

ISSN 0101 708X

# **G**BOLETIM GOIANO *de* Geografia

INSTITUTO DE ESTUDOS  
SÓCIO-AMBIENTAIS/GEOGRAFIA

VOL. 23 - Nº 2 - JUL./ DEZ. 2003

Artigos

# **DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL: SECULARIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ESPAÇO URBANO MODERNO**

*Catia Antonia da Silva\**

## **Resumo**

As políticas públicas, que realizam elos entre Estado e sociedade, são conformadoras do planejamento territorial. Assim, o planejamento é ação, articulando imanência e transcendência como sentidos da secularização, portadora de referências sobre os diferentes patamares da modernização territorial e sobre a colonização do futuro. No planejamento, o país é visto como uma economia no contexto da globalização. A proposta do artigo é destacar o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) como meio de implementação do planejamento do território.

**Unitermos:** Planejamento territorial/ Espaço urbano/ Qualificação profissional.

## **Planejamento territorial como modernização – alguns princípios em busca de orientação teórico-conceitual**

O planejamento territorial é uma ação portadora de sentidos de imanência (interesse e razão para solução imediata) e de transcendência (secularização, que é colonização do futuro, construção da história, do século (Weber, 1999; Marramao, 1997; Santos, 1996 ). Nesse sentido, o planejamento urbano e regional deve incorporar as relações entre sociedade e Estado, num diálogo profundo da construção do Brasil orientada por processos de modernização: agentes, projetos, práticas de agentes diversos.

O conceito de secularização contribui para buscar novos caminhos de planejamento, repensando o ensino e a pesquisa, no contexto da democratização brasileira. Ele aponta para a relação entre valores e racionalidade, entre a necessidade de refazer as práticas da investigação científica e a criação de novas

---

\* Professora do Departamento de geografia. Cargo de Docente Adjunto na Faculdade de Formação de Professores – Universidade do estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora em Geografia pela UFRJ (Área de Concentração: Geografia Humana). E-mail: catiaantonio@ig.com.br e Catiaantonio@bol.com.br

mediações entre o planejador e o objeto de sua ação (Weber, 1999, v. 2). A secularização pressupõe a construção de sensibilidade que compartilhe os valores coletivos. Essa reflexão tem como referência concreta a análise do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) e do seu impacto no espaço urbano brasileiro.

A qualificação profissional é um desses projetos de modernização. Portador de imanência e transcendência, foi gestado, durante os anos 1990, por novas concepções em busca da construção do Brasil moderno: inserção do Brasil na economia global, crise na economia, produtividade do trabalhador (Silva, 2002).

Modernizações e secularização estão nas entrelinhas do pensamento do geógrafo Milton Santos. A modernização aparece ao longo de sua obra por meio de categorias-chave que averiguam as alterações no território. Categorias como meio natural (pré-técnico), meio técnico e meio técnico-científico-informacional constituem nomeações que permitem compreender os graus de mudanças no espaço geográfico, ou seja, as alterações orientadas por intenções empresariais, de agentes globais, de governos e/ou de técnicas científicas que criam objetos e implantam próteses, artifícios que transformam a natureza do espaço geográfico.

Para alguns estudiosos (Santos, 1996; Santos & Silveira, 2001), as modernizações só podem ser entendidas na análise da totalidade do espaço, ou seja, no conjunto de intenções, de ações e dos sistemas de objetos socialmente construídos que se configuram em eventos. Esses eventos, por sua vez, são portadores de rupturas, construindo outro período histórico, período em que sistemas de ações e sistemas de objetos dão nova configuração ao território. Daí as passagens do meio geográfico natural (pré-técnico), em que a natureza dominava sobre a ação humana, para o meio técnico (da Idade Média à Idade Moderna, quando a dinâmica dos modos de produção altera o espaço, transformando-o e permitindo-lhe maior circulação e fluidez), até chegar ao meio técnico-científico-informacional, que se dá a partir do pós-guerra, quando a ciência e a tecnologia, articuladas ao contexto capitalista globalizante, alteram profundamente territórios e culturas, mudando a natureza do espaço geográfico em suas diferentes escalas. Sobre essa alteração anuncia Santos (1996, p. 204):

Ao mesmo tempo em que se instala uma tecnosfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se, paralelamente, e com as mesmas bases, uma psicofera. A

tecnosfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio, e, desse modo, freqüentemente traduz interesses distantes; [...] que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese [...].

A tecnosfera é o conjunto de objetos fixos e de fluxos que permitem novas formas de organização social e novas noções de rapidez, de fluidez, de circulação de pessoas, idéias e mercadorias, alterando assim a psicosfera, ou seja, o conjunto de idéias, crenças, paixões e o lugar da produção dos sentidos, que, segundo Santos (1996, p. 204), “também faz parte do meio ambiente, desse entorno da vida fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário”.

Ao analisar a modernização territorial mediada pelas articulações entre psicosfera e tecnosfera e entre sistemas de ações e sistemas de objetos, Santos acrescenta ainda a categoria “evento” para o entendimento da modernização. Segundo o autor, o evento se refere àquele acontecimento que identifica rupturas com idéias e ações. É uma ação conjuntural e estrutural do presente que interfere na configuração do território, sendo que esse, uma vez (re)construído, passa a orientar intenções e práticas futuras.

O autor analisa a categoria “evento” como condição do presente, e, por isso mesmo, sugerimos que sua análise se aproxima do entendimento da secularização,<sup>1</sup> principalmente no que se refere às intenções dos homens, mulheres, empresas e instituições em criar coisas e lógicas racionais na construção do espaço, por meio da tecnosfera e da psicosfera, sendo tais intenções portadoras de desideratos de construção do futuro. Nesse sentido consideramos o planejamento territorial como modernização, um evento que se realiza a partir da tecnosfera (sistema dos objetos marcados pelo presente, constituindo um exemplo a configuração espacial das metrópoles como lugar de concentração das contradições entre riqueza e pobreza) e da psicosfera, como um conjunto de ideários portadores de construção de futuro.

Assim, embora na década de 1990 não tenha havido, por parte do governo federal, ações explícitas de planejamento do espaço nacional, podemos conside-

---

<sup>1</sup> Embora o termo “secularização” não apareça na obra de Santos, inferimos a sua leitura nas entrelinhas da obra, como, por exemplo, nos conceitos: sistema de ações, Geografia da ação, globalização e mundo (1996).

rar a política de qualificação profissional como política territorial. Aqui a noção de território aproxima-se das orientações santianas, principalmente do conceito de “território usado”, que se refere “não ao território em si mesmo, mas ao território usado, de modo a incluir os atores sociais” (Santos, 2000, p. 26). A inclusão de atores sociais prevê a inserção de todos os atores e não somente dos detentores do poder. E o espaço territorial é um espaço

[...] sujeito a transformações sucessivas, mas em qualquer momento os termos permanecem os mesmos: uma ou mais nações, um estado, um espaço. O que interessa discutir é, então, o território usado, sinônimo de espaço geográfico. E essa categoria, território usado, aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. Como se trata de uma proposta totalmente empirizável, segue-se daí o enriquecimento da teoria. (Santos & Silveira, 2001, p. 20)

Essa orientação teórico-conceitual e metodológica reconhece o planejamento territorial como ação, ou seja, como um dos processos de modernização inseridos no bojo da secularização e que alteram o conteúdo material e social do espaço. Partindo dessa orientação, o presente texto tem a intenção de provocar o debate acerca de novas questões, novos temas e novos agentes nas políticas territoriais, por meio de uma breve reflexão sobre a política de qualificação profissional na construção do Brasil moderno. No centro dessa política está o PLANFOR. O trabalho apresenta a historicidade, a territorialidade e a ação do Plano, como a promoção de novas relações entre Estado e sociedade (agentes diversos: sindicatos, universidades, empresários) nos contextos urbanos e, principalmente, nos tradicionais espaços metropolitanos. Devemos ressaltar que a política de qualificação profissional, dentre outras, embora não tenha explicitamente a dimensão espacial, interfere substancialmente na construção do território usado.

### **Concretizando intenções: O PLANFOR na construção do Brasil moderno**

O PLANFOR, estruturado em 1995 e implementado em 1996, é a materialização de um projeto/desiderato gestado no âmbito dos fóruns de debate entre empresário, trabalhador e Estado sobre qualificação profissional e inserção do Brasil na dinâmica global da economia. O agente responsável pela

implementação e execução do plano é o Ministério de Trabalho e Emprego (MTE). Alguns de seus formuladores anteriores, por assumirem cargos no MTE, implementaram projetos para o plano, recortando-os e articulando-os a outras temáticas, tais como renda e emprego.

O PLANFOR constitui, portanto, uma política pública decorrente da hegemonia do projeto ideológico que vence a disputa discursiva da qualificação profissional no Brasil no início dos anos 1990 (Silva, 2002). Mas a sua caracterização e a sua moldura seguem as diretrizes da política social do governo Fernando Henrique Cardoso, na medida em que na sua articulação incluem-se os objetivos de redução do Custo Brasil e a Política de Geração de Emprego e Renda. O estudo dessa articulação foge, entretanto, do nosso objetivo analítico. Da mesma forma, não iremos nos aprofundar no tema complexo e abrangente do desemprego.

Amplamente debatido pelos empresários, governo e representantes dos trabalhadores, o projeto ideológico da qualificação profissional resulta na criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão que delibera a aplicação de recursos do FAT e que tem organização tripartite e paritária. O CODEFAT é o órgão legislador do PLANFOR, orientando atualmente a destinação dos recursos do sistema S (SENAI, SENAC etc.).

A educação profissional, implementada com base no PLANFOR, passa a ser organizada e orientada por ele. O órgão assume também a responsabilidade pela consolidação dos recursos e pela fiscalização desse plano.

O CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V do artigo 19 da lei nº. 6.998, de janeiro de 1990, resolve implementar as transferências de recurso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, objetivando a execução de ações de educação profissional (EP), consubstanciadas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), que são efetuadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE), com base em convênios plurianuais e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente, obedecendo ao disposto na Resolução 258 e às orientações emanadas deste Conselho. (Resolução CODEFAT, 2000, p. 1)

A gestão do PLANFOR, de acordo com o CODEFAT, é realizada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), denominada Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) e ligada ao MTE. São

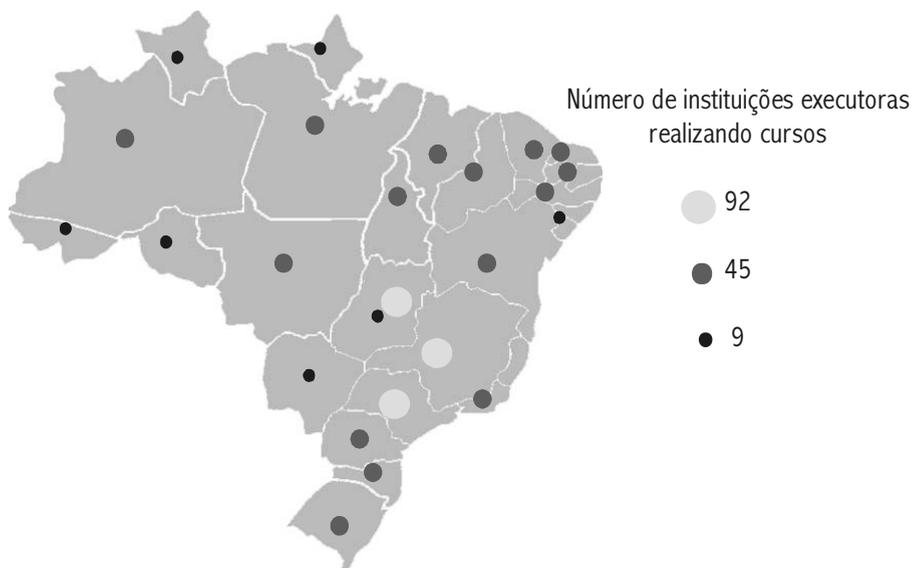
acionados nessa gestão os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), desenvolvidos através de convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho e de parcerias nacionais e regionais com instituições governamentais, não-governamentais ou intergovernamentais, o que inclui entidades religiosas, sindicais, filantrópicas, públicas e privadas. Essa estrutura é concebida como “democrática, flexível e de parcerias”, e como uma “nova institucionalidade da educação profissional no Brasil” (Brasil, 1999, p. 32). Trata-se, portanto, de uma nova racionalização da qualificação, em que o Estado assume a orientação da educação profissional, definindo que 20% da PEA brasileira seria qualificada, segundo premissas do CODEFAT.

Segundo a bibliografia fornecida pelo MTE, o objetivo geral do PLANFOR é construir, gradativamente, a oferta de Educação Profissional permanente, com foco na demanda e no mercado de trabalho, de modo a qualificar ou a requalificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA maior de 16 anos de idade. O Plano pretende ainda contribuir para a redução da pobreza, para o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho – através da redução dos riscos de demissão e das taxas de rotatividade – e para o aumento da possibilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda.

Assim, a educação profissional é gerida de forma centralizada, mediante o controle dos projetos em execução, dos treinamentos e do repasse de recursos. Enquanto a gestão e o controle dos projetos são orientados pela SEFOR/MTE, sua execução cabe a instituições que realizam treinamentos e criam cursos dirigidos aos trabalhadores urbanos ou rurais. Os projetos do PLANFOR são executados, portanto, de maneira descentralizada e institucionalmente desconcentrada,<sup>2</sup> por meio das citadas parcerias e das secretarias estaduais e municipais do trabalho. Na consolidação da oferta desconcentrada de qualificação profissional, articulam-se a gestão (MTE), situada em Brasília (DF), e os campos de ação, constituídos pelas parcerias e pelos PEQs, que realizam o treinamento (Mapa 1).

---

<sup>2</sup> O PLANFOR fundamenta-se em uma série de leis, decretos e leis complementares (de 1990 a 2000), que vão reajustando as formas de gestão e de ações na execução desse plano, implementado na relação centralizada do recurso, da concepção e da gestão, e na relação descentralizada das ações.



Mapa 1 - Entidades executoras dos Planos de Qualificação Profissional (PEQs) - 1997

Fonte: PLANFOR (1998)

Esses campos de ação têm sido criados por meio de convênios com as seguintes instituições: universidades (definidas na forma da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996); escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos de administração pública incumbidos, regimental ou estatutariamente, do ensino, da pesquisa e da extensão; confederações empresariais e serviços nacionais sociais e de aprendizagem (sistema S); centrais sindicais; fundações e outras instituições comprovadamente especializadas no ensino profissional. Ressalta-se que deve haver integração entre programas realizados pelas secretarias estaduais e projetos de outras entidades. Desse modo, o PLANFOR, por meio dos PEQs, contempla a idéia de programa, isto é, de plano em longo prazo. Os projetos são implementados por meio das parcerias nacionais e regionais, isto é, por instituições

não-governamentais ou sindicais, ou ainda instituições públicas que desenvolvem projetos de curta duração (Resolução CODEFAT, nº 258, 2000).

A concepção de educação profissional deixa de estar voltada para o ensino de ofício técnico para dirigir-se à qualificação de trabalhadores, ocupados e desocupados, e jovens em idade de ingresso. As preocupações com a baixa escolaridade da PEA brasileira são transparentes na justificativa do PLANFOR:

Esse consenso ganha particular importância diante do quadro de escolaridade de jovens e adultos no País. Segundo a PNAD-1996, o Brasil tem uma PEA de 71 milhões de trabalhadores maiores de 14 anos, dois terços dos quais – quase 50 milhões de trabalhadores – não têm 1º grau completo. (Brasil, 1999, p. 33)

Como consequência desse quadro, o documento ressalta o aumento da exclusão de trabalhadores do mercado de trabalho, uma vez que, diante do processo de reestruturação produtiva, teria ocorrido o enxugamento de quadros e a elevação de exigências com relação à qualificação profissional.

O plano busca atingir a parcela da PEA, urbana ou rural, que sobrevive ou tende a viver nas margens do mercado de trabalho formal. Essa parcela seria composta de: (1) pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro-desemprego e as candidatas ao primeiro emprego; (2) pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização de empresas, redefinição da política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; (3) pequenos e microprodutores; (4) agricultores familiares; (5) beneficiários de alternativas de crédito financiadas pelo FAT – por exemplo: Programa de Geração de Renda e Emprego (PROGER) e Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAR); (6) pessoas que trabalham como autônomas, por conta própria ou de forma autogestionada, e em atividades sujeitas às mudanças sazonais (estação do ano, ciclo econômico etc.); e (7) pessoas mais vulneráveis, econômica e socialmente reconhecidas por critérios estabelecidos pelo PLANFOR, sendo o grau de vulnerabilidade definido

[...] em função da combinação de atributos que possam implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultar o acesso dessas pessoas a outras alternativas de qualificação ou requalificação. (Resolução CODEFAT, no 258, 2000)

No documento *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, publicado pela SEFOR/MTE, existe uma caracterização resumida do público-alvo do PLANFOR. Em linhas gerais, essa população consiste de trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados dos setores formal e informal, mulheres chefes de família, jovens iniciantes no mercado de trabalho, além de pequenas e microempresas dos setores urbano e rural (Brasil, 1999).

Na concepção do PLANFOR, a educação profissional deve ser compreendida em sentido amplo, incluindo “habilidades básicas, específicas e de gestão” no treinamento de trabalhadores, seja qual for o seu nível de escolaridade, inclusive média, pós-média, superior e pós-superior. Dessa forma, julga-se que a educação profissional deve compreender a formação de treinadores, de gestores e de executivos na área do ensino profissional e contemplar atividades de extensão cultural e tecnológica, além de assessoria e serviços (laboratórios, oficinas, fazendas). Enfim, o plano inclui orientação, intermediação e encaminhamento ao mercado de trabalho: documentação pessoal e profissional. A rede nacional de qualificação profissional é, portanto, uma malha institucional que abrange múltiplas e heterogêneas atividades.

Segundo a SEFOR, o PLANFOR tem um conceito renovado de educação profissional, assim descrito:

EP com foco na demanda do mercado de trabalho e no perfil da população-alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades, superando, portanto, a histórica orientação da formação profissional baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado.

EP como direito do cidadão produtivo, pensada em bases contínuas, permanente, em caráter complementar – e nunca substitutiva – à educação básica (fundamental e média), que é direito de todo cidadão e dever do Estado.

EP como variado leque de ações, incluindo cursos, treinamento, assessorias, extensão, pesquisa e estudos, contemplando o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e/ou gestão do trabalhador.

EP capaz de atender à diversidade social, econômica e regional da PEA, superando o viés branco, masculino, urbano-industrial presente na oferta tradicional de formação. Garantindo, ademais, em programas financiados pelo FAT, preferência a pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, levando em conta situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades

especiais e outros fatores de discriminação no mercado de trabalho. (Brasil, 1999, p. 40-41)

A concepção de habilidade é ampla: espera-se que o qualificado tenha habilidades básicas, habilidades específicas e habilidades de gestão. As habilidades básicas referem-se aos conhecimentos essenciais à formação do trabalhador, perante o mercado, e à construção de sua cidadania, tais como

comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio, saúde e segurança no trabalho, preservação ambiental, direitos humanos, informação e orientação profissional e outros eventuais requisitos para as demais habilidades. (Brasil, 1999, p. 41)

As habilidades específicas são conhecimentos relativos aos processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações. Estão estreitamente relacionadas ao trabalho e dizem respeito às profissões e aos saberes (“saber-fazer” e “saber-ser”) que, segundo o documento da SEFOR/MTE, são exigidos em postos de trabalho (Brasil, 1996, p. 21).

Finalmente, as habilidades de gestão consistem na capacidade do treinado em realizar atividades de gestão, autogestão, empreendimento, melhoria da qualidade e da produtividade de micros e de pequenos estabelecimentos, melhoria do trabalho autônomo ou do próprio trabalhador individual, no processo produtivo ou na realização de atividades em equipe, no interior da empresa ou entre empresas (Brasil, 1999, p. 41). Nesse caso, a concepção do PLANFOR sobre habilidades profissionais inclui não apenas expectativas com relação ao mercado de trabalho, mas, também, o “interesse” do trabalhador. Ou seja, é uma concepção eivada de valores positivos atribuídos ao trabalho, e não ao emprego, o que situa o trabalhador como responsável por seu sucesso. Não havendo emprego para todos, torna-se valoricamente positivo o ingresso no setor informal da economia, por meio da autogestão, do trabalho autônomo ou do trabalho por conta própria.

Nesse contexto, a leitura mais abrangente da categoria “habilidade” associada ao campo da educação profissional surge, também, nos documentos da nova política educacional do MEC (PCNs, Ensino Médio, 1999). Segundo

eles, habilidade denota não apenas qualidades relacionadas ao saber-fazer do trabalhador no chão de fábrica, mas também os saberes científicos (formação geral) e o saber-ser (atitude diante dos problemas, inclusive o do desemprego). Essa leitura assume a habilidade como “competência do trabalho”, em que o trabalhador deve “aprender a aprender” e “aprender a pensar” (Brasil, 1996). De acordo com o documento da SEFOR/MTE, isso “permite maior autonomia, maior capacidade de resolver problemas novos, de adaptação às mudanças, de superação de conflitos, de comunicação, de trabalho em equipe e de decisão ética” (Brasil, 1996, p. 21). Ali a competência aparece como algo formado ao longo da vida do trabalhador, o que exigiria um processo de educação contínua e de desenvolvimento permanente de novas habilidades.

Essa visão de habilidade e de competência do trabalhador se apóia em dois argumentos. O primeiro consiste no discurso de que as mudanças no trabalho envolvem alteração técnica e operacional na empresa, e o trabalhador precisa estar habilitado a agir nesse contexto alterado. O segundo argumento aponta a redução do emprego (trabalho assalariado) como uma situação normal, dado o atual patamar dos avanços tecnológicos, sendo o trabalhador o responsável por sua inserção no mercado de trabalho e pela manutenção do emprego.

É importante reconhecer essa diminuição de empregos como uma tendência atual decorrente da redução dos postos de trabalho. A criação de outras profissões e de novos postos de trabalho não garante a ampliação do trabalho assalariado, diante do crescimento da PEA. Em períodos anteriores – anos 1940-1960 –, acreditava-se que, com a industrialização engendrando a modernidade, chegar-se-ia à ampliação do emprego de tal forma que o trabalho informal seria apenas um trampolim para o trabalho formalmente reconhecido. Os anos 1990 apontam, entretanto, para a falência dessa crença, ao mesmo tempo em que é fortemente veiculado o ideário das “pequenas empresas, grande negócio”, positivando o trabalho por conta própria, as microempresas, o trabalho autônomo, o biscoite; trabalhos, enfim, que configuram o cenário da economia informal.

Neste momento de incertezas, de desemprego e de alteração no valor “emprego” e no valor “trabalho”, a qualificação de trabalhadores e de futuros trabalhadores – pessoas mais vulneráveis da PEA – aparece como a grande questão da educação profissional, que apresenta um fundo de concretude. E a

questão profissional tem um forte domínio do sentido de ser, sentido ontológico do trabalho: sentido construído, como orienta Weber (1999, v. 2), por valores da ética do trabalho e da profissão no conjunto de representações simbólicas da cultura moderna. Trata-se do sentido de estar no mundo, neste mundo despedaçado, incerto e que aponta a informalidade como destino para a maioria da população (jovens, mulheres e velhos), sentido esse envolto num discurso transcendental e moderno sobre o pensar e o agir no trabalho.

Por esse caminho, o Estado, as empresas e os agentes da sociedade civil minimizam seu temor mediante a possibilidade de uma ruptura social generalizada. Um temor que se explica pela necessidade imediata de inserção no mercado de trabalho e pelo risco de ser excluído da modernização a que muitos estão submetidos – mesmo que, ao lado dessas circunstâncias, exista também a possibilidade de melhoria social através da educação profissional.

### **A dimensão urbana da qualificação profissional**

Nesta pesquisa, o PLANFOR é considerado uma ação de planejamento territorial (urbano e regional), ação de modernização que visa interferir na configuração socioterritorial do país. Sendo tal projeto resultante de intenções de atores urbanos, esses atores vivem e pensam o Brasil moderno como um Brasil urbano. O urbano e a urbanização são visualizados como produtos (e condições) de diferentes patamares de modernização, ou seja, de diferentes projetos que procuram construir o Brasil moderno. As atividades econômicas, as instituições educacionais, a formação dos trabalhadores urbanos e a constituição da PEA são, portanto, frutos dessa modernidade brasileira, no contexto de um país da periferia capitalista.

A qualificação profissional, nesse contexto, surge como saber instrumental no ambiente de trabalho e como uma questão de sobrevivência perante o desemprego e a necessidade de novas possibilidades. Assim o trabalho urbano é conformado em todas as suas dimensões – formal e informal, lícita e ilícita –, trazendo novos conteúdos para a economia urbana e para a vida nas cidades. Sendo, portanto, conteúdo intrínseco da modernidade, a qualificação profissional é predominantemente urbana (Tabela 1), constituindo parte significativa da relação trabalho–saber.

SILVA, Catia Antonia da. Desafios para o planejamento territorial: secularização, modernização e qualificação profissional ... . *Boletim Goiano de Geografia*, 23 (2): 197 - 218, jul./dez. 2003

Tabela 1 - PLANFOR (1999): treinandos e investimentos por setores econômicos

	PEQs (1996) % em relação ao total treinado	PLANFOR (1997) % em relação ao total treinado	PEA (1996) % no treinamento
<b>Domicílio</b>			
População rural	25	30	24
<b>Sexo</b>			
Participação feminina	49	52	40
<b>Idade</b>			
15-24 anos	37	30	25
+ 50 anos	6	6	17
<b>Escolaridade</b>			
Abaixo do 1º grau (0-7 anos nos estudos)	34	47	63
1º grau completo (8 anos ou mais)	33	26	37
2º grau completo ou mais	33	27	*
<b>Situação no mercado</b>			
Participação de desocupados	53	48	7
<b>Perfil dos ocupados</b>			
Trabalho com registro de carteira	45	42	37
Trabalho sob risco de desemprego	*	7	*
Autônomos. Conta própria	48	33	59
Microempresários	6	13	4
Microempresários/PROGER	*	5	*
<b>Perfil dos desocupados</b>			
Beneficiário do seguro-desemprego	20	28	*
Desempregados (outros)	35	38	*
Beneficiário do PROGER	*	7	*
Nunca trabalhou / 1º emprego	45	21	**
<b>Total = 100%**</b>	<b>1.028</b>	<b>1.961</b>	<b>*</b>

Fonte: PLANFOR (2000)

Conforme a Tabela 1, do total de 2.662,8 pessoas que realizaram treinamentos e do total de 313,1 milhões de reais aplicados em investimentos, o espaço rural brasileiro teve apenas 410,3 treinandos e R\$29,2 milhões de recursos. Observamos que o setor secundário treinou menos e recebeu mais investimentos para qualificação profissional do que o setor primário, o que deve estar ligado ao direcionamento de recursos para avaliação e à presença de instituições com sede no espaço urbano.

Verificamos, também, que o setor terciário foi privilegiado tanto nos investimentos quanto no número de treinamentos, o que está relacionado às atividades informais e àquelas que passam por mudanças organizacionais, liberando mão-de-obra, como é o caso do setor bancário e dos supermercados. Notamos, ainda, o elevado treinamento na área da educação, o que inclui a formação de treinadores.

Fica evidente que os investimentos do PLANFOR têm sido direcionados para uma população urbana, em geral, com grande participação feminina (cerca de 52%), havendo predominância, também, de pessoas de baixa escolaridade – no máximo segundo grau incompleto. Nota-se, ainda, que o treinamento está direcionado, principalmente, à parcela empregada da PEA (Tabela 2).

Paralelamente, a Tabela 2 demonstra que a participação de treinandos no plano tem sido composta por pessoas desocupadas (cerca de 53,0%) ou que trabalham por conta própria, ou por pessoas em idade de trabalho, mas que ainda não tiveram o primeiro emprego (45%). Esse perfil de treinandos é condizente, aliás, com a proposta inicial do plano, embora não permita identificar, de forma precisa, a proporção desse contingente na PEA.

Tabela 2 - PLANFOR (1996-1997): perfil dos treinandos, em comparação à PEA (1996)

	PEQs (1996) % em relação ao total treinado	PLANFOR (1997) % em relação ao total treinado	PEA (1996) % no treinamento
<b>Domicílio</b>			
População rural	25	30	24
<b>Sexo</b>			
Participação feminina	49	52	40
<b>Idade</b>			
15-24 anos	37	30	25
+ 50 anos	6	6	17
<b>Escolaridade</b>			
Abaixo do 1º grau (0-7 anos nos estudos)	34	47	63
1º grau completo (8 anos ou mais)	33	26	37
2º grau completo ou mais	33	27	*
<b>Situação no mercado</b>			
Participação de desocupados	53	48	7
<b>Perfil dos ocupados</b>			
Trabalho com registro de carteira	45	42	37
Trabalho sob risco de desemprego	*	7	*
Autônomos. Conta própria	48	33	59
Microempresários	6	13	4
Microempresários/PROGER	*	5	*
<b>Perfil dos desocupados</b>			
Beneficiário do seguro-desemprego	20	28	*
Desempregados (outros)	35	38	*
Beneficiário do PROGER	*	7	*
Nunca trabalhou/ 1º emprego	45	27	*
<b>Total = 100%**</b>	<b>1.028</b>	<b>1.961</b>	<b>*</b>

Fonte: PLANFOR (1998)

\* Categorias inexistentes nos PEQs (1996) e/ou na PNAD.

\*\* Total de treinandos, excluindo, em cada variável, casos sem informação. Em 1997, incluem-se os PEQs (total dos treinandos, exceto MTE, que caracterizou apenas amostra) e as parcerias (exceto CONTAG e Fundação Vanzoli, que atuaram na modalidade de ensino a distância, e AAPCS, ENAP e DIEESE, que não elaboraram a caracterização da clientela).

## PLANFOR e aglomerações metropolitanas

A força da presença urbana do PLANFOR faz-se sentir, também, pela participação das áreas metropolitanas e das capitais no total de treinandos e de investimentos. Essa participação está em torno de 40,0% das pessoas treinadas em 1998, chegando a 819 mil treinandos, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 - PLANFOR: participação das áreas metropolitanas e das capitais no total de treinandos e investimentos dos PEQs (1997-1998)

Discriminação	Treinandos (mil)		Investimentos (R\$ milhões)	
	1997	1998	1997	1998
PEQs - total	1.885	2.013	321	301
PEQs - áreas metropolitanas	569	588	114	104
PEQs - capitais	182	221	26	35
Metrópoles + capitais /total	40%	40%	44%	46%

Fonte: PLANFOR (1999)

Quando verificamos a participação das aglomerações metropolitanas nos treinamentos oferecidos pelos PEQs, na escala regional brasileira, constatamos que somente na região Sul ocorre uma distribuição menos centralizada dos recursos e das pessoas treinadas (Tabela 4). As metrópoles da região Centro-Oeste receberam mais investimentos que as cidades de porte médio, as pequenas cidades e as áreas rurais. Cerca de 79% dos investimentos do PLANFOR na região concentraram-se nos grandes aglomerados urbanos. A elevada participação das metrópoles ocorre, também, nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte – 63%, 53% e 58%, respectivamente –, sendo significativa em Pernambuco, no Ceará, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Essa situação permite reconhecer o alto grau de concentração espacial de recursos e também de treinandos.

Tabela 4 - PLANFOR: participação das áreas metropolitanas e das capitais no total de treinandos e investimentos dos PEQs (1997)\* de cada unidade federativa

UF/áreas metropolitanas	Treinandos (mil)	%	Investimentos (R\$ milhões)
PA	50,6	8,8	1.216,4
Grande Belém	9,9	2,0	328,4
<b>Participação no PA</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>	<b>27%</b>
BA	150,9	16,4	5.357,4
Grande Salvador	58,8	7,6	1.125,1
<b>Participação na BA</b>	<b>39%</b>	<b>48%</b>	<b>21%</b>
CE	134,5	18,8	2.850,3
Grande Fortaleza	71,8	11,2	1.054,6
<b>Participação no CE</b>	<b>53%</b>	<b>60%</b>	<b>37%</b>
PE	95,4	22,7	3.180,1
Grande Recife	39,4	9,3	1.303,8
<b>Participação em PE</b>	<b>41%</b>	<b>41%</b>	<b>41%</b>
ES	18,3	2,3	1.332,3
Grande Vitória	0,5	0,1	559,6
<b>Participação no ES</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>42%</b>
MG	159,4	29,8	7.774,2
Grande Belo Horizonte	41,5	7,8	1.710,3
<b>Participação em MG</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>	<b>22%</b>
RJ	68,0	17,2	6.103,4
Grande Rio	46,3	11,3	4.638,6
<b>Participação no RJ</b>	<b>68%</b>	<b>66%</b>	<b>76%</b>

UF/áreas metropolitanas	Treinandos (mil)	%	Investimentos (R\$ milhões)
SP	270,7	49,1	16.152,7
Grande São Paulo	118,2	19,4	7.425,6
<b>Participação em SP</b>	<b>44%</b>	<b>40%</b>	<b>46%</b>
PR	124,0	9,1	4.277,6
Grande Curitiba	12,9	1,7	1.026,6
<b>Participação no PR</b>	<b>10%</b>	<b>19%</b>	<b>24%</b>
RS	120,3	19,1	5.043,9
Grande Porto Alegre	41,7	6,6	1.714,9
<b>Participação no RS</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>34%</b>
DF	127,5	37,3	826,4
DF/Entorno	127,5	37,3	826,4
<b>Participação no DF</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Subtotal - UFs</b>	<b>319,6</b>	<b>230,2</b>	<b>48.040,8</b>
<b>Áreas metropolitanas</b>	<b>568,5</b>	<b>114,1</b>	<b>20.003,9</b>
<b>Participação RM/UFs</b>	<b>43%</b>	<b>50%</b>	<b>42%</b>
<b>Total - Brasil</b>	<b>1.884,5</b>	<b>320</b>	<b>70.190,7</b>
<b>RM + Capitais</b>	<b>750,7</b>	<b>139</b>	<b>24.566,71</b>
<b>Participação</b>	<b>40%</b>	<b>44%</b>	<b>35%</b>
<b>Demais UFs/capitais</b>	<b>564,9</b>	<b>90,4</b>	<b>22.149,9</b>
<b>Demais capitais</b>	<b>182,2</b>	<b>25,6</b>	<b>4.873,0</b>
<b>Participação UFs</b>	<b>32%</b>	<b>28%</b>	<b>22%</b>

Fonte: PLANFOR (1998)

\* Nas áreas metropolitanas (exceto DF). Não inclui as parcerias, cujos resultados são disponíveis apenas para o total das UFs, e tampouco investimentos em projetos especiais que beneficiam o estado como um todo.

É interessante ressaltar que os dados do PLANFOR referem-se às clássicas nove regiões metropolitanas criadas pelo planejamento no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, acrescidas das duas novas aglomerações metropo-

litanas consideradas pelo IBGE e pelo MTE, a Grande Vitória e o Entorno do Distrito Federal.

A participação das metrópoles na implementação do plano resulta da problemática da reestruturação da economia, dos elos entre capital e trabalho e da crise social, mais aguda nas metrópoles, principalmente na segunda metade da década de 1990, com o aumento da pobreza urbano-metropolitana, o desemprego, a terceirização e a rotatividade do trabalho. As metrópoles são meios técnico-científicos informacionais, constituindo-se em espaços de expressão na escala nacional e/ou mundial. São, em sistema de ações e sistema de objetos (Santos, 1986, 1996), fruto de sucessivos processos de modernização excludente os quais negaram a distribuição social da riqueza no território nacional.

Em razão de se verificar nas metrópoles o maior impacto da crise, intelectuais e representantes de sindicatos e de governos passam a reconhecer nelas o lugar de concentração dos vulneráveis da PEA. Conseqüentemente, o PLANFOR passa a direcionar investimentos e treinamentos para os PEQs das unidades federativas que abrigam esses espaços e a aprovar, também, projetos de instituições e parcerias atuantes nessas áreas. Tendo como objetivo atingir 20% da PEA mais vulnerável, o plano realiza projetos especiais, como aqueles dirigidos a adolescentes e à população negra desses locais.

## **Conclusão**

É necessário romper barreiras conceituais e metodológicas e reconhecer que planejamento territorial é ação de modernização sobre o território, uma ação que ocorre sob várias formas, sendo realizada pelo Estado e por diversos atores da sociedade civil. No quadro das mutações do Brasil, no período 1988-1990, o planejamento territorial como projeto modernizador é marcado pela redemocratização e pelo rearranjo administrativo.

A rede nacional de qualificação profissional é um exemplo desse rearranjo, tendo no PLANFOR um programa que expressa a transcendência do Projeto Moderno (pressupostos mais gerais de busca da inclusão social). O programa possui elementos de emancipação social numa proposição crítica, misturada aos pressupostos liberais de economia e de sociedade. É fruto do debate emergente nos anos 1990, quando o processo de democratização avança

politicamente, levando à implementação de novas arenas, como as Câmaras Setoriais. Nesses locais, onde os representantes dos trabalhadores também estavam presentes, debatia-se sobre Brasil, produtividade e globalização.

A ação do PLANFOR no país incide sobre o território usado. Do ponto de vista das ações, o programa possui duas escalas: a escala do comando, exercida pelo MTE, que faz a gestão dos recursos e sua distribuição, e a escala das ações, exercidas por milhares de agentes em todo o país: governos estaduais, prefeituras, sindicatos, ONGs, Sistema S, universidades etc. Trata-se de uma nova configuração territorial e de uma nova prática no exercício do planejamento, envolvendo agentes da sociedade civil, sob a orientação das universidades públicas. Uma nova forma de pensar e de fazer planejamento do território, ainda não amadurecida na academia. É necessário reconhecer a importância do planejamento territorial concebendo-o como um conjunto complexo e diversificado de ações (sistemas de objetos e sistemas de ações) que interferem no processo de produção do espaço, em busca da secularização na construção do Brasil moderno.

### **CHALLENGE TERRITORIAL PLANNING: COLONIZATION FROM CENTURY TO CENTURY, MODERNIZATION AND PROFESSIONAL QUALIFICATION IN THE MODERN URBAN SPACE**

#### **Abstract**

The public politics are creative of territorial Planning what make in the relation between State and society. In this sense, the planning is characterized by the action, articulating actions drive by immediate results and transcendence as sense of secularization, that is, is bearer of reference about different levels of territorial modernization and about the future colonization, perceiving the country as an economy in the context of globalization. The bid of this text is emphasize the PLANFOR as a mean of planning of the land.

**Key words:** Territorial planning/ Urban space/ Professional qualification.

## REFERÊNCIAS

MARRAMAO, G. *Céu e terra: genealogia da secularização*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

BRASIL. MET. SEFOR. *Plano Nacional de Educação Profissional*. Brasília, 1996. (Série Avanço Conceitual: Termos de Referência dos Projetos Especiais).

BRASIL. MET. SEFOR. *Plano Nacional de Educação Profissional*. Brasília, 1997. (Série Avanço Conceitual: Termos de Referência dos Projetos Especiais).

BRASIL. MET. SEFOR. *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília, 1999. (Série Avanço Conceitual: Termos de Referência dos Projetos Especiais).

PLANFOR. *Avaliação gerencial – 2º ano do triênio: resultados até 31/12/1997*. Brasília: SEFOR/MET, 1998.

PLANFOR. *Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: SEFOR/MET, jun. 1999.

PLANFOR. *Relatório de avaliação gerencial 1999*. Brasília: SEFOR/MET, fev. 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1986.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Entrevista concedida a Ddette Seabra et al.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, M. L. *Brasil: o território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Catia Antonia da. *Qualificação profissional na construção do Brasil urbano moderno: secularização e sociedade, modernização e espaço*. 2002. Tese (Doutorado) – PPGG, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Tradução Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: Ed. UNB, 1999. v. 1/2.

Recebido em: 5/5/2003

Aceito em: 5/1/2004