



Revista Organizações & Sociedade
2023, 30(107), 626-655

© Autor 2023

DOI 10.1590/1984-92302023v30n0022PT

eISSN 1984-9230 | ISSN 1413-585X

www.revistaoes.ufba.br

NPGA, Escola de Administração

Universidade Federal da Bahia

Editora Associada:

Elisabete Pereira dos Santos

Recebido: 18/01/2022

Aceito: 21/04/2023

Qualificação profissional e Intermediação Pública de Mão de Obra: a Gestão do Mercado de Trabalho no Brasil, 1880-2017

Vitor Matheus Oliveira de Menezes^a

^a Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil

Resumo

Este artigo analisa o desenvolvimento, no período 1880-2017, das duas políticas ativas de emprego mais importantes no Brasil: a intermediação pública de mão de obra e a qualificação profissional. Por vias diferentes, essas políticas buscam regular o encontro entre a oferta e a demanda por força de trabalho, impelindo os indivíduos à participação econômica e evitando que as vagas de emprego permaneçam ociosas. O artigo discute quais arranjos entre atores públicos e privados foram adotados em cada período, e o que esses arranjos revelam sobre a gestão do mercado de trabalho brasileiro. Com vistas a historicizar a formação do mercado de trabalho, o desemprego constitui uma categoria relevante, sobretudo ao considerarmos a sua institucionalização no país por meio da sua inscrição na agenda estatal e das práticas de regulação do mercado de trabalho. As políticas ativas migraram da gestão do assalariamento e da necessidade de forjar uma nova força de trabalho, evidenciando o papel do Estado (especialmente, por via autoritária) na modernização do setor produtivo até a década de 1980, para o suporte aos trabalhadores desempregados a partir dos anos 1990, dados os processos de flexibilização do mercado de trabalho, aumento dos índices de desemprego e desestabilização das trajetórias ocupacionais.

Palavras-chave: Estado; mercado de trabalho; qualificação profissional; Sine.

Introdução

No capitalismo central, a formação dos mercados de trabalho foi acompanhada por diversas iniciativas públicas, cujo objetivo foi otimizar a alocação de trabalhadores e de insumos nas unidades produtivas. Essas iniciativas promoveram pactuações entre o Estado e agentes privados, tais como empresas e sindicatos, na provisão das políticas de emprego.

Quando a individualização da venda da força de trabalho se generalizou nos países europeus, as relações empregatícias passaram a ser reguladas por contratos de trabalho e por um regime disciplinar que ditava o ritmo de produção. Isso provocou uma diferenciação entre a vida privada e o trabalho, dotado agora de certa autonomia (Castel, 2013; Demazière, 1995). O emprego despontou como a “inscrição social e jurídica da participação dos indivíduos na produção das riquezas”, enquanto o desemprego, de caráter involuntário, passou a “ser definido como seu negativo” (Gautié, 1998, p. 75). A elaboração do desemprego como um problema público acompanhou a coletivização dos contratos de trabalho, o que se intensificou com a eclosão de greves operárias e a depressão econômica de 1890 (Reynaud, 2013). Nos anos seguintes, os Estados nacionais desenvolveram técnicas estatísticas e ferramentas de coleta de dados que conferiram materialidade ao problema, identificando quem e quantos eram os desempregados (Alberti, 2011). O fenômeno permitiu a identificação de uma posição específica no mercado de trabalho, distinta da dos “vadios” ou inadaptados, cujos componentes demandavam o acesso a bens e serviços públicos. No século XX, as políticas de emprego se difundiram no capitalismo central, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de socializar os riscos do desemprego e diminuir os custos do recrutamento da mão de obra.

No Brasil, o fenômeno ocorreu de maneira diferente. O desemprego aberto demorou a configurar um problema, visto que foi invisibilizado por altos índices de informalidade e inatividade. As políticas de emprego não foram direcionadas a amortecer os efeitos da industrialização e da urbanização nas condições de vida e nos padrões de sociabilidade, tal como observado no capitalismo central, mas representaram “promessas” de inclusão dos trabalhadores em um Brasil moderno. Durante boa parte do século XX, as políticas de emprego traduziram a tentativa de ajustar a mão de obra às necessidades das ocupações urbanas, propiciando a inscrição dos trabalhadores em um regime seletivo de proteção social. Nesse processo, mudaram tanto a relação entre Estado e agentes privados quanto a identificação dos problemas do nosso mercado de trabalho, como a sua baixa transparência, as condições ruins de absorção de mão de obra e a responsabilização pública sobre os trabalhadores excluídos do assalariamento.

Complementando a análise histórica do seguro-desemprego, apresentada em Menezes (2024), este artigo se concentra nas políticas de emprego ativas, voltadas a elevar a razão entre a população ocupada e a população apta para trabalhar (Azeredo & Ramos, 1995). Essas políticas são indispensáveis para a gestão do mercado de trabalho, impelindo os indivíduos à participação econômica e evitando que as vagas de emprego permaneçam ociosas. Um bom exemplo de política ativa é o serviço público de emprego, que medeia o encontro entre oferta e demanda por força de trabalho. Espera-se que um serviço desse tipo facilite o acesso a informações e a oportunidades que se encontram dispersas em um território, aproximando trabalhadores e empregadores, o que reduz os custos da procura e do recrutamento de mão de obra (Autor, 2009; Cacciamali, 2005). No Brasil, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi criado apenas em 1975, cerca de 30 anos após a Convenção n. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que advogou a importância dos

serviços públicos de emprego na redução das distorções dos mercados laborais.

Mas a política de intermediação não garante que os trabalhadores estejam em condições de ocupar as vagas de emprego. Os requisitos educativos, expressos na formação escolar e no nível de treinamento, são um obstáculo para que muitos trabalhadores sejam incorporados na produção e distribuição de bens e serviços. De maneira mais simples, a qualificação traduz o conhecimento geral e as habilidades específicas que estão ao alcance dos trabalhadores. Servem para otimizar a capacidade de comunicação e a tomada de decisões no ambiente produtivo, além de possibilitar o desempenho de tarefas complexas (Salm, 2009). O final do século XX foi marcado pela flexibilização das economias de mercado e pelo enfraquecimento da qualificação no interior das próprias empresas. A elevação das exigências educativas se associou às transformações nas relações trabalhistas e nas bases tecnológicas das estruturas produtivas (Palier, 2010; Dedecca, 1998), sendo possível falar da qualificação enquanto um “fator de competição” em sociedades com níveis crescentes de desemprego estrutural (Letelier, 1999).

Os próximos tópicos analisam a formação do mercado de trabalho brasileiro a partir do desenvolvimento dessas duas políticas ativas. Concentro-me nas ideias que embasaram a intervenção do Estado, e quais as mudanças observadas na agenda pública. Este artigo também discute quais arranjos entre atores públicos e privados foram adotados em cada período, e o que esses arranjos revelam sobre a gestão do mercado de trabalho brasileiro. O desemprego constitui uma categoria fundamental para essa empreitada, sobretudo ao considerarmos a institucionalização do desemprego (inscrição do desemprego na agenda estatal e práticas de regulação do mercado de trabalho) por meio das políticas ativas, experiência que, no Brasil, teve início apenas na segunda metade do século XX. Essas políticas migraram da gestão do assalariamento e da necessidade de forjar uma nova força de trabalho, evidenciando o papel do Estado na modernização do setor produtivo em um país capitalista periférico, para o suporte aos trabalhadores desempregados, dada a flexibilização do mercado de trabalho, o aumento dos índices de desemprego e uma maior instabilidade das trajetórias ocupacionais.

O papel da qualificação profissional na formação do mercado de trabalho brasileiro

No Brasil, o fim da escravização da população negra foi sucedido pela tentativa de proletarizar a força de trabalho através da imigração europeia. O poder público refletia as teorias racialistas do final do século XIX, ao considerar os trabalhadores negros e mestiços inaptos à participação no capitalismo competitivo (Schwarcz, 1996). Esse “excedente” de mão de obra foi relegado à inatividade e à economia informal de subsistência (Kowarick, 1994), enquanto o Estado assumia um papel residual na gestão do mercado de trabalho. Ainda que extrapole o período compreendido por este artigo, é preciso reconhecer que, no Brasil, a escravidão moldou as relações de trabalho, tendo em vista a transmissão intergeracional de oportunidades e a reprodução das desigualdades raciais por meio da atuação estatal.

No início do mercado de trabalho livre, o aprendizado profissional ocorria pela transmissão de conhecimento no ambiente produtivo, sem nenhum tipo de organização externa (Góes Filho, 1963). Já a intermediação pública de mão de obra se limitava à atração e fixação dos trabalhadores europeus, restando aos nacionais o uso das agências privadas de locação nos grandes centros

urbanos. Essas agências ofereciam mão de obra “confiável” aos empregadores, frente à diversificação do mercado de trabalho e à expansão do setor de serviços (Lago, 2014; Souza, 2017).

Apesar de o ensino técnico ter sido instituído em 1882, foi com o avanço da indústria e das relações assalariadas, no contexto republicano, que surgiram as primeiras iniciativas nacionais de qualificação profissional. O início do século XX foi marcado pela criação de institutos de ensino técnico e profissional, como forma de preparar a força de trabalho para o emprego fabril. Em 1909, durante o governo de Nilo Peçanha, o Decreto-Lei n. 7.566 criou as Escolas de Aprendizes Artífices para “habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual”, a fim de transformá-los em “cidadãos úteis à nação” e distantes da “ociosidade ignorante, escola do vício e do crime” (Brasil, 1909). A preocupação de fundo não era garantir que esses indivíduos participassem do mercado de trabalho e de um sistema de direitos, mas enfrentar comportamentos entendidos como desviantes. Essa perspectiva moralizadora caracterizou as primeiras iniciativas de treinamento da força de trabalho, baseadas na divisão entre o ensino propedêutico, direcionado às elites, e o ensino profissionalizante, que incluía os trabalhadores pobres, sobretudo nos estágios iniciais de formação escolar (Schwartzman & Castro, 2013). Foi assim que os “filhos dos desfavorecidos” passaram a representar um estoque potencial e pouco aproveitado de mão de obra.

Com o surto industrial dos anos 1910, cresceu a demanda por mão de obra no setor secundário, o que intensificou a oferta de cursos profissionalizantes a partir da contratação de professores e expansão das instituições de ensino (Fonseca, 2010). Ao contrário do observado no capitalismo central, nos países latino-americanos, as empresas não foram decisivas para o treinamento da força de trabalho, pelo menos de maneira proativa e independente da iniciativa estatal (Ducci, 2001). Esse vácuo se somou ao fortalecimento das burocracias nacionais e à busca por trabalhadores “aptos” ao trabalho moderno, o que, durante boa parte do século XX, conferiu centralidade aos Estados nacionais nos projetos latino-americanos de qualificação profissional.

Com a Primeira Guerra Mundial e a diminuição do fluxo de imigrantes, o cenário foi propício para que o treinamento da mão de obra avançasse na agenda pública, por meio de cursos profissionalizantes de caráter assistencial (Lima & Pacheco, 2017). Na esteira dessas mudanças, os anos 1930 marcaram o início de um projeto desenvolvimentista no Brasil. É ilustrativo que a primeira medida do governo de Getúlio Vargas tenha sido a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, que se tornou responsável pela gestão das escolas profissionais, decisão mantida até os anos 1970. Essa mudança foi sucedida pelo Decreto n. 24.558, voltado à falta de trabalhadores qualificados, que era “penosamente sentida nas fábricas e nas oficinas” (Brasil, 1934). O Decreto aumentou o orçamento do ensino profissionalizante e submeteu as recém-criadas escolas federais de ensino industrial a normas mínimas de funcionamento. Além disso, instituiu que os operários qualificados pelas escolas federais teriam preferência nas contratações realizadas pelos estabelecimentos industriais dependentes da União. Pouco tempo depois, a Constituição de 1937 iniciou o Estado Novo e reafirmou a importância da qualificação da mão de obra para a modernização da economia, argumentando o ensino profissional como um “dever de Estado” que era “destinado às classes menos favorecidas” (Brasil, 1937).

Nos anos seguintes, aconteceu uma maturação das tendências iniciadas no início do século XX. O desafio da política de qualificação profissional era formar uma força de trabalho disciplinada e disposta a assumir os postos de emprego disponíveis. De maneira complementar, a criminalização

da vadiagem no Código Penal do Império de 1830 e na Lei de Contravenções Penais de 1941 separou a força de trabalho dos indivíduos ociosos, o que foi um passo importante na elaboração institucional do trabalhador desempregado. Contudo, o Estado Novo reposicionou a política de qualificação profissional no regime brasileiro de bem-estar. A integração da população em um novo estatuto de cidadania “era um projeto para toda a nação, a ser, porém, estendido aos nacionais à medida que cada qual se qualificasse, ou se enquadrasse no ideal de pessoas que o Estado queria promover” (Cardoso, 2019, p. 207). A carteira de trabalho atestava o pertencimento a um novo grupo de indivíduos, e a sua posse dependia tanto do aprendizado de conhecimentos específicos quanto da incorporação de uma moral que era própria aos trabalhadores assalariados. A política de qualificação buscava preencher essas duas condições, como porta de entrada dos trabalhadores pobres em um regime seletivo de proteção social.

O Estado Novo fundou institutos profissionalizantes e subsidiou iniciativas de entidades subnacionais e associações profissionais. Já as indústrias e os sindicatos (estes limitados aos sindicatos legais) deveriam criar escolas de aprendizes, a fim de disciplinar e ajustar os filhos dos operários às demandas do setor produtivo. Esse arranjo configura a raiz do nosso tripartismo, ainda sob forte regulação do Estado. Em 1939, o Decreto-Lei n. 1.238 mirou o “aperfeiçoamento da educação profissional” e decidiu que as empresas com mais de 500 funcionários deveriam fornecer cursos de qualificação para seus empregados (Brasil, 1939). Essa decisão foi uma tentativa de responsabilizar, por via vertical, as médias e grandes empresas na preparação da mão de obra, preenchendo o vácuo que existia no setor privado.

A década seguinte foi marcada por um novo ciclo de mudanças. Em 1942, o Decreto-Lei n. 4.048 criou o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI), que, anos depois, passou a se chamar Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Seu objetivo era (e ainda é) qualificar os operários do setor fabril por meio de escolas profissionalizantes coordenadas pela Confederação Nacional da Indústria e financiadas com recursos públicos (Brasil, 1942a). No mesmo ano, o Decreto-Lei n. 4.073 instituiu a Lei Orgânica do Ensino Industrial, tornando a qualificação da mão de obra uma modalidade do ensino de segundo grau, com o objetivo de formar “trabalhadores da indústria e das atividades artesanais” e os “trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca” (Brasil, 1942b). O Decreto apresentou as diretrizes gerais dos cursos de treinamento, bem como seus requisitos e modalidades, superando a fragmentação observada no período anterior. Também ficou estabelecido que os cursos iniciais se voltariam aos indivíduos com ensino primário completo e com idade entre 12 e 17 anos, selecionados a partir de provas vestibulares. Isso diferenciou o modelo das antigas Escolas de Artífices, de caráter notadamente assistencialista. Ainda em 1942, o Decreto-Lei n. 4.127 estabeleceu as bases das escolas técnicas e industriais federais, além de criar escolas federais nos estados e a Escola Técnica Nacional em Brasília (Brasil, 1942c). Tais normativas priorizaram dois grupos: os menores sem emprego, que deveriam se matricular nos cursos industriais básicos, e os trabalhadores já empregados, direcionados aos cursos de aprendizagem (Cunha, 2000).

No que diz respeito ao treinamento de mão de obra, a experiência democrática de 1945-1964 não rompeu com a política varguista. Isso se tornou evidente em 1946, quando o presidente Eurico Gaspar Dutra instituiu o Decreto-Lei n. 8.621, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Sob gestão da Confederação Nacional do Comércio e com o mesmo desenho da aprendizagem industrial, o SENAC se voltou aos empregados e aos menores de idade (Brasil, 1946).

A criação e consolidação do Sistema S trouxe inovações ao treinamento da mão de obra, que foram adotadas nas décadas seguintes por diversos países latino-americanos (Ducci, 2001); independência entre as modalidades de ensino profissional e propedêutico, direcionando o primeiro às demandas do setor produtivo; financiamento via contribuições empresariais compulsórias, que incidem sobre a folha de pagamento; e participação do governo e atores privados nos processos decisórios, muito embora essa participação tenha sido submetida a diferentes modelos de controle e regulação de conflitos.

Com essas bases, a política de qualificação se manteve praticamente inalterada até os anos 1950. A única mudança importante ocorreu em 1959, quando a Lei n. 3.552, decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Juscelino Kubitschek, estendeu a idade mínima dos alunos dos cursos de treinamento de 12 para 14 anos, além de ter garantido autonomia “didática, administrativa, técnica e financeira” às instituições de ensino industrial (Brasil, 1959). Se essa decisão descentralizou os processos decisórios, a política de qualificação profissional permaneceu vinculada ao treinamento duradouro nas instituições de ensino.

Em um país com uma quantidade expressiva de analfabetos¹, a política de qualificação visava ajustar a força de trabalho aos requisitos das ocupações urbanas. É sob a ótica da formação do mercado de trabalho, com vistas à disponibilização de mão de obra “empregável” nos setores modernos e urbanos, que devemos entender as iniciativas pioneiras de treinamento da mão de obra.

Expansão da qualificação profissional e criação de um serviço público de emprego

No período 1930-1960, o Brasil se industrializou e diversificou os serviços urbanos. Assim como em outros países latino-americanos, o saldo foi o distanciamento entre as necessidades dos setores organizados da economia e as características da força de trabalho, o que colocou de vez a qualificação profissional no centro da agenda pública (Cepal, 1970).

Durante o mandato do presidente João Goulart, o Decreto n. 53.324 de 1963 criou o Programa Intensivo de Preparação da Mão de Obra Industrial (PIPMOI), movimentando recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário e do Fundo Nacional do Ensino Médio (Brasil, 1963). É curioso que o Programa tenha sido mantido após o Golpe Militar, o que se explica pela importação e consolidação da teoria do capital humano no Brasil (Frigotto, 1995). Seus postulados advogavam o papel do treinamento e da formação escolar no aumento da produtividade. Isso tornou o PIPMOI indispensável para o projeto desenvolvimentista, cabendo ao Estado financiar os cursos de curta-duração via renúncia fiscal, o que possibilitou sua execução por parte das escolas técnicas, universidades, sindicatos e unidades do Sistema S. A política de qualificação profissional passou a se basear no acesso massivo e na rápida preparação dos trabalhadores aos empregos registrados, iniciativa implementada por meio de uma gestão tecnocrática de matriz produtivista (Medeiros, 2001).

O PIPMOI se limitou aos empregados do setor industrial, sobretudo nos ramos dos transportes, mecânica, eletrotécnica, química e construção civil. O objetivo era atender ao aumento da demanda por trabalhadores qualificados frente às inovações tecnológicas e irradiação dos

estabelecimentos industriais (Ramos & Stampa, 2016). Em 1972, o Decreto n. 70.882 foi instituído pelo general Emílio Médici e incluiu o setor de serviços no rol do Programa, modificando seu nome para PIPMO (Brasil, 1972). Outra mudança ocorreu durante o governo do general Ernesto Geisel, quando o Decreto 75.081 de 1974 transferiu a gestão do PIPMO do Ministério da Educação e Cultura para o Ministério do Trabalho (Brasil, 1974b). Essa decisão consolidou a política de qualificação como uma iniciativa voltada à regulação do mercado de trabalho. Em um cenário de baixo desemprego aberto, a qualificação profissional era evocada como o principal desafio do país, responsável por habilitar os trabalhadores menos escolarizados aos empregos produtivos e mais bem remunerados (Jornal do Brasil, 1972). O PIPMO se consolidou como a principal iniciativa de treinamento até os anos 1980, qualificando cerca de 2,6 milhões de trabalhadores (Barradas, 1986).

A intermediação pública de mão de obra também mudou bastante. Até os anos 1950, limitava-se aos trabalhadores imigrantes e nordestinos, com o objetivo de abastecer os postos de emprego na região Centro-Sul (Paiva, 2004). Já as agências privadas haviam se expandido frente ao fortalecimento dos critérios meritocráticos no preenchimento das vagas de emprego, em interface com os cursos oferecidos aos jovens com diploma ginásial (Lima, 2022). Mas a intermediação privada logo se tornou alvo de críticas. Contribuíram para isso a expansão burocrática do Estado e a limitação dessas agências a uma pequena clientela com condições de pagar pelo serviço. Não à toa, em 1956, o Brasil ratificou a Parte II da Convenção n. 96 da OIT, que propunha a proibição das agências particulares de colocação profissional.

A regulação pública do mercado de trabalho continuou a ganhar força na década seguinte. Uma comissão interministerial foi formada logo após o Golpe Militar e passou a advogar o aprimoramento das estatísticas oficiais de desemprego, bem como o fortalecimento das políticas ativas, via agências públicas de colocação e programas de qualificação profissional (Correio Braziliense, 1965). Ainda em 1964, como efeito da Lei n. 4.589, as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) passaram a fiscalizar as agências privadas de emprego e a facilitar o encontro entre trabalhadores e empregadores (Brasil, 1964). No ano seguinte, a Lei n. 4.923 criou o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), permitindo ao Estado monitorar o saldo entre as admissões e dispensas no setor formal da economia (Brasil, 1965). Em 1966, o Decreto n. 58.550 instituiu o Departamento Nacional de Mão de Obra (DNMO), cuja Divisão de Colocação e Formação Profissional centralizou as informações sobre a procura laboral e estabeleceu normas de funcionamento para as agências privadas (Brasil, 1966). Já o Decreto n. 62.756 de 1968 submeteu as agências privadas ao DNMO, condicionando o seu funcionamento à prestação de contas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, o que garantia o acesso a uma licença pública (Brasil, 1968). Nesse mesmo ano, a criação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mirou a coleta e difusão de informações periódicas sobre o mercado de trabalho.

Em um contexto autoritário, essas decisões representam a busca por expandir a capilaridade do Estado, edificando um sistema informacional e ampliando a atuação da burocracia. Nesses termos, a intermediação profissional se voltou aos trabalhadores urbanos que não refluíam do mercado após serem demitidos, o que tornou o período decisivo para a “construção social do demandante de emprego” na agenda pública (Guimarães, 2009a, p. 167). Os anos 1960 marcam a introdução dessa figura nas iniciativas de regulação do mercado de trabalho, ainda que de maneira incipiente, como ilustra a curta experiência do seguro-desemprego em 1965, suplantado pela criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966.

Algumas mudanças econômicas aconteceram no final dos anos 1960. Em 1968, após um período restritivo marcado pelo controle inflacionário, a política econômica passou a se basear na expansão monetária e em incentivos à produção de bens de consumo duráveis e bens de capital (Hermann, 2005). Dois resultados importantes foram a elevação do nível de emprego e o esgotamento da capacidade ociosa da indústria, que estiveram na raiz do chamado “milagre econômico” brasileiro (Tavares & Belluzzo, 1979). Contudo, as condições de vida eram bastante diferentes de uma região à outra. É ilustrativo que cerca de 1/3 dos habitantes da zona rural migraram para as grandes cidades nos anos 1960, parte significativa se deslocando no sentido Nordeste-Sudeste para obter empregos e escapar de secas periódicas (Camarano & Abramovay, 1999).

Foi em face desse problema que o governo do General Emílio Médici implementou o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com validade para o período 1971-74. Dentre outros objetivos, o PND previa incorporar o excedente de mão de obra através do investimento industrial e do deslocamento da força de trabalho nordestina para o Norte do país (Brasil, 1971). Como afirma o documento, a “ocupação econômica” da Amazônia evitaria que esses trabalhadores migrassem para os núcleos urbanos do Centro-Sul, configurando a primeira iniciativa pública, de caráter nacional e com regras unificadas, que buscou mediar o preenchimento de vagas de emprego. Mas o perfil e as expectativas dos trabalhadores e empregadores ainda não representavam assuntos importantes, cabendo ao Estado apenas intervir no deslocamento regional, evitando a explosão demográfica em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Já em 1972, o Brasil deixou de ser signatário da Parte II da Convenção n. 96, e passou a ratificar apenas a Parte III, voltada à regulação das agências privadas de emprego². Isso fez o governo abandonar um contencioso com a intermediação privada para construir um sistema capaz de reunir e coordenar as agências de emprego voltadas aos indivíduos recém-saídos das escolas³.

Após altas taxas de crescimento, a economia nacional começou a desacelerar em 1974, devido aos impactos da primeira crise do petróleo e ao esgotamento do modelo implementado no “milagre econômico”. A resposta do governo do General Ernesto Geisel foi a publicação do Segundo PND, que almejou proteger e expandir o setor industrial via criação de polos regionais (Brasil, 1974a). O Plano também se voltou ao denominado “problema do emprego”, assumindo como meta expandir a mão de obra ocupada a uma taxa superior ao crescimento populacional, o que diminuiria a subutilização da força de trabalho. Nesse sentido, o Segundo PND declarou a intenção de criar um Sistema Nacional de Emprego (Sine) no país, a fim de incrementar o “funcionamento do mercado de trabalho, através de redes de agência de colocação para atender gratuitamente a população menos qualificada em busca de emprego” (Brasil, 1974a, p. 71-72). No ano seguinte, o Decreto n. 76.403 materializou essa intenção e criou o Sine, com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Desempregado (FAD) e sob a coordenação do Ministério do Trabalho (Brasil, 1975). O objetivo foi fortalecer a gestão pública do mercado de trabalho a partir da coleta de informações e da otimização do preenchimento das vagas de emprego. Prevaleceu a ideia de que o desemprego derivava de sua manifestação friccional (Moretto, 2007), sem qualquer preocupação com o desemprego cíclico mascarado pelo subemprego. Após o crescimento econômico das décadas de 1960 e 1970, caberia ao Estado apenas favorecer o encontro entre trabalhadores e empregadores, além de incentivar as atividades econômicas que fizessem uso intensivo da mão de obra.

A fórmula do Sine já era bastante conhecida no capitalismo central, cujas experiências remontam ao início do século XX. Os serviços de emprego levariam em conta os interesses e as expectativas individuais, além de fornecer diagnósticos sobre o mercado de trabalho e adequar a mão de obra aos postos de trabalho por meio de programas de treinamento. Espera-se que um serviço desse tipo reduza o tempo e os recursos necessários para o preenchimento das vagas de emprego, o que evitaria perda de renda para os trabalhadores e perda de produtividade para as firmas (Autor, 2009; Cacciamali, 2005). Após a Segunda Guerra, México e Argentina inauguraram a intermediação pública na América Latina, enquanto nos anos 1970, Brasil, Peru e Nicarágua adotaram serviços de emprego como complementares ao projeto de substituição de importações (Mazza, 2013).

Mas contrariando a experiência internacional, o Sine prescindiu do seguro-desemprego e, por mais de uma década, a intermediação profissional ocorreu sem nenhum tipo de auxílio financeiro (Chahad, 1993). Isso ilustra a tentativa de organizar o setor produtivo sem elevar o salário de reserva (e, conseqüentemente, o poder de barganha) dos trabalhadores. É certo que o Sine não superou a baixa institucionalização do desemprego no país, o que obrigou os indivíduos ativos a venderem sua força de trabalho a qualquer preço. E ainda, a intermediação pública restringiu a chamada “comunidade brasileira do trabalho” aos assalariados formais. No capitalismo central, essa orientação esteve presente no desenvolvimento dos sistemas de emprego e acompanhou a estruturação dos mercados de trabalho sob o modelo fordista, cujos limites ficaram evidentes apenas na década de 1980 (Spasova et al., 2017). Já no Brasil, a informalidade sempre foi um problema caro aos estudos socioeconômicos (Cunha, 1979), o que confere limites visíveis ao Sine desde a sua criação.

As políticas ativas e a constituição do desemprego como um problema público

Nos seus primeiros anos, o Sine desfrutou de parcerias entre os estados, os governos municipais e as instituições locais, bem como de aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para o treinamento de funcionários (Borges, 2003). Mas o Sine não contava com uma fonte estável de financiamento, o que atrelava seu desempenho à disponibilidade de recursos ordinários da União. Com a crise fiscal e a queda da arrecadação nos anos 1980, o efeito imediato foi o subfinanciamento do Sistema, com “desestruturação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos” (Cardoso Júnior et al., 2006, p. 10).

Durante a crise de 1980-83, o esgotamento do modelo desenvolvimentista sedimentou essas mudanças e enfraqueceu a regulação pública do mercado de trabalho. O PIPMO foi encerrado em 1982, enquanto o Primeiro PND da Nova República excluiu o Sine das ações prioritárias do Governo (Brasil, 1986b). Em 1986, a criação do seguro-desemprego promoveu uma estrutura paralela para gerir o benefício, baseada nas DRTs e nas agências da caixa (Brasil, 1986a). A baixa institucionalização do desemprego e a transição política explicam um fenômeno curioso: se o Sine foi pensado como uma iniciativa que independia do auxílio financeiro aos desempregados, logo na década seguinte, a distribuição de benefícios ocorreu sem qualquer articulação com a política de intermediação profissional.

No final dos anos 1980, o seguro-desemprego enfrentava obstáculos no que diz respeito às suas normativas e regras de financiamento. Para resolver esse problema, a Constituição de 1988 vinculou o seguro às contribuições do PIS/PASEP, enquanto a Lei n. 7998 de 1990 flexibilizou os requisitos de acesso ao benefício e unificou as políticas de emprego, financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e coordenadas por um conselho deliberativo (Codefat) (Brasil, 1990). Foi em torno do Programa de Seguro-Desemprego que as outras políticas de emprego passaram a estruturar suas ações, em um cenário marcado pelo fortalecimento da agenda social no pós-democratização.

Em 1993, a Resolução n. 45 do Conselho atrelou o financiamento do Sistema ao desempenho dos postos de atendimento, submetendo a alocação de recursos a valores mínimos e máximos, a fim de evitar grandes disparidades regionais. Em complemento, o Sistema se tornou responsável por apoiar os “trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego”. Essas normativas foram acompanhadas pela multiplicação dos postos de atendimento, cuja quantidade saltou de 350 para 1.138 no período 1990-99⁴. Na esteira das mudanças provocadas pela reestruturação produtiva, como a terceirização e uma maior instabilidade ocupacional, as agências privadas também se expandiram, consolidando um mercado de intermediação no país (Guimarães, 2009b)⁵.

O seguro-desemprego serviu de base para a retomada do treinamento de mão de obra e, assim, a recolocação dos beneficiários no mercado de trabalho deveria ocorrer por meio da participação em cursos de qualificação oferecidos no Sine (Brasil, 1990). A ideia é que os desempregados precisavam passar por uma “reciclagem profissional” para se tornarem competitivos, expressão que foi substituída, em 1994, por “ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”. A conjunção entre o seguro-desemprego e a intermediação perdurou nas iniciativas seguintes. Esse foi o caso do Programa de Reciclagem Profissional, criado em 1994 pelo Governo Federal e voltado à qualificação via agências públicas de emprego. Com duração de três meses, os cursos ensinavam habilidades básicas (comunicação oral e escrita, matemática e conhecimentos gerais) e específicas (práticas profissionais, ferramentas tecnológicas e normas de segurança) aos trabalhadores desempregados (Vieira & Alves, 1995). Isso fortaleceu o treinamento de mão de obra a partir da educação formal, em vez da qualificação no interior das próprias empresas.

Vale sublinhar alguns fenômenos situados a nível macro. Os anos 1990 foram atravessados por transformações tecnológicas e novas estratégias de gestão do trabalho, com reorganização das firmas e diminuição dos custos de produção. Esperava-se que a qualificação da mão de obra aumentaria a produtividade da força de trabalho durante a abertura comercial, tornando as empresas brasileiras mais competitivas (Fogaça, 1998). De outro modo, o avanço do desemprego foi interpretado como uma consequência da inadequação da força de trabalho à economia global (Toledo & Rummert, 2009).

Também ocorreu uma guinada na agenda estatal. Até então, o denominado “problema do emprego” partia de uma lógica coletivista e argumentava o desajuste quase que geral dos trabalhadores aos setores modernos da economia, em face da industrialização e expansão dos serviços urbanos. O desafio era superar a mercantilização incompleta da força de trabalho, cuja parcela menos qualificada permanecia retida na inatividade e em ocupações informais pouco produtivas. Tanto o serviço público de emprego quanto a política de qualificação profissional

almejavam integrar a mão de obra potencial em torno de um mercado de trabalho cada vez mais regulado, cabendo à burocracia estatal reduzir os custos do recrutamento de mão de obra. Já a partir da década de 1990, após um período de transição nos anos 1980, as políticas ativas buscaram resolver a inadequação do nosso mercado de trabalho a um modelo de produção flexível. O alvo não era um mercado em vias de estruturação e que demandava uma integração autoritária a partir do assalariamento e do modelo fabril (com alcance limitado, como revelaram os números do PIPMO), mas um mercado em vias de desregulamentação que se tornava cada vez mais instável e competitivo. Combinando a redução da inatividade econômica com a oferta de novos benefícios, a procura por trabalho passou, cada vez mais, a fazer parte do dia a dia dos trabalhadores. A mobilidade intersetorial e o desemprego recorrente se fortaleceram, e os trabalhadores demitidos permaneciam pouco tempo no seu setor de origem (Cardoso, Comin & Guimarães, 2006). O resultado foi o aumento do número de desempregados com poucas perspectivas de contratação, o que fomentou intervenções direcionadas mais ao status dos trabalhadores (desempregados e vulneráveis) do que aos nichos ocupacionais.

De um modelo voltado a gerir as relações assalariadas e incluir o indivíduo no mercado de trabalho “legal”, as políticas ativas passaram a focar nos desempregados de baixa renda. Esses indivíduos deveriam usufruir de treinamento complementar, visto que sua formação escolar era insuficiente e sua experiência ocupacional anterior (quando havia) não garantia sucesso nos processos de recrutamento. A marca do período foi a adoção de uma lógica individualista, cujo objetivo era instrumentalizar os trabalhadores para uma competição que terminaria, necessariamente, com vencedores e perdedores dos processos de flexibilização e internacionalização da economia.

Não à toa, os programas de treinamento enfatizavam o problema da oferta de mão de obra, enquanto o problema da demanda (no caso, pelas condições do ambiente produtivo e pela quantidade de empregos gerados) assumia um lugar secundário no discurso governamental. A noção de “competência” passou a orientar as iniciativas públicas, traduzindo um novo modelo de treinamento baseado no aprendizado contínuo, em qualificações gerais e em habilidades interpessoais (Dubar, 1998). A formação dos trabalhadores deveria ser ampla, diversa e aplicável a diferentes cargos e nichos profissionais, a fim de reduzir os custos associados à recolocação da mão de obra, em face do aumento das taxas de rotatividade e o enfraquecimento das identidades profissionais (OCDE, 1996).

Foi nesse contexto que o Ministério do Trabalho, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, criou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O Plano cobriu o período 1996-2002 e almejou reduzir o desemprego e o subemprego via qualificação profissional, com foco nos trabalhadores vulneráveis, tais como aqueles em empregos de alta rotatividade. O Planfor foi financiado pelo FAT e se articulou a outras políticas de emprego, especialmente o seguro-desemprego, definindo seus beneficiários como um público prioritário no acesso aos cursos de treinamento. Seguindo a articulação tripartite que definia as políticas de emprego, esses cursos eram oferecidos por meio de convênios com entidades diversas, como escolas técnicas, universidades, sindicatos, unidades do Sistema S, Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades empresariais (Cardoso, Façanha & Marinho, 2002)⁶. Às habilidades evocadas no Programa de Reciclagem Profissional, o Planfor incluiu as habilidades de gestão, direcionadas ao aumento da produtividade dos trabalhadores autônomos e de pequenas e

médias empresas. Em 1996, a Resolução n. 126 do Codefat articulou as ações do Planfor em torno dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ) e das Parcerias Nacionais e Regionais (PARC), com a meta de treinar anualmente pelo menos 20% da força de trabalho. Já em 1997, o Decreto n. 2.208 regulamentou a educação profissional de nível básico, técnico e tecnológico⁷. O objetivo foi promover um modelo de transição entre a escola e o mercado de trabalho, bem como especializar e atualizar a mão de obra nacional, sobretudo a partir de uma divisão estanque entre o ensino propedêutico e o treinamento da força de trabalho (Brasil, 1997).

Reproduzindo essa divisão, o Planfor inovou ao adotar a noção de “empregabilidade”. Esta se refere às características dos trabalhadores que permitem sua inserção profissional, em um contexto atravessado por inovações tecnológicas e pela desestruturação dos mercados de trabalho (Lavinias, 2001). A preocupação com a empregabilidade sucedeu o aumento da escolaridade da população brasileira no século XX (Brito, 2017), atribuindo novos desafios à formação da mão de obra para além da alfabetização e inclusão escolar. Contudo, ao enfatizar as “vantagens competitivas” dos trabalhadores, a noção de empregabilidade traduziu uma associação direta entre a qualificação profissional e melhores chances no mercado de trabalho, sem se levar em conta as condições do mercado e as variações na demanda agregada (Machado, 1998).

Outras características sintetizam a política de qualificação nesse período. Vale destacar a gestão descentralizada e a oferta de cursos breves e gratuitos (Bulhões, 2004). Também chama atenção o protagonismo do Ministério do Trabalho, em detrimento do Ministério da Educação, seguindo a mudança introduzida pelo PIPMO. Mais do que a formação educativa, o objetivo era adequar rapidamente os trabalhadores às exigências do ambiente produtivo. Todavia, o Planfor treinou entre 2% e 5% da força de trabalho a cada ano (cerca de 17,2 milhões de trabalhadores), um número bem abaixo da sua meta inicial (Rocha, 2011). Apenas metade dos trabalhadores matriculados nos cursos eram desempregados ou estavam em processo de desligamento (Manfredi, 2002). Esse problema foi levantado por uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), que também criticou a preocupação excessiva com a quantidade de cursos, sem a utilização de medidas de efetividade, como as baseadas nas chances de contratação dos trabalhadores inscritos (Salomon, 2000).

Apesar dos seus limites, os anos 1990 marcaram o desenvolvimento de uma plataforma coesa de enfrentamento ao desemprego. Essa experiência perdurou nos anos 2000, acompanhando a expansão das relações assalariadas e o fortalecimento da agenda social.

As políticas ativas a partir dos anos 2000

A oferta de empregos registrados cresceu a partir de 2002, enquanto o desemprego apresentou tendência de queda. Esses fenômenos sucederam a desestruturação do mercado de trabalho que havia sido observada na década anterior, bem como um período econômico recessivo entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000 (Oliveira & Turolla, 2003; Baltar, 2015). O resultado foi a consolidação do seguro-desemprego como uma política de regulação do mercado de trabalho, dado o avanço do assalariamento e, conseqüentemente, o aumento da população elegível ao benefício.

Em 2000, a Resolução n. 257 do Codefat incluiu os sindicatos na oferta dos serviços de intermediação profissional. Essa decisão instrumentalizou a Resolução n. 197 de 1998, que havia

estabelecido que as entidades privadas sem fins lucrativos, representativas dos trabalhadores e empregadores, poderiam firmar convênios nas regiões metropolitanas. Em seguida, passou a ocorrer uma maior articulação entre as políticas de emprego. No dia 28 de dezembro de 2000, o Diário Oficial da União estabeleceu que o Sine deveria atuar no “apoio ao pagamento do benefício do Seguro-Desemprego”, com o objetivo de “oferecer ao trabalhador segurado os serviços de recondução ao mercado de trabalho”. Isso levou o Sine a substituir a estrutura paralela que havia sido montada em 1986 na operacionalização do seguro. O Sistema logo ultrapassou as DRTs e as agências da Caixa na triagem dos beneficiários (Borges, 2003), e a quantidade de postos de atendimento cresceu 4,9% ao ano entre 2000 e 2009⁸.

O Sine permaneceu baseado em convênios entre o Governo Federal e os estados, os primeiros responsáveis pela implementação das agências de emprego, e os últimos pela execução dos serviços⁹. Havia certa preocupação com a estabilidade do Sistema, pois sua existência dependia da celebração de acordos temporários. Nos anos 2000, o Codefat prorrogou por diversas vezes a vigência desses convênios, atendendo a pedidos das entidades subnacionais. Já em abril de 2008, a Resolução n. 570 autorizou a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho a revalidar os convênios de maneira automática, dependendo apenas da apresentação de relatórios parciais por parte das entidades executoras.

A política de qualificação profissional sofreu mudanças ainda mais expressivas. Com o desgaste do Planfor e a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a Resolução n. 333 do Codefat criou o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ foi alimentado com recursos do FAT e buscou reduzir “os níveis de desemprego e subemprego” no país. Isso ocorreria a partir do aumento “da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda” (Codefat, 2003, p. 2). O PNQ se baseou em convênios entre o Ministério do Trabalho e instituições públicas e privadas, e seus cursos contemplavam as ocupações elementares, sobretudo nos setores de serviços e construção civil (Lima, 2018).

As ações do PNQ foram divididas em Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs, voltados ao treinamento da mão de obra a partir das demandas de cada território), Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs, de caráter experimental e direcionados à elaboração e validação de metodologias de qualificação) e Projetos Setoriais de Qualificação (ProSeQs, a fim de atender às demandas das categorias profissionais). Os beneficiários da política socioassistencial configuraram um grupo prioritário, somando-se aos trabalhadores inscritos no Sine e beneficiários do seguro-desemprego. Não é exagero afirmar que esse período consolidou uma mudança iniciada na abertura democrática. De um passaporte para as relações assalariadas e, conseqüentemente, para um sistema restritivo de proteção social, a qualificação profissional passou a complementar a política de transferência de renda que é destinada aos trabalhadores pobres. O PNQ também tornou mais frequente o encaminhamento dos usuários do Sine para cursos no Sistema S e em ONGs (Lessa, 2011).

Mesmo assim, a política de qualificação perdeu espaço no programa governamental. Nos anos 1990, o treinamento da mão de obra havia se baseado no aumento da empregabilidade, em um cenário marcado pelo fechamento de postos de trabalho. O PNQ atualizou a preocupação de elevar a competitividade dos trabalhadores, mas a queda do desemprego distanciou a agenda elaborada na década de 1990 da conjuntura econômica dos anos 2000. O saldo foi uma guinada

discursiva do Governo Lula. Seu objetivo inicial era enfrentar a baixa qualificação e o alto desemprego, como problemas que haviam sido herdados do governo anterior. Já no segundo mandato, a política de qualificação passou a se concentrar em grupos específicos de trabalhadores, como os desempregados de longa-duração, que permaneciam excluídos do mercado de trabalho durante o período de pujança econômica¹⁰. O setor formal (sobretudo no comércio, serviços e construção civil) absorvia boa parte dos trabalhadores menos escolarizados, o que contribuiu para que a política de qualificação perdesse a urgência que possuía na virada de século.

A formalização do mercado de trabalho se combinava a altos índices de rotatividade e, com o aumento do número de beneficiários, os recursos do FAT foram direcionados ao seguro-desemprego. Em oposição, o PNQ contou com quase três vezes menos recursos em 2006 do que em 2002, perda que não foi recuperada pelo aumento de 37,1% dos investimentos até o final da década¹¹. Não surpreende que o PNQ tenha qualificado apenas 1,2 milhões de trabalhadores entre 2003 e 2009, o que representa metade do desempenho do Planfor em um único ano (Rocha, 2011). Por outro lado, Rocha (2011) sublinha que os cursos se tornaram mais extensos, com uma duração média de 198,86 horas em 2009, muito acima das 62,4 horas/course registradas no Planfor em 2002. Em outras palavras, a política de qualificação se tornou mais focalizada e intensiva durante a expansão das vagas de emprego.

Duas limitações permaneceram de um plano a outro. A primeira foi a elaboração de relatórios genéricos sobre a qualidade dos cursos, tocando apenas em assuntos burocráticos e sem considerar o impacto do treinamento nas chances de emprego (Alaniz & Bruno, 2018). A segunda foi a dificuldade de incluir trabalhadores vulneráveis. Se a maior parte dos trabalhadores inscritos no PNQ estava desempregada ou no autoemprego, o que foi um avanço em relação ao Planfor, estes costumavam ser mais escolarizados do que a média da população desempregada (Lessa, 2011). Portanto, já desfrutavam de melhores condições de inserção profissional do que os trabalhadores nos estratos educativos mais baixos.

Nos anos 2000, o Sine sofreu mudanças pontuais e a política de qualificação profissional foi reformulada, mas mantendo os princípios que a norteavam desde os anos 1990. A principal mudança se deu “fora” das políticas, via estruturação do mercado de trabalho, com redução do desemprego e da informalidade. É verdade que as políticas direcionadas ao aumento da competitividade da força de trabalho costumam ser limitadas e fragmentárias (Frigotto & Ciavatta, 2003), mas deve-se reconhecer que a expansão do mercado de trabalho, nos anos 2000, dotou essas políticas de maior efetividade, aumentando a capilaridade da regulação pública e amortecendo os conflitos em torno do desemprego.

Na década de 2010, o fato de o Sine depender de acordos temporários se tornou um assunto bastante discutido (Lobo & Anze, 2014). Com o fim de um ciclo dos convênios plurianuais, muitas instituições ofertantes saíram do Sistema, provocando um recuo de cerca de 17,8% na quantidade de postos de atendimento entre 2009 e 2010. A recuperação da intermediação pública foi inviabilizada devido ao desequilíbrio das contas do FAT, que se tornou deficitário nos anos de 2015 e 2016, e novamente a partir de 2018. Esse desequilíbrio foi provocado pela queda da arrecadação do PIS/PASEP em face da crise econômica e das desonerações tributárias que beneficiaram o setor empresarial.

Já as despesas com qualificação profissional foram reduzidas a menos da metade entre 2009 e 2011. Logo após, ganhou força a ideia de que o Brasil era prejudicado pela baixa oferta de mão de obra qualificada. Esse foi o diagnóstico do Ministério da Educação em carta enviada à Presidência da República no ano de 2011, durante o mandato da presidente Dilma Rousseff. A carta sugeriu a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), uma nova política de qualificação que permitiria a “inclusão social” dos trabalhadores menos escolarizados e resolveria “um dos maiores desafios colocados hoje para continuidade do crescimento econômico do País, que é a falta de mão-de-obra qualificada”¹².

No mesmo ano, a Lei n. 12.513 criou o Pronatec, que passou a integrar o eixo de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria. O objetivo foi ofertar cursos de educação profissional de nível médio e de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas (Brasil, 2011). Além de ampliar o sistema público de ensino, a partir da expansão e interiorização dos Institutos Federais, o Pronatec disponibilizou bolsas de formação profissional, assemelhando-se ao Programa de Ensino Técnico (Protec) do Estado de São Paulo (Lima, 2012). Essas bolsas contemplavam trabalhadores e estudantes da rede pública, cobrindo gastos com mensalidade, alimentação e transporte.

Os recursos eram transferidos da União para instituições públicas e privadas, especialmente o Sistema S e os Institutos Federais. A despeito da manutenção do modelo de convênios, a gestão do Programa foi deslocada do Ministério do Trabalho para o Ministério da Educação e, conseqüentemente, o FAT deixou de financiar a qualificação profissional. Em seu lugar, o Pronatec contou com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o mesmo ocorrendo com o Codefat, que foi substituído pelo Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, composto por representantes do executivo federal. Essa decisão interrompeu o tripartismo na gestão da qualificação profissional, que só foi retomado no final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, quando houve a criação de um comitê de coordenação do Programa, que incluiu as centrais sindicais e o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica (CONPEP) (Castioni, 2020).

O Pronatec também traduziu um novo momento do discurso governamental. Ao contrário do que havia caracterizado a política de qualificação desde os anos 1990, o objetivo não era evitar a subutilização da força de trabalho, e muito menos o desemprego duradouro. Após a queda do desemprego aberto, em um cenário entendido como de quase pleno emprego, o debate sobre o preenchimento das vagas de emprego ganhou força, a fim de prevenir a desaceleração econômica que poderia ocorrer nos anos seguintes¹³. O Pronatec foi uma resposta à pressão do setor empresarial, que se queixava da falta de trabalhadores qualificados e dos custos salariais decorrentes. A ideia de que o Brasil experimentava um “apagão” de mão de obra qualificada foi bastante difundida (Burnier & Gonçalves, 2012; Amorim, 2012), cujo tom alarmista e generalizante, e por vezes dissociado da trajetória do mercado de trabalho brasileiro, foi alvo de críticas (Menezes Filho, 2010; Nascimento, 2011).

De qualquer forma, a política de qualificação adquiriu um discurso coeso, superando um certo arrefecimento na formulação estatal nos anos 2000. Os desempregados (como um grupo social que independe do acesso ao seguro-desemprego) deixaram de ser um grupo prioritário do treinamento da mão de obra, apesar de ter sido clara a intenção de aproximar a qualificação das outras políticas de emprego. A interface com o Sine persistiu na operacionalização do Pronatec,

enquanto o seguro-desemprego foi submetido a mais um critério de elegibilidade, quando se decidiu que a União poderia condicionar o seu acesso à frequência do trabalhador em cursos profissionalizantes (Brasil, 2011).

Essa guinada levou o Pronatec a superar o caráter residual do PNQ, qualificando 8,1 milhões de trabalhadores e estudantes entre 2011 e 2014, 2,3 milhões através de cursos técnicos e 5,8 milhões por meio de cursos de curta duração. Destes últimos, cerca de 22,4% eram indivíduos inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais (Jannuzzi, 2016). A estratégia foi a mesma dos programas anteriores, baseados em cursos breves e gratuitos. Os cinco cursos com maior oferta de vagas em 2016 tratavam da formação técnica em informática, agropecuária, administração, edificações e eletrônica, alcançando trabalhadores com perfis variados (DIEESE, 2017).

Alguns problemas merecem atenção, como os altos índices de evasão e de ociosidade das vagas, devido à dificuldade de captar alunos e oferecer cursos ajustados aos seus interesses (Cassiolato & Garcia, 2014). Outra dificuldade é a mensuração dos efeitos do Pronatec nas chances de inserção profissional. Um estudo realizado pelo Ministério da Fazenda, a partir de dados relativos à mobilidade no mercado de trabalho no período 2011-2013, afirmou que a participação em cursos do Pronatec não potencializava o ingresso no mercado de trabalho formal (Tokarnia, 2015). Todavia, outras pesquisas discordam dessa conclusão. Sousa, Silva e Jannuzzi (2015, p. 175) examinaram o íterim 2011-2014, e os achados “sugerem que a participação no Pronatec aumenta as chances de formalização da inserção no mercado de trabalho ou microempreendedor individual para seus participantes”. Lucena e Fonseca (2016) partiram de objetivo semelhante, e constataram maiores índices de formalização entre os egressos do Pronatec. A despeito dos resultados, essas avaliações foram realizadas já no final do Programa, sem articulação com a oferta de cursos e o desenho da política de qualificação.

Até meados dos anos 2010, a escolarização da população brasileira foi impulsionada pela descentralização da gestão educacional, fixação de pisos de investimento, implementação de políticas socioassistenciais, criação dos programas de progressão continuada e redistribuição de recursos entre os municípios (Menezes-Filho, 2015). Os microdados da PNAD informam que, em 1992, apenas 21,7% da força de trabalho com idade igual ou superior a 18 anos possuía o diploma de Ensino Médio. O índice aumentou para 36% em 2002 e, de maneira ainda mais expressiva, para 53,2% em 2015. Já a fatia da força de trabalho com formação universitária saltou de 3,3% para 14,8% no período, devido à expansão das universidades públicas e à democratização do ingresso via Lei de Cotas, além do subsídio ao pagamento de mensalidades nas universidades privadas (Mancebo, Vale & Martins, 2015). Mas a escolaridade média permaneceu baixa segundo parâmetros internacionais (OCDE, 2016), até mesmo inferior à de outros países-membros do Mercosul (Matoso, 2017). Muitos indivíduos não possuíam qualquer diploma escolar, indicador que passou de 36,2% para 30,8% da força de trabalho adulta entre 1992 e 2015. Esse grupo evidencia a dificuldade de expandir a escolaridade para os coortes mais antigos¹⁴, que carregam a marca da evasão escolar e de projetos educacionais restritivos. Quando dissociada do sistema escolar, a política de qualificação é uma iniciativa limitada, tendo em vista sua baixa capilaridade e as disparidades educativas observadas no Brasil.

Além desses problemas estruturais, as políticas de emprego foram afetadas por uma grave recessão econômica que ocorreu entre o segundo trimestre de 2014 e o último trimestre de 2016. Os gastos com o Sine recuaram 71,1% (40,1 milhões de reais) entre 2014 e 2018¹⁵, enquanto o

investimento no Pronatec foi cerca de 1,5 vezes menor em 2015 do que em 2014¹⁶. O Programa foi esvaziado de vez em 2016, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff. Uma auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) afirmou que apenas 10% dos trabalhadores beneficiados por programas de treinamento do Governo Federal, entre 2004 e 2017, conseguiram ingressar no mercado de trabalho logo após o término dos cursos (Tomazelli, 2017). Isso serviu como um alerta para as iniciativas futuras, que deveriam contar com ferramentas mais robustas de controle dos gastos e avaliação dos seus resultados.

Em um cenário marcado pelo aumento da população desempregada e por queda na arrecadação, a crise econômica e a ruptura política encerraram esse último ciclo das políticas ativas. Em 2017, a Resolução n. 783 do Codefat reestruturou o PNQ e o renomeou de Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional (Qualifica Brasil). Resultados preliminares, elaborados a partir de pedidos via Lei de Acesso à Informação, apontam que o Qualifica Brasil se limitou a uma plataforma virtual que disponibiliza cursos avulsos, finalizados por apenas 233.356 trabalhadores até 2019. Também em 2017, o Relatório de Gestão da Secretaria da Política de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) afirmou que o instrumento de convênio “não é adequado para realizar políticas públicas de natureza continuada, como o Sine”. No ano seguinte, a Lei 13.667 foi decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Michel Temer. O financiamento do Sine passou a ocorrer por meio de “repasse fundo a fundo”, direcionando recursos do FAT para fundos locais criados pelas Unidades Federativas e municípios (Brasil, 2018).

Conclusões

A história da intermediação pública e da política de qualificação profissional pode ser dividida em seis etapas. A primeira, no final do século XIX, assumiu um tom residual. A força de trabalho era entendida como incapaz de se adaptar ao mercado livre, o que desresponsabilizou o Estado na preparação da mão de obra e limitou a intermediação pública à atração de trabalhadores europeus. Já a segunda etapa marca a disseminação do ensino técnico no início do século XX, frente ao avanço da indústria e ao refluxo da imigração europeia. Os “filhos dos desfavorecidos” se tornaram alvo de iniciativas moralizantes, cujo objetivo era “disciplinar” e preparar a força de trabalho para as ocupações urbanas.

A terceira etapa consolida esse modelo, que passou a integrar um projeto desenvolvimentista baseado na substituição de importações. Entre os anos 1930-50, entendia-se que a mão de obra nacional era desprovida das características necessárias ao trabalho industrial. A política de qualificação deveria moldar, via treinamento profissional e regulação do comportamento, a força de trabalho inativa ou que permanecia submetida às relações tradicionais de trabalho. Os cursos eram direcionados aos jovens sem emprego e aos trabalhadores ocupados, servindo como porta de entrada para o assalariamento e, conseqüentemente, para um modelo restritivo de proteção social. Na quarta etapa, entre os anos 1960-70, a política de qualificação passou a se basear em programas massivos de treinamento, a partir de cursos rápidos e gratuitos, voltados aos trabalhadores dos setores secundário e terciário. Outra novidade foi a criação de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho formal, ancorado na intermediação de mão de obra no Sine e na regulação da atuação dos agentes privados. O “demandante de emprego”

figurou pela primeira vez no desenho das políticas ativas, mesmo que de maneira incipiente e desarticulada da oferta do seguro-desemprego.

Após um período de transição na década de 1980, o íterim 1990-2016 configura a quinta etapa. Diferentes programas de qualificação foram interrompidos de um mandato presidencial a outro, mas o período revela certa continuidade. O desemprego se consolidou na agenda pública, sobretudo após a criação do FAT e do Programa de Seguro-Desemprego em 1990. A política de qualificação focou no aumento da competitividade dos trabalhadores em um mercado flexível, com alta rotatividade e identidades profissionais pouco sólidas. As ações do Sine foram ampliadas e colocadas em interface com as outras políticas de emprego, a fim de reduzir os custos de recrutamento da mão de obra em face do avanço da mobilidade intersetorial. Já a intermediação privada se expandiu e consolidou uma clientela entre os trabalhadores com melhores condições socioeconômicas, cada vez mais engajados na procura à distância via aplicativos (Cacciamali, Ligiéro & Matos, 2008; Moretto, 2018). Também prevaleceu a formação de trabalhadores por meio de cursos rápidos, financiados com recursos públicos, sob gestão tripartite e ministrados por instituições particulares e governamentais.

O paradigma da empregabilidade passou a estruturar as políticas ativas. A preocupação de fundo se deslocou das características gerais da força de trabalho, como uma tentativa de assimilar a população inativa e os trabalhadores “tradicionais”, para o investimento no portfólio de cada trabalhador. O objetivo foi instrumentalizar a mão de obra, já bem retida nas atividades mercantis, para a competição por vagas de emprego. Mas os efeitos dos programas de treinamento foram limitados e sujeitos a propagandas “salvacionistas” (Vieira, Reis & Sobral, 2017), com implementação fragmentada, pouco articulada ao ensino propedêutico¹⁷, vulnerável às mudanças de mandato presidencial e alheia às avaliações de impacto. A despeito de avanços normativos desde os anos 1990, bem como da expansão das relações assalariadas nos anos 2000, as políticas de emprego foram pouco capilares, acompanhando a baixa escolaridade média da população e as desigualdades de acesso a empregos. Vimos que uma nova etapa das políticas ativas teve início em 2018, período que não foi incluído no desenho do artigo.

No Brasil, as políticas ativas costumam exercer um papel limitado na gestão do mercado de trabalho. O Sine possui baixos índices de colocação profissional e participação no total de admissões, o que se intensificou com a desestruturação do mercado de trabalho observada a partir da crise econômica de 2014 (Menezes, 2023). Já os programas de qualificação incluíram apenas uma pequena parcela da força de trabalho, sendo que a absorção de trabalhadores depende da evolução da estrutura ocupacional, que se manteve estável entre 2006 e 2016 (Santos, Vaz & Oliveira, 2019). Isso impediu a alocação da força de trabalho em ocupações não manuais, a despeito da escolarização da população brasileira que ocorreu no período. Ou seja, a efetividade da qualificação profissional não se resume ao bom desenho das políticas, já que está condicionada aos problemas estruturais do nosso mercado de trabalho.

Em linhas gerais, este artigo discutiu o processo de institucionalização do desemprego a partir das políticas ativas, um fenômeno que teve início nos anos 1960 e se aprofundou nos anos 1990. A história das políticas ativas ilustra a construção do desemprego na agenda pública, bem como a elaboração de diferentes formas de gestão do mercado de trabalho: de caráter residual no início da República; por via autoritária entre 1930-45 (período que remonta a um tipo tutelado de tripartismo) e 1964-80, com uma breve experiência democrática entre os dois íterins, marcada

pela continuidade das políticas varguistas, mas com descentralização administrativa; e acompanhando a democratização e o desenvolvimento da agenda social a partir de meados dos anos 1980, com base na participação do Estado, empresas e sindicatos em um conselho deliberativo e paritário.

O artigo também sublinhou uma guinada nas ideias que embasam as políticas ativas, dotadas de um tom assimilacionista (absorção gradual e unívoca da força de trabalho pelos setores modernos) até os anos 1980 e de um viés individualizante (aumento da competitividade em um mercado flexível e fragmentado) a partir dos anos 1990. Resta prosseguir com essa proposta de investigação e incluir as mudanças ocorridas a partir de 2018, verificando continuidades ou rupturas em relação ao modelo anterior.

Referências

- Alaniz, E., & Bruno, L. (2018). A ideologia da inclusão social no Plano Nacional de Qualificação (PNQ). *Cadernos de Pesquisa*, 25(3), 11-28.
- Alberti, M. (2011, abril). The birth of unemployment statistics: a comparison (1880-1914). Trabalho apresentado em *Third European Congress on World and Global History*. Londres, Inglaterra.
- Amorim, R. (2012, 21 de setembro). A revolução por trás do apagão de mão de obra. *Istoé*. Recuperado de [https://istoe.com.br/239414_A+REVOLUCAO+POR+TRAS+DO+APAGAO+DE+MAO+DE+OBRA+/.](https://istoe.com.br/239414_A+REVOLUCAO+POR+TRAS+DO+APAGAO+DE+MAO+DE+OBRA+/)
- Autor, D. H. (2009). Introduction. In D. Autor (Org.), *Studies of labor market intermediation* (pp. 1-23). Chicago: The University of Chicago Press.
- Azeredo, B., & Ramos, C. A. (1995). Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, (12), 91-116.
- Baltar, P. (2015). Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil: Texto para Discussão nº 2036. Brasília, DF: Rio de Janeiro, RJ: *Ipea*. Recuperado de https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2036.pdf.
- Barradas, A. M. S. (1986). *"Fábrica PIPMO": uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82* (Dissertação de mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Borges, M. A. (2003). Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o Sistema Nacional de Emprego. *Revista da ABET*, 3(1), 91-116.
- Brasil. (1909). Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>.

- Brasil. (1934). Decreto n. 24.558, de 3 de julho de 1934. Transforma a Inspetoria do Ensino Profissional Técnico em Superintendência do Ensino Industrial, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/norma/446987/publicacao/15617224>.
- Brasil. (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.
- Brasil. (1939). Decreto Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Brasil. (1942a). Decreto Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm.
- Brasil. (1942b). Decreto Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino industrial. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Brasil. (1942c). Decreto Lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Brasil. (1946). Decreto Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm.
- Brasil. (1959). Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3552.htm.
- Brasil. (1963). Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963. Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/norma/475988/publicacao/15803689>.
- Brasil. (1964). Lei nº 4.589, de 11 de dezembro de 1964. Extingue, a Comissão do Imposto Sindical, a Comissão Técnica de orientação Sindical, cria órgãos no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4589.htm.
- Brasil. (1965). Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de

Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm.

Brasil. (1966). Decreto nº 58.550, de 30 de maio de 1966. Aprova o Regimento do Departamento Nacional de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58550-30-maio-1966-399186-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1968). Decreto nº 62.756, de 22 de maio de 1968. Dispõe sobre a coordenação e fiscalização das Agências de Colocação, submetendo-as ao controle do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62756-22-maio-1968-403983-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1971). I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972/74. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74.

Brasil. (1972). Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972. Dispõe sobre o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70882-27-julho-1972-419201-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Brasil. (1974a). Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm.

Brasil. (1974b). Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1974. Vincula ao Ministério do Trabalho o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO, aprovado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de <https://legis.senado.leg.br/norma/497721/publicacao/15705401>.

Brasil. (1975). Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D76403.htm.

Brasil. (1986a). Decreto Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2284.htm.

Brasil. (1986b). Lei nº 7.846, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7486.htm.

Brasil. (1990). Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm.

- Brasil. (1997). Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm.
- Brasil. (2011). Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm.
- Brasil. (2018). Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Brasília, DF: *Presidência da República*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm.
- Brito, M. M. A. (2017). Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 47(163), 224-263. doi:10.1590/198053143789
- Bulhões, M. G. P. (2004). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul”. *São Paulo em Perspectiva*, 18(4), 39-49.
- Burnier, J. R., & Gonçalves, M. A. (2012, 13 de agosto). Dificuldade de encontrar mão de obra qualificada afeta a economia brasileira. *G1 Globo*. Recuperado de <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/08/dificuldade-de-encontrar-mao-de-obra-qualificada-afeta-economia-brasileira.html>.
- Cacciamali, M. C. (2005). As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. *Estudos Avançados*, 19(55), 85-104. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10096>.
- Cacciamali, M. C., Ligiéro, A. P., & Matos, F. (2008). Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra. Fortaleza, CE: *Instituto de Desenvolvimento do Trabalho*.
- Camarano, A. A., & Abramovay, R. (1999). Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos: Texto para Discussão nº 621. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: *Ipea*. Recuperado de http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1416/desruralizacao.pdf.
- Cardoso Júnior, J. C. P., Gonzalez, R. H. S., Amorim, B. M. F., Stivalli, M., & Vaz, F. M. (2006). Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. In P. Tafner (Org.), *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade* (pp. 397-446). Rio de Janeiro, RJ: *Ipea*.
- Cardoso, A. M. (2019). *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro, RJ: *Amazon*.

- Cardoso, A., Comin, A., & Guimarães, N. (2006). Os deserdados da indústria: reestruturação produtiva e trajetórias intersetoriais de trabalhadores demitidos da indústria brasileira. In N. Guimarães, & H. Hirata (Orgs.), *Desemprego: trajetórias, identidades, mobilização* (pp. 45-90). São Paulo, SP: Editora SENAC.
- Cardoso, L. C., Façanha, L. O., & Marinho, A. (2002). Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo: Texto para Discussão nº 859. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: *Ipea*. Recuperado de https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0859.pdf.
- Cassiolato, M. M. M. C., & Garcia, R. C. (2014). Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional: Texto para Discussão nº 1919. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: *Ipea*.
- Castel, R. (2013). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Castioni, R. (2020). Meta-análise da avaliação dos programas massivos de educação profissional e tecnológica no Brasil. In G. H. Moraes, A. E. M. Albuquerque, R. Santos, & S. S. M. O. Silva (Orgs.), *Avaliação da educação profissional e tecnológica: um campo em construção* (pp. 151-188). Brasília, DF: Inep.
- Cepal, M. E. (1970). As mudanças estruturais do emprego no desenvolvimento econômico da América Latina. In F. Sá Jr (Org.), *Subemprego, problema estrutural* (pp. 11-109). Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- Chahad, J. P. Z. (1993). Desemprego urbano no Brasil: diagnóstico e sugestões para melhorar a assistência aos trabalhadores a partir do Sistema Nacional de Emprego. Artigo apresentado em *I Seminário Pesquisa Econômica*, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12149/000089261.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Ciavatta, M., & Ramos, M. (2011). Ensino Médio e educação profissional no Brasil: dualidade e fragmentação. *Revista Retratos da Escola*, 5(8), 27-41.
- Codefat. (2003). Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação – PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – DEQ/SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília, DF: *Ministério do Trabalho*. Recuperado de <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-333-de-10-de-julho-de-2003.pdf>
- Correio Braziliense. (1965, 6 de janeiro). Castelo aprova medidas do DNES contra o desemprego. Recuperado de

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_01&Pesq=Castelo%20aprova%20medidas%20do%20DNES%20contra%20o%20Desemprego&pagfis=17042.

- Cunha, L. A. (2000). O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (14), 89-107.
- Cunha, P. V. (1979). A organização dos mercados de trabalho: três conceitos alternativos. *Revista de Administração de Empresas*, 19(1), 29-46.
- Dedecca, C. S. (1998). O desemprego e seu diagnóstico hoje no Brasil. *Revista de Economia Política*, 18(1), 99-120.
- Demazière, D. (1995). *La sociologie du chômage*. Paris: La Découverte.
- DIEESE. (2017). Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2016. São Paulo, SP: DIEESE. Recuperado de https://www.dieese.org.br/anuario/2017/Livro1_MercadoTrabalho.pdf.
- Dubar, C. (1998). A sociologia do trabalho frente à qualificação e à competência. *Educação & Sociedade*, 19(64), 87-103.
- Ducci, M. A. (2001). Training and retraining in Latin America. In A. Berry (Org.), *Labor market policies in Canada and Latin America: challenges of the new millennium* (pp. 267-287). New York: Springer Science.
- Ferraro, A. R., & Kreidlow, D. (2004). Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. *Educação & Realidade*, 29(2), 179-200.
- Fogaça, A. (1998). A educação e a reestruturação produtiva no Brasil. In M. Oliveira (Org.), *Reforma do Estado e políticas públicas de emprego* (pp. 295-327). Campinas, SP: Unicamp.
- Fonseca, C. (2010). História do Ensino Industrial no Brasil. In M. Ciavatta, & Z. S. Silveira (Orgs.), *Celso Suckow da Fonseca* (pp. 65-150). Recife, PE: Editora Massangana.
- Frigotto, G. (1995). A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. *Trabalho Necessário*, 13(20), 206-233.
- Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, 24(82), 93-130.
- Gautié, J. (1998). *Da invenção do desemprego à sua desconstrução*. Mana, 4(2), 67-83.
- Góes Filho, J. F. (1963). A tradição histórica da aprendizagem industrial. *Revista do Serviço Público*, 95(2), 39-52.
- Guimarães, N. A. (2009a). A sociologia dos mercados de trabalho, ontem e hoje. *Novos Estudos*, (85), 151-170.
- Guimarães, N. A. (2009b). *À procura de trabalho: instituições do mercado e redes*. Belo Horizonte: Argumentvm.
- Hermann, J. (2005). Reformas, endividamento externo e o 'milagre' econômico. In F. Giambiagi, & A. Villela (Orgs.), *Economia brasileira contemporânea: 1945-2004* (pp. 69-92). São Paulo, SP: Editora Campus.

- Jannuzzi, P. M. (2016). Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(66), 624-661.
<https://doi.org/10.18222/eae.v27i66.4168>
- Jornal do Brasil. (1972, 19 de outubro). Diretor do Departamento de Mão de Obra diz que no Brasil não há desemprego. *Jornal do Brasil*. Recuperado de http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&Pesq=%22Diretor%20do%20Departamento%20de%20m%c3%a3o-de-obra%20diz%20que%20no%20Brasil%20n%c3%a3o%20h%c3%a1%20desemprego%22&pagfis=70047.
- Kowarick, L. (1994). *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Lago, L. A. C. (2014). *Da escravidão ao trabalho livre: Brasil, 1550-1900*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Lavinas, L. (2001). Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos: Texto para Discussão nº 826. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: *Ipea*.
- Lessa, S. E. C. (2011). A formação via PNQ e inserção produtiva no CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Serviço Social e Sociedade*, (106), 284-313.
- Letelier, M. E. (1999). Escolaridade e inserção no mercado de trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, (107), 133-148.
- Lima, L. (2022). L'institutionnalisation du marché du placement des chômeurs au Brésil (1957-1972). *Brésil(s)*, (21). <https://doi.org/10.4000/bresils.11779>.
- Lima, M. (2012). Problemas da educação profissional do Governo Dilma: Pronatec, PNE e DCNEMs. *Trabalho & Educação*, 21(2), 73-91.
- Lima, M. (2018). Apresentação: políticas públicas de qualificação e o esvaziamento do direito à educação. *Revista Trabalho Necessário*, 16(30), 5-17.
- Lima, M., & Pacheco, Z. S. T. A. (2017). As políticas públicas e o direito à educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego versus Plano Nacional de Educação. *Educação & Sociedade*, 38(139), 489-504.
- Lobo, V., & Anze, V. R. (2014). A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra. *Mercado de Trabalho*, (57), 53-64.
- Lucena, F. F. A., & Fonseca, J. C. G. (2016). Análise de impacto do Pronatec em beneficiários. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 25, 100-117.
- Machado, L. R. S. (1998). Educação básica, empregabilidade e competência. *Trabalho e Educação*, (3), 15-31.
- Mancebo, D., Vale, A. A., & Martins, T. B. (2015). Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 31-50.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>
- Manfredi, S. M. (2022). *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez.

- Matoso, F. (2017, 21 de março). Tempo de estudo no Brasil é inferior ao de países de Mercosul e Brics, aponta IDH. G1 Globo. Recuperado de <https://g1.globo.com/mundo/noticia/tempo-de-estudo-no-brasil-e-inferior-ao-de-paises-de-mercosul-e-brics-aponta-idh.ghtml>.
- Mazza, J. (2013). Connecting workers to jobs: Latin American innovations in labor intermediation services. *Latin American Policy*, 4(2), 269-284. <https://doi.org/10.1111/lamp.12020>
- Medeiros, M. (2001). A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990: *Texto para Discussão nº 852*. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: Ipea.
- Menezes Filho, N. (2010, 22 de maio). Apagão de mão de obra qualificada? Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia. Recuperado de <https://iaf.jusbrasil.com.br/noticias/2201033/apagao-de-mao-de-obra-qualificada>.
- Menezes Filho, N. (2015, 05 de outubro). Como melhorar a educação no Brasil? *Revista Interesse Nacional*. Recuperado de <https://interessenacional.com.br/como-melhorar-a-educacao-no-brasil/>.
- Menezes, V. (2024). A história do seguro-desemprego no Brasil: regras, dinâmicas do mercado de trabalho e proteção social. *Revista DADOS*, 67(2), 1-48. <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.2.317>.
- Menezes, V. M. O. de. (2023). Análise de indicadores do Sistema Nacional de Emprego. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(2), 1-16. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202312014>.
- Moretto, A. J. (2007). *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Moretto, A. J. (2018). O Sine no século XXI: informação, tecnologia e políticas públicas de trabalho. In A. J. Moretto, F. Matos, J. Macambira, & M. C. Cacciamali (Orgs.), *As transformações no mundo do trabalho e o sistema público de emprego como instrumento de inclusão social* (pp. 213-232). Fortaleza, CE: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho.
- Nascimento, P. A. M. M. (2011). Há escassez generalizada de profissionais de carreiras técnico-científicas no Brasil? Uma análise a partir de dados do CAGED. *Mercado de Trabalho*, (49), 19-28.
- OCDE (2016). *Education at glance 2016: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (1996). *The OECD jobs search strategy: pushing ahead with the strategy*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/employment/emp/1868601.pdf>
- Oliveira, G., & Turolla, F. (2003). Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. *Tempo Social*, 15(2), 195-217. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008>
- Paiva, O. C. (2004). *Caminhos cruzados: migração e construção do Brasil moderno (1930-1950)*. Bauru, SP: EDUSC.
- Palier, B. (2010). Continental Western Europe. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (Orgs.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 601-616). Oxford: Oxford University Press.

- Ramos, M. S., & Stampa, I. (2016, junho). *Passado e presente na política de educação profissional no Brasil*. Trabalho apresentado no 4º Encontro Internacional de Política Social, Vitória, ES.
- Reynaud, B. (2013). L'a catégorie chômeur, une construction socio-politique. *Regard Croisés sur L'Économie*, (13), 11-20.
- Rocha, J. M. (2011). *Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade: políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011)* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Recuperado de <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21102011-094242/publico/julianamacedo.pdf>
- Salm, C. (2009). Qualificação da força de trabalho e formação profissional. In J. Sabóia (Coord.), *Tendências da qualificação da força de trabalho* (pp. 9-24). Rio de Janeiro, RJ: UFRJ. Recuperado de https://www.economia.unicamp.br/NEIT/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et04_qualificacao.pdf
- Salomon, M. (2000, 14 de maio). Tribunal vê desvio e ineficiência no FAT. Folha de São Paulo. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1405200012.htm>.
- Santos, A. T. P., Vaz, B. O. E., & Oliveira, A. M. H. C. (2019, dezembro). *Evolução dos prêmios salariais relativos a habilidades ocupacionais: uma análise do período de 2006 a 2016*. Trabalho apresentado no 46º Encontro Nacional de Economia, Rio de Janeiro, RJ.
- Schwarcz, L. (1996). Teorias raciais, uma construção histórica de finais do século XIX: o contexto brasileiro. In L. Schwarcz, & R. Queiroz (Orgs.), *Raça e diversidade* (pp. 147-185). São Paulo, SP: EDUSP.
- Schwartzman, S., & Castro, C. M. (2013). Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 21(80), 563-624.
- Sousa, M. F., Silva, Y. C., & Jannuzzi, P. M. (2015). Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no cadastro único. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, (24), 162-185.
- Souza, F. F. (2017). *Criados, escravos e empregados: o serviço doméstico e seus trabalhadores na construção da modernidade brasileira* (cidade do Rio de Janeiro, 1850-1920) (Tese de doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., & Vanhercke, B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe: a study of national policies. *Brussels: European Social Policy Network*. doi:10.2767/700791
- Tavares, M. C., & Belluzzo, L. G. M. (1979). Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. *Revista Administração de Empresas*, 19(1), 7-16.
- Tokarnia, M. (2015, 25 de setembro). Cursos de Pronatec não dão vantagem na reinserção no mercado, mostra estudo. Uol. Recuperado de

<https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/09/25/cursos-do-pronatec-nao-dao-vantagem-na-reinsercao-no-mercado-mostra-estudo.htm>.

Toledo, F., & Rummert, S. (2009). O PNQ e a política de qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990. *Trabalho Necessário*, 7(9), 1-28.

Tomazelli, I. (2017, 24 de outubro). Programa de qualificação do governo emprega só 10% dos alunos. Estadão. Recuperado de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,programa-de-qualificacao-do-governo-emprega-so-10-dos-alunos,70002057740>.

Vieira, C. A. S., & Alves, E. L. G. (1995). Qualificação profissional: uma proposta de política pública: *Texto para Discussão nº 376*. Rio de Janeiro, RJ, Brasília, DF: Ipea.

Vieira, M. C., Reis, R. H., & Sobral, J. B. L. (2017). Uma análise das concepções que permeiam a formação profissional do Pronatec. *Estudos em Avaliação Educacional*, 28(67), 190-213. <https://doi.org/10.18222/eae.v0ix.4023>

Financiamento

O autor agradece o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Notas

1. Em 1920, 71,2% da população com idade igual ou superior a 5 anos era analfabeta, índice que caiu para 46,7% em 1960 (Ferraro & Kreidlow, 2004).
2. Lima (2022) aponta uma maior organização das agências privadas nos anos 1960, com apoio de parte da imprensa nacional, que obtinha receita com a divulgação dos anúncios de emprego. Essa organização foi seguida pela costura de uma aliança com o Ministério do Trabalho, com vistas a institucionalizar as agências privadas, o que culminou na decisão de 1972.
3. “A medida [formação de micro agências de emprego nas escolas técnicas do país] visa garantir o treinamento dos alunos daquelas escolas e faz parte da estruturação do sistema nacional de emprego, que permitirá, através de trabalho conjunto das agências particulares e do Ministério, o aproveitamento da mão de obra saída dos bancos escolares” (Jornal do Brasil, 1972).
4. Esses dados foram coletados via Lei de Acesso à Informação, a partir de pedidos enviados ao Ministério da Economia.
5. Em 1997, a Convenção n. 181 da OIT modificou o entendimento sobre a intermediação privada, considerando o processo de flexibilização dos mercados de trabalho. Porém, a OIT permaneceu contrária à cobrança de honorários aos trabalhadores.
6. Guimarães, Comin e Leite (2001) salientam uma virada de chave nos anos 1990, quando os sindicatos passaram a reconhecer a qualificação profissional como uma agenda importante.
7. O nível básico não dependia da escolaridade anterior. Já o nível técnico se dirigia aos trabalhadores matriculados ou egressos do Ensino Médio, enquanto o nível tecnológico correspondia à formação universitária.

8. De acordo com dados coletados via Lei de Acesso à Informação, em 2000, o Sine contava com 1.189 postos de atendimento, número que saltou para 1.711 em 2009.
9. Desde 1995, com duração de 3 anos, denominados de convênios plurianuais.
10. Essa mudança é facilmente observável nos discursos sobre a política de qualificação profissional nos Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011.
11. Cálculos realizados a partir das Avaliações Financeiras do FAT, disponíveis em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/avaliacao-financeira-do-fat/>.
12. A carta pode ser lida em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2011/19-mec%20mte%20mf%20mp%20mds.htm.
13. Um discurso bastante ilustrativo foi proferido pela presidente Dilma Rousseff em 2011, cuja transcrição está disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/audios/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-ao-emprego>.
14. De acordo com os microdados da PNAD de 2015, a idade média dos indivíduos adultos na força de trabalho e sem instrução era de 58,9 anos. Entre a força de trabalho adulta que havia interrompido a formação escolar após o término do Ensino Fundamental, o indicador caía para 42,5 anos, e novamente para 37,21 anos entre a força de trabalho adulta com o diploma de Ensino Médio.
15. Dados disponíveis nas Avaliações Financeiras do FAT.
16. Os dados estão disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>.
17. De 2000 a 2010, alguns avanços normativos miraram a integração entre o ensino profissional e o Ensino Médio regular. Contudo, a articulação entre a qualificação profissional e o ensino propedêutico permaneceu como um ideal, revelando um distanciamento entre as normas e as práticas dos programas de treinamento (Ciavatta & Ramos, 2011).

Autoria

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Analista sênior de políticas educacionais do Instituto Unibanco e consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

E-mail: vitormenezes@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3076-0815>

Conflito de interesses

O autor informa que não há conflito de interesses.

Linguagem inclusiva

O autor usa linguagem inclusiva que reconhece a diversidade, demonstra respeito por todas as pessoas, é sensível a diferenças e promove oportunidades iguais.

Contribuição dos autores

O autor foi o único responsável pelas etapas de concepção, análise, investigação, metodologia, redação, revisão e edição.

Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).



Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional