *Encontro Nacional de Economia* : Anpec, Recife, 1997.
- EYRAUD, F., ROZENBLATT, P. *Les Formes Hiérarchiques* : travail e salaires dans neuf pays industrialisés, Paris : la Documentation Française, 1994.
- OCDE. *The Ocde Jobs Strategy* : pushing ahead with strategy, Paris, 1996.
- SALM, C. *Vai ser difícil requalificar*, *Boletim de Conjuntura*, V. 17, n. 2, Jul. 1997.
- SIQUEIRA NETO, J.F. *Contrato Coletivo de Trabalho*, in Cesit, *O Mundo do Trabalho*, Scritta/Cesit/Mtb, São Paulo.
- Sefor-Spes-MTb/SPE-Semtec-MEC (1995) *política para a educação profissional: cooperação MEC/MTb, MTb/MEC* (mimeo), Brasília.
- VOSS, P. *Na Economic Perspective on Contemporary Trends in Collective Bargaining*, In: P.Voos, *Contemporary Collective Bargaining in the Private Sector*, Wisconsin : [s.n.], 1994. IRRA Series,