

Revista da ABET (Impresso), v. VI, p. 171-191, 2006.

**Desafios da política pública de qualificação profissional
no estado da Paraíba**

Rejane Gomes Carvalho

Janeiro de 2006

Resumo

Este estudo tem como objetivo geral analisar a política pública de qualificação profissional no estado da Paraíba no contexto do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), buscando identificar como essa política se apresenta frente aos desafios trazidos com a nova realidade do mundo do trabalho numa região periférica da economia capitalista. O descompasso entre a geração de emprego e o crescimento da população trabalhadora talvez seja o mais grave problema social enfrentado pelas economias capitalistas modernas, tornando-se assim pertinente questionar as ações empreendidas pelo Estado, por meio da política pública de qualificação, diante do ritmo do crescimento econômico com o concomitante crescimento da pobreza. A posição ocupada pelo sujeito enquanto trabalhador assalariado na sociedade, a sua representatividade através dos sindicatos e entidades de classe e o papel do Estado, enquanto promotor e gestor de políticas públicas de emprego, aparecem como questões importantes a serem repensadas diante das transformações recentes no mundo do trabalho. O interesse desse trabalho está em investigar como a economia paraibana, historicamente caracterizada pela fraca capacidade de geração de emprego e renda, vem enfrentando o problema do desemprego no contexto atual e qual o papel e a eficácia da política pública implementada através do Planteq no estado. A sua relevância encontra-se em perceber a questão do emprego como um problema social, na medida em que diz respeito às condições de sobrevivência do homem na sociedade moderna, buscando identificar como o sujeito é localizado diante das transformações no mundo do trabalho. Além disso, é importante perceber qual a influência do Estado sobre essas transformações e até que ponto pode determinar os espaços ocupados pelos indivíduos para a inclusão social na função de agente provedor da formação profissional.

PALAVRAS-CHAVE:

Qualificação profissional, políticas públicas e Paraíba.

1 – Introdução

O problema do desemprego crescente em todo o mundo configura-se em uma grave dificuldade para a sociedade atual e constitui um desafio em nível das ciências sociais, assim como para os formulares de políticas públicas, na medida em que coloca em discussão as formas e as condições de reprodução da sobrevivência do homem por meio do trabalho assalariado.

Todavia, o problema do desemprego nem sempre se configurou como questão central para as políticas públicas, já que, especialmente nas fases iniciais do capitalismo nos países desenvolvidos, prevalecia a ideologia liberal de que o livre mercado e a expansão do emprego urbano industrial seriam suficientes para atender a oferta crescente de trabalho. Assim, o papel das políticas públicas limitava-se à assistência social, não apresentando medidas específicas para a criação de postos de trabalho, tendo em vista que o mercado seria o único responsável pela geração de emprego e renda. Mas, a idéia do ajuste automático do mercado, abalada com a crise de 1929, terminou sendo superada pela política Keynesiana de que o Estado deveria participar ativamente na economia para estimular a demanda agregada, proporcionando o aumento do emprego e da renda para restabelecer o equilíbrio da economia. A adoção desse novo modelo de desenvolvimento promoveu uma expansão mais vigorosa das economias em todo o mundo, especialmente no período entre 1945 e 1973, como resultado também da política de recuperação dos países atingidos pela segunda guerra mundial.

Segundo MATUSITA e GIMENEZ (1999), o aumento do emprego e do padrão de vida verificado nos países desenvolvidos nessa fase resultou do forte crescimento econômico no pós-guerra e da intervenção ativa do Estado através de políticas macroeconômicas que objetivavam o pleno emprego, bem como da utilização de políticas sociais, caracterizando o chamado Estado do bem-estar. Este momento é marcado também pela expansão de um modelo de desenvolvimento baseado na produção flexível, como superação do padrão fordista adotado anteriormente, que privilegiava a produção em massa.

Contudo, o fim desse ciclo de crescimento econômico marcado com o primeiro choque do preço do petróleo em 1973, fez com que o fluxo de investimentos estrangeiros diminuísse em todo o mundo. Além disso, observava-se um esgotamento na estrutura produtiva dos países de capitalismo avançado, o que serviu como estímulo ao desenvolvimento tecnológico e à reestruturação produtiva das empresas nas décadas seguintes, determinando as novas bases para a acumulação de capital e dando sentido ao chamado processo de globalização da economia. Essa fase também ficou marcada, além da desaceleração do crescimento, pelo aumento do desemprego, déficit nas contas públicas e inflação alta, levando as economias desenvolvidas a adotarem políticas de estabilização de caráter conservador, seguindo os preceitos neoliberais, o que passou a ser seguido também pelos países em desenvolvimento.

Dessa forma, o papel das políticas públicas enquanto estimulador da demanda agregada passou a ser menos efetivo, uma vez que prevalecia a preocupação em manter a estabilidade da economia. Assim, o controle inflacionário foi o principal elemento que caracterizou as políticas econômicas nos anos 90, desvinculando-se da preocupação com a geração de emprego e renda e com as políticas sociais. A consequência disso foi o aumento do desemprego em todo o mundo, concomitante à diminuição das taxas de crescimento da economia se comparadas às décadas anteriores (MATUSITA e GIMENEZ, 1999).

A desvinculação da política econômica com a política de emprego justificou, portanto, o surgimento de políticas mais específicas para o mercado de trabalho nas décadas de 80 e 90, em que o Estado passou a agir buscando identificar quais os segmentos mais problemáticos no mercado de trabalho, visando reduzir o tempo do desemprego. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), estas políticas estão caracterizadas

como: passivas, que atuam diretamente na geração de renda (seguro-desemprego, pensões, transferências, entre outras); e, ativas, que atuam com o objetivo de criar um sistema público de emprego visando a orientação e formação profissional, a intermediação de mão-de-obra e o desenvolvimento de programas específicos para segmentos de jovens, mulheres e desfavorecidos, atuando mais na oferta de trabalho¹.

As transformações ocorridas no mercado de trabalho a partir da década de 1970 nos países desenvolvidos apresentam alguns elementos que servem à discussão da questão nos países em desenvolvimento. Todavia, devem-se considerar as especificidades destes últimos, quanto ao seu desenvolvimento histórico e a conformação do mercado de trabalho, que exigiu uma ação mais ativa do Estado nas relações sócio-econômicas, mesmo antes das teorias tradicionais terem admitido a sua intervenção com um caráter desenvolvimentista. No Brasil, a política pública de emprego nos anos 90 está identificada com a atuação de programas como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Seguro-desemprego², o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)³ e o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) em 2003. Estes dois últimos programas marcam um momento importante para a redefinição do papel das políticas públicas de emprego no Brasil, uma vez que trazem a discussão de conceitos como qualificação e competência, no caso do PLANFOR e formação profissional como construção social, no caso do PNQ (MTE, 2006).

O presente trabalho problematiza o surgimento das políticas públicas voltadas para a qualificação da mão-de-obra no Brasil e, mais especificamente, no estado da Paraíba com o Plano Territorial de Qualificação (Planteq), que tem suas bases pautadas no PNQ. Diante das mudanças que ocorreram na estrutura produtiva e nas relações de trabalho nas últimas décadas, procura-se indicar os desafios da política pública de qualificação profissional numa economia periférica, frente ao desenvolvimento da economia capitalista moderna.

2. Progresso técnico, mudanças nas relações de trabalho e políticas públicas

O reconhecimento do trabalho como um fator indispensável para a satisfação das necessidades humanas e para a geração da riqueza na sociedade representa, ao longo da história do desenvolvimento das idéias sócio-econômicas, um importante debate que nos serve de base para a compreensão das mudanças ocorridas nas relações de trabalho no capitalismo contemporâneo.

Neste estudo, uma das principais referências a ser utilizada é “O Capital”, de Karl Marx, obra que, apesar de surgir em finais do século XIX, não perdeu a sua atualidade na compreensão das relações entre o capital e o trabalho. Este autor propõe uma crítica ao modo de produção capitalista a partir da relação estabelecida entre as classes sociais. Na sua investigação, há uma separação clara entre os que geram a riqueza, recebendo por isso apenas uma parte do valor criado na forma de salários, que são os trabalhadores, e os que se apropriam de parte da riqueza gerada na forma de mais-valia⁴ _ os capitalistas _ por serem eles os proprietários dos meios de produção. Segundo Marx, esta relação tende a se “perpetuar” à medida que a sociedade capitalista se desenvolve, uma vez que este sistema tem

¹ Não há consenso para esta classificação. Outros autores caracterizam as políticas passivas como sendo as medidas macroeconômicas de estímulo ao emprego. Ver: BARBOSA e MORETTO (1998) e MATUSITA e GIMENEZ (1999).

² Surgiu na década de 1980, mas sofreu regulamentações até a década seguinte.

³ Para maiores informações sobre esses programas ver: AZEREDO (1998).

⁴ A mais-valia é o valor que o trabalhador cria além do tempo de trabalho necessário para reproduzir o valor necessário à sua sobrevivência, por isso, mais-valia também é entendida como o valor criado no tempo de trabalho excedente, que pertence ao capitalista. É o resultado do processo de exploração do trabalho.

a capacidade de recriar as formas da sua existência com base na expropriação dos meios de produção, exercida despoticamente pelos capitalistas sobre os trabalhadores assalariados.

Para este autor, com a evolução do sistema capitalista de produção, o processo de exploração de mais valia torna-se mais intenso, devido ao desenvolvimento do progresso tecnológico, caracterizado por maior investimento de recursos em capital constante, capital fixo e circulante, e o menor investimento relativo em capital variável, força de trabalho. Com a substituição do trabalho humano pela máquina, mantém-se na reserva milhares de trabalhadores em condições de serem explorados nos momentos de ascensão econômica, força de trabalho excedente ou exército industrial de reserva. De acordo com Marx:

(...) se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (MARX, 1989, p. 733-734).

É, portanto, esta a natureza do capitalismo apresentada por Marx. A acumulação de capital significa destruição do trabalho do homem pela máquina. Sendo assim, mesmo em momentos de crescimento da atividade econômica, em que se utiliza mais intensamente dos benefícios dos avanços tecnológicos, não se deve esperar aumento do emprego na mesma proporção do investimento em tecnologia. O capital empregado em força de trabalho cresce de forma absoluta, mas em proporção ao capital constante empregado estará sempre diminuindo. Esta é a chamada lei geral da acumulação capitalista.

A resposta à teoria marxista veio através dos neoclássicos Jevons, Menger, Walras e Marshall, entre outros, seguidores da Lei de Say, defensores da idéia do equilíbrio do mercado, determinado pelas leis da oferta e da procura. Esses autores acreditavam na inexistência de conflitos de classes, pois todos os indivíduos se apresentavam no mercado em iguais condições e tinham o mesmo objetivo, maximizar a satisfação dos seus desejos, o que só poderia ser atingido através das relações de troca. O mercado seria o ambiente direto e necessário na obtenção das satisfações dos agentes econômicos e na harmonia social, inclusive no mercado de trabalho.

Esses autores não acreditavam no desemprego involuntário por longos períodos, porque também não aceitavam que as crises econômicas fossem ocorrências normais no capitalismo, mas apenas um desequilíbrio passageiro que logo seria controlado pelas forças impessoais do livre mercado e, automaticamente, restabelecido o equilíbrio. As crises refletiam apenas momentos de ineficiência na alocação dos fatores produtivos: capital e trabalho. O preço dos salários era determinado também pelas leis do mercado e a economia estaria funcionando sempre em nível de pleno emprego, o que significa dizer que todos aqueles que queriam trabalhar com o preço do salário vigente, encontrariam emprego. Os que, por opção, não quisessem trabalhar com este nível de salário, estariam compondo o desemprego voluntário (HUNT, 1989).

Foi esta a explicação que dominou o debate econômico até pelo menos a crise de 1929. A partir daí, ficou difícil para a teoria econômica não reconhecer as crises do capitalismo como um fenômeno recorrente e desestabilizador da suposta harmonia social defendida pelos autores neoclássicos, que trazia consigo o desemprego involuntário, a perda generalizada do valor das moedas nacionais e o incentivo aos investimentos especulativos em detrimento do investimento produtivo. Tornou-se necessário o surgimento de uma explicação dinâmica para a economia, que admitisse a crise como um problema do capitalismo e a presença do Estado como agente ativo e regulador da atividade econômica para restabelecer o

equilíbrio do sistema. Este novo momento teve como principal mentor John Maynard Keynes, com a obra “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, publicada em 1936, que apesar de considerar-se um Neoclássico por formação, admite que:

(...) os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral, pois a situação que ela supõe acha-se no limite das possíveis situações de equilíbrio. Ademais, as características desse caso especial não são as da sociedade econômica em que realmente vivemos, de modo que os ensinamentos daquela teoria seriam ilusórios e desastrosos se tentássemos aplicar as suas conclusões aos fatos da experiência (KEYNES, 1992, p. 23).

Para Keynes, o equilíbrio econômico não poderia mais ser alcançado simplesmente pelo automatismo do mercado. O problema da crise era agravado, sobretudo, pela falta de geração de renda na economia que, por sua vez, causava um desaquecimento sobre o consumo e sobre os investimentos. O Estado deveria estimular a geração de renda e, como consequência, a demanda agregada, através dos gastos em obras públicas, subsídios ao setor privado, assistência às pessoas de baixa renda e ainda desenvolver a função de empresário, na formação de infra-estrutura. Com isso, a renda seria estimulada, gerando mais consumo, estimulando novos investimentos e a maior geração de emprego e renda.

Do ponto de vista da produção, a busca pelo aumento da produtividade do trabalho e o desenvolvimento técnico causaram mudanças importantes no processo de trabalho na passagem do século XIX para o XX, marcado pelas novas formas de gestão baseadas no taylorismo e no fordismo, desenvolvidas especialmente no setor da indústria automobilística nos Estados Unidos. O taylorismo⁵ está mais caracterizado pela administração e controle dos tempos de trabalho no processo produtivo, utilizando-se de elementos científicos para calcular o tempo de cada operação realizada pelo operário em cada tarefa. Já o fordismo representa uma extensão das técnicas aplicadas pelo taylorismo, atuando sobre a administração do trabalho coletivo. Ficou marcado pela introdução da esteira e pelo aperfeiçoamento do processo de montagem no ambiente de trabalho, representando um estágio técnico superior. Contudo, ambos buscavam o aumento da produtividade do trabalho culminando, sobretudo, na separação entre a concepção e a execução do processo de trabalho, o que fica claro na afirmação de BRAVERMAN:

(...) tanto a fim de assegurar o controle pela gerência como baratear o trabalhador, concepção e execução devem tornar-se esferas separadas do trabalho, e para esse fim o estudo dos processos do trabalho devem reserva-se à gerência e obstar aos trabalhadores, a quem seus resultados são comunicados apenas sob a forma de funções simplificadas, orientadas por instruções simplificadas o que é seu dever seguir sem pensar e sem compreender os raciocínios técnicos ou dados subjacentes (BRAVERMAN, 1987, p. 107).

Uma questão relevante para a discussão é a de que essa nova forma de gestão da atividade produtiva visa, sobretudo, tornar o capital menos dependente das habilidades do homem, pois, na fase da manufatura, os instrumentos de trabalho funcionavam como auxiliares ao trabalho humano, exercendo o domínio sobre o tempo de trabalho, sobre as várias etapas da produção e, conseqüentemente, sobre a produtividade do trabalho e o processo de acumulação. Com o aperfeiçoamento tecnológico e o surgimento das máquinas, o homem passou a submeter-se à tarefas específicas na produção de mercadorias e ao ritmo de trabalho determinado pela maquinaria. Agora, a produtividade depende mais das máquinas e cada vez menos do trabalho humano, trabalho este que se exige cada vez mais qualificado para as condições do processo tecnológico. Com isso, permitiu-se o aprofundamento da

⁵ Para uma investigação mais completa do Taylorismo e Fordismo ver: BRAVERMAN, 1987.

separação entre a concepção do processo de trabalho, atribuída ao trabalho intelectual, e a sua execução, atribuída ao trabalhador direto, com o domínio da máquina (trabalho morto) sobre o operário (trabalho vivo). Essa mudança qualitativa no processo de trabalho fez com que o trabalhador terminasse por ser reduzido ao nível de uma ferramenta e obediente ao ritmo das máquinas.

Estas formas de gestão dos processos de trabalho refletem etapas necessárias ao desenvolvimento do sistema produtivo, não significando a ausência do trabalho humano, mas a determinação de novas formas de domínio do capital sobre o trabalho, o que pode ser observado na análise de MORAES NETO sobre o taylorismo:

(...) Esta forma de organização da produção consegue destituir o trabalho de qualquer conteúdo, mantendo ao mesmo tempo a ação manual do trabalhador sobre o objeto de trabalho através das ferramentas. Sem dúvida uma “façanha” capitalista, enquanto demonstração de sua capacidade de subordinar o trabalho a seus desígnios, mas uma façanha questionável ao nível da operação mesma do capital, pois, se bem que independentize o capital das *habilidades* dos trabalhadores, não os torna supérfluos, mas os exige em grande quantidade, para atuarem como “autômatos úteis” no lugar dos elementos inanimados da máquina (MORAES NETO, 1991, p. 53-54).

O controle do trabalho, não do trabalhador individual, mas do coletivo, e a sua submissão ao capital, constituiu o principal elemento para as revoltas dos trabalhadores contra o sistema e, mais diretamente, contra as próprias máquinas, já que esta aparece como a responsável direta pela sua submissão e exclusão. Assim, as organizações e sindicatos de trabalhadores se fortaleceram contra o aumento da exploração devido a maior intensidade do trabalho, jornadas de trabalho exaustivas, salários baixos e condições desumanas de trabalho, culminando na luta e revolta dos trabalhadores contra os capitalistas. Diante da situação de conflito entre as classes sociais, o Estado assumiu o papel de criar regras e fazer cumpri-las na regulamentação das relações de trabalho. Embora, por outro lado, esta atuação possa ser interpretada também como uma forma de estabelecer as condições necessárias à expansão do capital, quanto à manutenção da propriedade privada.

De forma tradicional, a postura do Estado frente aos conflitos de classe apresenta-se com um caráter de apaziguador, uma vez que, ao garantir a ordem, permite que os agentes econômicos possam gozar de suas liberdades. Contudo, o fato de garantir a propriedade privada dos meios de produção à classe capitalista, faz recriar também as condições de sobrevivência da classe trabalhadora por meio unicamente da venda da sua força de trabalho. Sendo assim, a dita liberdade dos trabalhadores é falsa liberdade, na essência, na medida em que sua sobrevivência só pode ser exercida pela dependência ao capital, com a venda da força de trabalho. De forma geral, essa orientação também se encontra na condução das políticas de educação implementadas pelo Estado, uma vez que desde cedo incute na mente dos indivíduos o funcionamento do mercado liberal, convencendo-os de que precisam estudar, qualificar-se e enfrentar o mercado de trabalho, valorizando de forma exacerbada o sentimento de competitividade e superação e, assim, limitando a sua consciência como agente ativo na transformação social.⁶

Até a década de 70 as políticas públicas tinham um caráter apenas regulador e de assistência social, já que o crescimento econômico permitia que fossem gerados empregos e houvesse maior distribuição de renda. Contudo, com o fim da fase de expansão mais intensa das economias, a diminuição na geração de postos de trabalho, o aumento da pobreza e a dificuldade de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho com o progresso

⁶ Para um aprofundamento na questão da função do Estado e as políticas de educação ver: MENDES, 2006.

tecnológico, exigiu uma nova postura do Estado: a formulação de políticas públicas de emprego e de recolocação dos desempregados no mercado de trabalho.

ORTEGA *et al* (2004), em sua obra “Paro, exclusión y políticas de empleo”, considera que as políticas de inserção nos anos 80, enquanto qualificação profissional de desempregados, funcionam também como uma “gestão da exclusão”, já que procuram criar formas de inserção dos desempregados, com uma preocupação não especificamente voltada para a formação dos trabalhadores, mas para a sua ocupação. É, segundo essa perspectiva, que se analisa o Planteq-Pb, enquanto integrante da política pública de qualificação no Brasil, uma vez que a preocupação mais imediata parece concentrar-se na questão da ocupação em detrimento da questão da construção social, contrariando um dos objetivos centrais do PNQ.

Outra característica importante das políticas públicas de emprego apresentada pelo autor é a submissão à lógica do mercado capitalista, uma vez que os cursos oferecidos, além de formar o trabalhador para setores específicos da produção industrial, também incentivam a capacidade empreendedora do formando, para que possa desenvolver uma atividade autônoma. Segundo EBERSOLD *apud* ORTEGA *et al* (2004), essa característica representa uma importante transformação que é a passagem da sociedade salarial para a sociedade da empresa. Com isso, o formando termina assumindo a responsabilidade de ter que progredir com o conhecimento adquirido e poder reaparecer na sociedade sem que seja preciso depender novamente do Estado; em caso de insucesso, a responsabilidade será atribuída à falta de habilidade do profissional na gestão do seu “negócio”. Este processo pode tornar equivocada a ação das políticas públicas de emprego, uma vez que permite que os segmentos de desocupados mais vulneráveis percam a sua identidade de classe assalariada para a de classe empresarial e em que a sua condição de desempregado, deve-se à sua própria competência.

De la integración a la inserción, del progreso al proyecto, de la igualdad de derechos a la igualdad de oportunidades, del ciudadano al usuario. Si se trasladan estas concepciones de una sociedad de empresa a la práctica de la inserción, es fácil comprender sus efectos: la subordinación de la acción pública a la racionalidad económica ha fragilizado las instituciones y los principios en los cuales se sostenía la pertenencia y la identidad social de los colectivos más vulnerables de la sociedad salarial. La nueva lógica de la inserción reclama ahora un proyecto de participación personal basado en la autoresponsabilidad y en el aprovechamiento de la igualdad de oportunidades, esto dará derecho al arsenal de medidas de inserción y de discriminación positiva para los grupos con dificultades de empleabilidad (ORTEGA, OCAÑA e FARELO, 2004, p. 251).

Além disso, as políticas públicas de emprego agindo de acordo com as exigências dos processos de trabalho modernos, também podem contribuir para excluir certos grupos de trabalhadores do mercado de trabalho, pois, ao mesmo tempo em que tornam indivíduos habilitados profissionalmente, excluem aqueles não contemplados pelos programas de educação profissional, por razões relacionadas à marginalidade, à idade, à saúde etc. Por isso, a inserção social por meio da qualificação profissional é contestável, uma vez que só os habilitados podem ser reconhecidos como “atores sociais”, ou seja, indivíduos que tem “valor” na sociedade do trabalho assalariado.

O que se observa diante das condições do mercado de trabalho atual é que a luta do trabalhador não envolve mais somente a conquista de benefícios sociais nas relações de trabalho. Mas, configura-se na luta para se manter empregado, para manter a sua condição de assalariamento e de sobrevivência, de reconhecimento de “ser social”, já que as condições de não trabalho tornaram o trabalhador um marginalizado na sociedade capitalista. Nessa perspectiva, a obra “As metamorfoses da questão social” de Robert CASTEL (2005), apresenta a questão social na atualidade como uma manifestação do enfraquecimento da

condição salarial. Para o autor, a recuperação da posição dos trabalhadores na sociedade só poderia ser realizada pelo “Estado social” que teria a função de obrigar os atores sociais a respeitar regras, cumprir compromissos e estabelecer a coesão entre os grupos sociais.

A partir dos anos 70, as transformações no mercado de trabalho têm como consequência o aumento do desemprego, mas também a precarização do trabalho, devido ao avanço tecnológico na produção, alterando as relações de trabalho. Esta resulta dos acordos entre os agentes sociais visando uma maior flexibilização nos contratos de trabalho, em que o contrato por tempo determinado passa a ser encarado como uma possibilidade de maior empregabilidade para o trabalhador em meio à dificuldade para se conseguir emprego devido às mudanças ocorridas no sistema produtivo. Segundo CASTEL,

A diversidade e a descontinuidade das formas de emprego estão em via de suplantarem o paradigma do emprego homogêneo e estável. (...) Começa a tornar-se claro que precarização do emprego e do desemprego se inseriram na dinâmica atual da modernização. São as consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego, a sombra lançada pelas reestruturações industriais e pela luta em favor da competitividade _ que, efetivamente, fazem sombra para muita gente (CASTEL, 2005, p. 516).

Neste contexto, é importante reconhecer que o papel das políticas públicas de emprego concebidas pelo Estado é decisivo quanto à questão da inserção social, especialmente por permitir o aumento da escolaridade dos desempregados. Mas, por outro lado, não consegue influenciar eficientemente na demanda por trabalho, já que a dificuldade na criação de empregos deve-se, entre outros aspectos, a questões conjunturais e estruturais. Assim,

(...) é ilusório deduzir daí que os não-empregados possam encontrar um emprego simplesmente pelo fato de uma elevação do nível de escolaridade. A relação formação-emprego apresenta-se num contexto totalmente distinto daquele do início do século. (...) Hoje, nem todo mundo é qualificado e competente [frente às exigências do mercado], e a elevação do nível de formação continua sendo um objetivo social. Mas este imperativo democrático não deve dissimular um problema novo e grave: a possível não-empregabilidade dos qualificados (CASTEL, 2005, p. 521).

Para CASTEL, as ações desenvolvidas pelo Estado a partir da década de 80, representam uma mudança em sua trajetória: de políticas de integração, visando o desenvolvimento de benefícios públicos para toda a comunidade, quanto à infra-estrutura e às relações de trabalho, passa-se às políticas de inserção, que se voltam para ações particulares sobre grupos sociais que se encontrem desintegrados. Nesta última, inserem-se as políticas de qualificação profissional e de transferência de renda. É neste contexto que será investigada a política pública de qualificação recente no Brasil, por meio do PNQ e, mais especificamente, pelo Planteq no estado da Paraíba.

O debate em torno da questão do desemprego a partir dos anos 70, inicialmente nos países desenvolvidos, pode ser classificado em duas correntes principais: a liberal e a estruturalista. De acordo com a visão liberal, o desemprego crescente tem como causas principais o excesso de benefícios e direitos trabalhistas que dificultam a contratação de novos empregados diante de uma grande quantidade de trabalhadores não qualificados. Como solução, propõe a diminuição dos custos trabalhistas para as empresas; a maior flexibilização nas negociações salariais entre patrões e empregados e o desenvolvimento de políticas públicas de emprego que estimulem a formação profissional (BARBOSA e MORETTO, 1998, p. 114). Já para os estruturalistas a questão do desemprego crescente é atribuída principalmente à reestruturação produtiva das empresas e aos efeitos das políticas macroeconômicas. Os autores dessa corrente também defendem a adoção de políticas públicas

de emprego no desenvolvimento da formação profissional. Mas afirmam que estas só terão efeito se a política econômica permitir a maior oferta de empregos, através do crescimento econômico, respeitando e reconhecendo as necessidades regionais.

Destacando-se como uma referência da corrente estruturalista no Brasil, Márcio POCHMANN (2002), no livro “O trabalho sob fogo cruzado”, indica que o aumento dos níveis de desemprego e da precarização do trabalho em todo mundo não pode ser solucionado simplesmente pela adoção de políticas de flexibilização do mercado de trabalho. Para esse autor, suas causas estão localizadas numa estrutura que privilegia a expansão do capital financeiro em detrimento dos setores produtivos, consolidado por políticas neoliberais que dificultam a criação de novos empregos, além do efeito natural de eliminação dos existentes no setor produtivo, que ocorre em consequência das mudanças tecnológicas. Assim ele expõe:

(...) as inovações tecnológicas se fazem acompanhar de um cenário de baixas taxas de crescimento econômico, com desregulada concorrência e profundas incertezas na economia mundial. Por consequência, a instabilidade no mundo do trabalho, a precarização das condições e relações de trabalho e a permanência de elevadas taxas de desemprego devem ser referidas ao movimento do capitalismo contemporâneo neste final de século, que ocorre desprovido de uma coordenação favorável à produção e ao emprego para todos entre os principais países avançados (POCHMANN, 2002, p. 47).

Ainda como referência importante desse debate no Brasil destaca-se, entre outros, Ricardo ANTUNES (2002) com o livro “Adeus ao trabalho?”. Para o autor, as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho fazem com que seja atribuída maior importância ao trabalho qualificado ou, ao que chama de “intelectualização do trabalho social”. Resgatando fortemente a teoria do valor de Karl Marx, defende que essas transformações não representam o desenvolvimento de uma sociedade sem trabalho, pois, enquanto o modo de produção capitalista existir, o trabalho humano continuará sendo a “fonte criadora de valor”. Ou seja, cada vez mais ganha sentido o conceito de trabalho social, já que o trabalho individual só tem sentido no capitalismo se puder contribuir para a formação da riqueza social. Dessa forma, justifica-se cada vez mais o conceito de trabalho coletivo e perde sentido o de trabalho individual. Essas transformações não são estranhas, pelo contrário, fazem parte da lógica do sistema capitalista que nos últimos 30 anos promoveu uma complexificação da classe trabalhadora assalariada, fragmentando-a e tornando-a ainda mais heterogênea. Conforme avaliação de Antunes,

Pode-se constatar, portanto, de um lado, um efetivo processo de *intelectualização do trabalho manual*. De outro, e em sentido radicalmente inverso, uma *desqualificação* e mesmo *subproletarização* intensificadas, presentes no trabalho precário, informal, temporário, parcial, subcontratado etc. se é possível dizer que a primeira tendência _ a *intelectualização do trabalho manual* _ é, em tese, mais coerente e compatível com o enorme avanço tecnológico, a segunda _ a *desqualificação* _ mostra-se também plenamente sintonizada com o modo de produção capitalista, em sua *lógica destrutiva* e com sua *taxa de uso decrescente* de bens e serviços (ANTUNES, 2002, p. 62).

Numa análise acerca do comportamento das economias da América Latina nos anos 1990, Pierre SALAMA (1999), em seu artigo “Novas formas da pobreza na América Latina”, constata que o modelo de desenvolvimento adotado, primando pela estabilidade econômica, terminou provocando taxas de crescimento insuficientes diante da necessidade de geração de renda presente nessas economias. A partir dos anos 90 as políticas econômicas, orientadas pelos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, passaram a visar a estabilidade macroeconômica, com políticas baseadas na

contenção fiscal e no controle da inflação, medidas inibidoras do crescimento. Dessa forma, estando o emprego em função do crescimento, não há como se esperar uma maior geração de renda pelas políticas econômicas adotadas atualmente na América Latina e no Brasil.

De acordo com SALAMA (1999), o acirramento da concorrência trouxe um novo elemento para a discussão: não basta reduzir custos com mais tecnologia; é preciso reduzir custos com o uso da força de trabalho. Assim “(...) os salários não evoluem, portanto, com o crescimento da produtividade do trabalho, contrariando aqueles que esperavam do crescimento uma melhoria automática do conjunto da renda, e as desigualdades se acentuam” (SALAMA, 1999, p. 217). Do ponto de vista das economias da América Latina, o problema é apresentado da seguinte forma:

A retomada do crescimento por si só não é suscetível à diminuição da pobreza de maneira significativa, tanto em nível de sua amplitude como de sua profundidade. Ela é muito profunda, extensa e o crescimento é excludente, criando cada vez menos empregos; também repousa num regime de acumulação, particularmente frágil e pobre em criação de empregos. A pobreza que antes aumentava com a inflação, desenvolve-se quando o crescimento não ultrapassa um limiar elevado. A nova inserção internacional dessas economias e a maneira pela qual ela se realiza tendem a ampliar a pobreza e acentuar as desigualdades regionais (SALAMA, 1999, p. 219).

Seguindo a orientação das correntes mais modernas, em seu livro “O fim dos empregos”, Jeremy RIFKIN (1995) alerta para a tendência crescente do desemprego em todo mundo. Embora sua análise esteja baseada na economia dos Estados Unidos, Europa e Japão, considera este um movimento inevitável como consequência da introdução de novas tecnologias baseadas no uso de computadores e softwares avançados, controlando toda a atividade produtiva. Não é simplesmente a substituição do homem pela máquina, mas a utilização de “máquinas inteligentes” que realizam o trabalho do homem.

Em menos de um século, o trabalho ‘em massa’ no setor do mercado será provavelmente eliminado em praticamente todas as nações industrializadas do mundo. Uma nova geração de sofisticadas tecnologias de informação e de comunicação está sendo introduzida aceleradamente nas mais diversas situações de trabalho. Máquinas inteligentes estão substituindo seres humanos em incontáveis tarefas, forçando milhões de trabalhadores de escritórios e operários para as filas do desemprego ou, pior, para as filas do auxílio desemprego (RIFKIN, 1995, p. 3).

Segundo o autor, este processo tem sido acelerado com o aumento da concorrência entre as empresas multinacionais, que exige investimentos cada vez maiores em bens de capital e tecnologia da informação com o objetivo de aumentar a produtividade do trabalho e reduzir custos de produção. Por outro lado, os custos trabalhistas adquiridos pelas empresas, como resultado da ação sindical ao longo de décadas, tornaram-se um obstáculo à concorrência por representar custos fixos, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Por isso, a forma mais rápida de se reduzir tais encargos é a eliminação de parte do trabalho do homem no processo produtivo.

A análise de RIFKIN (1995) reconhece que a sociedade atual caminha para um futuro sem trabalho. Sendo assim, acredita que as transformações do mundo do trabalho na atualidade marcarão uma nova fase da história em que as máquinas cada vez mais avançarão sobre o lugar dos homens na atividade produtiva e na comercialização e distribuição de bens e serviços, com importantes consequências sociais. O uso da tecnologia da informação nos processos produtivos pode propiciar menores jornadas de trabalho aos trabalhadores, sobrando mais tempo para o lazer; mas, também pode permitir a maior concentração de lucro por parte das empresas que dominarem essas tecnologias, tendo como consequência uma

maior desigualdade entre as classes sociais, com o aumento do desemprego. Por esse motivo, RIFKIN considera fundamental a presença do Estado para permitir uma melhor distribuição da riqueza e a criação de empregos em setores alternativos para diminuir as consequências negativas do desemprego na sociedade.

A partir das contribuições da literatura abordada, foi possível perceber que as teorias que procuram explicar as mudanças e as tendências no mundo do trabalho na atualidade em função do progresso tecnológico, desde as mais progressistas às mais conservadoras, admitem a necessidade da intervenção do Estado. Todos defendem a adoção de políticas públicas que tenham impacto positivo sobre o mercado de trabalho, divergindo apenas sobre as formas em que deve ocorrer essa intervenção.

No Brasil, a consolidação da estrutura produtiva industrial na região sudeste e o esgotamento do ciclo de crescimento econômico em finais da década de 1970 agravaram o problema da pobreza em função da insuficiência de emprego e renda. Os órgãos de desenvolvimento regional perderam sua função dinamizadora, transformando-se em meros repassadores de recursos, cabides de empregos públicos e meio de corrupção⁷.

No caso do estado da Paraíba, seu desenvolvimento foi condicionado pelas políticas regionais à época da SUDENE⁸, de forma pouco integrada quanto à participação da indústria e inconstante quanto à agricultura, mas que se caracterizaram como parte de uma política regional até, pelo menos, a década de 1980. A partir daí, as políticas regionais de desenvolvimento foram deixadas de lado em função dos novos caminhos seguidos pela política econômica nacional _ na conjuntura de uma economia globalizada _ e, com pouco êxito, os estados tiveram que avançar com seus Planos de Desenvolvimento Sustentável⁹. Mas, a pequena capacidade de criação de emprego e renda, diante da falta de competitividade para com as regiões economicamente mais dinâmicas do país, gerou uma grande massa de desempregados ou subempregados, além da dependência de recursos públicos presente nas três esferas administrativas, muitas vezes caracterizados como assistencialistas. Contudo, o agravamento do desemprego e as exigências do mercado de trabalho com o novo modelo de desenvolvimento trouxeram a discussão da qualificação profissional, traduzida na preocupação e elaboração das políticas públicas de emprego. Assim, o estado da Paraíba só passou a estar novamente integrado a uma política de emprego e renda na década de 1990, como parte, mais uma vez, da política pública de emprego e renda desenvolvida em nível nacional através do PLANFOR e, mais recentemente, pelo PNQ.

Neste contexto, a questão principal a ser investigada diz respeito a atuação da política de qualificação profissional no estado da Paraíba, através das ações do PNQ e do Planteq, observada na conjuntura do mercado de trabalho atual e no desenvolvimento da economia regional, nacional e internacional, tendo como questão central a evolução das relações entre o capital e o trabalho na sociedade capitalista.

3 – Questões a serem enfrentadas com a política pública de qualificação profissional na Paraíba

No Brasil, a ação do Estado em torno das políticas públicas de qualificação profissional formaliza-se a partir da criação do PLANFOR em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Este programa destaca-se por estabelecer uma ação mais efetiva do Estado para vincular a educação às necessidades do mercado de trabalho, dando ênfase a questões como: qualificação e competência. Outro aspecto relevante que surge com este plano é a

⁷ Ver: ARAÚJO (2000).

⁸ Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, criada em 1959. Ver: ARAÚJO (2000).

⁹ Ver: CARVALHO (2000).

discussão em torno da educação como mecanismo de inclusão social, em que aparece como meio para criar as condições de empregabilidade para o trabalhador.

Quanto ao PLANFOR, o objetivo claro era aumentar a oferta de profissionais qualificados, estabelecendo-se uma meta de 20% da População Economicamente Ativa (PEA) por ano. Contudo, no final de 2002, foram identificados vários problemas quanto à sua execução no tocante aos recursos orçamentários, a integração com as outras políticas de emprego e as comissões estaduais e municipais de trabalho, entre outros (MTE, 2006).

As dificuldades de concepção e de execução do PLANFOR e a mudança de governo (com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva) fizeram com que surgisse uma nova orientação para a política de emprego no Brasil com o PNQ em 2003, norteado pela concepção de que a política pública de qualificação profissional deveria ser um direito de cidadania e servir para a “construção social”. O programa está orientado por seis dimensões: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. De acordo com o PNQ, o conceito de “construção social” envolve três dimensões: a apistemológica, que considera o trabalho importante na construção do conhecimento; a social, que trata das relações que determinam a produção e a apropriação do conhecimento; e, a pedagógica, que se refere à construção, transmissão e acesso do conhecimento (MTE, 2006, p. 23). Em nível dos estados, o PNQ é implementado pelos Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs), financiados com recursos do FAT. A constituição destes planos tem a intenção de articular a oferta e a demanda por Qualificação Social e Profissional em cada estado, obedecendo ao público alvo e aos princípios norteadores contidos no PNQ. O desafio que se apresenta é o de investigar em que medida as ações desenvolvidas pelas instituições executoras estão vinculadas com os objetivos do PNQ frente às exigências do mercado de trabalho em nível local. Também é importante observar como as ações do Planteq-Pb estão integradas de forma a proporcionar efetivamente a inclusão social dos trabalhadores no mercado de trabalho por meio da formação profissional.

A relação entre o sistema de educação no Brasil e a política de formação profissional é outro aspecto que precisa ser aprofundado, uma vez que a política pública de emprego, com o PLANFOR e o PNQ, trazem um conflito entre os conceitos de qualificação e de construção do conhecimento. Ou seja, considerando a carência histórica do ensino público no Brasil, é importante investigar em que contexto surge a política de formação profissional e que estrutura social está contribuindo para criar, diante das transformações recentes do mercado de trabalho. Pois, quando se fala em formação profissional, imediatamente coloca-se a questão da necessidade da qualificação para a sobrevivência do sujeito, deixando-se de lado a educação como formadora de conhecimento. Se não for qualificado, competente e capaz na lógica do sistema produtivo capitalista, esse sujeito não conseguirá ser reconhecido como agente social. Sendo assim, qual a posição do Estado enquanto criador de uma política de emprego? Obedecer à lógica do sistema ou permitir ao trabalhador fazer parte do processo de construção social?

A questão do trabalho humano como meio de sobrevivência é fundamental nessa discussão, uma vez que não se trata somente de permitir a satisfação das necessidades vitais, mas de vender força de trabalho qualificada, conforme análise de MARX (1989). Caso o trabalhador não consiga tornar a força de trabalho útil para o seu comprador, ficam comprometidas as condições da sua própria sobrevivência enquanto homem e enquanto “ser” reconhecido socialmente pela sua capacidade produtiva. Sendo assim, o Estado enquanto criador de uma política pública de emprego poderia estar contribuindo para tornar o trabalhador “apto” ao mercado de trabalho; funcionando, em certa medida, como mecanismo de inclusão social.

Nessa perspectiva, uma outra questão importante diz respeito às escolhas que o sujeito “tem” que fazer ao longo de sua formação social. Não é simplesmente seguir as suas vontades, mas definir-se com um perfil profissional adequado ao mercado de trabalho, em que

o nível de educação aparece como um delimitador da competência ou mais um elemento no momento da disputa de um cargo. Se esta escolha se faz com a orientação da política pública de emprego e, esta, por sua vez, orienta-se pelas tendências do mercado, então esta escolha não é tão livre, mas conduzida pela lógica liberal. Dessa forma, conforme análise de ORTEGA *et al* (2004), o papel da política pública de formação profissional pode sofrer o risco de condicionar-se aos preceitos do mercado liberal, privilegiando a questão da eficiência, do individualismo e alienando o sujeito enquanto instrumento para a transformação social. Além disso, pode criar a noção de “falsa liberdade” na medida em que limita ou condiciona as escolhas do indivíduo às condições da reprodução do sistema capitalista.

7. Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 8ª edição. São Paulo, Cortez, 2002.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro, Revan, 2000.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego no Brasil: limites e possibilidades**. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, 1998.
- BARBOSA, A. de Freitas e MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.
- CAMARGO, José Márcio (orgs.) **Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- CARVALHO, Rejane Gomes. **Políticas públicas e desenvolvimento sustentável no Nordeste em confronto com o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba**. Campina Grande, UFPB, dissertação de mestrado, 2000.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 2005.
- HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 7ª edição. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Atlas, 1992.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. 12ª edição. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, V. I e II, 1989.
- MATUSITA, Ana Paula e GIMENEZ, Denis Maracci. **O capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas de emprego**. In: DIEESE. Emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo, DIEESE, 1999.
- MENDES, Valdelaine da Rosa. **Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as políticas educacionais**. In: PARO, V. H. (Org.). A teoria do valor em Marx e a educação. São Paulo, Cortez, 2006.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Plano nacional de educação profissional (PLANFOR)**. www.mte.gov.br. Obtido em: 04 de agosto de 2006.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Plano nacional de qualificação PNQ**. www.mte.gov.br. Obtido em: 04 de agosto de 2006.
- MORAIS NETO, Benedito Rodrigues. **Marx, Taylor e Ford: as forças produtivas em discussão**. 2ª edição. São Paulo, Brasiliense, 1991.
- MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego no Brasil: algumas considerações sobre os anos 90**. In: DIEESE. Emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo, DIEESE, 1999.
- OLIVEIRA, C. A. B. de e MATTOSO, J. E. L. (Orgs.) **Crise e trabalho no Brasil**. São Paulo, Scritta, Fecamp, 1996.
- ORTEGA, A. Santos, OCAÑA, Carmem Montalbá e FARELO, Rocio Moldes. **Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos**. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- POCHMANN, Marcio. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo, Contexto, 2002.
- RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. São Paulo, Makron Books, 1995.
- SALAMA, Pierre. **Novas formas da pobreza na América Latina**. In: GENTILI, Pablo (Org.). Globalização excludente. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SILVA, M^a Ozanira da S.; YAZBEK, M^a Carmela e GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI**. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 2006.