

Recebido em: 01/07/2018.

Aprovado condicionalmente em: 02/11/2018.

Aprovação final em: 23/11/2018.

A CONCERTAÇÃO SOCIAL ENTRE EMPRESAS, SINDICATOS, ESTADO E DEMANDANTES DE EMPREGO: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA PLANSEQ.

SOCIAL DIALOGUE BETWEEN ENTERPRISES, UNIONS, THE STATE, AND JOB SEEKERS: A STUDY ON PlanSeQ PROGRAM.

LA CONCERTATION SOCIALE ENTRE ENTREPRISES, SYNDICATS, ETAT ET DEMANDEURS D'EMPLOI: ETUDE DU PROGRAMME PlanSeQ.

LA CONCERTACIÓN SOCIAL ENTRE EMPRESAS, SINDICATOS, ESTADO Y DEMANDANTES DE EMPLEO: UN ESTUDIO SOBRE EL PROGRAMA PlanSeQ.

Leonardo Gomes Mello e Silva*

Filipe Augusto Freitas Melo**

RESUMO: O propósito do artigo é analisar uma experiência de intermediação de mão de obra resultante de um programa público de formação profissional chamado PlanSeQ (Plano Setorial de Qualificação), posto em funcionamento em um município da Região Metropolitana de São Paulo. Na primeira seção destaca-se a coordenação dos atores coletivos e a prática da concertação social tripartite. Na segunda seção é feita uma breve apresentação da teoria da dualidade do mercado de trabalho. Em seguida, parte-se para uma análise mais detida da *rationale* de cada um dos atores envolvidos na concertação: empresas, sindicatos e população em busca de emprego. O relato baseia-se em entrevistas com os participantes do Programa e da observação direta das reuniões da Comissão Municipal de Emprego, órgão tripartite responsável pela deliberação e operacionalização do programa. Chega-se à conclusão de que determinantes sociais estão na raiz de tensões e mal entendidos que afastam do fim almejado: a incorporação de uma população vulnerável à condição assalariada.

Palavras chave: Políticas públicas de emprego; Concertação social tripartite; Intermediação de mão de obra; Concertação social; Qualificação para o trabalho.

* Doutor em sociologia; Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; E-mail: leogmsilva@hotmail.com

** Mestre em sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; E-mail: filipe.freitas9@yahoo.com

ABSTRACT: *The aim of the paper is to analyze a case of employment placement and professional training held by a public program named PlanSeQ (Sectoral Plan for Labour Upskilling), operated by a municipality in the Greater São Paulo. The first section highlights the coordination of collective actors and the practice of tripartite social dialogue. In the second section a brief presentation of the dual labour market theory is provided. Then a more detailed analysis of the rationale for each of the actors involved in the consultation - companies, unions and people in search of job - is offered. Findings are based on interviews with participants in the public program and on the direct observation of Municipal Employment Committee meetings. The article concludes that social determinants are at the root of tensions and misunderstandings that deviate from the aimed goal, i.e. the incorporation of a vulnerable population into wage condition.*

Keywords: *Public employment policies; Tripartite social concertation; Manpower intermediation; Social dialogue; Labour skilling.*

RÉSUMÉ: *L'objectif de cet article est d'analyser une expérience d'intermédiation de travail résultant d'un programme de formation professionnelle public appelé PlanSeQ (Plan de Qualification Sectoriel) mis en place dans une municipalité de la Région Métropolitaine de São Paulo. La première section met en évidence la coordination des acteurs collectifs et la pratique du consensus social tripartite. Dans la deuxième section, une brève présentation de la théorie de la dualité du marché du travail est faite. Ensuite, nous commençons par une analyse plus détaillée de la logique de chacun des acteurs impliqués dans la consultation: les entreprises, les syndicats et la population à la recherche d'un emploi. Le rapport est basé sur des entretiens avec les participants au programme et sur l'observation directe des réunions de la Commission municipale de l'emploi, organe tripartite chargé de la délibération et de l'opérationnalisation du programme. On en conclut que les déterminants sociaux sont à l'origine de tensions et de malentendus qui s'écartent de la fin désirée: l'incorporation d'une population vulnérable à la condition salariée.*

Mots-clés: *politiques publiques de l'emploi, concertation sociale tripartite, intermédiation du travail; consultation sociale; qualification pour le travail.*

RESÚMEN: *El propósito del artículo es analizar una experiencia de intermediación de mano de obra resultante de un programa público de formación profesional llamado PlanSeQ (Plan Sectorial de Calificación), puesto en funcionamiento en un municipio de la Región Metropolitana de São Paulo. En la primera sección se destaca la coordinación de los actores colectivos y la práctica*

de la concertación social tripartita. En la segunda sección se hace una breve presentación de la teoría de la dualidad sobre el mercado de trabajo. A continuación, se parte para un análisis más detenido de la rationale de cada uno de los actores involucrados en la concertación: empresas, sindicatos y población en busca de empleo. El relato se basa en entrevistas con los participantes del Programa y de la observación directa de las reuniones de la Comisión Municipal de Empleo, órgano tripartita responsable de la deliberación y operacionalización del programa. Se llega a la conclusión de que determinantes sociales están en la raíz de tensiones y malentendidos que alejan del fin anhelado: la incorporación de una población vulnerable a la condición asalariada.

Palabras clave: Políticas públicas de empleo; Concertación social tripartita; Intermediación de mano de obra; Concertación social; Cualificación para el trabajo.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é mostrar os fundamentos sociais de uma política pública em ação – no caso, a política pública de emprego – à luz do patrimônio intelectual acumulado pela sociologia do trabalho, seus conceitos e problemáticas.

Parte-se da ideia de que uma política pública – seja ela endereçada/direcionada a qualquer âmbito de incidência – não é o mesmo que uma política estatal. Aquela pode ter um caráter mais ou menos público, em sentido habermasiano (Habermas, 1996; 1984). Aproxima-se mais do tipo ideal de uma política pública “pública” aquela que, por exemplo, pressupõe o engajamento dos atores coletivos em consulta prévia (audiências públicas, conselhos participativos, relatórios de órgãos de representação, assembleias ou câmaras de negociação etc.), enquanto que aquela que não necessariamente segue os mesmos procedimentos se aproxima de um tipo ideal menos público. Observar, entender e explicar a participação (ou não) de setores da população – em especial a população trabalhadora – nesses fóruns abertos à deliberação democrática é um aspecto pouco explorado nos tratamentos que são dispensados à questão das políticas de intermediação de mão de obra¹. Uma descrição densa de um processo real e faturalmente funda-

¹ Políticas de intermediação de mão de obra são aquelas que buscam uma colocação ou recolocação de alguém em busca de emprego no mercado de trabalho.

do – o programa colocado em funcionamento pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) do município de Osasco -, o qual pressupõe a aproximação dos atores relevantes e interessados, é um procedimento que pode fazer emergir uma série de problemas estruturais e macro-determinantes; é também um caminho metodológico rico para capturar mal-entendidos e consensos implícitos que mal escondem o mal-estar dos personagens na trama. Ao ir fundo nas razões do mal-estar, atingem-se tópicos fundamentais da realidade mais envolvente, tais como a qualificação para o trabalho, a segmentação, o significado do treinamento profissional e da escola, além do próprio lugar do emprego com carteira assinada (definição nativa para a “formalização” da força de trabalho) na mitologia e na orientação valorativa da classe trabalhadora nacional – do qual Osasco é uma particularidade significativa, por razões econômicas e históricas.

As políticas públicas que enfatizam seu aspecto público são preferencialmente a resultante de um processo deliberativo democrático de decisão, isto é, produto da formação processual da vontade coletiva, enquanto que as políticas do Estado não seguem forçosamente o mesmo método, podendo ser antes a resultante de um ato unilateral do governo – em suas várias ramificações institucionais – em seu entendimento monológico do que seja o “bem comum” na matéria em tela. O que está em jogo aqui, pois, é uma noção de democracia enquanto processo deliberativo das políticas públicas. De acordo com Oliveira (1998), uma política democrática pressupõe um “espaço institucional no qual, além das classes e grupos diretamente interessados, intervêm outras classes e grupos, constituindo o *terreno do público*, do que está *acima do privado*”² (Oliveira, 1998, p. 41).

As políticas públicas tal como definidas acima podem variar enormemente no grau de influência que a sociedade civil pode exercer sobre a deliberação final em termos do bem comum visado. As coisas não se passam de outro modo quando se trata de políticas públicas de emprego, isto é, aquelas iniciativas que visam à inserção da população em idade ativa no mercado de trabalho³.

² Grifos do autor.

³ O papel das demais políticas públicas não pode ser negligenciado, embora não sejam tratadas no texto. Evidentemente, outras políticas públicas (transporte, habitação, política industrial, educação etc.) interagem com/afetam as políticas de emprego *stricto sensu* e, do ponto de vista de uma análise

A mediação pública ocorre, primeiro, num nível bem elementar que é o de como os demandantes encontram os ofertantes de emprego. Numa situação ideal de mercado, este encontro tem lugar de maneira quase espontânea, com os demandantes procurando uma colocação por si mesmos, através de meios tais como jornais ou anúncios afixados na porta das fábricas e estabelecimentos, informações de conhecidos ou parentes, telefonemas, listas sindicais ou anúncios afixados nas ruas (em geral, por agências de emprego) seja em postes ou em homens-propaganda (*hommes-placard*), ou ainda por outros meios. Pode ser também por meio de agências de emprego especializadas. Em todas essas modalidades, a ideia é que o processo de tentativa e erro se encerra no âmbito privado do indivíduo trabalhador desempregado ou em busca do emprego. Na intermediação pública, o Estado cria um banco de dados com as informações do indivíduo e a partir de então este entra em um cadastro, junto com outros na mesma situação, de tal modo que sua tentativa deixa de ser privada e passa a compartilhar com um órgão do Estado a responsabilidade por seu destino no mercado de trabalho. No caso em estudo, esse mecanismo de intermediação chama-se *Portal do Trabalhador*⁴.

O momento de escolha ou seleção (*screening*), contudo, continua como um atributo do empregador, como no modelo ideal de mercado, mas o órgão mediador (o Portal do Trabalhador) joga um importante papel tanto no direcionamento do suposto encontro (entre demandante e ofertante) quanto na economia de meios e tempo que o processo necessariamente gasta: ao invés de um empreendimento aleatório e custoso, esse passa a ser racionalizado e rápido, tanto para o empregador quanto para o empregado. Esse último pode, em tese, escolher (*screen*) também: ele ou ela escolheria o emprega-

sistêmica de seus efeitos sobre os beneficiários dessas últimas, deveriam ser levadas em conta; porém esse elemento não será considerado no presente trabalho. Do ponto de vista de uma abordagem marxista, o papel das políticas públicas situa-se na escala ampliada da reprodução da força de trabalho.

4 O *Portal do Trabalhador* é um serviço de banco de dados pessoais centralizado e mantido pela Prefeitura do Município objeto do presente estudo, com o cadastro de todos os demandantes de emprego que tenham acessado a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Funciona como um filtro para as empresas à procura de mão de obra. Ao recorrer ao *Portal*, elas podem economizar um penoso processo interno, com multidões ocorrendo à porta da fábrica para concorrer a uma vaga. Pelo menos em tese. O *Portal* provê, para as empresas, o material humano adequado por meio de uma consulta ao seu cadastro, possibilitando que a firma não apareça publicamente (jornais; placas externas de “Precisa-se” ou “Há Vagas”) como demandante de trabalho. Para o olhar externo, fora do sistema de cadastro unificado, a discrição do procedimento faz parecer que nada se passa.

dor ou o emprego, decidindo se vale ou não a pena tomar o emprego que lhe é ofertado. Como a situação do mercado de trabalho não reflete apenas uma situação ideal onde contratante e contratado estão em condições de igualdade, mas antes uma estrutura de desigualdade e poder, não é crível que se possa persistir com a imagem de uma “escolha”, ao menos do lado do empregado: este último escolhe menos do que gostaria, e de fato quem acaba escolhendo é o empregador. O grau e escala de liberdade para escolher entre determinados empregos, de acordo com critérios tais como: o tipo de companhia, sua escala de pagamento, as características do trabalho que vai ser efetivamente realizado, os planos de cargos e as possibilidades de carreira etc. – tudo isso depende de condições que são anteriores à situação ideal de mercado. Às vezes, o demandante vê apenas o ganho imediato e não leva em conta os demais critérios, caso esteja em condições de muita dificuldade; outras vezes, por conta de uma situação menos urgente, pode esperar algo melhor. Por vezes, ainda, pode haver um mal-entendido: o ofertante de trabalho não contrata aquele que seria capaz de pôr em funcionamento o processo que ele detém (que é de sua propriedade), assim como o demandante de emprego se decepciona ou não aguenta permanecer empregado nas condições que fazem parte de seu contrato (*turn-over* voluntário).

É apenas no exercício do trabalho que a aposta do contrato de trabalho será posta à prova, de tal maneira que a consideração de uma análise em termos de mercado de trabalho é incompleta se não leva em conta o processo de trabalho, isto é, as condições concretas e reais onde o trabalho é executado, pois é apenas neste momento que o contrato é validado: que o empregador tem certeza que pode contar com o empregado que ele contratou, assim como o empregado tem certeza de que é isso mesmo o que ele queria fazer. Uma sociologia do mercado de trabalho não pode eludir o conteúdo da transação que é efetuada entre ofertante e demandante, porque tal conteúdo é causa da estabilização do próprio contrato (objeto da sociologia do mercado de trabalho). Os autores franceses chegam a fazer uma distinção entre *relation salariale* e *rapport salarial*, a qual cobre essas duas dimensões: o contrato primeiro (num nível mais descritivo), e

o processo de trabalho depois (num nível mais estrutural) (Boyer, 1986; Bertrand, 1995; Le Bas, 1987). Eles também fazem uma distinção entre uma sociologia do trabalho e uma sociologia do emprego, apontando para o fato de que a diferença remete a um princípio metodológico, antes do que a uma mera questão de nomeação (Maruani & Reynaud, 2004; Ugheto, 2013).

A política pública objeto deste trabalho é aquela que incide sobre a formação e a qualificação profissionais considerados como fatores-chave para o combate ao desemprego. Três grandes projetos nacionais foram concebidos nesse campo, a partir da década de 90, até a crise econômica e política que culminou com a queda do governo Dilma Rousseff, em 2016: o Planfor (Plano Nacional de Formação Profissional), durante o Governo Fernando Henrique Cardoso; o PNQ (Plano Nacional de Qualificação), a partir do Governo Lula, em 2003 (Souza, 2006; Oliveira, 2006), e o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), a partir do governo Dilma Rousseff. O PNQ será considerado como o catalisador da estrutura das políticas públicas nessa área, pois suas diretrizes, em tese, deveriam se espalhar para o âmbito dos estados da Federação e dos municípios. É na esfera municipal que os programas tratados neste texto se situam.

Na primeira parte, de forma breve, é feita uma digressão do ponto de vista do tratamento teórico do mercado de trabalho, questionando-o como um conceito não problemático. Segue uma breve descrição dos programas de capacitação e qualificação profissionais, apresentados como uma forma de intermediação da mão de obra, onde também é explicitada a significação da concertação social no funcionamento do processo. A seguir, o artigo se debruça mais detidamente sobre as posições de cada um dos principais atores coletivos envolvidos: as empresas que fazem uso de programas de capacitação e formação (parte 2), o sindicato do ramo de atividade que foi objeto de um desses programas (parte 3), e, de forma incidental, o órgão público que executa tais programas, a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. Ao se contrastar as razões que cada ator apresenta para o sucesso ou insucesso da experiência, é possível perceber uma *rationale* que escapa a cada um dos atores vistos isoladamente.

Na quarta parte do texto, é dada voz aos demandantes por emprego egressos do PlanSeQ da Metalurgia. A ela se segue uma breve discussão sobre o PlanSeQ do Turismo (parte 5), cuja motivação na ocasião era a suposta geração de novos empregos no setor de serviços propiciada pela realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Uma rápida conclusão adiciona o ponto final.

1 MERCADO DE TRABALHO: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E PROBLEMAS

O funcionamento do mercado de trabalho em sua versão sociológica difere essencialmente do modelo de ajuste automático entre oferta e demanda de emprego, tal como concebido pelo pensamento econômico. O *sentido* que os atores atribuem à experiência do emprego, do desemprego e do subemprego tem papel central na elucidação das escolhas que são feitas nesse espaço que é usualmente caracterizado como o *mercado de trabalho*. A escolha entre participar ou não de uma atividade remunerada, o tipo de atividade, quando fazê-lo, em que condições, por quanto tempo, em que localidade – essas e inúmeras outras questões que daí derivam não decorrem unicamente de um cálculo estratégico instrumental, mas estão profundamente imbricadas com a situação social, as condições herdadas e mantidas, tanto materiais quanto simbólicas, com que se defronta o empregado ou o desempregado em uma comunidade determinada. Escolhas implicam certamente em *estratégias* para os atores, porém desde pelo menos Max Weber sabemos que “estratégias” não se referem unicamente à relação meios-fins, podendo incluir outros móveis “racionais” para a ação.

De uma perspectiva diversa, materialista, a noção de um mercado de trabalho em abstrato também é fortemente contestada, porém o ângulo de ataque é outro: procura-se mostrar em que medida a esfera da reprodução contribui para a formação de indivíduos prontos para exercer o seu papel de maximizador de utilidades na esfera da produção e, por conseguinte, no mercado de trabalho.

A circunscrição do mercado de trabalho ao trabalho assalariado é um ponto em comum da maioria das abordagens que tratam

das economias capitalistas, sejam elas centrais ou periféricas, embora não seja de modo algum evidente: o “trabalho” para alguns pode ser simplesmente um “emprego” para outros, ou ainda uma mera “atividade”, bem como, do contrário, “trabalho” pode ser indistinguível dos outros dois termos. As variações possíveis acercam o problema da definição de *que mercado de trabalho* estamos, afinal, falando, fazendo emergir a complexidade que ele envolve.

Cumpra, nos limites deste artigo, considerar como *mercado de trabalho* o conjunto das relações sociais que envolvem o funcionamento desse espaço social. Assim, as escolhas dos atores passam a ser determinantes, ao invés de serem determinadas por uma pretensa lógica que age por cima de suas cabeças e de suas escolhas. Passa a ser importante para a análise informações tais como: quando alguém decide “entrar” no mercado de trabalho, que alvos são mirados como empregos em primeiro lugar, qual a consciência de possibilidade de permanecer neles, entre outras.

Informações desse tipo são, elas também, bastante complexas, pois abrem para uma série de determinações que podem explicar o movimento de entrada e saída do “mercado de trabalho” pelos atores. Sabe-se, por exemplo, que o “quando” não é completamente indeterminado, e obedece a um certo padrão do ciclo de vida da população trabalhadora; da mesma forma, a família joga um papel fundamental; o sexo, idem. Inclui-se dentre essas determinações igualmente o peso dos costumes, das expectativas e da memória, que pode guardar sonhos de um futuro promissor, ou de um passado reconfortante. Idade; experiência profissional; nível de escolaridade; contato com amigos, parentes ou vizinhos que estejam associados a profissões ou ofícios; oportunidades de migração do lugar de origem, ou de cursos que se apresentam no próprio local de origem... essas que são geralmente consideradas “variáveis” para se entender as escolhas dos atores no mercado de trabalho serão tomadas, nesta contribuição, em seu aspecto integrado, a fim de tentar restituir uma “lógica” que confronte as opções institucionais postas para buscar “resolver” o problema do desemprego.

1.1 Existe um único mercado de trabalho?

A imagem de um mercado de trabalho não contaminado por instituições vem sendo consistentemente desafiada nos últimos anos, tanto por parte da literatura econômica quanto pelas ciências sociais.

Afora a abordagem convencional, neoclássica, dos mercados de trabalho, a qual projeta um ideal de equilíbrio entre oferta e demanda de trabalho, sendo daí derivado o preço desse fator (expresso principalmente no salário a ser pago ao trabalhador), outras abordagens importantes e reconhecidas na literatura da área são a teoria do capital humano e as várias versões da teoria institucionalista.

A abordagem do capital humano concebe a demandante de emprego no mercado de trabalho como uma investidora em si mesmo, sendo que os ativos que possibilitam valorizá-la são a educação e o treinamento. Trata-se de uma concepção individualizadora do funcionamento do mercado de trabalho, transpondo a racionalidade do “sujeito econômico” abstrato do mercado de bens e produtos para o cenário não mais limitado daquele mercado: o comportamento racional se estende a outras escolhas e outros domínios que não mais apenas o mercado de bens e produtos econômicos. Educação e treinamento no presente são geralmente recompensados com salários mais altos no futuro. Diferenças em treinamento e educação, embora possam ser coletivamente determinados, residem, em última instância, em diferenças individuais de habilidades e talentos.

As abordagens institucionalistas variam entre si. O que sustenta o seu elemento comum é a desconfiança em relação à representação de um ajuste natural em termos do funcionamento do mercado de trabalho, considerada abstrata e irrealista. Noções como as de segmentação (mercado interno e externo), balcanização, dualização, estruturação, entre outras, procuram dar conta das persistências de diferenciação ligadas a situações de poder que embaçam a visão de uma tendência ao equilíbrio, em que os demandantes e os ofertantes de emprego não encontrariam obstáculos fora do próprio mercado. São as instituições, quer do lado da oferta (por ex., sindicatos), quer do lado da demanda (por exemplo, organizações em busca da re-

tenção de certa parcela da força de trabalho), que desorganizam o mecanismo de formação de preços. Nesse sentido, pode haver diferentes “níveis” do que alguém considera um “mercado de trabalho”. Os operadores de políticas públicas, assim como os administradores e gerentes de empresas, podem estar se referindo a um nível que não é exatamente aquele percebido pelos que estão à procura de trabalho, os quais detectam mais rapidamente a existência reiterada dos obstáculos à competição livre por postos e salários. Tais obstáculos – ou imperfeições –, justamente por serem recorrentes, exigem a intervenção de fatores explicativos de natureza diversa daquela que alimenta o jogo da oferta e da procura.

Essas abordagens brevemente consideradas sobre o mercado de trabalho partilham entre si o mérito de pôr em questão o pressuposto da teoria neoclássica sobre a existência de um mercado de trabalho homogêneo. Os atores sociais podem muito freqüentemente estar falando de coisas diferentes quando designam o “mercado de trabalho”.

Este parece ser o caso observado na implantação de um programa de qualificação profissional dedicado a inserir os demandantes de emprego em postos disponíveis pelas empresas, em um setor de atividade econômica determinado. Diante do discurso corrente disseminado pelas elites industriais acerca de uma “carência de mão de obra qualificada” (Saullet *alii*, 2006), verdadeiro “gargalo” para o aumento da produtividade e da competitividade nacionais, e do desejo bem conhecido de parcela pobre da população em participar do emprego formal com carteira assinada, o desencontro sugere que algo se passa de mais profundo para além da representação de um único mercado de trabalho homogêneo. Nossa hipótese é de que uma razão poderosa para isso está na prescindibilidade dos empregos que são oferecidos via intermediação pelo agente público: a expectativa levantada no meio social onde o anúncio circula não corresponde à demanda real de trabalho requerida pela empresa, com sua qualificação e treinamento colocadas num patamar muito alto, inalcançável por aquela população. Mais os processos de trabalho se sofisticam e mais restritivos são os critérios de seleção dos novos entrantes, em função do patamar tecnológico e das habilidades e competências sociais e comportamen-

tais que estão associadas a ele, mais o fosso aumenta entre o emprego desejado por quem está em situação de desemprego e o emprego concebido por quem está em condições de oferecê-lo.

Com respeito ao ator estatal, seu comportamento não tem sido apenas reativo, mas também ativo. A preocupação com a instituição de um sistema público de emprego no interior do Ministério do Trabalho e do Emprego atesta o reconhecimento de que a antiga concepção, herança da abordagem estruturalista em economia, do assalariamento como absorvedor do desemprego e da informalidade já não é suficiente para explicar a persistente continuidade desses últimos. Junto com a concepção do sistema público de emprego (Dedecca *et alii*, 2007) vêm as políticas de intermediação da mão de obra e o reforço da formação e qualificação profissionais, tendo como principal fonte de financiamento o FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador). Mais tarde, já no período do Governo Lula (2003-2010), começam a tomar forma as chamadas “políticas de geração de emprego e renda” (economia solidária e microcrédito produtivo, por exemplo), baseadas no diagnóstico, explícito ou implícito, de uma crise da capacidade de dinamismo do mercado de trabalho industrial como a fonte principal de regulação do emprego (Sanchez, 2012). A partir de então, esse último deveria mais e mais depender de uma intervenção orientada ou compensatória, ali onde o trabalho assalariado falhasse em enxugar as franjas precárias da ocupação e em generalizar os direitos sociais. É com esse espírito que o Ministério do Trabalho e Emprego estimula a política de qualificação profissional. Seu formato de implantação deve ser tripartite, respeitando o método deliberativo que vem informando as políticas públicas num contexto de democratização do Estado e de novas experimentações em termos de participação da sociedade civil.

O conteúdo das políticas públicas de emprego e renda é matéria de controvérsia, sendo o principal incômodo o fato de poder estar associada ao um viés incitativo e individualizante, na medida em que conduz a demandante de emprego a se auto-qualificar, jogando sobre ela a responsabilidade por empreender ou perecer. Entram nesse rol as políticas de emprego chamadas de “ativas”, enquanto que as políticas

“passivas” são aquelas que, nessa visão, desestimulam o retorno do desempregado ao mercado, fazendo-o depender dos subsídios estatais. A primeira está associada ao chamado *workfare*, enquanto que a segunda está associada a um regime de proteção social típico dos regimes de bem estar social. A nova geração de políticas de emprego que informa a qualificação profissional busca compatibilizar os dois componentes: tanto o “ativo” quanto o “passivo”. É incorporada então como clientela dessas políticas, além dos desempregados e aqueles em busca de emprego, uma parcela da população considerada vulnerável ou em situação de pobreza endêmica. O elemento sociológico de relevância de tais programas de inserção é que eles visam a fincar uma cunha social explícita no mercado de trabalho, procurando funcionar como intermediários entre o mercado (empresas), por um lado, e a população em busca de emprego e renda, por outro lado.

Em nossa pesquisa, procuramos observar o funcionamento local de uma política pública de intermediação de mão de obra, durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), detendo-nos no caso (considerado exemplar) de um município da Região Metropolitana de São Paulo que tem operado nos últimos anos com um estoque bastante amplo desses programas. Politicamente conduzido, na administração municipal, pelo partido majoritário na aliança de governo federal, foi possível observar um trânsito de técnicos e operadores dessas políticas saídos de equipes de outras administrações municipais, onde tais programas tinham sido já experimentados (por exemplo, a gestão da Prefeitura de São Paulo, no período 2000-2004).

O objeto é o programa de qualificação profissional.

1.2 Segmentação persistente

Desde a Era Vargas, o emprego formal com carteira assinada significa acesso a uma série de direitos sociais que não são conferidos aos trabalhadores não-formais. Ainda que alguns direitos ligados à cidadania regulada (Santos, 1979) tenham sido universalizados, há uma gama de direitos que são conferidos apenas aos empregados formais, tais como férias remuneradas, décimo-terceiro salário etc.

Diante deste cenário, não é de se estranhar que o emprego formal ainda seja valorizado por aqueles que procuram emprego. De fato, isso é observável quando se tem em mente as políticas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional do ponto de vista dos demandantes: mesmo aqueles que buscam criar um negócio próprio reconhecem que o ideal é ter algum membro da família com emprego formal, pelas garantias que esse oferece (Mello e Silva *et alii*, 2012).

Esta modalidade de emprego, porém, não é a regra, quando se leva em conta o mercado de trabalho brasileiro. De acordo com Vargas (2014), a despeito das políticas públicas de emprego e redução da pobreza empreendidas nos anos 2000, a integração social via mercado de trabalho ainda é precária, visto que, de um lado, há um contingente de trabalhadores que não alcança os empregos formais e, de outro, há os que se formalizam, mas em empregos de baixa qualidade.

A segmentação no mercado de trabalho não é, contudo, uma exclusividade brasileira. A teoria do mercado de trabalho dual (ou segmentado) se apresenta como uma resposta à teoria do capital humano, a qual propõe que todo trabalhador pode buscar melhorar sua qualificação e que os salários são proporcionais à produtividade, o que implica em que o responsável pelo sucesso ou fracasso no mercado de trabalho é o próprio trabalhador que, por vontade própria, se qualificou⁵ ou não.

A teoria do mercado de trabalho dual parte de estudos empíricos que demonstram que há duas segmentações no mercado de trabalho e que a mobilidade dos trabalhadores acontece internamente a cada uma delas mas dificilmente *entre* elas (Harrison & Sum, 1979, p. 689).

A ideia de cadeia de mobilidade permite pensar algo mais além do tipo de emprego. Com efeito, “pessoas com um dado emprego tenderão a sair de um determinado tipo de escolas, bairros e origem familiar; de maneira recíproca, pessoas que saem da mesma escola ou bairro vão se direcionar para uma gama limitada de situações de

5 Para essa teoria, “se é para ter algum tipo de intervenção governamental, o óbvio remédio é educação e qualificação com subsídios ou totalmente oferecida pelo setor público” (Harrison & Sum, 1979, p. 688). Foi nessa direção que foi criado o Planfor, no governo Fernando Henrique Cardoso (cf. Souza, 2006). O PNQ, criado no governo Lula, supostamente ofereceria qualificação profissional em outras bases, mais voltadas à formação para a cidadania e menos para o mercado. Sobre isso, conferir Oliveira (2007). Não se pretende aqui discutir esses dois programas porque isso fugiria aos propósitos do texto.

emprego⁶” (Piore, 1972, p. 6). Isso significa, pois, que os trabalhadores tenderão a ter alguma mobilidade social apenas nos limites de um segmento do mercado de trabalho. Essas são noções que dão ao mercado de trabalho uma feição socialmente limitada e institucionalmente ancorada, fugindo à representação idealizada de um mecanismo automático de ajuste entre vagas ofertadas e demanda de emprego.

Num primeiro momento, a teoria do mercado de trabalho dual propunha que havia dois tipos de empregos muito claros – daí o caráter dual do mercado de trabalho: um grupo que é formado por empregos estáveis, e de salários relativamente altos (em geral com sindicatos fortes); e um segundo grupo que é a antítese do primeiro, pois há pouca estabilidade no emprego (muitos empregos, aliás, são temporários), baixos salários e sindicatos (quando os há) fracos (Harrison & Sum, 1979, p. 690).

Posteriormente, novas formas de segmentação⁷ do mercado de trabalho foram sendo incorporadas a esse modelo teórico, que passou a ser chamado de teoria do mercado de trabalho segmentado, ainda que se faça referência a um setor “primário” e a um setor “secundário”, que correspondem, em linhas gerais, aos dois tipos de emprego citados acima. Harvey (2012) assinala que a partir dos anos 1960, o setor primário passa a empregar menos, aumentando as relações de subcontratação - características do setor secundário do mercado de trabalho -, como parte do processo de flexibilização do emprego (Harvey, 2012, pp. 114-145).

No caso brasileiro, o emprego numa empresa metalúrgica, sobretudo na região metropolitana de São Paulo, pode ser identificado com o grupo primário do mercado de trabalho.

Em 2006, no município de Osasco (São Paulo), tomou-se a iniciativa de qualificar trabalhadores para a metalurgia⁸ por meio de um PlanSeQ (Plano Setorial de Qualificação). O público-alvo era uma população formada por desempregados, jovens ingressantes no mercado de trabalho e beneficiários de programas sociais. Por meio

6 No original: “*people in a given job will tend to be drawn from a limited range of schools, neighborhoods, and types of family backgrounds; and conversely, people leaving the same school or neighborhood will move into one of a limited set of employment situations*”.

7 A diferenciação entre subordinados e independentes no interior do mercado primário, e segmentação por raça e sexo para os dois grupos, são as principais segmentações incorporadas (Reich *et alii*, 1973, p. 360).

8 Para o relato dessa experiência, consultar Mello e Silva *et alii* (2012).

de um processo de concertação social⁹ envolvendo o setor patronal, sindical e estatal, foram deliberados cursos a serem oferecidos pelo SENAI para que essa população tivesse a qualificação profissional exigida pelas empresas, com a promessa de que teriam colocação no setor, após o término do curso. Isso não aconteceu para a maioria dos egressos, que permaneceram na mesma cadeia de mobilidade no setor secundário do mercado de trabalho.

Com o intuito de mapear a situação dos demandantes por emprego nos cursos de qualificação profissional na metalurgia pelo PlanSeQ, será lançado mão de material constituído de entrevistas feitas com egressos do curso, buscando estabelecer as cadeias de mobilidade pelas quais transitaram esses egressos, com a hipótese de que devem se manter sempre no setor secundário do mercado de trabalho, o que acarreta baixa expectativa quanto ao caráter político dos sindicatos.

2 UM ATOR: AS EMPRESAS: COORDENAÇÃO OU MERCADO PRIMÁRIO?

Uma das empresas beneficiárias do PlanSeQ-Metalurgia foi a Empresa X, uma metalúrgica localizada no município vizinho de Osasco, São Paulo. Seu representante do setor de recursos humanos admitiu que os recém-formados do curso de metalurgia não foram aproveitados (exceto em 1 caso, cuja vaga foi preenchida por causa da cota disponível para pessoas deficientes). A queixa pela falta da “formação de um vínculo”¹⁰ parece, à primeira vista, solicitar uma melhor coordenação entre o agente público, detentor da vaga (possui a informação sobre ela), e a empresa, demandante de trabalho (desconhece aquela informação), ecoando o ideal original de uma governança do emprego que doma o jogo cego do mercado e introduz um elemento de racionalidade substantiva entre os agentes privados (o lado daquele que procura se inserir no mercado, o trabalhador, e o lado daquele que procura preencher um posto para o seu processo produtivo, a empresa). Mas a impressão se esvai diante da revelação

⁹ Sobre a concertação social numa comissão de emprego, conferir Melo (2013) e Barbosa & Porfírio (2009).

¹⁰ Entrevista realizada em novembro de 2009.

de que o vínculo é apenas um ideal, sem qualquer tradução real em termos do mercado de trabalho interno, uma vez que a empresa recruta os seus trabalhadores por outras vias: seja os egressos do SENAI (curso completo), seja o próprio mercado local, povoado pelos ex-empregados da empresa que foram desligados e que permanecem à espreita, aguardando uma nova oportunidade (a empresa já os conhece e sabe que pode contar com eles). Os egressos do PlanSeQ, em qualquer dos dois casos, e nesse contexto econômico do qual a Empresa X faz parte, têm muito pouca chance de colocação.

Assim, o tempo gasto na formação do curso de metalurgia parece um tempo gasto à toa, do ponto de vista da eficácia do programa, e sua resultante econômica, um verdadeiro fracasso. Num outro contato de pesquisa, dessa vez não presencial, no ano seguinte, e com outra importante empresa de capital nacional, tradicional empregadora do ramo e localizada em um município da região de Osasco (mas para onde muito dos pretendentes a um emprego na empresa se dirigem, uma vez que é um dos pólos urbanos mais próximos), o resultado foi o mesmo: ninguém aproveitado. As duas realidades expressam, ademais, um padrão que parece se impor diante da boa vontade da iniciativa estatal: a formação para a empresa sobressai sobre a formação para o mercado. Nesse caso, a coordenação de interesses esbarra em diferenciações dos mercados de trabalho internos das empresas, os quais prescindem da intermediação pública.

Mas o tempo decorrido no curso do PlanSeQ não foi inútil para os treinandos, que apontam os ganhos de qualificação “geral” (o reforço nos conteúdos elementares de matemática e língua portuguesa, por exemplo, são mencionados com alguma frequência) como resultantes positivos. Nos cálculos individuais, outros atalhos são possíveis e vislumbrados, tais como fazer o mesmo curso novamente (caso ele seja oferecido, o que não acabou acontecendo), ou ainda fazer outro PlanSeQ dirigido para outra atividade, de maneira que a apropriação dos conteúdos aparece enquanto um conhecimento para ser investido em outras frentes, como, por exemplo, em um concurso público, ou ainda pelas possibilidades de subir nas avaliações de desempenho em empresas que fazem testes periódicos, caso estejam já nela coloca-

dos. Não se trata jamais de um tempo completamente perdido. Mas demonstra também certa estratégia (consciente) de usar o curso do PlanSeQ para propósitos laterais na luta pelo emprego. De qualquer forma, o objetivo inicial não foi perdido; ele só não foi validado na forma racionalizada concebida pela política pública.

O tipo de expectativa da Empresa X com o preenchimento do mercado interno de trabalho, por outro lado, é elucidativo de uma estratégia que consiste em projetar no mais para obter o menos, isto é, ela no fundo precisa de operários que não estão seguindo os cursos de qualificação profissional da Prefeitura, e os que saem daí estão prontos a uma luta feroz entre eles para disputar as poucas vagas que no ínterim ela porventura conceda: um espírito darwiniano da seleção dos mais aptos que coloca a empresa numa situação muito cômoda vis-à-vis as iniciativas públicas vindas do Estado. O máximo de concessão que elas fazem, nesses casos descritos, é contratar pela quota da população com *handicap* (deficientes).

3 OUTRO ATOR: O SINDICATO DE METALÚRGICOS DO MUNICÍPIO E A INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA

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

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

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

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

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

O sindicato cobra, no fim, um papel menos de sugestão e mais de acompanhamento da execução do PlanSeQ, a fim de garantir que os compromissos assumidos pelos parceiros sejam efetivamente implementados. No desenho da governança do emprego, portanto, o sindicato adota uma postura ao mesmo tempo compreensiva e crítica, tomando em consideração os argumentos do poder público e do empresariado, mas ao mesmo tempo expondo os limites desses últimos.

4 O CURSO PLANSEQ-METALURGIA: A PERSISTÊNCIA DO TRABALHO ASSALARIADO COMO VALOR

O resultado, obtido por meio de entrevistas com uma seleção de ex-treinandos do curso PlanSeQ-Metalurgia¹¹, é categórico: o módulo dedicado ao tema cidadania, nas duzentas horas de curso em sua única e última versão (2006), aparece como muito abstrato diante da premência do emprego, no caso: o emprego metalúrgico. Muitos ex-treinandos avaliaram a assistência desse módulo como “perda de tempo” e como desajustado em relação ao conteúdo “mais importante” ou “principal”, que era oferecido nas dependências do SENAI.

A “formação cidadã” ou “educação para a cidadania” que entra na carga horária do curso do PlanSeQ, quando vista mais de perto, corre por fora da experiência do trabalho. Essa última, precisamente falando, é antes de tudo a experiência de ter um *bom emprego* (o que o setor metalúrgico, corresponda isso ou não à realidade, pode oferecer – segundo a expectativa dos treinandos). Em outras palavras, preenche um requisito de bloquear o nível de insegurança que ronda a população trabalhadora.

Assim, percebe-se um descompasso entre a percepção de participar na vida cívica e as condições reais de vida que permitiriam o seu exercício pleno. Ao invés do *direito* do/ao trabalho, a “formação para a cidadania” é vista como a possibilidade de o trabalhador discutir os direitos que têm vigência funcional *fora* do trabalho. São eles: os direitos políticos, os novos direitos que estão associados à afirmação da diferença (orientação sexual, respeito e tolerância racial, igualdade de sexos etc.).

Um importante quadro do sindicato, que participou da concertação, explica que o conteúdo do módulo não é, de fato, aplicável para o processo de trabalho, mas aborda temas relativos aos direitos dos trabalhadores, o que, em sua avaliação, é útil mas não chega a ser essencial:

As pessoas que aprendem que têm qualificação dessa natureza, todo mundo, se pudesse, gostaria de fazer só a prática, né? só a aula prática (...) É igual jogador de futebol: se pudesse não treinar e só ir no

¹¹ Entrevistas realizadas entre março e maio de 2010.

dia do jogo, ele preferia ir. Ninguém gosta de ficar três, quatro horas lá, fazendo exercício físico ou treinamento tático. Então esse tipo de formação como cidadania, evidente que nem todo mundo tem o mesmo interesse. Se o cara pudesse faltar, ele faltaria, entendeu?

Com efeito, há, dentre os egressos, aqueles que encaram o módulo de cidadania de maneira positiva, na lógica de “todo aprendizado é bom”, mas são minoritários. O fato é que não apenas o módulo de cidadania foi “inútil” para as atividades exercidas pelos entrevistados, como todo o PlanSeQ, visto que eles não conseguiram emprego na área.

Mas, afinal, o que atraiu os egressos para a metalurgia? Todos os entrevistados se dizem atraídos pelo setor por causa dos salários e outros benefícios materiais, como, por exemplo, uma PLR¹² alta e um plano de carreira. Mas também há atrativos no plano simbólico e de reconhecimento que contam.

“Trabalhar na metalúrgica sempre é uma boa. O salário é bom e o plano de carreira é bom. Uma tia já trabalhou na metalurgia”. Segundo o informante, para quem não tem muita escolaridade, trabalhar na metalurgia é uma boa opção. Sendo jovem, considera que o tipo de trabalho mais desejado pelas pessoas em geral é aquele atrás de um computador. Tendo trabalhado em uma empresa de entregas por 1 ano e três meses, estava alocado nas áreas de logística e transportes: “ficava lá, atrás do computador, verificando as peças que saíam da empresa e as peças que entravam”. Com carteira assinada, permaneceu por seis meses, saindo por motivo de “corte” na empresa: quando o dono perdeu os dois clientes mais importantes (Terra e Telefônica), fez o corte. A metalurgia, mesmo não sendo adequada para “pessoas como ele”, aparece no horizonte de plausibilidade. Ele se matriculou no curso.

Um dos motivos por que acabou cedendo à ideia de tornar-se metalúrgico foi a atração exercida por ocasião de uma visita ao centro empresarial de uma empresa, quando assistia às aulas do PlanSeQ. Essas últimas incluíam visitas não obrigatórias a empresas, e ali ele acabou por descobrir que os funcionários eram chamados de “colaboradores”, o que foi visto como um sinal de respeito: “tanto peões,

¹² PLR = Participação nos Lucros e Resultados. Pelo fato de os sindicatos serem fortes, em geral os metalúrgicos conseguem negociar altos valores de PLR.

gerentes, até os donos, tinham muito respeito”. Além disso, a cada três meses havia um curso para o funcionário poder mudar de máquina e progredir na carreira. Isso também era um componente de motivação, pois indicava a possibilidade de se capacitar para pular de nível.

Ele não fala “esse é meu funcionário, [aquele] é meu funcionário”. É assim “esse pessoal aqui são os nossos colaboradores”, que é um jeito pra incentivar. “Se você quiser crescer, de cada três meses, você... a gente vai oferecer um curso pra você, pra aprender a mexer numa nova máquina e com isso aumentar o seu salário também. Então, o valor não vai sair do seu bolso, a gente paga [os cursos], aí vai aumentando o seu salário gradativamente. Aí vai do esforço de cada um”. Eu acho que isso é bem legal da parte da empresa, fazer isso com os funcionários.

O informante enfatiza que esse respeito foi algo que ele “viu”, não o “discurso” da empresa, discurso que ele – como muitos dos entrevistados – atribuem às aulas e seu conteúdo abstrato e inalcançável do curso de cidadania. Mesmo que, saindo do centro empresarial e indo para a fábrica, a realidade reduza o discurso propagandístico a um enorme engano. “Cidadania”, ademais, lembra a política, o que é associada aos tempos em que o informante trabalhou na campanha de um vereador da cidade. É justamente dessa “política” que ele quer escapar (enquanto o curso de cidadania, por seu turno, “só fala de política”), refugiando-se no emprego de metalúrgico e sendo “apenas um operário”, distante do ideal de “trabalhar com computador”. Dos três tipos de trabalho elencados nessa trajetória – o de logística e entregas, o de cabo eleitoral, e o de metalúrgico – é o último que oferece um pouco de segurança. E para onde ele direciona a sua busca. Findo o curso, é possível encontrar o informante trabalhando na área de telemarketing do Carrefour, passando em seguida para o *call centre* do setor de cobranças em uma firma de serviços financeiros. No momento da entrevista, juntava dinheiro (“investindo”, em suas próprias palavras) para tentar um “pulo” para fora da metalurgia e de tudo no que vinha trabalhando até aqui: mas para isso teve de voltar

para onde tudo começou: para a logística (agora no bairro da Vila Olímpia, São Paulo), só que não na parte administrativa, mas dentro da “base”, isto é, administrando os motoboys. Teve o PlanSeQ alguma contribuição para esse novo (velho) emprego? Não, nenhum. “Mas pra concurso público, sim, ajuda bastante”, diz ele.

5 O CURSO PLANSEQ-TURISMO: EM DIREÇÃO DA “VOCAÇÃO DE SERVIÇOS”

Em 2013, foi executado um PlanSeQ voltado para o turismo, diante do diagnóstico compartilhado pelo pessoal da Secretaria de Emprego e Renda do município, de que a cidade estaria se encaminhando para se tornar um “pólo de serviços”, substituindo sua antiga característica de cidadela industrial componente do “cinturão vermelho” de São Paulo, juntamente com São Bernardo, São Caetano, Santo André e Diadema. Osasco, assim como Contagem (MG) foi a cidade das comissões de fábrica pioneiras de 1968, da contestação operária à ditadura, elo de afinidade eletiva com o berço do “novo sindicalismo” (o ABCD mencionado logo acima), tal como consagrado na narrativa sociológica sobre o populismo e sua crise¹³. Nada dessa memória permanece?

Para responder a essa pergunta, haveria que olhar em volta e ver o que sobrou da “cidadela industrial” dos anos 1960 e 1970. Parece que os relatos dos treinandos do PlanSeQ Metalurgia (que, aliás, depois de 2007 deixou de ser oferecido) oferecem uma pista dessa transição entre a “fortaleza operária” e o cenário do novo tecido industrial que se desenha no território. Hoje, é o setor de serviços (serviços de hotelaria de eventos, muito citada pelos formuladores de políticas de emprego locais) que atrai a atenção. Segundo esses formuladores, o setor seria aquecido com a realização da Copa do Mundo de 2014¹⁴.

O programa passou por percalços. De fato, a taxa de evasão foi alta, em função da greve dos Correios que houve à época. Impe-

¹³ Veja-se Weffort (1972).

¹⁴ Embora os cursos (oferecidos em dois turnos, matutino e vespertino, entre agosto e dezembro de 2013) aceitassem pessoas mesmo com o ensino fundamental incompleto, eles vinham com a opção de escolha (exceto para o curso de monitor de lazer) entre duas línguas estrangeiras – a inglesa e a espanhola – porque assim se pensava facilitar a comunicação dos profissionais da área com os estrangeiros que iriam vir ao Brasil para o evento.

dida de receber o Vale Transporte, uma parcela dos estudantes não tinha como ter acesso ao curso. Isso pode ser visto na tabela abaixo:

Percentual de evadidos por motivo alegado

Afirmam estar frequentando, mas faltaram por motivos diversos	26,81%
Faltaram ou desistiram por causa do atraso do Vale Transporte	18,11%
Desistiram por razões pessoais diversas	15,21%
Conseguiram emprego com carteira assinada	13,04%
Conseguiram emprego informal	7,24%
Nunca compareceram ao curso	5,79%
A Secretaria do Trabalho não conseguiu estabelecer contato	5,79%
Alegaram estar trabalhando, mas não apresentaram nenhuma documentação	4,34%
Não apresentaram justificativa	3,62%
Total	100%

Fonte: elaboração própria.

26,81% dos estudantes classificados como evadidos, em contato com a SDTI afirmaram continuar frequentando os cursos, apesar de terem estourado o máximo de faltas. O atraso do Vale Transporte ficou responsável por quase um quinto das evasões, enquanto 13,04% dos estudantes deixaram o curso para assumirem postos de trabalho formais.

Outro tipo de percalço encontrado foi quanto à alocação da mão-de-obra recém qualificada no mercado de trabalho. Num momento posterior ao oferecimento do PlanSeQ do Turismo, quando se estava discutindo quais cursos do Pronatec Trabalhador deveriam ser oferecidos, alguns dos postos de trabalho com mais vagas disponíveis no mercado não tiveram seu curso correspondente disponibilizado, pois a Comissão de Emprego vetou sua realização em favor de outros desses postos de trabalho. É o caso, por exemplo, de atendente de lanchonete e operador de telemarketing. Os cursos até têm procura, mas os trabalhadores não querem seguir essas profissões (estão entre as piores médias de salário, segundo dados do Portal do Trabalhador). Por outro lado, também foram rejeitados cursos para formar recepcionistas, como houve no PlanSeQ do Turismo por exemplo, porque “recepcionista sem dente não adianta fazer curso”, nas palavras de uma das responsáveis pelo programa, numa reunião da Comissão Municipal de Emprego. Chegou a ser sugerida na Comissão

de Emprego uma articulação com o programa Brasil Sorridente, pois uma parte das estudantes que procuraram o curso de Recepcionista, em geral mulheres, não teria conseguido uma colocação no mercado de trabalho por não ter a dentição completa. Portanto, seguindo-se essa lógica, a população atendida pelos cursos de qualificação, por questões inerentes à sua própria posição na estrutura de classes, não estava apta a galgar posições mais altas.

CONCLUSÕES

Uma primeira observação, com relação à problemática da segmentação: os trabalhadores, a despeito dos cursos de qualificação profissional que fizeram, não conseguem romper a barreira entre o mercado de trabalho secundário e o mercado de trabalho primário. Quando conseguem, é por pouco tempo e logo são demitidos. Com efeito, toda a sua cadeia de mobilidade se desenrola no interior do mercado secundário.

Uma segunda observação, de caráter mais geral, é que a execução de uma política pública de trabalho, emprego e renda esbarra em determinantes sociais que não estão previstos no ponto de partida. A possibilidade de concertação social, com participação de atores coletivos essenciais (capital, trabalho e órgão público de planejamento e execução do programa), abre a agenda para uma série de problemas e “nós” que complexificam a (boa) intenção inicial de atacar de modo mais integrado o desemprego e a inclusão social.

Mostrou-se, por meio da consideração do PlanSeQ Metalurgia, alguns desses “nós”. Eles dizem respeito ao descompasso entre comportamentos sociais que não obedecem à mesma temporalidade e lógica de funcionamento: empresa, trabalhadores em busca de emprego, e Estado. Isso dificultaria a coordenação dos atores e, portanto, a regulação do mercado de trabalho. Além disso, como atesta o caso do PlanSeQTurismo, questões operacionais básicas, como um atraso no Vale Transporte, podem ter consequências importantes sobre a política pública no momento de sua execução de fato, enquanto as deliberações tripartites em âmbito local podem significar sucesso ou fracasso na colocação dos egressos dos cursos de qualificação no mercado de

trabalho. Espera-se que uma análise mais profunda das causas de tal descompasso possa jogar luz sobre iniciativas a caminho, a fim de calibrar satisfatoriamente importantes políticas públicas como essa.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, R. N. C.; PORFÍRIO, M. I. A qualificação profissional e a Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro. *Revista Textos e Contextos*, Vol. 8, nº 2, pp. 219-240, 2009.
- BERTRAND, H. Rapport salarial et systèmes d'emploi. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Dir.). *Théorie de la régulation: état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995, pp.126-133.
- BOYER, R. *La théorie de la régulation: Une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1986.
- DEDECCA, C.; BARBOSA, A.F.; MORETTO, A. Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades. In: OLIVEIRA, R. V. (Org.). *Novo momento para as Comissões de Emprego no Brasil?* São Paulo/Brasília: Unitrabalho/MTE, 2006. pp. 15-64.
- HABERMAS, J. *Between facts and norms: contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HARRISON, B. & SUM, A. The Theory of “Dual” or Segmented Labor Markets. *Journal of Economic Issues*, Vol. 13, nº3, pp. 687-706, 1979.
- HARVEY, D. *The condition of post-modernity: An inquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Blackwell, 1989. [Ed. brasileira: *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2012].
- LE BAS, C. (Dir.). *La transformation du rapport salarial*. Lyon: PUL, 1987.
- MARUANI, M. & REYNAUD, E. *Sociologie de l'emploi*. Paris: La Découverte, Ed. Repères, 2004.
- MELLO E SILVA, L.; SILVA, A. P. P. da; MACHADO, I. B. Programas públicos de formação profissional e percepção do mercado de trabalho: relatos de uma pesquisa qualitativa. *Cadernos CERU*, Vol. 23, nº 1, pp. 61-84, 2012.
- MELO, F. A. F. Mercado de trabalho flexível e a jovem classe trabalhadora: as políticas de qualificação profissional no plano local. *Cadernos CERU*, Vol. 24, nº 2, pp. 225-239, 2013.

- OLIVEIRA, F. de. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, R. V. de. A qualificação profissional como política pública. In: SAUL, A. M. & FREITAS, J. C. de (Orgs.). *Políticas Públicas de Qualificação: Desafios atuais*. São Paulo: a+ Comunicação/ Unitrabalho, 2006.
- PIORE, M. Notes for a Theory of Labor Market Stratification. *Working Paper n.º 95*, Cambridge: Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, 1972.
- REICH, M.; GORDON, D.; EDWARDS, R. Dual Labor Markets: A Theory of Labor Market Segmentation. *American Economic Review*, Vol. 63, nº 2, pp. 359-365, 1973.
- SANCHEZ, F.J.B. Além da informalidade, quem dos direitos. 2012. *Tese* (Doutoramento em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 137p.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SAUL, A. M.; FREITAS, J. C.; KOYAMA, S.; LUNA, S. V. Pesquisa com egressos das ações dos PlanTeQs. In: SAUL, A. M. & FREITAS, J. C. (Orgs.). *Políticas públicas de qualificação: desafios atuais*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Unitrabalho / a+ comunicação, 2006.
- SOUZA, J. S. Os descaminhos das políticas de formação/qualificação profissional: a ação dos sindicatos no Brasil recente. In: ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- UGHETTO, P. Travail et organisation dans le secteur public: la fascination du privé ? *La Nouvelle Revue du Travail*, Vol. 2, 2013. Disponível em: URL: <http://journals.openedition.nrt.revues.org/726>; Acesso em: 30.06. 2018. DOI: 10.4000/nrt.726
- VARGAS, F. E. B. O mercado de trabalho e a questão do emprego no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, Vol. 2, nº 4, pp. 183-203, 2014.
- WEFFORT, F. Participação e conflito industrial: Contagem e Osasco. *Cadernos Cebrap*, nº 5, 1972. 93p.