

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

MARCELO RICARTE PINHO

**OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO E A IDEOLOGIA DA  
EMPREGABILIDADE SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO: a experiência do  
Brasil a partir dos anos 90.**

São Luís - MA  
2018

MARCELO RICARTE PINHO

**OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO E A IDEOLOGIA DA  
EMPREGABILIDADE SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO: a experiência do  
Brasil a partir dos anos 90.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Welbson do Vale Madeira

São Luís - MA  
2018

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Pinho, Marcelo Ricarte.

OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO E A IDEOLOGIA DA  
EMPREGABILIDADE SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO : a  
experiência do Brasil a partir dos anos 90 / Marcelo  
Ricarte Pinho. - 2018.

155 p.

Orientador(a): Welbson do Vale Madeira.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em  
Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal  
do Maranhão, São Luis, 2018.

1. Desemprego. 2. Empregabilidade. 3. Maranhão. 4.  
Programas de qualificação. I. Madeira, Welbson do Vale.  
II. Título.

MARCELO RICARTE PINHO

**OS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO E A IDEOLOGIA DA  
EMPREGABILIDADE SOB A ÉGIDE DO NEOLIBERALISMO: a experiência do  
Brasil a partir dos anos 90.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Welbson do Vale Madeira (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

Profª. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Examinadora Interna)  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

---

Prof. Dr. Luiz Paulo Jesus de Oliveira (Examinador Externo)  
Universidade Federal do Recôncavo Baiano - UFRB

À Heitor Pires Ricarte, meu filho e minha maior  
motivação; a quem dei a vida e, em troca, deu  
significado à minha.

## AGRADECIMENTOS

À Deus por ter me dado saúde e forças para superar as dificuldades.

À Antonio Pinho Sobrinho, meu pai (*in memoriam*), e Francimeyre Pereira Ricarte Pinho, minha mãe, maiores responsáveis por eu ter chegado até aqui.

À Kátia Magaly Pires Ricarte, minha esposa, pela compreensão durante minha ausência e incentivo ao longo desta trajetória.

Aos meus tios, avós, primos, cunhados e sogros, pela inspiração e pelas oportunidades proporcionadas ao longo da minha vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. Welbson do Vale Madeira, meu orientador, pela disponibilidade, atenção e dedicação em me orientar durante toda a dissertação.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima e Prof. Dr. Luiz Paulo Jesus de Oliveira, membros da banca examinadora, pelas observações e significativas contribuições de melhoria da pesquisa.

Aos colegas de mestrado, sempre companheiros, seja durante minha estadia em São Luís ou durante os estudos.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que fizeram parte dessa etapa decisiva em minha vida.

*As ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante.*

Karl Marx e Friedrich Engels  
Manifesto do Partido Comunista

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo discutir o alcance e os limites dos programas de qualificação profissional, a partir dos anos 1990, como alternativa de enfrentamento do desemprego no Brasil. Promove-se o debate teórico sobre o fenômeno do desemprego e sobre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho resultantes do processo de reestruturação capitalista. Aborda-se a substituição do conceito de qualificação pelo conceito de competência e os princípios teóricos nos quais foram embasados o PLANFOR, o PNQ e o PRONATEC como principais exemplos de suas épocas da aplicação da conceito da empregabilidade, sua coerência e adequação, face à realidade que propuseram modificar. Verificam-se os limites dos programas de qualificação, por meio da análise de relatórios oficiais do governo sobre a reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, com foco nos resultados alcançados pelos trabalhadores maranhenses, em termos de mudança de sua condição de desemprego. Conclui-se que os programas de qualificação profissional não possibilitaram aos trabalhadores maranhenses enfrentarem o desemprego.

**Palavras Chave:** Desemprego; Programas de qualificação; Empregabilidade; e Maranhão.



## **ABSTRACT**

The present study aims to discuss the scope and limits of professional qualification programs, from the year 1990, as an alternative to cope with unemployment. It promotes the theoretical debate about the phenomenon of unemployment and changes that have occurred in the world of work resulting from the process of capitalist restructuring. It deals with the replacement of the concept of qualification by the concept of competence and the theoretical principles on which are based the PLANFOR, the PNQ and PRONATEC as prime examples of their times of application of the concept of employability, its coherence and adequacy, faced with the reality that proposed to modify. The limits of the programs of qualification are verified through the analysis of official reports from the government on the reintegration of workers into the labor market, with a focus on the results achieved by the workers of Maranhão, in terms of change in their condition of unemployment. It is concluded that the professional qualification programs not allowed to workers of Maranhão face unemployment.

**Key words:** Unemployment, Qualification Programs, Employability and Maranhão.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de matrículas na educação profissional, por rede de ensino e tipo de curso, no Brasil, em 2016 .....	88
Tabela 2	Total de treinados nos anos 1995 a 2001 - PLANFOR/FAT e REP .....	97
Tabela 3	Brasil: Efetividade Social e cobertura relativa do grupo específico da população vulnerável .....	104
Tabela 4	Evolução do número de inscritos nos cursos do PNQ - Brasil e Regiões - 2003-2010 .....	105
Tabela 5	Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso .....	106
Tabela 6	Investimento no PRONATEC - Brasil - 2011-2015 .....	111
Tabela 7	Taxa de frequência das pessoas de 15 anos ou mais de idade que frequentavam e que frequentaram anteriormente educação profissional, segundo as modalidades de educação profissional - Brasil - 2014 .....	117
Tabela 8	Número absoluto de beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação .....	118
Tabela 9	Matrículas em cursos de graduação - 2001 a 2010 .....	119
Tabela 10	Número de estabelecimentos da educação profissional de nível técnico Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2009 e 2014 .....	121
Tabela 11	Número de estabelecimentos e matrículas da educação profissional de nível técnico, por dependência administrativa - Brasil - 2009 e 2014 .....	122
Tabela 12	Distribuição das matrículas de educação profissional de nível técnico, por eixos tecnológicos Brasil - 2009 a 2014 (em %) ....	123
Tabela 13	Público prioritário PEQ-MA, segundo condição da ocupação – 1996 a 2001 .....	126
Tabela 14	Previsão e realização de investimentos, atendimento a treinandos e municípios do Maranhão atendidos pelo PLANFOR - 1996 a 2001 .....	127
Tabela 15	Média custo/aluno e custo/aluno/hora PEQ-MA, em reais - 1996 a 2001 .....	128
Tabela 16	Situação dos egressos do PEQ-MA, segundo condição de atividade - 1996-2000 .....	130
Tabela 17	Brasil, Nordeste e Maranhão: total de matrículas em EPT de nível médio e variação entre períodos – 2011-2015 .....	132
Tabela 18	Nordeste e Maranhão: distribuição das matrículas em EPT de nível médio - 2008-2015 .....	133

Tabela 19	Maranhão: participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio - 2011-2015 .....	133
Tabela 20	Maranhão: variação na participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio - 2011-2015 .....	133
Tabela 21	Brasil e Maranhão: trabalhadores desligados do mercado de trabalho formal em 2011 e que se inscreveram em algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 .....	134
Tabela 22	Brasil e Maranhão: trabalhadores com Pré-matrículas em algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 ..	134
Tabela 23	Brasil e Maranhão: Trabalhadores que concluíram algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 .....	135
Tabela 24	Maranhão: Reinserção no mercado de trabalho segundo a participação no PRONATEC-FIC .....	135

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução do Salário Mínimo - 1950-1980 .....	58
Gráfico 2	Distribuição do número de matrículas em educação profissional de nível médio por Região - Brasil – 2005 .....	106
Gráfico 3	Matrículas no PRONATEC por faixa etária - Brasil - 2011-2014 .....	113
Gráfico 4	Matrículas no PRONATEC por Gênero - Brasil - 2011-2014 ...	114
Gráfico 5	Matrículas no PRONATEC por Raça - Brasil - 2011-2014 .....	114
Gráfico 6	Matrículas no PRONATEC por Escolaridade - Brasil - 2011-2014 .....	115
Gráfico 7	Matrículas no PRONATEC/BSM por Região - 2012-2014	115
Gráfico 8	Evolução das matrículas nos cursos FIC do PRONATEC (milhões) .....	116
Gráfico 9	Evolução das matrículas nos cursos técnicos do PRONATEC (milhões) .....	116
Gráfico 10	Participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio – Brasil – 2011-2015 .....	120
Gráfico 11	Distribuição dos estabelecimentos da educação profissional de nível técnico por modalidade de oferta, segundo dependência administrativa - Brasil - 2014 (em %) .....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução Internacional
BSM	Brasil Sem Miséria
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos
EP	Educação Profissional
EPT	Educação Profissional Técnica
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IED	Investimentos Externos Diretos
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NIC's	<i>Newly Industrialized Countries</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PANFLOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PARC's	Parcerias Nacionais e Regionais
PDV	Programas de Demissão Voluntária
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ's	Planos Estaduais de Qualificação

PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PROGER	Programa de Geração de Renda
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
REP	Rede de Educação Profissional
SEDESC	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SEFOR	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SIGAE	Sistema de Informações Gerenciais sobre as Ações de Emprego
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas e Emprego
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UOL	Universo On Line

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O FENÔMENO DO DESEMPREGO E O TRATAMENTO NEOLIBERAL</b>	<b>20</b>
2.1	Teorias do desemprego	20
2.2	Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho	39
2.2.1	Do “keynesianismo-fordismo” às políticas neoliberais	39
2.2.2	A reestruturação produtiva e o neoliberalismo: o caso brasileiro	54
<b>3</b>	<b>QUALIFICAÇÃO COMO PRETENSA SOLUÇÃO PARA O DESEMPREGO</b>	<b>66</b>
3.1	Do conceito de qualificação à noção de competência	66
3.1.1	Qualificação <i>versus</i> competência	67
3.1.2	A noção de competência e o caso brasileiro	73
3.1.3	A teoria do capital humano, a empregabilidade e sua influência na política educacional brasileira	77
<b>4</b>	<b>ALCANCE E LIMITES DOS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 90</b>	<b>92</b>
4.1	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR	92
4.2	Plano Nacional de Qualificação - PNQ	101
4.3	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC	109
4.4	Limites do PLANFOR e do PRONATEC no Maranhão	125
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>137</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>143</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1990 evidenciaram-se mudanças de orientação nas ações de intervenção do Estado nas relações capital-trabalho através de políticas públicas de flexibilização dos contratos de trabalho que, associadas à informalidade, provocaram a exclusão de milhares de trabalhadores do mercado formal. Diante de tal realidade, o presente trabalho traz como questão principal a seguinte: qual o alcance e os limites dos programas de qualificação profissional do governo brasileiro, ancorados na ideologia da empregabilidade, como alternativa de enfrentamento do desemprego, a partir dos anos 1990?

O trabalho toma como referências o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, o Plano Nacional de Qualificação - PNQ e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC. O PLANFOR foi criado em 1995, no então governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, coordenado e executado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR do Ministério do Trabalho. Quanto à sua operacionalização, suas ações eram desenvolvidas pelas unidades da federação, por meio dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQs. As ações desenvolvidas pelo PLANFOR tinham como público alvo as pessoas desempregadas, beneficiadas com seguro desemprego, sob risco de ficarem desempregadas, pessoas de baixa escolaridade, além de pequenos produtores beneficiários de programas de crédito e pessoas que trabalhavam por conta própria em atividades sujeitas à sazonalidade.

O PLANFOR tinha como função ofertar programas de qualificação de modo a promover a empregabilidade dos trabalhadores beneficiados com os cursos de educação profissional oferecidos, de modo a atender pelo menos 20% da PEA, uma vez que o desemprego teria sua origem na baixa qualificação da mão de obra. O PLANFOR pretendia criar um novo perfil de profissional qualificado, fundamentado no princípio da polivalência. Desta forma, o programa buscava tornar o indivíduo habilitado a fazer frente às novas formas de organização e exigências do mercado de trabalho. Para tanto, deveria promover a articulação de suas ações com entidades públicas e privadas, ofertando cursos de qualificação que proporcionariam as competências demandadas pelo setor produtivo.

Nesse contexto, o PLANFOR foi implementado em um ambiente econômico marcado pelo processo de reestruturação capitalista causada pela queda global das taxas de lucro, pelo aumento da concorrência e pela queda do ritmo de crescimento da produtividade.



Além disso, o período foi caracterizado por profundas mudanças na educação e no mundo do trabalho. No campo da educação, a década de 1990 consolidou a reforma no sistema brasileiro de ensino médio e profissional, com forte influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que recomendava a desvinculação entre o ensino acadêmico e o profissionalizante. Nesse sentido, os cursos rápidos de qualificação profissional foram privilegiados, em detrimento de uma educação profissional especializada, de longa duração e custos altos. Quanto às transformações no mundo do trabalho, estas foram marcadas pelo aumento na exigência dos requisitos de qualificação da força de trabalho, dentre outros.

Em paralelo a estas transformações, o plano de estabilização econômica implementado pelo governo FHC, de natureza contracionista, agravou o quadro recessivo e o mercado consumidor se retraiu. Esse cenário econômico interno, somado à liberalização do comércio exterior, acirrou a concorrência internacional e causaram nas empresas brasileiras uma postura de cautela e racionalização dos custos, obrigando as empresas menos competitivas e que não conseguiram se adequar a este novo cenário a fecharem, reduzindo a capacidade produtiva e limitando a abertura de novos postos de trabalho. Como alternativa para contenção das despesas, as empresas adotaram um conjunto de práticas de gestão fundamentadas na flexibilização dos processos de trabalho e demandaram uma nova legislação trabalhista.

Para fazer frente a este cenário de desemprego, o governo lançou o PLANFOR a fim de combater o suposto déficit existente entre a oferta e a demanda por trabalhadores qualificados. Este foi apontado pelos analistas do governo como o motivo da falta de emprego, sem que fosse levado em consideração os determinantes de natureza conjuntural e estrutural da economia. Portanto, mesmo destacando-se o caráter inovador do PLANFOR quanto às suas ações de qualificação e oferta de educação profissional, e mesmo que sua operacionalização fosse eficiente no tocante às metas previstas e realizadas, o programa já nasceu com sua efetividade comprometida, do ponto de vista de geração de emprego, uma vez que o alcance deste objetivo demandaria outras ações, articuladas e integradas.

Seguindo a mesma lógica da qualificação como solução para o desemprego, já no governo Dilma e por meio do Decreto Nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011, foi criado o PRONATEC. O programa tem como finalidade ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio da oferta de cursos na modalidade técnica de nível médio e formação inicial e continuada. Articula-se diretamente com a necessidade de qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, tendo como um de seus objetivos ampliar as oportunidades

educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional.

Nesse sentido, diante da relação trabalho-educação que constitui a proposta do PRONATEC, questiona-se sobre qual mercado de trabalho e qual trabalhador o programa está qualificando. Para responder a esses questionamentos, o programa aborda a noção de empregabilidade que permeia o contexto em que o PRONATEC está inserido e a contradição do sistema capitalista de criar alternativas de geração de emprego em uma sociedade marcada pelo desemprego estrutural, criando rotas de fuga como o emprego informal e a precarização das relações de trabalho.

Isto posto, tendo como objeto de estudo a relação entre qualificação e emprego, o presente trabalho toma como referência a experiência dos programas de qualificação no Brasil a partir dos anos 90, regidos sob a ideologia da empregabilidade. Desta forma, o trabalho investigou o alcance e os limites dos programas de qualificação no Brasil a partir dos anos 90, tendo como exemplo de sua aplicabilidade o estado do Maranhão.

Quanto ao corte temporal, a pesquisa partiu de 1995, quando o PLANFOR foi instituído e estendeu-se até 2015, quando foram divulgados os primeiros resultados do PRONATEC. A escolha desse intervalo se faz necessária em virtude da importância de elaborar uma série histórica capaz de identificar de forma fidedigna a evolução dos resultados dos programas, além de possibilitar identificar semelhanças entre as metodologias do PLANFOR, do PNQ e do PRONATEC que reforçam a ideologia neoliberal da empregabilidade como solução para o desemprego.

A motivação para a escolha desse objeto se deu em razão da minha experiência como docente de um dos expoentes desse processo de qualificação, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Piauí - IFPI, como professor do PRONATEC e ministrando disciplinas que discutem as transformações no mundo do trabalho e seus rebatimentos na natureza da ocupação dos trabalhadores, com aumento da informalidade e da precarização das condições de trabalho.

Os principais procedimentos metodológicos utilizados durante a pesquisa foram a revisão bibliográfica, quando realizada a partir dos dados disponíveis, decorrente de pesquisas anteriores e a análise documental, quando se refere aos documentos cujos dados ainda não sofreram nenhum tratamento analítico (SEVERINO, 2007, p. 122). A revisão bibliográfica percorreu o processo de reestruturação produtiva e o fenômeno do desemprego, promovendo o

debate entre os principais teóricos, contextualizando o objeto de estudo da pesquisa, ou seja, os programas de qualificação implantados a partir de 1990, apresentando sua gênese e seu caráter ideológico. Para tanto, a pesquisa bibliográfica subsidia-se, principalmente, nas categorias de autores do campo da economia política, com os quais se pretende identificar a relação entre o problema do desemprego e os programas de qualificação profissional.

A análise dos dados secundários, realizada junto à documentos oficiais, tais como o Guia de Planejamento e Execução do PLANFOR, a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 que institui o PRONATEC, os relatórios sobre a situação dos egressos dos PEQ's-MA, o Relatório Técnico do PRONATEC acerca da reinserção no mercado de trabalho formal, de novembro de 2015, o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, possibilitou coletar informações que caracterizassem o alcance e os limites do PLANFOR e do PRONATEC.

A análise dos dados contidos nestes documentos favoreceu a observação do processo de maturação e evolução de conceitos, conhecimentos, mentalidades e práticas. Conforme definido por Mattar, dados secundários “são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados e que estão catalogados à disposição dos interessados” (MATTAR, 1996, p. 48).

Desta forma, a presente pesquisa foi esquematizada da seguinte maneira: após esta introdução, promove-se no capítulo 2 o debate teórico sobre o fenômeno do desemprego, com ênfase no pensamento neoliberal. Depois disso, são discutidas as mudanças ocorridas no mundo do trabalho resultantes do processo de reestruturação capitalista e da hegemonia do pensamento neoliberal. Por fim, uma atenção especial é dada à reestruturação produtiva, o neoliberalismo e o caso brasileiro

O capítulo 3 discute a trajetória dos conceitos clássicos de qualificação e competência a partir dos pontos de vista de Georges Friedmann (1902-1977) e Pierre Naville (1904-1993), com o objetivo de compreender a trajetória desses debates e as críticas que fundamentam os estudos sobre o mundo do trabalho e suas transformações. Além disso, o capítulo abrange as modificações nos conteúdos da qualificação, na maneira de caracterizar o trabalho, centrado em competências como fornecedora da flexibilidade exigida para o novo perfil de trabalhador, associado às crescentes exigências de flexibilização das relações de trabalho impostas pelo neoliberalismo. Nesse sentido, o capítulo ainda discorre acerca dos rebatimentos da Teoria do Capital Humano nas reformas da educação e da formação

profissional no Brasil, a partir dos anos 1990, incorporando os conceitos de “empregabilidade”, “competências” e “habilidades” na nova política educacional do país.

O capítulo 4 inicia-se com uma análise do Plano Nacional de Formação Profissional - PLANFOR, do Plano Nacional de Qualificação - PNQ e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC como principais exemplos de suas épocas da aplicação da ideologia da empregabilidade como estratégia de enfrentamento do desemprego. A análise dos referidos planos se propõe a destacar os princípios nos quais foram embasados, além da sua coerência e adequação face à realidade que propuseram modificar. Em seguida, discutem-se as consequências dos programas de qualificação, com foco nos resultados alcançados pelos trabalhadores egressos no estado do Maranhão, em termos de mudança de sua condição de desemprego, a fim de compreender as transformações operadas pelos programas de qualificação, sobretudo o PLANFOR e o PRONATEC. Por fim, são apresentadas as conclusões resultantes das análises realizadas anteriormente, bem como uma crítica aos programas de qualificação.

## 2. O FENÔMENO DO DESEMPREGO E O TRATAMENTO NEOLIBERAL

O desemprego é um tema recorrente e sujeito a controvérsias na história do pensamento econômico, sendo motivador de debates sobre a definição do termo, explicação do fenômeno e papel do governo para enfrentá-lo. Nesse sentido, a reestruturação produtiva tem sido associada ao desemprego e à precarização do trabalho que se espalharam pelo mundo na última década do século XX e no início do XXI. Neste primeiro capítulo, portanto, será apresentado um debate teórico sobre o fenômeno do desemprego com ênfase no pensamento neoliberal e aspectos do processo de reestruturação produtiva.

### 2.1 Teorias do desemprego

Ao definir o trabalho como a força produtiva geradora de riqueza, Smith discute as causas que aceleram a produtividade do mesmo e, por essa razão, inicia a Riqueza das Nações com o tema da divisão do trabalho, pois “[...] o maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho” (SMITH, 1996, p. 65).

Ao explicar o mecanismo de troca das mercadorias, Smith começa a traçar sua teoria do valor e, mais precisamente, faz esse valor depender de certa quantidade de trabalho, o que permitiu à Smith enunciar sua lei do valor da seguinte forma: “[...] o valor de qualquer mercadoria [...] é igual a quantidade de trabalho que essa mercadoria lhe dá condições de comprar ou comandar” (SMITH, 1996, p. 87). Em decorrência dessa formulação, o trabalho passa a ser considerado a medida real do valor de troca de todas as mercadorias. Portanto, o valor de uma mercadoria depende do valor do trabalho ou salário. Esse aspecto fica bem claro quando Smith diz que os bens

[...] contêm o valor de uma certa quantidade de trabalho que permutamos por aquilo que, na ocasião, supomos conter o valor de uma quantidade igual. O trabalho foi o primeiro preço, o dinheiro de compra original que foi pago por todas as coisas. Não foi por ouro nem por prata, mas pelo trabalho que foi originalmente comprada toda a riqueza do mundo; e o valor dessa riqueza, para aqueles que a possuem, e desejam trocá-la por novos produtos, é exatamente igual à quantidade de trabalho que essa riqueza lhes dá condições de comprar ou comandar (SMITH, 1996, p. 87).

Com essa formulação, Smith dá seguimento à ideia de que a riqueza individual depende do poder de compra sobre as mercadorias produzidas por mãos alheias. Com a divisão

do trabalho, os bens necessários originam-se, cada vez menos, do próprio trabalho e, cada vez mais, do trabalho dos outros. Assim, num ambiente em que o valor se subordina à riqueza, o trabalho comandado é a própria medida do valor

[...] uma vez implantada plenamente a divisão do trabalho, são muito poucas as necessidades que o homem consegue atender com o produto de seu próprio trabalho. A maior parte delas deverá ser atendida com o produto do trabalho dos outros, e o homem será então rico ou pobre, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de comprar (SMITH, 1996, p. 87).

Na história do pensamento econômico, a teoria do valor clássica foi comumente referida como teoria do valor trabalho e, para Smith, este fundamento não está no valor de uso, mas encontra-se no trabalho. Essa definição de trabalho como valor é a que permeia praticamente todo o raciocínio de Smith. Uma mercadoria vale a quantidade de trabalho que ela pode comandar ou comprar e

[...] somente o trabalho, pelo fato de nunca variar em seu valor, constitui o padrão último e real com base no qual se pode sempre e em toda parte estimar e comparar o valor de todas as mercadorias. O trabalho é o preço real das mercadorias; o dinheiro é apenas o preço nominal delas (SMITH, 1996, p. 90).

Segundo Smith, nos estágios mais antigos e primitivos da civilização, antecedentes à acumulação de capital e à posse da terra, os frutos do trabalho são divididos entre os trabalhadores, ou seja, os frutos do trabalho só pagam rendimentos do trabalho. Nessa situação, todo o produto do trabalho pertence ao trabalhador e a quantidade de trabalho empregada em adquirir ou produzir uma mercadoria é a única característica capaz de determinar a quantidade de trabalho que ela deve comprar (SMITH, 1996, p. 101).

Por outro lado, no momento em que o patrimônio ou capital se acumula nas mãos de particulares, algumas pessoas empregarão outras, afim de auferir lucros com a venda do trabalho e o preço ganha um novo componente: os lucros, como remuneração pelo trabalho e pelo risco que o capitalista incorre. Nesse caso, o valor que os trabalhadores acrescentam aos materiais dividem-se em dois componentes: os salários pagos aos trabalhadores e a os lucros do empresário, pagos pelo capital e salários que ele adiante no negócio (SMITH, 1996, p. 102).

O debate acerca do desemprego ganhou força quando o aperfeiçoamento das técnicas de produção colocaram muitos trabalhadores em condição de desempregados, o que levou David Ricardo a reconhecer que as inovações tecnológicas da época prejudicavam parcela expressiva da classe trabalhadora. Ricardo admitiu que estava “[...] convencido de que a

substituição de trabalho humano por maquinaria é frequentemente muito prejudicial aos interesses da classe dos trabalhadores” (RICARDO, 1996, p. 288). A partir dos conceitos de rendimento, o autor conclui ainda que “[...] a mesma causa pode aumentar o rendimento líquido do país, pode ao mesmo tempo tornar a população excedente e deteriorar as condições de vida dos trabalhadores” (Ibid., p.288). Desta forma, “[...] ocorrerá necessariamente uma redução da demanda de trabalhadores; uma parte da população tornar-se-á excessiva e a situação da classe trabalhadora será de grande sofrimento e pobreza” (Ibid., p.290).

Ricardo, portanto, admitiu que a dispensa de trabalhadores era uma consequência da expansão do sistema produtivo baseado na maquinaria, poupadora de mão de obra, além de causadora de sofrimento e pobreza às famílias. Mesmo assim, insiste que o desemprego poderia ser eliminado no longo prazo, com o avanço do processo de acumulação de capital e que impedir a utilização de máquinas que aumentassem a produtividade seria ainda mais prejudicial, pois incentivaria os capitalistas a investir em outras nações, deixando de gerar empregos no país. Nesse sentido, a introdução de novas tecnologias no processo de produção deveria ser visto como um preço a ser pago pelo progresso da nação.

Se, no entanto, rejeitássemos o uso da maquinaria, enquanto os demais países o encorajassem, seríamos obrigados a exportar dinheiro em troca dos produtos estrangeiros até que o preço natural de nossos produtos baixasse para o mesmo nível de preço dos demais. ...e essa troca desvantajosa seria a consequência de nossos próprios atos [...] (RICARDO, 1996, p. 294).

No debate teórico e político acerca das causas do desemprego do capitalismo contemporâneo tem sobressaído principalmente a tese de que o aumento crescente do desemprego provem do impacto das novas tecnologias. O desemprego estrutural, de escala global, seria consequência natural do desenvolvimento tecnológico ou da reestruturação produtiva. Essa abordagem constitui-se em um determinismo tecnológico que oculta as determinações históricas e sociais relacionadas às tentativas de saída do capital de sua própria crise. Embora haja relação entre incremento tecnológico e desemprego estrutural, a perda de postos de trabalho não pode ser considerado uma consequência inevitável do uso da tecnologia.

Considerando as contribuições dos clássicos, principalmente no que diz respeito à teoria do valor-trabalho, Marx construiu sua análise crítica do problema do emprego no sistema de produção capitalista ancorado em duas ideias forças: i) a exploração do trabalho assalariado, como fase para o processo de acumulação de capital por meio da mais valia; e ii) a construção de um mercado de trabalho que garanta a reprodução do sistema e atenda aos interesses do

capital através de uma oferta de força de trabalho suficientemente grande para atender a demanda das empresas. Segundo Marx,

Nas controvérsias em torno desse objeto, geralmente deixou-se de ver o principal, ou seja, a *differentia specifica* da produção capitalista. Força de trabalho é aí comprada não para satisfazer, mediante seu serviço ou seu produto, às necessidades pessoais do comprador. Sua finalidade é a valorização de seu capital, produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que ele paga, portanto, que contenham uma parcela de valor que nada lhe custa e que, ainda assim, é realizada pela venda de mercadorias. Produção de mais-valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção (MARX, 1996b, p. 251).

A acumulação de capital é a determinação fundamental do processo de emprego ou desemprego da força de trabalho no capitalismo. Com a Lei Geral da Acumulação Capitalista, Marx se propõe a desvendar em que medida o empobrecimento da classe trabalhadora está relacionado com o enriquecimento do capitalista, partindo da “[...] influência que o crescimento do capital exerce sobre o destino da classe trabalhadora” (MARX, 1996b, p. 245). Primeiramente, observa-se que o lucro do capitalista advém da quantidade de trabalho não-pago, ou seja, do trabalho excedente possível através da aquisição, pelo capitalista, de um conjunto de horas superior ao tempo socialmente necessário para reprodução da força de trabalho.

Nesse sentido, para ampliar ainda mais este excedente, e com isso obter mais lucro, o capitalista prorroga a jornada de trabalho, extraindo mais-valia absoluta. Aqui temos o processo segundo o qual a acumulação capitalista gera a reprodução ampliada do capital e, assim, mais emprego da força de trabalho. Contudo, esse mesmo processo gera concentração e centralização do capital e do aumento de produtividade. O resultado disso é o desemprego da força de trabalho:

Os capitais adicionais [...] constituídos no transcurso da acumulação normal servem preferencialmente como veículo para a exploração de novas invenções e descobertas, sobretudo de aperfeiçoamentos industriais. Mas também o velho capital alcança com o tempo o momento de sua renovação da cabeça aos pés, quando ele muda de pele e igualmente renasce na configuração técnica aperfeiçoada, em que uma massa menor de trabalho basta para pôr em movimento uma massa maior de maquinaria e matérias-primas (MARX, 1996b, p. 259).

Nesse contexto, a otimização da produção via utilização de maquinário, a substituição de trabalho-vivo por trabalho-morto expressa, portanto, uma necessidade do



contraditório processo de acumulação capitalista. “Com o crescimento do capital global na verdade também cresce seu componente variável, ou a força de trabalho nele incorporada, mas em proporção continuamente decrescente” (MARX, 1996b, p. 260). Todavia, não é simplesmente a máquina ou o uso da tecnologia que desemprega a classe trabalhadora, mas o processo que está por trás do seu emprego: a acumulação. É ela que gera, segundo Marx, a superpopulação relativa representada pelo conjunto de trabalhadores parcial ou temporariamente desempregados, que congrega o exército industrial de reserva. “A acumulação capitalista produz constantemente [...] uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às necessidades de aproveitamento por parte do capital” (MARX, 1996b, p. 261).

Conforme Marx, para que o processo de acumulação de capital não seja constringido por uma escassez de força de trabalho ou por um aumento salarial, ao capitalismo é conveniente um exército industrial de reserva, composto por trabalhadores que podem ser contratados a qualquer sinal de expansão econômica. Isso faz com que esta superpopulação assuma condição básica de existência para o próprio capital.

[...] 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, ao mesmo tempo, 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, 1996b, p. 262).

Desta forma, torna-se clara a relação entre o processo de acumulação de capital e a produção de mazelas tais como pobreza, desemprego e salário de subsistência. Quanto ao exército industrial de reserva, Marx afirma que, “a força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. [...] Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista” (MARX, 1996b, p. 274).

A existência de um exército industrial de reserva permite ao capital ter sempre à sua disposição força de trabalho a ser incorporada na produção. Além disto, quanto maior for o número de trabalhadores em busca por trabalho, mais fácil é para o capitalista a manipulação dos salários a serem pagos. Ou seja, a permanência e expansão de um exército industrial de reserva pode regular o nível de salários a serem pagos, podendo trazê-los para níveis inferiores

às condições de subsistência. Desta forma, para a acumulação do capital, é necessário que haja também uma baixa mobilização da força de trabalho absorvida pelo mercado, ou seja, que a luta de classes não favoreça aos interesses dos trabalhadores. Assim, Marx destaca outra função do exército industrial de reserva: gerar medo e insegurança naqueles empregados.

O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parcela da classe trabalhadora à ociosidade forçada em virtude do sobretrabalho da outra parte e vice-versa torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual e acelera, simultaneamente, a produção do exército industrial de reserva numa escala adequada ao progresso da acumulação social. (MARX, 1996b, p. 266)

As ideias de Marx se mostram atuais quando são analisadas as inflexões provocadas pela acumulação capitalista e seus reflexos no destino da força de trabalho. A população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital “[...] produz, portanto, em volume crescente, os meios de sua própria redundância relativa. Essa é uma lei populacional peculiar ao modo de produção capitalista” (MARX, 1996b, p. 262). Essa população trabalhadora excedente cria um exército industrial de reserva, ou seja, um grande contingente de trabalhadores desempregados que podem ser utilizados sempre que houver uma nova necessidade do capital.

Desta forma, de acordo com a concepção de Marx, a “superpopulação relativa” assume três formas: flutuante, latente e estagnada. Primeiramente, na flutuante, a classe trabalhadora divide-se em empregados e desempregados, e ficam à mercê da demanda da produção. Composta pelo fluxo constante de jovens no mercado de trabalho, pelos trabalhadores não absorvidos pelo mercado e que ficam à espera do aumento da produção e da demanda por força de trabalho. Com a simplificação das operações do trabalho e difusão de numerosa variedade de funções para as quais as “qualificações” reduziram-se ao mínimo de trabalho simples, esse estrato cresceu a ponto de abranger enormes segmentos da população trabalhadora (BRAVERMAN, 2015, p. 327).

O segundo tipo é a latente, composta por trabalhadores vindos do campo e que perderam seus empregos na agricultura. Essa parcela da população aglomera-se nos grandes centros urbanos, submetendo-se à baixos salários e péssimas condições de trabalho. Por fim, Marx denomina de estagnada a terceira forma de “superpopulação relativa” e a bem define da seguinte forma:

[...] constitui parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular. Ela proporciona, assim, ao capital, um reservatório

inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital. É caracterizada pelo máximo do tempo de serviço e mínimo de salário. Sob a rubrica de trabalho domiciliar, já tomamos conhecimento de sua principal configuração (MARX, 1996b, p. 272).

Dentre as duas formas anteriores e considerando o aumento progressivo da precarização das relações de trabalho, esta última condição se destaca, tendo em vista que absorve aqueles que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal e aqueles que participam de forma sazonal. Assim, Marx já percebia em seu tempo o interesse da classe burguesa em fazer crescer a superpopulação relativa, submetendo a classe trabalhadora à condição do mais grave pauperismo.

O pauperismo constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Ele pertence ao *faux frais*<sup>1</sup> da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir em grande parte de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média (MARX, 1996b, p. 273).

O autor afirma, desta forma, que uma das principais características da ordem burguesa é a geração de uma força de trabalho que não será incorporada diretamente na produção. Portanto, torna-se fundamental entender o processo de acumulação de capital, em Marx, para a compreensão do desemprego no modo de produção capitalista, que não mais atinge somente os trabalhadores com baixa qualificação para o trabalho, mas a todos, independente de seu nível de escolaridade. O desemprego, portanto, não é um fenômeno ou resultado da incompetência individual, mas expressão da própria lógica capitalista. Marx resume assim seu entendimento:

[...] todos os métodos de produção da mais-valia são, simultaneamente, métodos da acumulação, e toda expansão da acumulação torna-se, reciprocamente, meio de desenvolver aqueles métodos. Segue portanto que, à medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar. [...] Ela ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital. A acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (MARX, 1996b, p. 275)

---

<sup>1</sup> Tradução nossa: Falsos custos.

Em contraste ao pensamento de Marx, a teoria econômica neoclássica de León Walras afirmava que o sistema econômico tendia ao equilíbrio e ao pleno emprego dos fatores de produção (terra, capital e trabalho). Segundo Walras,

[...] pode-se, pois, comparar exatamente esse equilíbrio ao de um corpo cujo ponto de suspensão está acima do centro de gravidade, sobre uma linha vertical, de tal maneira que se esse centro de gravidade fosse afastado da vertical, a ela retornaria por si próprio, apenas pela ação da força da gravidade. É um equilíbrio *estável* (WALRAS, 1996, p.86).

Nesse sentido, de acordo com Walras, as crises e o desemprego eram apenas um desequilíbrio momentâneo do sistema:

[...] por exemplo, assim como o lago é às vezes profundamente perturbado pela tempestade, o mercado é às vezes agitado violentamente por *crises*, que são perturbações súbitas e gerais do equilíbrio. E tanto melhor poderemos reprimir ou prevenir essas crises quanto melhor conhecermos as condições ideais do equilíbrio (WALRAS, 1996, p.273).

Ao final do século XIX, a abordagem neoclássica marginalista torna-se hegemônica, a partir das contribuições de Alfred Marshall. Segundo Marshall, a pobreza em si derivava de baixos salários e baixos salários derivavam daquilo que Marx chamou de “exército de reserva industrial”. Segundo o autor, uma massa de desempregados rebaixa o preço do seu trabalho em busca de melhoria.

Isso é especialmente verdadeiro em relação aos trabalhadores não-qualificados, em parte porque os seus salários oferecem muito pouca margem para poupança, em parte porque quando qualquer grupo deles suspende o trabalho, há um grande número pronto a preencher os seus lugares (MARSHALL, 1985, p.193).

De acordo com Marshall, a extensa concorrência entre as reservas de mão de obra era considerada a principal influência sobre o preço do salário do trabalhador.

Quando um trabalhador teme a fome, sua necessidade de dinheiro (a utilidade marginal deste para ele) é muito grande. Se de começo ele leva a pior na negociação e se emprega a salário baixo, a necessidade continuará grande, e ele continuará vendendo força de trabalho a baixo preço. Tanto mais porque, enquanto a vantagem da negociação, a respeito de mercadorias, tende naturalmente a ser bem dividida entre os dois lados, num mercado de trabalho é muito comum que esteja mais do lado dos compradores do que dos vendedores (MARSHALL, 1985, p.24).

Marshall acrescenta ainda que “é certo, todavia, que os trabalhadores manuais, como classe, estão em desvantagem na negociação e que a desvantagem, onde quer que exista, é provável ser cumulativa em seus efeitos” (MARSHALL, 1985, p. 193). Portanto, o desigual poder de barganha dos trabalhadores não leva a nenhum tipo de equilíbrio aceitável. Entretanto, para os neoclássicos, quaisquer desajustes no funcionamento do mercado de trabalho eram vistos como problemas decorrentes da interferência na livre ação das forças de mercado e era mais prudente evitar uma intervenção do governo para remediar o problema, pois as ações poderiam causar disfunções ainda maiores.

Ao tentar explicar o fenômeno do desemprego, em uma conjuntura recessiva, o economista neoclássico Knut Wicksell atribuiu a causa do desemprego ao excedente de mão de obra e à impossibilidade de redução dos salários para um patamar inferior ao nível de sobrevivência (JONUNG apud PRONI, 2015). Para Wicksell, a solução seria a emigração de trabalhadores sem emprego para outros países e a adoção de métodos anticonceptivos para conter o crescimento populacional, além do governo permitir uma redução salarial para um nível que estimulasse as empresas a contratarem trabalhadores e subsidiasse os salários. Entretanto, em outro momento, Wicksell apontou a necessidade de reconhecer que o desemprego podia resultar de uma condição forçada ou involuntária, que contrariava o pressuposto neoclássico do pleno emprego, uma vez que a plena utilização dos fatores produtivos, no longo prazo, poderia requerer uma taxa de juros negativa e implicar uma tendência contínua de redução dos salários (BOIANOVSKY & TRAUTWEIN apud PRONI, 2015).

Merece destaque, ainda, a contribuição da obra de Joseph Schumpeter, Partindo da ideia walrasiana de equilíbrio geral, esse autor procurou superar as limitações da análise neoclássica, incapaz de compreender e explicar os motivos das flutuações da atividade econômica e de lidar com o avanço irregular da acumulação de capital. De acordo com Schumpeter,

[...] o aparecimento de novas combinações em conjunto explica fácil e necessariamente os traços fundamentais dos períodos de *boom*. Explica por que o aumento dos investimentos de capital é o primeiro sintoma do *boom* que chega, ... Explica o aparecimento em grande volume, de novo poder de compra, ... Além disso, explica o declínio do desemprego e a elevação dos salários... – a difusão da prosperidade por todo o sistema econômico (SCHUMPETER, 1997, p. 216).

Schumpeter rejeitou a dicotomia entre o desemprego tecnológico (associado a adoção de novas tecnologias que elevam a produtividade do trabalho) e o desemprego conjuntural (causado pelo movimento cíclico da economia), uma vez que o progresso tecnológico é inerente ao ciclo econômico:

Via de regra, o *boom* significa, afinal, um passo na direção da mecanização do processo produtivo e assim, necessariamente, uma diminuição do trabalho requerido por unidade de produto... Demonstra-se assim que o desemprego tecnológico é uma parte integrante do desemprego cíclico, e não deve ser colocado em oposição a este, como se não tivesse nada a ver com o ciclo (SCHUMPETER, 1997, p. 233).

Segundo Schumpeter, a destruição de empregos pode ser compensada, ao longo do ciclo econômico, pela criação de novos empregos em razão da expansão econômica estimulada pelo aumento do nível de investimentos. Portanto, embora inevitável, o desemprego deveria ser visto como um fenômeno transitório. Conforme o autor,

[...] os fatos que chamamos de incerteza e irregularidade aparente dos dados e acontecimentos no período de depressão ainda mais o pânico e os erros no curso anormal dos fatos, transtornam muitas empresas e reduzem outras, por certo tempo, à ociosidade. Isso deve resultar, entre outras coisas, em desemprego, cujo caráter essencialmente temporário não altera o fato de que é, para os envolvidos, um grande revés, em certas circunstâncias aniquilador, e de que o medo do desemprego contribui substancialmente para o clima de depressão — simplesmente por causa da imprevisibilidade da sua ocorrência (SCHUMPETER, 1997, p. 232).

A crise econômica de 1929 e a grande depressão dos anos 1930 revelaram o enorme grau de vulnerabilidade dos trabalhadores em tempos de recessão, sendo o desemprego em massa sua expressão mais dramática. Segundo Proni, nessa época, o desemprego ainda era entendido pelo *mainstream* da teoria econômica como um fenômeno voluntário ou como consequência de interferência indevida na definição dos salários. Não se vislumbrava que a intervenção do governo fosse necessária para que a economia se mantivesse numa situação de “pleno emprego” (PRONI, 2015, p. 9).

De acordo com o modelo neoclássico, o desemprego involuntário, registrado durante a Grande Depressão, seria suprimido pela mão invisível do mercado de trabalho, através da diminuição do salário nominal e, conseqüentemente, do salário real, até o ponto em que as horas procuradas de trabalho iguallassem as horas oferecidas de trabalho. As ideias de Keynes introduziram uma nova perspectiva para a determinação do nível de emprego. Explicar o desemprego em massa e sua persistência na primeira metade da década de 1930, marcada por

queda da produção industrial e do nível geral dos preços, era um dos desafios centrais de Keynes. Em sua Teoria Geral, Keynes refutou a “Lei de Say” e demonstrou que a economia não tendia naturalmente ao pleno emprego.

Creio que, até uma época recente, a ciência econômica em todos os lugares tem sido dominada... pelas doutrinas associadas ao nome de J.-B. Say. É verdade que sua "lei dos mercados" já foi há muito abandonada pela maioria dos economistas; porém, eles próprios ainda não libertaram das suposições básicas criadas por Say, particularmente de sua falácia de que a demanda é criada pela oferta. ... No entanto, uma teoria baseada nesta suposição é claramente incapaz de atacar os problemas do desemprego e dos ciclos econômicos. (KEYNES, 1996, p. 40).

De acordo com Keynes, a “preferência pela liquidez” em situações de queda dos preços (como ocorreu na década de 30), com a expectativa de uma rentabilidade futura maior, em situações inflacionárias, pode apresentar-se como uma alternativa vantajosa à demanda por novos investimentos ou por bens de consumo. Segundo a Lei de Say, em “mercados livres”, essa situação seria revertida por meio da queda da taxa de juros, de salários e de preços. Entretanto, Keynes pondera que a queda da taxa de juros (embora importante para recuperar os investimentos), poderia não funcionar se a eficiência marginal do investimento caísse mais rapidamente que a referida taxa de juros. Todo este processo terminaria por se constituir num desastre social, por promover ociosidade do equipamento instalado e desemprego. Com este postulado, Keynes faz sua mais importante crítica à Lei de Say, ao concluir que não há compatibilidade entre a preferência individual pela liquidez e o interesse coletivo pelo pleno emprego da mão de obra. E este conflito de interesses é inerente ao funcionamento dos mecanismos dos mercados capitalistas livres.

Embora uma economia de mercado tenha seu funcionamento compatível com a existência de uma taxa reduzida de desemprego, decorrente de fricções no funcionamento do mercado de trabalho, Keynes demonstra que as expectativas de empresários a respeito da rentabilidade futura de seu capital podem resultar em decisões que geram insuficiência de demanda efetiva que, por sua vez, provoca desemprego involuntário<sup>2</sup> mesmo sem a ocorrência de uma crise aguda.

---

<sup>2</sup> A concepção neoclássica sustenta, ao contrário, que o único desemprego vigente na economia – no longo prazo – é o desemprego voluntário. Um trabalhador livre suporta o aborrecimento do trabalho porque o prazer que espera receber, ou o sofrimento que espera evitar, por intermédio da produção, excede o sofrimento do esforço. Quando o trabalho é um mal pior do que aquele que ele evita, não há motivos para esforço adicional, e o trabalhador pára. Em consequência, cessará de trabalhar justamente no ponto em que o sofrimento se torna igual ao prazer correspondente obtido [...] (JEVONS, 1996, p. 150).

Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente (KEYNES, 1996, p. 53).

Keynes acrescenta às suas contribuições o papel fundamental da política monetária e, em especial, da política fiscal na determinação do nível de emprego, ao defender a participação do governo para reduzir o grau de incerteza entre os agentes econômicos para evitar quedas bruscas no nível de atividade econômica. Neste sentido, incorporando em seus ideais um caráter conservador, defendeu que:

“[o] Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, seja através do sistema de tributação, seja, em parte, por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas (...) Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego...” (KEYNES, 1996, p. 345).

Entre 1971 e 1973, o sistema monetário internacional entrou em colapso e o preço do petróleo aumentou. As políticas keynesianas de estímulo à demanda, baseadas em crédito barato, gasto público e redução de impostos, resultaram em pressão inflacionária, tornando impossível alcançar o pleno emprego, uma vez que a própria inflação reduzia o poder de compra das famílias e estimulava mais pessoas a procurar emprego. Como consequência, espalhou-se a crença de que a Teoria Geral não poderia ser aplicada em qualquer conjuntura, sendo eficaz apenas em determinadas circunstâncias. Tornou-se necessário relaxar os critérios que definem o pleno emprego, ganhando força as ideias de Milton Friedman, publicadas no livro *O Papel da Política Monetária* (1968). Esse autor definiu o pleno emprego como uma situação em que se verifica uma “taxa natural de desemprego”, ou seja, uma taxa de desemprego que não provoca aumentos inflacionários (PRONI, 2015, p. 15).

Segundo Friedman, no curto prazo, aumentos no nível geral de preços podem resultar em elevações da produção agregada e menores níveis de desemprego. Entretanto, no longo prazo, os eventos inflacionários não exercem influência sobre o nível de produção. De acordo com o autor, a política monetária, no longo prazo, não consegue manter a taxa de desemprego constantemente abaixo daquela que se denomina “taxa natural de desemprego”. O ponto central da controvérsia entre Friedman e as políticas keynesianas reside precisamente



nesta questão: a eficácia da política econômica intervencionista em estimular o aumento da produção e do nível de emprego, sem gerar inflação. Friedman argumenta que existe uma taxa natural de desemprego definida por características e traços institucionais do mercado de trabalho, tais como legislação e atuação de sindicatos. Essa taxa de desemprego traduz-se em um nível de desocupação do fator trabalho, no qual está inserido o desemprego voluntário. Mudanças nas legislações trabalhistas e na produtividade do trabalho modificariam o nível da taxa natural de desemprego (FRIEDMAN, 1968).

De acordo com a abordagem monetarista de Friedman, o receituário keynesiano é ineficaz no longo prazo, uma vez que a taxa de desemprego tende a retornar ao seu nível natural. Além disso, o custo de tentar obter alguma redução no curto prazo da taxa de desemprego abaixo da taxa natural é a aceleração da inflação. Para ele, uma política de combate ao desemprego só pode ser eficaz se baseada em medidas microeconômicas que aumentem a flexibilidade do mercado de trabalho (inclusive dos salários) (PRONI, 2015, p. 15).

Desta forma, segundo Friedman, a política econômica keynesiana (expansionista) não conseguiria reduzir a taxa de desemprego, uma vez que um aumento de moeda em circulação resultaria em um excesso de demanda e os agentes expandiriam seus gastos. Assim, a disputa por bens e serviços ocasiona um aumento no nível geral de preços. Percebendo esse ciclo de expansão econômica, os empresários vão ao mercado adquirir fatores de produção (mão de obra, em especial) e oferecem aos trabalhadores mais postos de trabalho. Dado que os empresários estão disputando os trabalhadores, os salários oferecidos vão se elevando ao longo do tempo. Os trabalhadores supõem que maiores salários nominais significam também maior poder de compra, ou seja, maiores salários reais. Nesse contexto, um aumento no consumo (demanda) aumenta o nível de emprego, no curto prazo, levando a taxa de desemprego a ficar menor do que a taxa natural. Contudo, os trabalhadores sofrem uma ilusão monetária e não percebem que a elevação da inflação acaba por neutralizar os aumentos reais de salário e, quando forem transformar seus rendimentos em bens e serviços, perceberão seu erro e, segundo Friedman, os trabalhadores entenderão que a insatisfação do trabalho é novamente superior à satisfação do salário real, o que resultará na revisão de sua decisão de trabalhar. A taxa de desemprego corrente volta a subir e passa a ser igual à taxa natural de desemprego (RIBEIRO, 2013). Desta forma,

[...] a política monetária expansionista não consegue diminuir permanentemente a taxa de desemprego corrente. Se o Banco Central mantiver a política monetária expansionista, apenas conseguirá reduções

momentâneas da taxa de desemprego ao mesmo tempo em que estará criando, nos agentes, expectativas inflacionárias cada vez maiores. Para Friedman, os agentes formam expectativas de inflação segundo sua vivência passada. Assim sendo, uma política monetária expansionista não apenas fracassaria em reduzir o desemprego, mas também resultaria em pressões inflacionárias crescentes (RIBEIRO, 2013, p. 71).

Em 1958, no Reino Unido, Alban William Phillips evidenciou uma relação negativa entre a taxa de inflação e a taxa de desemprego, ao analisar dados destas duas variáveis. Paul Samuelson e Robert Solow repetiram o exercício nos Estados Unidos, em 1960, onde também identificaram a referida relação, batizando-a de Curva de Phillips. Segundo a Teoria Clássica, os salários nominais sofrem alterações em função da taxa de desemprego: quanto maior o número de desempregados em uma economia, menores salários as empresas estarão dispostas a pagar para manter o equilíbrio no mercado de trabalho. Como a folha de pagamentos é o principal custo de uma empresa, a queda dos salários nominais era repassada aos preços dos produtos. Assim, os formuladores das política macroeconômicas enfrentavam um *trade-off* entre inflação e desemprego e, de acordo com a formulação original da Curva de Phillips, o problema central era apenas a escolha de um ponto ótimo nesta curva (MENDONÇA; SACHSIDA; MEDRANO, 2012).

De acordo com o princípio da Curva de Phillips, as altas taxas de desemprego são o preço pago pela estabilização monetária. Contudo, entre os economistas, não existe um consenso no *trade off* entre inflação e desemprego. De um lado, posicionam-se os que desejam a retomada do crescimento econômico, mesmo que isso signifique mais inflação, enquanto que outros são a favor do combate à inflação, mesmo adiando o processo de crescimento econômico. O que deve ser considerado é se o custo da redução do crescimento econômico e do aumento do desemprego é menor para os mais pobres do que o custo da inflação, tendo em vista que a inflação corrói o poder de compra, principalmente das classes menos favorecidas. Desta forma, o combate à inflação possibilita o crescimento econômico no longo prazo, bem como melhora no padrão de vida dos mais pobres, visto que seu poder de compra não é deteriorado pela inflação.

Robert Lucas, um dos principais críticos às políticas keynesianas, postulou a Teoria de Expectativas Racionais. Segundo sua teoria, as pessoas antecipam suas ações frente às decisões de governo, agindo instantaneamente e diferente do proposto pelo modelo de Friedman, onde as pessoas erravam repetidas vezes, para depois ajustarem suas expectativas

com base no passado. O modelo de Lucas considera as pessoas racionais, de modo a prever uma alteração nos preços, para, por exemplo, barganhar salários maiores. Tais reações dependem tanto da rapidez com que o governo faz seus ajustes, quanto da sua credibilidade. Se forem rápidos e imprevisíveis o suficiente para não serem antecipados (no caso de um governo com baixa credibilidade), o governo irá conseguir influenciar a economia no curto prazo. Se o governo aumentasse a oferta de moeda, como Keynes recomendaria para atenuar a recessão, isso faria com que as pessoas, conhecendo os efeitos dessa política, se antecipassem ao aumento de preços, barganhando salários maiores, desencorajando o aumento do emprego, pois não haveria diminuição no salário real que justificasse tal aumento. Assim, cada vez mais as pessoas aprendem a lidar com essas alterações no nível de preços, anulando-as, num prazo cada vez menor, tornando a política monetária cada vez menos eficiente (SILVA, 2017).

Reforçando esse pensamento, Robert Lucas argumenta que as únicas políticas que podem proporcionar um efeito positivo são as microeconômicas, tais como redução da pensão paga aos aposentados, redução de encargos sociais pagos pelo empregador, alterações na legislação do salário mínimo, melhorias nas formas de contratação de mão de obra e melhorias na qualificação profissional. Portanto, para aliviar o problema são recomendadas apenas medidas que atuam no lado da oferta. Para tal, era necessário adotar políticas ativas para o mercado de trabalho, que agissem sobre a oferta de mão de obra, incrementando as políticas de emprego especialmente desenhadas para os segmentos vulneráveis, como por exemplo, os trabalhadores com baixa escolaridade (LUCAS, 1978). Seguindo essa lógica, a partir dos anos 1980, a credibilidade das políticas keynesianas se reduziu e a gestão macroeconômica limitou-se ao controle das pressões inflacionárias e das flutuações cambiais. Uma das consequências desse novo contexto foi a elevação das taxas de desemprego aberto no mundo. Assim, mais uma vez alteraram-se os termos do debate sobre as causas do desemprego e surgiram novas abordagens preocupadas em definir políticas para enfrentar um problema que voltava a ser crônico (PRONI, 2014, p. 122).

Segundo Lewis, quando foi publicada a Teoria Geral de Keynes, pensou-se que este esclareceria os problemas dos países com excedente de mão de obra, uma vez que supunha uma oferta de trabalho ilimitada. Entretanto, a obra de Keynes não apenas supunha uma oferta de trabalho ilimitada, mas também, oferta ilimitada de capital e terra. E, para Keynes, isto era mais importante no sentido de que (no curto prazo) o limite à expansão está na oferta limitada de trabalho e (no longo prazo) por uma poupança cada vez mais supérflua. Assim, uma vez

aplicadas as soluções defendidas por Keynes, restabeleceria o sistema neoclássico. “Daí não ser o keynesianismo, do ponto de vista dos países que contam com excedentes de trabalho, mais do que uma nota de rodapé para o neoclassicismo - embora se trate de uma longa nota, importante e mesmo fascinante<sup>3</sup>” (LEWIS, 1954, p. 2 tradução nossa).

Segundo a escola neoclássica, a parcela apropriada pelo capitalista, por meio do lucro, aumenta à medida que o produto cresce. Por outro lado, a parcela apropriada pelos trabalhadores é menor do que sua contribuição marginal. Assim, à medida que o emprego capitalista cresce, a produção cresce mais do que os gastos com a remuneração do trabalho. Na dinâmica proposta por Lewis (1954), a presença de uma oferta ilimitada de mão de obra faz com que os salários se mantenham constantes em um patamar mais baixo que a produtividade marginal do trabalho, resultando em um setor capitalista não sujeito aos retornos marginais decrescentes dos fatores capital e trabalho. Desta forma, aumentos de capital significam aumentos de emprego, produto e lucros, onde “qualquer que seja o mecanismo, o resultado é uma oferta ilimitada de mão de obra pela qual se oferece um salário mínimo<sup>4</sup>” (LEWIS, 1954, p. 149 tradução nossa).

Lewis monta seu modelo sobre três argumentos da escola clássica: o primeiro deles trata da presença de uma oferta ilimitada de mão de obra e uma rigidez dos salários presente em Smith e Ricardo, que para Lewis seria uma das principais características da maioria das economias subdesenvolvidas. O segundo argumento inserido por Lewis foi a divisão do trabalho na qual, de forma equivalente a feita por Smith e os fisiocratas, particionava a classe trabalhadora em duas categorias, o trabalho capitalista regido pelas leis de mercado e o trabalho de subsistência, cuja alocação não é feita pela lógica da produtividade marginal. O último argumento clássico incorporado por Lewis foi a dinâmica de migração, similar à proposta por Malthus, onde um aumento do salário de equilíbrio gera um aumento da oferta de mão de obra. É com esta dinâmica migratória associada à divisão do trabalho que justifica a existência de um excesso de mão de obra e a rigidez dos salários. Adaptando essas hipóteses, Lewis foi capaz de atualizar o modelo clássico para a resolução de um problema moderno: neste novo modelo, o excesso de oferta de mão de obra estaria “estocado” no setor atrasado e seria absorvido pelo setor capitalista a medida que este acumulasse capital (LEWIS, 1954).

---

<sup>3</sup> Hence, from the point of view of countries with surplus labour, Keynesianism is only a footnote to neoclassicism – albeit a long, important and fascinating footnote.

<sup>4</sup> Whatever the mechanism, the result is an unlimited supply of labour for which this is the minimum level of earnings.

A principal característica do modelo de Lewis é a oferta ilimitada de mão de obra, sendo esta determinada pelo total de trabalho aplicado em setor não capitalista e os salários desvinculados da produtividade marginal do trabalho. Segundo Lewis, “[...] pode-se dizer que há oferta ilimitada de trabalho nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e recursos naturais, que existem amplos setores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa<sup>5</sup>” (LEWIS, 1954, p. 3) e isto possibilita que a mão de obra seja extraída do setor não capitalista sem que haja perda significativa de produção.

Até agora no nosso modelo o capital só era criado a partir dos lucros obtidos. No entanto, no mundo real os capitalistas também criam capital como resultado de um aumento líquido da oferta de dinheiro – principalmente através do crédito bancário. Devemos, portanto, levar isto também em consideração. No modelo neoclássico o capital só pode ser criado retirando-se recursos da produção de bens de consumo. Por outro lado, no nosso modelo há excedente de trabalho e sendo (como supomos) a sua produtividade marginal nula e se, de qualquer forma, for possível criar capital a partir do trabalho sem retirar terra ou capital escasso de outros usos, o capital poderá ser criado sem redução da produção de bens de consumo<sup>6</sup> (LEWIS, 1954, p. 22).

A principal consequência de uma oferta ilimitada de mão de obra é a rigidez de salários no setor capitalista, no qual os salários não são determinados pela produtividade marginal do trabalho. Segundo Lewis, o salário de subsistência é definido institucionalmente, dado pela remuneração do setor não capitalista, acrescido de um valor suficientemente grande para atrair os trabalhadores do setor não capitalista. No entanto, um importante obstáculo para esta transferência de trabalhadores é a qualificação da mão de obra. De acordo com o autor, o provimento das condições necessárias para o aumento da qualificação dos trabalhadores seria responsabilidade do setor capitalista, que daria as condições necessárias para a absorção da mão de obra pelo setor.

[...] dentro do setor capitalista, o conhecimento e o capital atuam na mesma direção, a fim de elevar o excedente e incrementar a ocupação. Trabalham também em conjunto. A aplicação novos conhecimentos técnicos requer, geralmente, novos investimentos e seja no caso de o novo conhecimento,

---

<sup>5</sup> An unlimited supply of labour may be said to exist in those countries where population is so large relatively to capital and natural resources, that there are large sectors of the economy where the marginal productivity of labour is negligible, zero, or even negative.

<sup>6</sup> In our model so far capital is created only out of profits earned. In the real world, however, capitalists also create capital as a result of a net increase in the supply of Money – especially bank credit. We have now also to take account of this. In the neo-classical model capital can be created only by withdrawing resources from producing consumer goods. In our model, however, there is surplus labour, and if (as we shall assume) its marginal productivity is zero, and if, also, capital can be created by labour without withdrawing scarce land and capital from other uses, then capital can be created without reducing the output of consumer goods.

poupar capital (equivalendo, desse modo, a um aumento de capital) [...] <sup>7</sup>  
(LEWIS, 1954, p. 153, tradução nossa).

Lewis identificou, nos setores atrasados, a existência de oferta ilimitada de mão de obra, uma oferta de trabalhadores que pode ser alocada nos setores modernos em quantidade cada vez maior, quanto mais pobre for o país. Nestas economias, a produtividade dos setores atrasados é muito inferior à dos setores modernos. Um percentual significativo dos empregados está alocada nos primeiros, ou seja, nos setores agrícola de subsistência e os que não utilizam tecnologias avançadas. Além da produtividade ser reduzida e a disponibilidade de mão-de-obra ser significativa, os bens ali produzidos requerem pouca qualificação por parte dos trabalhadores, portanto, os salários ali também são baixos. Nesse sentido, Offe complementa:

As medidas técnicas e organizacionais podem contribuir para o desenvolvimento de uma “situação ideal” para a demanda, situação esta em que “qualquer um poderia substituir qualquer um”. Isto aconteceria quando os compradores, em vez de dependerem de mão-de-obra qualificada e especializada, pudessem se contentar com uma mão-de-obra provida meramente de “qualificações mínimas” (OFFE, 1989, p. 44).

Segundo Braverman, os setores onde os processos de trabalho estão sujeitos à mecanização liberam massas de trabalho para a exploração em outros setores, geralmente menos mecanizados, áreas de acumulação de capital. De acordo com o autor,

A mecanização da indústria produz um excedente relativo da população disponível para emprego a taxas inferiores de salário que caracterizam essas amplas ocupações. Em outras palavras, à medida que o capital transita para novos setores, à busca de investimento lucrativo, as leis da acumulação do capital nos setores antigos operam para produzir a “força de trabalho” exigida pelo trabalho em suas novas encarnações (BRAVERMAN, 2015, p. 323).

Desta forma, os salários são mantidos baixos nesses novos setores da economia pela disponibilidade de população excedente relativa resultante da produtividade crescente do trabalho em ocupações mecanizadas que, por sua vez, estimula o investimento de capital em formas de trabalho que exigem mão de obra a baixo custo. Como consequência, observa-se na indústria capitalista uma tendência ao acúmulo de trabalho naqueles setores menos afetados pela revolução tecnológica, tais como o setor de serviço e o comércio. Afinal, “o propósito da

---

<sup>7</sup> Inside the capitalist sector knowledge and capital work in the same direction, to raise the surplus and to increase employment. They also work together. The application of new technical knowledge usually requires new investment, and whether the new knowledge is capital-saving (and thus equivalent to an increase in capital).

maquinaria não é o aumento, mas a diminuição do número de trabalhadores ligados a ela” (BRAVERMAN, 2015, p. 325).

Convém acrescentar algumas considerações sobre o debate acerca da influência das teorias do desemprego: as teorias neoclássicas a respeito do funcionamento do mercado de trabalho não explicam satisfatoriamente as causas concretas do desemprego. Na abordagem neoclássica, o mercado de trabalho é basicamente uma construção teórica pautada na ideia de equilíbrio entre as forças de mercado, cuja análise desconsidera a complexidade das relações. A experiência histórica tornou evidente que o funcionamento do mercado de trabalho não corresponde ao que pregam os modelos teóricos baseados em concorrência perfeita e em comportamento padronizado dos agentes.

É importante frisar que as teorias que se baseiam nessa abordagem, além de oferecer uma explicação parcial para o desemprego, são inadequadas para explicar o fenômeno em momentos de crise econômica. As tentativas de representação das relações econômicas em modelos econométricos não têm sido bem sucedidas e encontram dificuldade de lidar com as diversas configurações que o mercado de trabalho pode assumir. Em geral, tais modelos simplificam a realidade, confundem o sentido da causalidade dos problemas e subsidiam a formulação de políticas públicas ineficazes para enfrentar o desemprego crônico. As constantes crises financeiras reforçam essa afirmação.

Portanto, no caso do capitalismo contemporâneo, comandado pelo regime de acumulação, o que se observa é um aumento da exploração dos trabalhadores, precarização do trabalho assalariado e busca da diminuição dos gastos estatais. Nesse contexto, destaca-se o processo de reestruturação produtiva e a introdução das novas técnicas de produção. A busca constante por mais produtividade e mais lucratividade favoreceu o avanço tecnológico e a concentração de capital, tornando-se imperativo a discussão a seguir, a fim de compreender os impactos desse movimento no mundo do trabalho, pois a busca desenfreada pelo aumento da produtividade, aliado à diminuição do tempo de trabalho por unidade produzida, trouxe como consequência a diminuição de muitos postos de trabalho.

## **2.2 Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho**

Desde o final do século XIX que o mundo do trabalho vêm passando por diversas transformações, principalmente a partir da proliferação do taylorismo e do fordismo, os quais impuseram novas formas de produção às empresas, voltadas para a especialização e máxima

eficiência do sistema produtivo. Ao conjunto destas transformações, denomina-se reestruturação produtiva e trata-se da estratégia utilizada pelas empresas para adequar a sua produção à demanda do mercado, por meio da redução de custos, aumento da produtividade e dos lucros.

### **2.2.1 Do “keynesianismo-fordismo” às políticas neoliberais**

As primeiras técnicas de trabalho que deram origem ao processo de reestruturação produtiva foram criadas pelo taylorismo, na passagem do século XIX para o XX, época em que os homens intensificaram suas atividades baseadas em métodos científicos. Para Taylor, “[...] o maior mal da sociedade da sua época era representado pelo ‘subtrabalho’, pela baixa eficiência e rendimento” (DAL ROSSO, 2008, p. 57) e somente o método da administração científica aumentaria o rendimento do trabalho, a fim de “[...] cumprir um papel-chave na base técnica e mecânica da produção industrial” (DRUCK, 1999, p. 34). Taylor desenvolveu seus estudos em um momento no qual o capitalismo entrava na sua fase monopolista, intensificando, desta forma, o uso da mão de obra, de modo que a elevação da extração de mais valia relativa ocasionou um período árduo para os trabalhadores, gerando desemprego e redução nos salários.

Para atender aos requisitos do sistema de produção das grandes empresas, não era conveniente ao capital uma produção baseada no trabalho especializado e organizado em sindicatos fortes. Nesse quadro, a mão de obra imigrante, barata e desqualificada, favorecia a produção em série e o desenvolvimento de máquinas e ferramentas permitia a incorporação desse trabalhador. Nesse sentido, para se obter maior eficiência e produtividade (elementos indispensáveis para a concorrência capitalista), se fazia necessário o controle do trabalho pela imposição de uma divisão, organização e hierarquia que garantisse a subordinação dos trabalhadores ao capital (CASTRO, 2016, p. 42). De acordo com Druck, com o surgimento da fábrica, passou a se exigir uma nova postura do trabalhador que rompesse com uma série de hábitos e modos de vida incompatíveis com a nova disciplina fabril, que impunha uma nova relação entre os homens, ao mesmo tempo em que se questionavam velhos hábitos, costumes e formas de sociabilidade.

Assim, o surgimento do sistema de fábrica demonstrava que, para obter maior eficiência e maior produtividade – elementos indispensáveis para a concorrência capitalista –, era preciso o controle do trabalho, impondo uma divisão e organização, uma hierarquia que garantisse a subordinação dos trabalhadores ao capital. Neste processo, a introdução da maquinaria cumpria um papel fundamental, pois ela incorporava parte do saber operário, diminuindo, desta forma, a autonomia dos operários e seu controle sobre o processo de trabalho (DRUCK, 1999, p. 34).



Em sua fase de implantação, o taylorismo experimentou algumas resistências de movimentos operários que se mobilizaram para demonstrar insatisfação com os métodos de produção adotados pelo modelo. Os operários mais qualificados eram os que mais se mobilizaram, como protesto contra a destruição dos seus ofícios, qualificação e autonomia consumidos pelo novo perfil do trabalhador e pela eficiência gerada com a fragmentação das tarefas. Assim, o perfil do novo trabalhador aproveitava as características herdadas do taylorismo (especializado, semiqualficado, realizador de tarefas simples e repetitivas), em que os treinamentos os tornavam cada vez mais hábeis para a execução de uma determinada etapa do processo produtivo.

Enquanto o operário via suas habilidades serem diminuídas, num processo de “desantropomorfização do trabalho e sua conversão em apêndice da máquina-ferramenta”, o capital se apoderava mais intensamente da extração do subtrabalho. Segundo Antunes, o prolongamento da jornada de trabalho intensificava a extração da mais valia. “A subsunção real do trabalho ao capital, própria da fase da maquinaria, estava consolidada” (ANTUNES, 2009, p. 39). Em sua essência, a automação do sistema de produção, mediante parcelamento das tarefas e o ingresso de sistemas rolantes de abastecimento, representava o desejo do capital de tornar o trabalho morto cada vez menos dependente do trabalho vivo.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pelo operário taylorista/fordista é comparado por Mészáros, citando Marx, ao de uma locomotiva, em que o homem e os aspectos subjetivos decorrentes da abordagem humanística são desprezados e cedem espaço ao que é mensurável e lucrativo, pois, segundo o autor, o “[...] tempo é tudo, o homem é nada; ele é, na melhor das hipóteses, carcaça do tempo. A qualidade não mais importa. A quantidade sozinha decide tudo; hora por hora, dia por dia” (MARX apud MÉSZAROS, 2002, p. 615).

A retomada da acumulação, no pós-crise de 1929, desdobrou-se em um longo *boom* que se consolidou somente após a Segunda Guerra Mundial. O programa de recuperação da economia norte-americana (*New Deal*<sup>8</sup>) inaugurou uma nova estrutura econômica capitalista, cuja marca decisiva foi a forte presença estatal, assentado nos princípios do *Welfare State*, principalmente nos países centrais. Embora o *New Deal* tenha sido implementado no início da

---

<sup>8</sup> O *New Deal* (“Novo Acordo” em português) foi um conjunto de medidas econômicas e sociais tomadas pelo governo Roosevelt, entre os anos de 1933 e 1937, com o objetivo de recuperar a economia dos Estados Unidos da crise de 1929.

década de 1930, seus efeitos sobre a retomada da acumulação somente se consolidaram ao final da Segunda Guerra. Inicialmente, o programa de recuperação americana não conseguiu retomar os investimentos privados no volume esperado, em razão das baixas expectativas de expansão dos mercados, tornando-se, no primeiro momento, um fracasso parcial. Na verdade, a retomada da acumulação nos Estados Unidos teve forte vinculação à economia de guerra e ao processo de reconstrução da Europa no pós-guerra (MANDEL, 1985). Apesar de certo fracasso inicial, as diretrizes do *New Deal* de maior intervenção e regulação estatal sobre os mercados, além de uma nova forma de controle social, tornaram-se o eixo da acumulação capitalista entre o pós Segunda Guerra e a crise da década de 1970 (BALANCO; PINTO, 2007, p. 36).

O padrão de crescimento observado durante a fase de reestruturação capitalista, encabeçada pelo fordismo, “[...]foi formado sobre a base da II Revolução Industrial e resultante, em última instância, da reestruturação tecnológica industrial, comercial e financeira do mundo capitalista” (TRINTIN; ROSSONI, 1999, p. 51), caracterizado, assim, pela massificação do consumo de bens duráveis. Desta forma, fica claro que o capitalismo adotou um modelo de desenvolvimento de inspiração keynesiana, privilegiando, portanto, o princípio da demanda efetiva como norma teórica nos planos econômico e cultural.

Entretanto, a adoção de um modelo de produção essencialmente tecnológico não foi o único responsável pelo crescimento econômico da época. De acordo com Hobsbawn, “não é tão seguro que a revolução tecnológica explique a Era de Ouro, embora fosse expressiva” (HOBSBAWN, 1995, p. 265), até porque se tornou necessária a materialização de um contramovimento de luta de classes capaz de impor mudanças na gestão econômica, no papel e na estrutura do Estado, na relação salarial e no padrão de consumo da população. Para Harvey, o crescimento vertiginoso da economia no pós-guerra

[...] dependeu de uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista. O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis de construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção (HARVEY, 1992, p. 125).

Nos países centrais, o Estado, por meio de sua intervenção na política monetária e fiscal, garantiu o ritmo de crescimento econômico e promoveu uma forte reforma no capitalismo, passando a planejar e coordenar o processo de industrialização das economias

capitalistas e a assumir a expansão do nível de demanda agregada até o alcance do nível de atividade próxima do pleno emprego. Nesse sentido, assentado nas bases do *Welfare State*, o Estado firmou compromisso com a seguridade social e garantiu à população a universalização do sistema previdenciário público, o direito ao salário mínimo, o pagamento do seguro desemprego e o acesso a aposentadoria na velhice (CASTRO, 2016, p. 50). Para Balanco e Pinto,

Essa acentuada inflexão relacionada às atribuições socioeconômicas do estado capitalista baseou-se em dois elementos fulcrais, quais sejam, (i) um inquestionável aparato de regulação com o propósito principal de enquadramento do capital financeiro e seu direcionamento para o financiamento da produção através do planejamento, considerado necessário à própria dinâmica do capital naquele momento histórico; e (ii) uma acomodação das contradições entre capital e trabalho, por meio de certas concessões, por parte do capital, aos trabalhadores dos países centrais (compromisso keynesiano-fordista ou estratégia de harmonização) e de forte coerção, por parte das ditaduras militares, dos frágeis movimentos operários dos países periféricos (BALANCO; PINTO, 2007, p. 35).

Nesse período, também foram celebrados alguns acordos internacionais, sendo o principal deles, assinado em *Bretton Woods*, em julho de 1944, onde os representantes da Aliança das Nações Unidas reuniram-se para redesenhar um novo padrão monetário internacional onde o dólar exerceria o papel central, juntamente com o ouro, por meio de uma taxa de conversão fixa, negociada internacionalmente. Dentre as medidas que compunham o acordo destacam-se a liberalização dos mercados cambiais e a desregulamentação do fluxo de capitais. Segundo Chesnais, a vinculação do dólar ao ouro foi possível pela utilização de

[...] uma taxa de conversão fixa, negociada internacionalmente. Por sua vez, as taxas de câmbio de todas as outras moedas eram determinadas tendo o dólar como referência. Essas taxas eram fixas, podendo ser alteradas somente em função de desvalorizações ou valorizações decididas pelos Estados (CHESNAIS, 1996, p. 249).

No acordo de *Bretton Woods* estavam, do lado britânico, John Maynard Keynes representando os países devedores e, do lado credor americano, Harry Dexter White. A negociação resultou, entre outras ações, na criação de organismos internacionais (Organização das Nações Unidas - ONU, Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Internacional de Reconstrução Internacional - BIRD e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT) para regular as relações políticas, comerciais e financeiras. O sistema de *Bretton Woods* simbolizou

a hegemonia americana na concorrência intercapitalista, no que tange a financiamento e acumulação.

O sistema monetário de *Bretton Woods* (padrão dólar-ouro), um dos elementos mais importantes da estratégia de recuperação, configurou-se a partir de três elementos fundamentais: 1) taxas fixas de câmbio, mas ajustáveis, em virtude de “desequilíbrios fundamentais” associados aos balanços de pagamentos; 2) a aceitação do controle dos fluxos de capitais internacionais; e 3) a criação do FMI para monitorar as políticas nacionais e oferecer financiamento para equilibrar os balanços de pagamentos desequilibrados (BALANCO; PINTO, 2007, p. 36).

Com o acordo, buscava-se viabilizar o crescimento econômico por meio da expansão da produção, do aumento dos investimentos e do comércio internacional, além de evitar novas crises (como a ocorrida na década de 1930) e guerras comerciais entre as nações capitalistas industrializadas. Por meio desse entendimento, concebeu-se um padrão monetário subserviente aos interesses da produção e do emprego, capaz de impor limites à mão invisível do mercado. Ao final do encontro em *Bretton Woods*, os acordos firmados permitiram a manutenção do controle americano sobre os movimentos de capitais, a limitação do financiamento para países deficitários, garantindo poder aos países superavitários, cujo representante maior era os Estados Unidos. O Banco Central americano se tornou o grande credor mundial e detentor do controle da oferta de uma moeda elástica, não mais lastreada ao ouro disponível, desrespeitando as bases do acordo de Bretton Woods (CASTRO, 2016).

No intuito de ajudar na reconstrução de alguns países destruídos pela guerra, os Estados Unidos flexibilizaram a saída de grande volume de capital para a Europa e o Japão, através do Plano Marshall, repassando tecnologias e o próprio rearmamento a fim de enfrentar os avanços do comunismo. Assim, segundo Arrighi, o Plano Marshall foi fundamental para a reconstrução da Europa Ocidental à imagem e semelhança dos Estados Unidos. O “moderno sistema de Estados territoriais como *locus* primário do poder mundial” é confrontado com a internacionalização dos processos de produção e de troca, em escala mundial, no âmbito organizacional das empresas transnacionais e com o ressurgimento dos mercados financeiros mundiais supra-estatais, gerando “intensas pressões para realocar a autoridade dos Estados nacionais, tanto para cima quanto para baixo” (ARRIGHI, 1996, p. 343).

[...] a mais significativa pressão para realocar a autoridade para cima constituiu na tendência a barrar a escalada do caos sistêmico mediante um processo de formação de um governo mundial. De modo inteiramente não planejado e sob a pressão dos acontecimentos, as adormecidas organizações

supra estatais criadas pelo governo Roosevelt nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial foram revitalizadas às pressas, para exercer as funções mais urgentes de governo mundial que o governo norte-americano não podia nem negligenciar nem desempenhar sozinho (ARRIGHI, 1996, p. 343).

Segundo Arrighi, transferências financeiras vêm sendo realizadas, desde o século XIV, como uma forma de reação à intensificação da pressão competitiva decorrente das expansões do comércio e da produção mundial. “O capital financeiro não é uma etapa especial do capitalismo mundial, muito menos seu estágio mais recente e avançado. Ao contrário, é um fenômeno recorrente” (ARRIGHI, 1996, p. 9).

[...] a fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD’) pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. O aspecto central deste padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD’). Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD’). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação (ARRIGHI, 1996, p. 6).

Portanto, cada “ciclo sistêmico de acumulação” é constituído por uma fase de expansão material, na qual a esfera produtiva representa a maior parcela de reprodução do capital, e uma fase de expansão financeira, na qual o setor financeiro é responsável pela maior parcela de acumulação do capital. Em outras palavras, as expansões financeiras são tomadas como sintomáticas de uma situação em que o investimento da moeda na expansão do comércio e da produção não mais atende, com tanta eficiência quanto as negociações puramente financeiras, ao objetivo de aumentar o fluxo monetário que vai para a camada capitalista (ARRIGHI, 1996, p. 8).

A aceitação das ideias de Keynes e o crescimento acelerado da economia norte-americana favoreceram o elevado crescimento econômico dos Estados Unidos e expandiram as fronteiras do mundo capitalista, cuja hegemonia norte-americana ocorreu por meio das políticas expansionistas que comprimiram as margens de lucro e aceleraram a inflação, a partir da metade dos anos 1960.

Vencedores da Segunda Guerra Mundial, dispendo de um considerável avanço na produtividade industrial, participando com 63% do produto interno

bruto dos cinco países (EUA, Reino Unido, República Federativa da Alemanha, França e Japão) e 57% do valor agregado manufatureiro para o ano de 1950, os Estados Unidos impuseram seu modelo de desenvolvimento, culturalmente num primeiro momento, financeiramente em seguida (com os planos Marshall e MacArthur), e, por fim, institucionalmente (pelos acordos de Bretton-Woods, a criação do GATT, do FMI e da OCDE) (LIEPTZ, 1988, p. 55).

A intensa acumulação de capital ocorrida no período, aconteceu a partir dos interesses da grande empresa, aprofundando sua penetração nacional e internacional, e mediante forte intervencionismo do Estado planejador/produtor. Entretanto, essa receita pouco contribuiu para que os países periféricos diminuíssem o abismo que os separavam do núcleo orgânico do sistema, confirmando o desenvolvimento desigual e hierarquizado do capitalismo. A expansão da atuação da grande empresa americana no pós-Segunda Guerra, para além dos espaços nacionais, caracterizou uma nova etapa da “exportação de capital”, primeiramente, por meio de gastos militares e do Plano Marshall; e no segundo momento, após o Plano, pela internacionalização do capital privado americano, financeiro e principalmente industrial, para a Ásia e a América Latina (BALANCO; PINTO, 2007, p. 38).

Nas economias avançadas, no período pós Segunda Guerra, registrou-se o crescimento da produção<sup>9</sup> e da lucratividade, o que viabilizou elevados investimentos privados<sup>10</sup> e estatais, acompanhados do aumento de produtividade<sup>11</sup>, associados a crescimento salarial<sup>12</sup> neutro, em relação aos lucros. De certo, juntamente aos baixos níveis de desemprego e de inflação<sup>13</sup>, tratavam-se de resultados econômicos nunca historicamente alcançados, enquanto constatavam-se processos recessivos pouco significativos (BRENNER, 2003).

<sup>9</sup> Entre 1950 e 1973 a economia mundial cresceu 4,9%, em média anual, recorde histórico. Tal crescimento foi puxado pela França e Alemanha, na Europa, que cresceram 5,0% e 6,0%, respectivamente; pelo Japão, na Ásia, que cresceu 9,2%; e pelo Brasil, na América Latina, que cresceu 6,8% (GONÇALVES, 2002, p. 108).

<sup>10</sup> Verificou-se um crescimento relevante do estoque de capital (empresas privadas), entre 1960 e 1969, de 3,9% nos Estados Unidos (estoque líquido), de 11,3% no Japão (estoque bruto), de 6,6% na Alemanha (estoque bruto), e de 4,8% no G-7 (estoque bruto) (BRENNER, 2003, p.93).

<sup>11</sup> As taxas de produtividade da mão-de-obra dos países centrais (PIB/trabalhador) alcançaram seus maiores níveis entre 1960 e 1969. Naquele período ocorreu um elevado crescimento nos Estados Unidos, no Japão, na Alemanha, na União Europeia e no G-7 de 2,5%, 8,6%, 4,3%, 5,2% e 4,8%, respectivamente (BRENNER, 2003, p. 93).

<sup>12</sup> Os salários reais, entre 1960 e 1973, elevaram-se fortemente nos países centrais. Nos Estados Unidos, no Japão, na Alemanha e na União Europeia ocorreu crescimento salarial médio anual de 2,8% (por hora), 7,7% (por pessoa), 5,4% (por pessoa) e 5,6% (por pessoa), respectivamente (BRENNER, 2003, p. 90).

<sup>13</sup> As reduzidas taxas de inflação dos *anos dourados* podem ser consideradas, em certa medida, surpreendentes num contexto de produto elevado e baixa taxa de desemprego. Na verdade, a estabilidade de preços teve como fatores relevantes o regime de câmbio quase fixo de *Bretton Woods* e o controle, por parte dos norte-americanos, do petróleo do Oriente Médio. (SERRANO, 2004).

A reprodução da força de trabalho foi viabilizada pelo crescimento do Produto Interno Bruto - PIB dos principais países capitalistas, compatibilizando a oferta de trabalho aos ritmos do modelo de acumulação capitalista. O nível salarial da época e a capacidade de consumo dos trabalhadores se tornaram compatíveis com o novo padrão tecnológico e com a produção industrial em massa. Como constatado por Offe, “ao contrário de todas as outras mercadorias, a oferta de trabalho tende a crescer quando a demanda (e os salários) cai [...]” (OFFE, 1989, p. 42). O salário passou a ser determinado pela contratação coletiva que, juntamente com a política de salário mínimo, teve papel importante na elevação do padrão de consumo dos trabalhadores. A contratação de trabalhadores, constituída “[...] não apenas pela mão de obra dos ex-desempregados, mas por vastos fluxos de migração interna – do campo para a cidade [...], de regiões mais pobres para as mais ricas” (HOBSBAWM, 1995, p. 271), passou a ser uma prática comum nessa nova forma de relação entre capital e trabalho.

A conversão de uma proporção sempre maior da população em força de trabalho ao nível de classe trabalhadora dedicada ao aumento do capital, ocorreu sobretudo à custa da população agrícola, que, pela virada do século abrangia perto de 40 por cento dos “economicamente ativos”, enquanto em 1970 caía abaixo de 4 por cento (BRAVERMAN, 2015, p. 322).

Com o fortalecimento e a expansão da economia europeia, em detrimento à americana, reduziu-se o tamanho da fatia de mercado e as taxas de lucro do mundo capitalista foram redimensionadas, ocasionando um excesso de capacidade produtiva ociosa que resultou em menores taxas de lucros para os países centrais. Assim, o início da crise do fordismo é marcado pela desaceleração generalizada dos ganhos de produtividade. O quadro de instabilidade agravou-se com a retração da oferta mundial de petróleo e o consequente aumento nos custos com energia dos países industrializados, diminuindo, desta forma, a rentabilidade do capital. Segundo Lipietz, “o sintoma mais claro da crise do regime de acumulação é a desaceleração geral dos ganhos de produtividade, que se verifica por volta do final dos anos 1960, e afeta até mesmo os ramos de produção mais tipicamente fordistas, como a indústria automobilística<sup>14</sup>” (LIPIETZ, 1984, p 15, tradução nossa).

Em um primeiro momento, a manutenção do *mark up* pelas empresas monopolistas suavizou a redução da rentabilidade do capital por meio de um aumento nominal dos lucros,

---

<sup>14</sup> Le symptôme le plus clair de la crise du régime d’accumulation est le ralentissement general des gains de productivité, qui intervient vers la fin des années 60, et touche y compris les branches les plus typiquement fordistes, comme l’automobile.

mas acabou repercutindo em aumento dos preços, salários e necessidade de financiamento. Houve aumento dos juros no mercado financeiro internacional que contribuiu para o encarecimento dos empréstimos aos países pobres ou em vias de desenvolvimento, como o Brasil, que apresentou nesse período rápido crescimento da dívida externa e do processo inflacionário, dando início a um período recessivo com aumento do desemprego e arrocho salarial para a classe trabalhadora (VASCONCELOS; LIMA FILHO, 2008, p. 3).

Essa situação deu origem ao processo de endividamento contínuo das empresas que, somada a alta das taxas de juros para novos investimentos e inserido em um contexto inflacionário, convergiu para a crise de capacidade de investir. A desaceleração dos investimentos, provocou um aumento do desemprego e, conseqüentemente, mais gastos para o Estado de Bem-Estar, ocasionando o esgotamento de um padrão de acumulação, incapaz de ajustar-se à diminuição do consumo decorrente do desemprego estrutural que se iniciava. Conforme Antunes, isso confirmou “a crise do *Welfare State* ou do ‘Estado do bem-estar social’ e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado” (ANTUNES, 2009, p. 32).

De acordo com Brenner, o excesso de capacidade produtiva resultou em queda de produtividade no trabalho e, conseqüentemente, incapacidade da economia em proporcionar uma taxa de lucratividade satisfatória para as indústrias. Portanto, a queda na produtividade do trabalho foi o fator que deu maior visibilidade à fragilidade do modelo fordista de organização do trabalho, que implicou em crescente perda de competitividade da economia norte-americana no mercado internacional e deslocamento do capital produtivo para o mercado financeiro, ao final da década de 1970. Com a retração do consumo e a desaceleração do setor produtivo, iniciou-se a fase de aplicação dos capitais na esfera financeira, cuja rentabilidade atrativa transformou esse tipo de especulação na principal forma de multiplicação do capital (BRENNER, 1999, p. 12).

A crise do fordismo e do keynesianismo representava “[...] a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo [...]” e mais profundo, “[...] uma crise estrutural do capital [...]” cuja ênfase concentrou-se na manifestação da queda da taxa de lucro das empresas (ANTUNES, 2009, p. 33). Com isso, entrou em ruína o mecanismo de regulação estatal que vigorava durante o fordismo e, em seu lugar, iniciou-se um processo de reorganização do capital pelo uso do receituário neoliberal, cujos princípios valorizam o desmonte do setor produtivo



estatal e a desregulamentação dos direitos do trabalho. Esse período foi marcado por intensa investida do capital contra a classe trabalhadora e, para alguns autores, a centralidade do capital produtivo se transferiu para o capital financeiro. Segundo Chesnais,

A esfera financeira é alimentada pela riqueza criada através do investimento e ainda da mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Os capitais, aos quais os operadores financeiros garantem a valorização através das suas colocações financeiras e os arbítrios que efetuam entre diferentes tipos de ativos, surgiram invariavelmente no setor produtivo e começaram por ser rendimentos constituídos no momento da produção e da troca de mercadorias e serviços. Uma fração, atualmente elevada, desses lucros é capitalizada ou canalizada em benefício da esfera financeira, e para ela transferida. Foi após essa transferência que vários processos de valorização amplamente fictícios – que dilatam ainda mais o montante nominal dos ativos financeiros – puderam produzir-se no interior do campo restrito da esfera financeira (CHESNAIS, 1996, p.15).

Chesnais, utilizou o termo “mundialização do capital” para expressar esse momento mais recente do regime de acumulação capitalista, iniciado a partir de 1980 e marcada por ampla propaganda neoliberal e pelo ataque ao *Welfare State*, acirramento da concorrência intercapitalista em âmbito mundial e transformações no mercado de trabalho. Para o autor, a expressão “mundialização do capital” é a que mais se aproxima do termo inglês “globalização”, utilizado para designar a capacidade dos grandes grupos oligopolistas de desenvolver estratégias para produção de bens e serviços com enfoque e conduta “globais”. A principal estratégia dessa nova fase do capitalismo envolve a apropriação dos lucros industriais e, sobretudo, das receitas financeiras em escala mundial, sobretudo dos juros, com o objetivo de valorizar o capital financeiro em escala internacional (CHESNAIS, 1996). O autor explica essa migração de grandes massas de capital em busca de valorização financeira como resultado das dificuldades de se lograr uma taxa aceitável de lucro na esfera produtiva. Em outras palavras,

a reconstituição de uma massa de capitais procurando se valorizar fora da produção, como capital de empréstimo e de aplicação financeira, tem por origem o esgotamento progressivo das normas de consumo e a baixa rentabilidade dos investimentos industriais (fato visível nas estatísticas) (CHESNAIS, 2005, p. 38).

A mundialização do capital aprofundou o abismo entre os mais ricos e os mais pobres, aqueles “[...] a quem não interessa mais de jeito nenhum o capital [...]” (CHESNAIS, 2005, p. 14). Estes sofrem as consequências por terem sido excluídos do processo, pois a mundialização alterou os fatores geradores de interdependência entre as economias nacionais e

“o crescimento da pobreza e a pauperização galopante que afeta a cada vez mais setores assalariados demonstra isso” (CHESNAIS, 2012). Ainda segundo o autor,

Em nível mundial, não se avista nenhuma ‘saída da crise’ num horizonte temporal previsível. Para os grandes centros de valorização do capital, que são os grupos industriais europeus, é tempo de migrar para céus mais benevolentes, para economias que combinem uma taxa de exploração alta e um mercado doméstico importante. As condições de reprodução social das classes populares estão ameaçadas (CHESNAIS, 2012).

Como exemplo disto estão os Investimentos Externos Diretos - IED, que ganharam mais importância do que as trocas, tornando-se o principal meio de internacionalização, superando até mesmo o comércio exterior (CHESNAIS, 1996). A partir do IED ocorre a liberalização do comércio e a adoção de novas tecnologias e novas formas de gerenciamento, como a terceirização.

Do ponto de vista da forma de atuação estatal, emergiu com muita força uma ideologia que prega o retorno ao livre mercado. Um receituário de políticas baseadas na liberalização dos fluxos de comércio e de capitais e na flexibilização da legislação trabalhista logo se tornou popular em países do centro e da periferia (ainda que com distintas formas de aplicação e efeitos em cada um deles) (SOARES, 2017, p. 3).

Nesse contexto, as políticas econômicas se mostraram incapazes de assegurar o pleno emprego, a concorrência internacional se intensifica e os mecanismos tradicionais de regulação se tornam inoperantes. Assim, as políticas keynesianas foram abandonadas e com elas o compromisso com o pleno emprego. A crise do emprego foi agravada com a substituição das políticas keynesianas pela adoção das ideias neoliberais, objetivando a desregulamentação dos mercados e a redução da intervenção do Estado. Segundo Antunes, a consequência imediata dessas mudanças na estrutura de produção arrasta grande parte dos trabalhadores para a sombra da informalidade e “[...] vivencia-se também uma subproletarização intensificada, presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, ‘terceirizado’, que marca a sociedade dual no capitalismo avançado [...]” (ANTUNES, 2015, p. 61). Harvey conclui que a atual tendência é de “reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ‘ruins’” (HARVEY, 1992, p.144) e especificamente sobre a classe trabalhadora há uma “redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado” (HARVEY, 1992, p. 143).

No Ocidente, o processo de acumulação flexível obteve sucesso graças à vigência do neoliberalismo<sup>15</sup> e das políticas sob sua influência, o que viabilizou as condições favoráveis de adaptação do modelo, sendo o processo de reestruturação produtiva do capital a base material do projeto político neoliberal. Segundo Antunes, a construção da hegemonia neoliberal teve início no governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, nos primeiros anos da década de 1980, quando houve profundos cortes de investimentos sociais e a preocupação com a formação de blocos econômicos que ajudassem a conter os gastos com a circulação de produtos e capitais (ANTUNES, 2011). Duménil e Levy questionam,

O que é essa ordem neoliberal? Em um primeiro momento, nós a caracterizamos como uma hegemonia financeira. Mas, considerada do ponto de vista das relações internacionais, essa ordem capitalista neoliberal só pode ser entendida no contexto geral do imperialismo contemporâneo. A hegemonia neoliberal da finança se soma e se combina à hegemonia do país dominante no seio da coalizão dos países imperialistas, a dos Estados Unidos (DUMÉNIL; LEVY, 2005, p. 88).

De acordo com Duménil e Levy, ao pagar “salários” mais elevados aos ocupantes do alto da pirâmide das rendas, o neoliberalismo restabelece a renda da classe capitalista e drena amplos fluxos de renda em direção aos proprietários de títulos, no contexto de taxas de juros elevadas. Segundo os autores, o que define o neoliberalismo, “mais precisamente, é a reafirmação (e as formas) de um poder de classe” (DUMÉNIL; LEVY, 2005, p. 86).

Pode-se definir o neoliberalismo como uma *configuração de poder* particular dentro do capitalismo, na qual o poder e a renda da classe capitalista foram restabelecidos depois de um período de retrocesso. Considerando o crescimento da renda financeira e o novo progresso das instituições financeiras, esse período pode ser descrito como uma nova *hegemonia financeira*, que faz lembrar as primeiras décadas do século XX nos EUA (DUMÉNIL; LEVY, 2007, p. 2).

Com o desenvolvimento do monetarismo e do neoliberalismo,

[...] as taxas de juros reais atingiram níveis sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial. A gestão das firmas foi rigorosamente reorientada em direção aos interesses dos acionistas e os lucros, por sinal baixos, foram amplamente distribuídos. A bolsa, bastante depreciada, encetou sua alta desde

---

<sup>15</sup> O neoliberalismo nasceu logo após a 2ª Guerra Mundial, nas regiões da Europa e da América do Norte nas quais havia a forte presença do capitalismo. Apresentou-se como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de bem-estar, tendo como texto de origem, O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek (1944), no qual ataca apaixonadamente qualquer tentativa de limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado, entendida como ameaça à liberdade econômica e política. O modelo inglês é considerado o pioneiro e a mais pura representação do neoliberalismo, pois Thatcher contraiu a emissão de moeda, aumentou a taxa de juros, diminuiu os impostos, eliminou os controles sobre os fluxos financeiros, extinguiu gastos sociais, etc. (ANDERSON, 2007, p. 1).

o início dos anos 1980. Essa drenagem financeira, operada no coração da crise estrutural, aumentou e prolongou dramaticamente seus efeitos, principalmente no que se refere ao desemprego (DUMÉNIL; LÉVY, 2003, p.23).

Segundo a teoria neoliberal, o estado é o principal responsável pela crise fiscal, criando um setor ineficiente e privilegiado, quando comprado a um setor privado, eficiente e produtivo. De acordo com Boito Jr., “[...] uma novidade política neoliberal foi que ela inaugurou um amplo processo de transferência de renda e de propriedade do setor público para o setor privado” (BOITO JR., 1999, p. 42). Assim, o neoliberalismo tenta justificar a necessidade de se reduzir o tamanho do Estado, eliminando direitos sociais e trabalhistas conquistadas pela sociedade ao longo dos anos.

Para fazer frente ao quadro de endividamento, algumas medidas de ajuste foram efetuadas, como cortes nos gastos públicos (principalmente nas políticas sociais) e redução dos salários. Como consequência, observa-se durante os anos que se seguem uma elevação das taxas de desemprego aberto<sup>16</sup>, aumento da dívida pública interna e sua externalização pela venda de papéis no exterior. Portanto, o desmonte das políticas sociais, provocado pelo ajuste fiscal do Estado, levou os países da periferia do capitalismo a desenvolver programas sociais de emergência e focalizados, com forte apelo à solidariedade humana, obtendo como resultado a degradação na oferta de serviços públicos, especialmente na educação e na saúde (CASTRO, 2016, p. 74).

Nesse contexto, a reestruturação produtiva incorporou novas qualificações ao trabalho sob a lógica da acumulação flexível, fazendo desaparecer postos de trabalho e reduzir a classe operária industrial concomitante à expansão dos trabalhadores do setor de serviços. A acumulação é chamada de flexível pela sua capacidade de fazer modificações na produção com a finalidade de atender às demandas do mercado, sem grandes mudanças em sua estrutura produtiva (máquinas e equipamentos). De acordo com Coggiola, o novo padrão de organização, chamado de pós-fordismo ou neofordismo, foi definido

Por novas práticas de trabalho flexíveis; posição muito reduzida dos sindicatos na sociedade; nova e mais marcada divisão da classe trabalhadora entre trabalhadores centrais e periféricos; um grau maior de individualismo e diversidade social; domínio do consumo sobre a produção, etc. (COGGIOLA, 1995, p. 127).

---

<sup>16</sup> Relação entre o número de pessoas desocupadas (procurando trabalho) e o número de pessoas economicamente ativas num determinado período de referência (IBGE).

Nesse sentido, no atual momento da mundialização, a expansão do capital é um processo que ocorre no sentido inverso ao crescimento do trabalho estável. Porém, de acordo com Antunes, o aspecto que mais chama atenção nesse momento de transformações no mundo do trabalho é

[...] a ‘barbárie do desemprego’, que atinge uma escala global e coloca grande parte da classe que vive do trabalho num quadro de vulnerabilidade, sujeitando-a às condições do trabalho precarizado, instável, temporário, terceirizado e quase virtual. Além disso, verificam-se dois movimentos distintos e interligados que diferenciam a atual classe trabalhadora e a coloca em situação inversa à vivida na fase anterior ao capitalismo do século XX: cada vez mais homens e mulheres encontram menos trabalho, configurando um desemprego estrutural que atinge todos os países centrais e periféricos; e cada vez menos homens e mulheres trabalham mais (ANTUNES, 2007 *apud* CASTRO, 2016, p. 86).

Assim, a partir da década de noventa, em um cenário de reestruturação produtiva, a introdução de novas tecnologias e os novos padrões de organização do trabalho, com inspiração no modelo japonês de produção, resultaram em mudanças importantes na forma de utilização da mão de obra e nos perfis exigidos. Desta forma, ganha importância os questionamentos acerca da qualificação e da polivalência da mão de obra, frente os avanços tecnológicos. Nesse contexto, começa a tomar forma, em escala global, o novo formato de produção capitalista baseado no sistema de produção flexível japonês, e de respostas mais eficientes às novas exigências do mercado capitalista em crise e que representa um estágio superior de racionalização do trabalho. Para Harvey, “a acumulação flexível [...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 1992, p. 140). Nesse sentido, Offe complementa que

[...] os vendedores individuais podem se empenhar em se adaptarem à demanda de maneira mais flexível possível e, desta forma, tentar garantir vantagens sobre os companheiros. [...], de modo a minimizarem o risco de ser substituídos. O mesmo efeito pode ser obtido através da diminuição do preço solicitado (dispor-se a trabalhar por um salário mais baixo) ou através da elevação do nível de esforços individuais oferecidos (OFFE, 1989, p. 46).

O avanço de uma nova revolução tecnológica passou a ser visto como um processo de eliminação de postos de trabalho. Com a automação e a reengenharia nas organizações empresariais, seria cada vez mais difícil absorver os crescentes contingentes de desempregados, o que resultaria em aumento da pobreza e da desigualdade, gerando grave crise social (RIFKIN,

2004). De acordo com Antunes, as inovações tecnológicas e a gestão do processo produtivo industrial substituem o fordismo pela acumulação flexível, o que implica na

[...] “liberdade da empresa” para desempregar trabalhadores sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; direito da empresa, para reduzir ou ampliar o horário de trabalho, de acordo com as oscilações do mercado; possibilidade de pagar salário real mais baixo [...] A flexibilização, definitivamente, não é solução para aumentar os índices de ocupação. Ao contrário, é uma imposição à força de trabalho para que sejam aceitos trabalhos reais mais baixos e em piores condições [...] o trabalho ilegal vem assumindo dimensões gigantescas (ANTUNES, 2005, p.11).

Em relação aos representantes da força de trabalho deslocados pela adoção de novas máquinas no processo produtivo, Marx já se manifestava contrário à chamada Teoria da Compensação, da seguinte forma:

Os fatos verdadeiros, travestidos pelo otimismo econômico, são estes: os trabalhadores deslocados pela maquinaria são jogados da oficina para o mercado de trabalho, aumentando o número da classe trabalhadora já disponível para a exploração capitalista. [...] Aqui, só isso: os operários postos fora de um ramo da indústria podem, na verdade, procurar emprego em qualquer outro ramo. [...] quão limitada perspectiva têm eles! Atrofiados pela divisão do trabalho, esses pobres-diabos têm tão pouco valor fora de seu velho círculo de atividade que só conseguem acesso a alguns poucos ramos inferiores de trabalho, portanto, ramos constantemente saturados e sub-remunerados (MARX, 1996b, p. 72).

A força de trabalho, despossuída dos meios de produção para parecer competente e sobreviver no mercado de trabalho, submete-se às exigências da alienação da sua capacidade laboral em favor de outrem, o comprador, que lhe julga a competência a partir de regras, leis e regulações que caracterizam o jogo do mercado de trabalho e da relação salarial (MACHADO, 1998). A efetiva flexibilização das relações trabalhistas vêm acompanhada da indispensável flexibilização dos trabalhadores, cujos direitos passam a ser também flexíveis, de modo a atender as exigências do mercado e a produção possa ocorrer a partir de um número mínimo de trabalhadores, já que a capacidade produtiva é ampliada por meio de horas extras e pela contratação de pessoal temporário ou subcontratado (CASTRO, 2016, p. 74).

O mercado de trabalho é, assim, uma relação social de poder porque exerce uma pressão estrutural contratualmente organizada sobre a força de trabalho que, por si só, é totalmente “sem valor”. Desse modo, o mercado de trabalho permite a adaptabilidade limitada estruturalmente da “mercadoria” trabalho ao trabalho em benefício da demanda, que realiza esse benefício na estrutura dos contratos de trabalho intrinsecamente “incompletos” e por meio da organização e dominação administrativa (OFFE, 1989, p. 43).

De acordo com Antunes, o modelo de organização japonês instaurou uma nova forma de relacionamento entre o capital e o trabalho, possibilitando o aparecimento de um trabalhador cujo perfil multifuncional, polivalente, auto realizado, exigiu uma maior qualificação e participação no processo produtivo. Desta forma, o conjunto de transformações ocasionadas pelas novas tecnologias levou ao aparecimento de um perfil de trabalhador baseado em uma nova concepção de qualificação, que fez uma articulação mais próxima entre educação geral e qualificação profissional, de quem se esperava que apresentasse condições para manter-se em processo constante de aperfeiçoamento profissional. A intensificação do ritmo de trabalho, própria do modelo japonês, persiste em uma nova forma de repetitividade que não requalifica o trabalhador, mas o desespecializa, transformando-o em polivalente, representante da máxima desqualificação cujo trabalho apresenta-se destituído de qualquer conteúdo concreto (ANTUNES, 2009).

Nessa nova fase de acumulação flexível, o capitalismo cria, na classe trabalhadora, a necessidade crescente de qualificar-se, para manter-se empregada em alguma atividade produtiva, transferindo para o trabalhador uma responsabilidade que anteriormente era do capital. O modelo japonês de acumulação flexível superou aspectos predominantes da gestão da produção capitalista inspirados no taylorismo e no fordismo, recorrentes da grande indústria do século XX.

### **2.2.2 A reestruturação produtiva e o neoliberalismo: o caso brasileiro**

Examinando a evolução histórica do capitalismo no Brasil durante o pós guerra, constata-se que o fordismo teve aqui um desenvolvimento bastante limitado e contraditório. Ao examinar a situação de determinados países semi industrializados (entre os quais inclui o Brasil), onde o processo de desenvolvimento do fordismo se deu de forma incompleta e precária, Lipietz propõe a noção de "fordismo periférico", que o autor define da seguinte forma:

Tal como o fordismo, está baseado na reunião da acumulação intensiva com o crescimento dos mercados de bens finais. Mas permanece sendo "periférico", no sentido em que, nos circuitos mundiais dos ramos produtivos, os empregos qualificados (sobretudo no domínio da engenharia) são majoritariamente exteriores a estes países. Além disso, os mercados correspondem a uma combinação específica de consumo local das classes médias, consumo crescente de bens duráveis por parte dos trabalhadores e de exportação a baixo preço para os capitalismos centrais (LIPIETZ, 1991, p. 119).

Segundo Lipietz, a crise configurada a partir do final dos anos 60 provocou a expansão geográfica do fordismo para a periferia do sistema capitalista. Constituem manifestação disso o crescimento dos países de industrialização recente – os *Newly Industrialized Countries* ou, simplesmente, NICs - a partir da década de setenta, com o deslocamento de muitas indústrias que utilizam "mão-de-obra padronizadas" para essas áreas e com a emergência de uma "nova divisão internacional do trabalho", baseada na divisão, do tipo fordista, com a concepção das ideais de um lado e a fabricação de outro.

Aproveitando-se da grande crise dos anos 30, os regimes populistas da América Latina – seguidos por outros países nos anos 50, a exemplo da Coreia do Sul – inauguraram a "estratégia de substituição de importações". Tratava-se de proceder à acumulação das receitas das exportações primárias na indústria de bens de consumo, pela aquisição de bens de capital no centro e pela proteção a essas indústrias nascentes mediante fortes barreiras alfandegárias. A expectativa era de poder aplicar, a seguir, a mesma tática à produção de bens duráveis e de capital (LIPIETZ, 1989, p. 309).

Segundo Debiagi e Carrion, seriam duas as motivações para a expansão do fordismo para a periferia. Primeiramente, a busca por mercados com salários mais baixos, com o objetivo de compensar perdas de produtividade provenientes do declínio da organização industrial fordista nos países centrais. Além disso, a busca por novas regiões, promoveria existência de um operariado ainda pouco organizado e atuação mais limitada dos sindicatos, quando comparado aos países centrais. Uma segunda motivação que explicaria, em parte, esse processo de deslocamento de indústrias ou de etapas de processos industriais para países da periferia seria a necessidade de conquistar e de consolidar novos mercados (DEBIAGI; CARRION, 1991, p. 134).

A industrialização da periferia nos anos setenta fez-se no contexto de expansão das empresas transnacionais, que buscavam alternativas à crise que se aproximava, transferindo aos países do Terceiro Mundo o modelo fordista de organização industrial, com base, muitas vezes, em tecnologias já obsoletas no centro do capitalismo. Essa expansão deu-se, além disso, às custas de um enorme endividamento externo por parte dos países receptores, que aderiram a esse novo movimento do capital industrial. A economia brasileira já demonstrava sinais da crise que levaria o país a ingressar no circuito financeiro mundial. Isso se deve, primeiramente, às altas taxas de inflação; à política de controle de um câmbio fixo e; à dificuldade em controlar os gastos públicos. Por esses e outros motivos “[...] vigorou um quadro econômico identificado como década perdida [...]” (POCHMANN, 2012, p. 62). Nesse sentido,



Após alguns sucessos iniciais, essa estratégia enfrentou grandes dificuldades nos anos 60. Esse modelo de industrialização da periferia, pela adoção parcial e frequentemente ilusória do modelo central de produção e consumo, [...] mostrou-se, com efeito, incapaz de inserir-se no "círculo virtuoso" do fordismo central (LIPIETZ, 1989, p. 309).

As ações do Estado de Bem-Estar Social permitiram a manutenção do fordismo nos países centrais via políticas sociais que asseguraram os custos de reprodução da força de trabalho. Após um longo período de acumulação de capital, emergiram os primeiros sinais de desaceleração do crescimento econômico. No Brasil, o fordismo desenvolveu-se de forma precária e incompleta, e a ausência de um Estado de Bem-Estar Social

[...] acirrou o caráter excludente da industrialização brasileira, bem como reproduziu um mercado de trabalho essencialmente desorganizado, estruturalmente informalizado, sem garantias institucionais para amplas parcelas da sociedade (DRUCK; BORGES, 1993, p. 30).

Examinando a estrutura da indústria brasileira, moldada ao longo destes anos de intenso crescimento e confrontando-a com o padrão que predomina nos países centrais fordistas, verifica-se que a evolução desta estrutura apresenta semelhanças, notadamente: diminuição da participação dos ramos produtores de bens de consumo não duráveis e aumento do peso das indústrias pertencentes ao setor metal mecânico, incluindo produção de bens de consumo duráveis e de maquinaria (ERBER, 1988, p. 179). Desta forma, o fordismo periférico incorpora nos países onde se instala, a exemplo do Brasil, alguns dos traços do fordismo central: organização científica do trabalho, segmentação de funções (separação entre as fases de concepção e as de fabricação) e economias de escala (produção mecanizada de artigos padronizados). Além disto, desenvolve-se em condições próprias a países de Terceiro Mundo, ou seja, sem a correspondente incorporação da massa de trabalhadores assalariadas ao mercado de bens de consumo, como ocorreu no fordismo clássico. É, nesse sentido, um fordismo limitado, que produz para um mercado de altas rendas e para o exterior (DEBIAGI; CARRION, 1991, p. 134).

Em decorrência do caráter socialmente excludente e fortemente concentrador do desenvolvimento capitalista no Brasil, não ocorreu aqui a formação de uma verdadeira norma de consumo de massa e pouco se avançou no caminho da edificação de um Estado do Bem-Estar nos moldes daquele existente nos países fordistas do centro. As condições políticas que

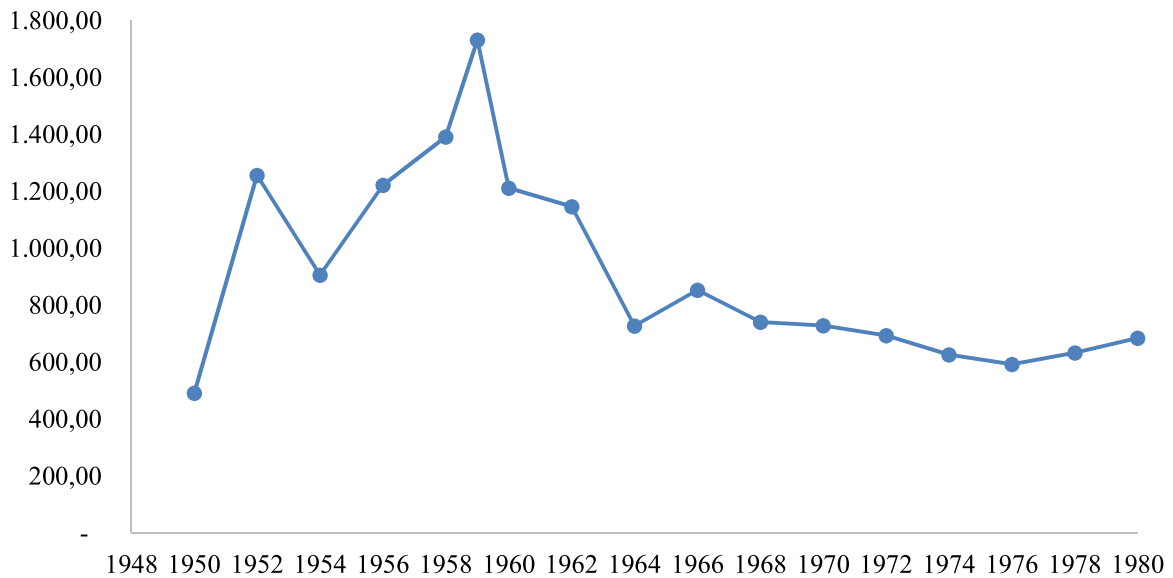
viabilizaram tal evolução naqueles países nunca se concretizaram plenamente no caso da sociedade brasileira.

Em muitos países, como o Brasil, os mesmos regimes autoritários que reprimiam a organização dos trabalhadores, seguiram políticas de rendas que mantiveram os aumentos salariais abaixo do aumento na produtividade e, frequentemente, reduzidos em termos reais, tendo como *rationale* o estímulo ao investimento. Dada esta política salarial, a única alternativa para se criar mercados internos para os bens fordistas, especialmente bens de consumo duráveis, foi uma distribuição de renda altamente distorcida, gerando um estilo de desenvolvimento apropriadamente qualificado de perverso (ERBER, 1988, p. 177).

Esta constitui, efetivamente, uma das principais diferenças entre o caso brasileiro e o fordismo dos países do centro. Como foi apontado, o desenvolvimento capitalista do pós guerra naqueles países gerou um amplo processo de massificação do consumo, enquanto que no Brasil tal processo teve caráter bastante restrito, em razão do fato de que a norma salarial fordista nunca foi dominante no país. Ao se contemplar a evolução dos salários ao longo do tempo, constata-se que não houve transferência dos ganhos de produtividade para os salários e, em razão de uma indexação imperfeita com a inflação, registra-se uma perda de poder aquisitivo dos trabalhadores.

O Gráfico 1 ilustra que após a segunda metade dos anos 50, no qual houve um aumento real do salário mínimo, apresentou uma trajetória declinante até 1980, ano em que este valor atinge 50% daquele verificado em 1950. Considerando somente o período 1960-80, observa-se um acentuado descompasso entre o ritmo de crescimento da produção e o do salário mínimo. Segundo Baltar e Dedecca, este comportamento discrepante entre o salário mínimo e o PIB, provocou a redução da relação entre salário mínimo e a renda nacional per capita. Enquanto em 1959, o salário mínimo equivale a 2,1 vezes a renda per capita, em 1980 ele passou a corresponder a 0,4 (BALTAR; DEDECCA, 1992, p. 22).

**Gráfico 1 - Evolução do Salário Mínimo no Brasil (\*) - 1950-1980 - (valores corrigidos em R\$)**



Fonte: Elaboração nossa.

Nota: Considerando os valores recebidos na cidade de São Paulo até 1984, quando o salário mínimo era diferente por região do país. Após esse ano, o mínimo foi unificado.

Ao examinar as origens do fordismo no Brasil, em comparação com o que ocorreu em determinados países desenvolvidos, destaca-se algumas características do processo de desenvolvimento deste sistema. Segundo Silva, no caso brasileiro, não se verificou um movimento generalizado de desqualificação da força de trabalho em decorrência das mudanças tecnológicas, "[...] ao contrário, um emprego industrial significou, principalmente, aquisição de qualificação para trabalhadores rurais, que se tornaram trabalhadores industriais semiqualeificados" (SILVA, 1991, p. 354). As gerências das empresas possuíam poder para impor estruturas de cargos e salários, sem enfrentar contestação expressiva da parte dos trabalhadores, além de disponibilidade de força de trabalho e profunda segmentação do mercado de trabalho.

Força de Trabalho adequada estava, em geral, disponível no início da industrialização. Na medida em que a indústria expandia, o Estado intervinha no mercado de trabalho com políticas para estabilizar a força de trabalho. Isso terminou por criar uma camada de trabalhadores centrais - estáveis e qualificados - e outra camada de trabalhadores não-qualificados ou semiqualeificados, que eram levados a "rodar" entre diferentes empregadores (SILVA, 1991, p. 354).

Através do movimento organizado, os trabalhadores conquistaram certa legitimidade de suas instituições de representação. Entretanto, ao contrário do que se observou

nos países desenvolvidos, “[...] no Brasil, essas instituições foram outorgadas por um Estado paternalista, autoritário e controlador”. Permanecendo “[...] reduzidos, desorganizados e reprimidos durante a maior parte deste período” (SILVA, 1991, p. 354). Não se verificou uma mudança estrutural na configuração das relações de trabalho no país durante o período militar, entretanto, ocorre certa diferença no sentido de um fortalecimento do caráter autoritário e repressivo destas relações. Algumas iniciativas do regime militar tiveram destaque e reforçaram tal tendência, contribuindo para rebaixar ainda mais os salários, tais como:

Controle estatal rígido sobre os sistemas de remuneração, pelos quais os aumentos salariais eram sempre estabelecidos abaixo da taxa de inflação e as taxas de produtividade não eram pagas; proibição de greves e repressão violenta para forçar o cumprimento das normas governamentais; estabelecimento de um novo sistema de indenização para demissões (chamado FGTS) que abolia a estabilidade no emprego (SILVA, 1991, p. 355).

Dada a situação do mercado de trabalho brasileiro, com abundância de mão de obra não qualificada, inserida num contexto político marcado por forte repressão ao movimento sindical e à organização dos trabalhadores, as decisões governamentais puseram fim à estabilidade do emprego e constituíram num vigoroso estímulo ao aumento da rotatividade do trabalho. Segundo Silva, de acordo com suas pesquisas sobre a rotatividade no trabalho, as demissões eram utilizadas como forma de manter a disciplina e controlar os custos.

Nos anos 1970, as taxas de rotatividade do trabalho dobraram em relação aos anos 60. Três quartos do total de demissões foram de iniciativa dos empregadores, durante os anos 1970. Todos os dias longas filas se formavam às portas dos escritórios de recrutamento de trabalhadores para as fábricas. Todos os dias um grande número de pessoas eram demitidas. Os mais atingidos eram os trabalhadores não-qualificados, facilmente substituíveis (SILVA, 1991, p. 22).

Quanto à organização do trabalho nas fábricas brasileiras, Carvalho destaca o que considera ser o principal traço característico do padrão de utilização da força de trabalho na indústria brasileira durante os anos 70:

A característica mais importante deste padrão consistiu na superexploração ou exploração predatória da força de trabalho, baseada na intensificação do trabalho (através da aceleração dos ritmos de trabalho e da extensão da jornada pela realização compulsória de horas-extras) e numa política consciente de contenção da evolução dos salários bem abaixo do crescimento da produtividade (CARVALHO, 1987, p. 36).

Fleury classificou o esquema de organização do trabalho posto em prática pela grande maioria das empresas paulistanas, por ele estudadas, de “rotinização do trabalho”. O autor considerou o referido esquema de organização como sendo uma adaptação de certos princípios da chamada "organização científica do trabalho" à realidade brasileira que refletia, principalmente, “[...] os aspectos sociais envolvidos na questão, colocando em segundo plano os fatores técnicos relacionados ao objetivo de produtividade" (FLEURY, 1983, p. 93). Este esquema de "rotinização do trabalho" é caracterizado por

[...] um tipo de mão-de-obra não qualificada, barata e instável. Não obstante, nesse esquema o trabalho é organizado de forma que não permita a qualificação e o aperfeiçoamento de mão-de-obra; não permita o contato e o agrupamento entre os operários, evitando sua possível organização; mantenha baixos os salários individuais dos operários; induza à rotatividade da mão-de-obra. (...) O trabalho na produção não é organizado de forma que utilize a mão-de-obra de maneira eficiente, mas de forma que a desqualifique e a desorganize, minimizando a possibilidade de surgimento de conflitos dentro da fábrica (...) o objetivo de máxima produtividade é sobrepujado pelo de minimização dos conflitos entre capital e trabalho (FLEURY, 1983, p. 106).

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 este cenário sofreu significativas transformações que constituem no arcabouço para as mudanças no sistema de organização da produção. Primeiramente, no plano econômico, é necessário destacar a forte desaceleração do crescimento e seus desdobramentos. "A taxa histórica média de crescimento desde o pós-guerra, que superava os 7% ao ano, reduziu-se para 2,2% ao ano (...). O setor que menos cresceu no período 1980-89 foi a indústria (13,7%) (...) (o que) revela um evidente esgotamento do padrão de industrialização implantado no país" (CONCEIÇÃO, 1990, p. 21).

Quanto ao caso brasileiro, a validade da hipótese proposta por Robert Lucas, a respeito da ineficácia dos econômicos heterodoxos de combate à inflação, pode ser observado no Plano Cruzado, que congelou preços artificialmente, ocasionando aumento da inflação pelo motivo de não eliminar as reais causas dela. Como consequência, a moeda perdia cada vez mais o seu poder de compra. Os planos seguintes foram ainda mais rapidamente neutralizados, pois as tréguas momentâneas se tornaram cada vez menores e o retorno da inflação cada vez mais acentuado, em razão do ajuste de expectativas racionais que fazia os agentes, aprendendo com as experiências anteriores, se anteciparem cada vez mais rápido à possíveis repetições nas práticas de congelamento de preços. Assim, quando um novo plano era anunciado, ele chegava, em sua adoção, completamente neutralizado pela ação dos agentes (SILVA, 2017).

No plano político e social, destaca-se o fim da ditadura militar e o ressurgimento da democracia. No bojo do processo de democratização do país, verificou-se, a partir do final dos anos 70, uma revitalização do movimento sindical brasileiro que, durante a década de 1980, tornou-se importante personagem no cenário político do país. Nesse aspecto,

[...] os anos 80 foram anos de dinamismo e de busca de novos caminhos para o sindicalismo. Foram conquistados direitos, organizaram-se centrais sindicais, lutou-se contra a estrutura corporativa oficial, foram fortalecidas as organizações de base, ampliou-se o espaço das organizações coletivas e conquistou-se amplo reconhecimento social (MATTOSO; OLIVEIRA, 1990, p. 1).

Como se percebe, a partir dos anos 80, a indústria brasileira passou por um processo de reestruturação produtiva com introdução de inovações tecnológicas, organizacionais e gerenciais vinculadas ao novo paradigma de produção. Embora este processo tenha se iniciado tardiamente e a um nível inferior de intensidade em comparação com os países desenvolvidos, verifica-se uma forte aceleração do processo de reestruturação nos últimos anos. Dentro deste quadro geral, durante a década de 80, ocorreu um processo de modernização tecnológica e organizacional das atividades econômicas, atingindo sobretudo o setor financeiro e os setores industriais mais direcionados para a exportação, os quais se defrontavam com a acirrada concorrência no mercado internacional. Do lado da modernização tecnológica, deu-se ênfase à introdução da automação e, quanto às mudanças organizacionais, destaca-se as técnicas de organização inspiradas nas práticas japonesas. Em função destas condições gerais, o processo de automação implantado no país teve como consequência um aumento do controle sobre o trabalho, intensificando o mesmo.

A característica básica do novo processo é a substituição do trabalho manual em certas operações de manufaturas estratégicas e a integração da maioria das tarefas restantes em sistemas de transferência controlados eletronicamente. Como resultado, a submissão dos trabalhadores à linha de montagem mecanizada se estende a novas áreas (CARVALHO; SCHMITZ, 1990, p. 152).

Finalmente, constata-se aumento da demanda de mão de obra com maiores níveis de qualificação; aumento da flexibilidade na utilização da mão de obra; busca de maior colaboração, iniciativa e responsabilidade dos trabalhadores etc. “Deste modo as tarefas tornaram-se mais ritmadas pela máquina do que antes, e o fordismo, ao invés de ser superado, é intensificado” (CARVALHO; SCHMITZ, 1990, p. 151).

A falácia de um modelo de Estado forte, capaz de promover a educação, a saúde e o desenvolvimento tecnológico, fez com que as reformas neoliberais fossem implantadas no Brasil, por meio do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM). O Brasil e os demais países latino-americanos tiveram sua entrada no cenário neoliberal sacramentada com a assinatura do Consenso de Washington,

“[...] cujo conteúdo estabeleceu uma série de medidas de ajuste estrutural voltadas para a desregulamentação dos mercados, a privatização do setor público e a redução do Estado, em troca da renegociação das dívidas contraídas no período áureo da produção capitalista” (CASTRO, 2016, p. 74).

A crise dos anos 1980 foi caracterizada pela ineficiência do Estado como mantenedor do processo de desenvolvimento econômico e social do país, via produção de bens e serviço, passando a reduzir sua amplitude de atuação, transferindo sua autonomia para a iniciativa privada. Todavia, na opinião de Bresser Pereira, a crise brasileira também

[...] se define como fiscal, como uma crise do modelo de intervenção do Estado, como uma crise de forma burocrática pela qual o Estado é administrado e, em um primeiro momento, também como uma crise política. A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar [...]; uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello - uma crise moral (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 239).

Com origem nos governos militares, a crise política transcorreu o momento de transição da ditadura para a democracia e chegou ao ápice com Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995). Com a vitória nas urnas do Partido da Reconstrução Nacional, representado pelas elites liberal-conservadoras, criaram-se estratégias para uma série de reformas no capitalismo brasileiro que visavam aumentar o ingresso de capitais financeiros estrangeiros. As estratégias baseavam-se na privatização de instituições públicas, passando ao mercado o papel de impulsionador do crescimento econômico a partir da ideia de que o bem-estar deve ser promovido pelo setor privado.

O neoliberalismo definitivamente se implantou no País por Collor de Mello, com a instituição do Programa de Desestatização, que fazia parte do seu programa de governo, chamado Brasil Novo, em cujo discurso se pregava a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade. Na prática, os resultados foram tímidos e levaram o País a um período de altas taxas de inflação, algumas privatizações, confisco de poupança, denúncias de corrupção e *impeachment*, em 29 de setembro de 1992 (CASTRO, 2016, p. 77).

O processo de reestruturação produtiva tornou-se mais evidente no Brasil a partir da década de 1990, sob o impacto das medidas adotadas pelo governo Collor, pautadas, primeiramente, na ruptura com o modelo de industrialização e assentado na substituição de importações. Posteriormente, na submissão da economia nacional ao comércio internacional, por meio da abertura comercial e financeira. A difusão desse processo de reestruturação, no Brasil, ocorreu a partir de dois momentos que se entrelaçam: o primeiro deles foi a doção, por parte do governo, de um plano de estabilização econômica baseado em uma política monetária contracionista, com forte controle da oferta monetária, provocando o aprofundamento da recessão e a diminuição do mercado interno; o segundo momento refere-se à abertura da economia nacional ao capital estrangeiro, expondo a defasada indústria nacional à concorrência internacional, causando o fechamento de muitas empresas nacionais, menos competitivas, incapazes de satisfazer às novas exigências de qualidade e produtividade (SALES, 2006, p. 54).

Os anos noventa representaram para a economia brasileira um período de expectativas e frustrações, ocasionadas pelo neoliberalismo, que viabilizariam uma nova etapa de crescimento sustentado condicionado pelo processo de abertura comercial e modernização da indústria nacional, que impulsionaria novos padrões de concorrência (ISO 9000, terceirização, programas de qualidade total, etc.), pela reformulação do papel do Estado com a privatização do setor produtivo estatal e pela estabilidade monetária ancorada ao dólar, que criaria o cenário ideal para o endividamento externo e a atração de novos investimentos estrangeiros.

Logo após o *impeachment* de Collor, tomou posse o vice presidente Itamar Franco, com a orientação de resgatar a ética na política e preparar o país para a estabilidade econômica, por meio do Plano Real. Segundo Alves, o Plano Real “[...] demonstrou ser vitorioso em reduzir drasticamente a inflação do país.” O período no qual o Brasil ficou sob a batuta de Collor e Itamar Franco é chamado de “neoliberalismo selvagem” e as medidas, adotadas ao longo do período, apontavam para o estabelecido pelo Consenso de Washington, por meio de reformas constitucionais, da expansão do processo de privatização, da ampliação da abertura comercial e a desregulamentação do mercado de trabalho (ALVES, 2002, p. 74).

Segundo Coggiola, são consideradas medidas neoliberais os principais pontos da reforma constitucional brasileira, efetivada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e vinculadas aos ditames do Consenso de Washington:



[...] ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado; fim das restrições ao capital externo (eliminar todo e qualquer empecilho ao capital especulativo ou vindo do exterior); abertura do sistema financeiro (fim das restrições para que as instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condições com as do país); desregulamentação (redução das regras governamentais para o funcionamento da economia); reestruturação do sistema previdenciário (COGGIOLA, 1995, p. 196).

Fernando Henrique Cardoso trouxe o controle da inflação como principal inovação para a política econômica brasileira, materializada no Plano Real, que teve como eixo de sustentação a valorização da taxa de câmbio até obter a paridade da moeda nacional (Real) com o dólar e a manutenção das altas taxas de juros. Além disso, o plano promoveu políticas de valorização das taxas de juros que atraíram capital especulador estrangeiro, em troca da promessa de generosos índices de rentabilidade, o que prejudicou qualquer tentativa de crescimento sustentável de investimento produtivo no país, tornando-se uma das principais estratégias da política neoliberal. Ao final de 1995, o governo praticou aumentos dos empréstimos compulsórios, restrições de crédito e altas nos juros. Com estas medidas, os economistas interpretaram como uma opção de sacrifício do crescimento a fim de evitar um déficit ainda mais elevado no saldo da balança comercial (devido ao aumento das importações), e prevenir uma eventual inflação de demanda. Então, pode-se verificar que a sociedade brasileira enfrentou um *trade-off* entre inflação e desemprego, pois a redução da inflação via sobrevalorização cambial e juros altos desestabilizaram outras variáveis econômicas (nível de atividade, consumo, investimentos, e nível de emprego).

No campo do emprego, para facilitar o ajuste fiscal e reduzir o gasto público e o número de funcionários, o governo fixou um teto para as remunerações, introduziu modificações no sistema de aposentadorias, que passou a exigir maior tempo de serviço e idade mínima e, como alternativa para exonerações, criou os Programas de Demissão Voluntária (PDV) pelos quais eram propostos os desligamentos de servidores públicos em troca de uma indenização e treinamento para o ingresso no setor privado.

Entretanto, em decorrência do fraco desempenho econômico e social ao longo da década de 1990, a orientação das políticas neoliberais de cortar gastos, comandadas pelo Banco Mundial e o FMI, piorou ainda mais o nível de pobreza no Brasil, reforçando a necessidade de uma política de enfrentamento do desemprego. Entre 1993 e 1995, com a passagem da política econômica recessiva (Collor) para a política de crescimento moderado (FHC), o número de empregados subiu de 39,4 para 40,7 milhões. Segundo Boito Jr., este pequeno crescimento

representava menos da metade dos três milhões de empregos que a economia brasileira precisaria ter criado no biênio 1993/1995 apenas para absorver o crescimento vegetativo da mão de obra (BOITO JR., 1999, p. 89).

Desta forma, as transformações observadas durante a década de noventa têm colocado a classe trabalhadora à mercê da precariedade e da informalidade. O mundo do trabalho passou a privilegiar uma ordem econômica global na qual o desemprego, precarização, exclusão de jovens e idosos, desigualdade de salários e renda crescem tanto em nações ricas como nas pobres, mais notadamente entre as economias não desenvolvidas, transformando-as em um grande mercado internacional de oferta de mão de obra precarizada. Verifica-se, portanto, que o processo de reestruturação produtiva reproduz o fenômeno do desemprego, se apresentando disfarçado em alguns casos, sob a forma de trabalho precarizado e subemprego. Desse modo, pode-se constatar que não há mais nenhuma classe social imune ao desemprego, seja nas nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, principalmente no caso do Brasil.

Nesse contexto, ganham espaço as políticas de qualificação, em que são exigidos do trabalhador uma série de conhecimentos restritos, anteriormente, aos níveis superiores de supervisão e gerencia. Dentro dessa reestruturação, um conceito que ganha centralidade é o de empregabilidade, em que é desenvolvida a ideia de que cabe ao trabalhador se qualificar e se tornar empregável, transferindo ao próprio indivíduo a responsabilidade pela sua inserção e permanência no mercado de trabalho, como se houvesse oferta de trabalho para toda a população, cabendo ao trabalhador, apenas, adequar-se às exigências do mercado de trabalho. Nesse sentido, torna-se importante a discussão do próximo capítulo, acerca do caminho percorrido pelo conceito de qualificação, com foco no Brasil e em seus programas de qualificação profissional, implantados a partir de 1990.

### **3. QUALIFICAÇÃO COMO PRETENSA SOLUÇÃO PARA O DESEMPREGO**

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o processo de reestruturação capitalista continua provocando profundas transformações no mercado de trabalho e a política educacional vem assumindo novas configurações, de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas, inspiradas no modelo da competência, de modo que os trabalhadores estejam aptos para se adequarem às constantes mutações do mundo do trabalho, de forma a assegurar a hegemonia do capital baseada no aumento da produção e na crescente diminuição do número de trabalhadores necessários à produção de mercadorias. Destaca-se ainda como o conceito de empregabilidade cumpre uma função ideológica muito importante ao colocar sobre o indivíduo a responsabilidade pela sua formação e permanência no mercado de trabalho.

Nesse contexto de reestruturação do mundo do trabalho, de desemprego, segmentação do mercado de trabalho e flexibilização dos vínculos empregatícios, este capítulo destina-se a discutir a trajetória dos conceitos clássicos de qualificação e competência, com o objetivo de compreender as críticas que fundamentam os estudos sobre o mundo do trabalho e suas transformações. Além disso, o capítulo abrange as modificações nos conteúdos da qualificação, na maneira de caracterizar o trabalho, centrado em competências como fornecedora da flexibilidade exigida para o novo perfil de trabalhador, associado às crescentes exigências de flexibilização das relações de trabalho impostas pelo neoliberalismo. Nesse sentido, o capítulo discorre ainda acerca dos rebatimentos da Teoria do Capital Humano nas reformas da educação e na formação profissional no Brasil, incorporando os conceitos de “empregabilidade”, “competências” e “habilidades” na nova política educacional do país, a partir dos anos 1990.

#### **3.1 Do conceito de qualificação à noção de competência**

A trajetória do conceito de qualificação profissional até o conceito de competência está ligada às mudanças ocorridas nos processos de trabalho nas últimas décadas. As mudanças no processo de organização produtiva, na gestão da mão-de-obra, no processo de formação profissional e nas demandas necessárias ao mundo do trabalho atualizaram os conceitos clássicos de qualificação e competência a partir de dois pontos de vista divergentes, elaborados por dois importantes autores da sociologia do trabalho francesa e considerados seus fundadores: Georges Friedmann (1902-1977) e Pierre Naville (1904-1993), com o objetivo de reconstituir

e compreender a trajetória desses debates e as críticas que fundamentam os estudos sobre o mundo do trabalho e suas transformações.

Os conceitos de qualificação e competência começaram a surgir nos estudos e debates que ocorreram entre os anos de 1930 e 1940, no período entre guerras, mais precisamente na França, em um momento de hegemonia do sistema taylorista. A escolha deste recorte se faz relevante pois, de acordo com Tartuce, [...] “a realidade francesa é, talvez, histórica e analiticamente, aquela que melhor expressa as condições para a construção social e teórica do conceito de “qualificação” e onde, por isso mesmo, os resultados políticos e interpretativos dessa construção ganharam maior relevância” (TARTUCE, 2004, p. 355).

### 3.1.1 Qualificação *versus* competência

Considerado o fundador da sociologia do trabalho francesa e vivendo no contexto da mecanização e da organização do trabalho taylorista, Friedmann realiza suas pesquisas com o propósito de visualizar os efeitos do progresso técnico sobre o trabalho humano. Segundo Friedmann, a qualificação está relacionada principalmente à complexidade da tarefa e à posse de saberes exigidos para desenvolvê-la; ou seja, à qualidade do trabalho e ao tempo de formação necessário para realizá-lo. “Mais precisamente, pode-se dizer que o problema da qualificação profissional é introduzido a partir do momento em que há uma separação entre formação e trabalho” (TARTUCE, 2002, p. 18). Segundo Friedmann, o progresso técnico segmenta as formas de trabalho e, conseqüentemente, empobrece as tarefas exigidas. Ao invés de ter o domínio de um saber, o homem seria disciplinado a repetir simples manuseios e a executar tarefas padronizadas, o que conduziria ao trabalho desqualificado.

Friedmann critica o taylorismo em relação à ascensão do automatismo, pois acreditava que o automatismo não elevaria a condição do trabalhador, pois este estaria destinado a atividades desprovidas de intelectualidade e técnica e, como as tarefas continuariam sendo repetitivas, a automatização resultaria, então, em nova divisão do trabalho. Os conhecimentos e o saber fazer não se relacionavam mais com a matéria, aos produtos, habilidades e a experiência na profissão como no trabalho artesanal, mas somente com o funcionamento da máquina e ao posto de trabalho. Assim, de acordo com o autor, a automatização, o desenvolvimento tecnológico, e o modo de produção taylorista contribuem para a construção da noção de qualificação.

Quando um marceneiro é qualificado em seu ofício, a qualificação abrange ainda sua capacidade de imaginar como as coisas ficarão na forma final se tais

ou quais materiais forem utilizados. Quando ele pode avaliar acuradamente tanto o atrativo estético como a utilidade funcional, organizar seu ferramental, sua força e seus materiais de modo a realizar sua tarefa que lhe dê meio de vida e reconhecimento – neste caso estamos falando de qualificação. Mas se o homem deve ser capacitado rapidamente e com facilidade a fazer nada mais que mexer os dedos para cima e para baixo como meio de vida, então estamos falando de destreza. É a isto que Marshall chama qualificação. Contudo, na grande indústria hoje, destreza aumentada significa qualificação diminuída (KENNEDY, 1968, p. 172 apud BRAVERMAN, 2015, p. 375).

Dentro do enfoque taylorista de separação entre execução e concepção, Friedmann acredita que a qualificação é algo retirado do trabalhador e apropriado pela empresa, fazendo do homem um apêndice da máquina (TARTUCE, 2002). O autor concentra sua reflexão na apropriação do saber do trabalhador pela máquina e/ou pela organização capitalista e toma a qualificação como uma “coisa” que pode ser mensurada pela frequência de atividade intelectual que o trabalho exige para ser executado (TARTUCE, 2004). Friedmann considera tanto a qualificação do trabalho (conteúdo do trabalho), quanto a qualificação do trabalhador (saber e "saber-fazer"), como necessárias à execução de um trabalho. Porém, com o aumento da automação no sistema produtivo, incluiu na qualificação novos conteúdos relacionados à rapidez, atenção e responsabilidade, pois as novas máquinas exigiriam menos habilidades manuais e mais atenção à sua operação automatizada. O autor considerava o trabalho artesanal a forma mais completa de trabalho qualificado, pois o artesão era livre para organizar seu trabalho no que se refere ao planejamento, início, técnica e tempo.

A máquina degrada o trabalhador, transforma-o em um autômato. O conhecimento e a habilidade profissional são inúteis para aqueles que são apenas responsáveis por repetir indefinidamente os mesmos movimentos elementares. A máquina é a destruidora implacável dos velhos artesanatos<sup>17</sup> (FRIEDMANN, 1956, p. 249, tradução nossa)

Pierre Naville não enxerga a qualificação apenas do ponto de vista da técnica e do conteúdo do trabalho mas, principalmente, como sendo um produto social que decorre, por um lado, da relação e das negociações entre capital e trabalho e, por outro, de fatores sócio culturais que influenciam o julgamento que a sociedade faz sobre os indivíduos. O interesse do autor pela temática da qualificação surge com o aprofundamento da divisão do trabalho no capitalismo, quando a fragmentação de tarefas daí decorrente passa a ser objeto de estudo em

---

<sup>17</sup> La máquina degrada al obrero, lo convierte em un autómata. Los conocimientos profesionales y la habilidad son inútiles para quien está encargado sólo de repetir indefinidamente los mismos movimientos elementales. Lá máquina es la destructora impacable de los antiguos oficios.

várias áreas, entre elas a economia e a sociologia. Naville analisou os seguintes enfoques: o trabalho qualificado, a habilidade ou conhecimento, a eficiência econômica nas quais os trabalhadores estivessem inseridos, tais como o tempo de escolarização, o salário, as operações de classificação e a hierarquia do trabalho. Além disto, Naville se preocupou em definir qualificação do trabalhador e do trabalho e a relação destes com os conflitos existentes entre as qualificações adquiridas pelos indivíduos e as qualificações requeridas pela indústria. Instaura-se assim, simultaneamente, um processo de “diferenciação entre qualificação do trabalhador e qualificação do posto de trabalho” (TARTUCE, 2004, p. 363).

Segundo Naville, até a época de Adam Smith, a qualidade do trabalho era considerada um tipo de perfeição independente do sistema econômico e estreitamente ligada à pessoa. No capitalismo, predomina uma equivalência qualitativa de todas as atividades, “uma capacidade de trabalho simples e ordinariamente indiferenciada, ao mesmo tempo parcelar e universalmente transferível” (NAVILLE, 1956, p. 26). Nesta mesma linha de pensamento, Braverman considera que

O parcelamento das funções e a reconstrução da produção como um processo coletivo ou social destruíram o conceito tradicional de qualificação e inauguraram apenas um modo para domínio do processo de trabalho a ser feito: mediante e com o conhecimento científico, técnico e de engenharia do trabalho. [...] O que se deixa aos trabalhadores é um conceito reinterpretado e dolorosamente inadequado de qualificação: uma habilidade específica, uma operação limitada e repetitiva, “a velocidade como qualificação” etc. (BRAVERMAN, 2015, p. 375).

A qualificação torna-se mensurável com o salariado, os indivíduos passam a ter suas qualidades avaliadas e mensuradas, economicamente, por meio de processos sociais que os hierarquizam e transformam essas qualidades em quantidades. O sistema educativo fornece os atributos da mão de obra e essa é comprada por um salário que, por sua vez, permite a criação e a circulação de bens e serviços necessários à produção e reprodução da sociedade. Assim, a qualificação situa-se na convergência do sistema produtivo e do sistema educativo. As aptidões formadas pela escola e pela educação cristalizam-se em uma aptidão específica que torna-se qualificação (CARDI, 1997 apud TARTUCE, 2004) e, assim, os níveis de qualificação do trabalho exprimirão os valores econômicos que lhe são inclusos, conforme o custo de sua formação e a necessidade que a economia tem dela: daí resulta sua apreciação qualitativa como qualificação (NAVILLE, 1956, p. 135).

Portanto, Naville, diferentemente de Friedmann, acredita não ser coerente pensar na qualificação do trabalhador e do trabalho de forma isolada, sendo necessário relacioná-las e analisar os conflitos existentes entre as qualificações adquiridas pelos trabalhadores e as qualificações demandadas pelo mercado. Nesse contexto, as transformações técnicas e a automação dos processos (o capitalismo) toma posse dos saberes dos trabalhadores e as transfere para a máquina, desapropriando o trabalhador do processo produtivo, fazendo com que o assalariado lamente as condições anteriores de sua própria exploração.

Quanto mais a ciência é incorporada no processo de trabalho, tanto menos o trabalhador compreende o processo, quanto mais um complicado produto intelectual se torne a máquina, tanto menos controle e compreensão da máquina tem o trabalhador. Em outras palavras, quanto mais o trabalhador precisa de saber a fim de continuar sendo um ser humano no trabalho, menos ele ou ela conhece (BRAVERMAN, 2015, p. 360).

Desta forma, ao reunir as operações automatizadas na máquina, observa-se um deslocamento de saberes: a qualificação ultrapassa a esfera do trabalho e se volta para a relação entre a formação profissional e o emprego assalariado, o que não implica uma “requalificação”, mas sim um maior distanciamento do trabalhador de seu trabalho. Uma vez que não se trata da recuperação possível de um domínio perdido, não se deve falar em “requalificação” do trabalho, mas sim em nova qualificação (TARTUCE, 2004, p. 366). Assim, não faz sentido que se tome a qualidade do trabalho para se determinar a necessidade de qualificação dos indivíduos. Daí, entende-se que, no assalariado, a qualificação remete a uma relação social, “que resulta da distinção entre a qualificação dos empregos e a qualificação dos trabalhadores” (HIRATA, 1996, p. 133).

A partir de então, a qualificação do trabalho se transforma em um conceito que permite análises das avaliações e classificações sociais e estas análises são expressas nas convenções coletivas de trabalho. Há, desta forma, uma formalização da qualificação em classificações profissionais, uma padronização dos conteúdos da qualificação: a cada profissão, a cada posto de trabalho correspondia um nível escolar; uma vez adquiridos os conhecimentos dessa categoria profissional, o trabalhador poderia ali permanecer sem que lhe exigissem novas aprendizagens, o que significa dizer que somente os conhecimentos formais e explícitos eram valorizados, havendo, assim, uma correlação entre “nível de formação” e “nível de qualificação” (TARTUCE, 2004, p 358).

No entanto, assim que o modelo fordista de regulação entra em crise, passa-se a questionar não só a estabilidade e a solidez da hierarquia de qualificações mas, também, o próprio conceito de qualificação. Com as transformações tecnológicas, econômicas, políticas e culturais que atingiram o mundo do trabalho, o modelo fordista e as técnicas tayloristas de produção tornam-se ineficazes como estratégias para superação da crise e, a partir de então, inicia-se a passagem desse para o chamado regime de acumulação flexível, como a forma encontrada pelo capital para superar a crise iniciada na década de 1970 (HARVEY, 1992). Com isso, por serem programáveis, flexíveis e baseadas em tecnologia, as máquinas atenderam às necessidades do mercado e permitiram a retomada dos ganhos de produtividade, ao assegurar uma nova economia de tempo que permite, por sua vez, otimizar recursos e reduzir drasticamente os tempos de produção.

A ascensão da automação flexível trouxe consigo uma forte segmentação do trabalho, o que fez com que a integração e a flexibilização demande dos trabalhadores não apenas conhecimentos formais proporcionados pelo diploma, mas também amplas habilidades cognitivas e comportamentais, tais como iniciativa, responsabilidade, autonomia, criatividade, cooperação, liderança, flexibilidade etc., para lidar com tarefas cada vez mais complexas. As referidas mudanças estariam colocando em xeque o trabalhador especializado e exigindo um trabalhador polivalente (TARTUCE, 2004, p. 359). Surge a ênfase empresarial dada aos trabalhadores polivalentes e a possibilidade de os indivíduos ajustarem-se ao conjunto de modificações ocorridas no setor produtivo e no setor de serviços.

Coriat destaca que a multifuncionalidade/polivalência é a capacidade do trabalhador de ocupar diferentes posições no processo produtivo. Segundo o autor, este modo polivalente de gerir a produção manifesta-se como estratégia distinta em relação ao modelo taylorismo/fordismo pois, ao invés de destruir os saberes dos operários complexos, a polivalência “[...] vai avançar pela desespecialização dos profissionais para transformá-los não em operários parcelares, mas em plurioperadores, em profissionais polivalentes”. Reafirma Coriat que “[...] este movimento de desespecialização dos operários profissionais e qualificados, para transformá-lo em trabalhadores multifuncionais, é de fato um movimento de racionalização do trabalho [...]” (CORIAT, 1994, p. 53), na medida em que estes executam diversas funções de caráter simplificado, a fim de diminuir seus poderes sobre a produção e assim aumentar a intensidade do trabalho.



O movimento contínuo de supressão de postos de trabalho e a diminuição da intervenção estatal, no que se refere à garantia da reprodução da força de trabalho, deslocam para o trabalhador a responsabilidade pela criação de estratégias eficientes de inserção ou permanência do mesmo no mercado de trabalho. Diante do cenário de transformações produzidas no capitalismo ao longo do século XX e em suas manifestações, por meio da crise dos postos de trabalho, desemprego e insegurança, começou-se a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, implicando em flexibilização do uso do trabalho, no qual o trabalhador pode ter funções e executar diversas tarefas. Como parte desse movimento surge um novo discurso que desloca a ideia da qualificação para a de competência do trabalhador, embora conceito de qualificação seja mais amplo que de competência e, inclusive, a engloba, pois é a qualificação que dá atenção aos aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais presentes na hierarquização dos empregos e das profissões (TARTUCE, 2004, p. 372). Caracteriza-se, assim, a passagem do conceito de qualificação para o de competência, com ênfase na polivalência, como um conjunto de capacidades que possibilitam enfrentar a imprevisibilidade do novo modo de produzir.

De um modo geral o conceito de competência é usado como sinônimo de qualificação, porém, ele apresenta conotações diferentes, à medida que enfatiza a mobilização de saberes técnicos para serem utilizados em situações imprevistas de trabalho e não a posse de tais saberes. Desse modo, a noção de competência coaduna-se com a ideia de polivalência, uma vez que esta última apresenta fins instrumentais que enfatizam os conhecimentos empíricos disponíveis, porém a ciência permanece algo exterior e estranho ao trabalhador (CARDOZO, 2006, p. 8).

Por competência, entende-se a tradução dessas capacidades numa tomada de iniciativa e no assumir de responsabilidades pelo trabalhador perante as situações surpreendentes que ocorrem na produção (ZARIFIAN, 1997; 1998). O autor se refere à noção de competência como a capacidade prática, apoiada nos conhecimentos adquiridos, para agir em situações específicas e imprevisíveis. A competência, portanto, refere-se à capacidade do indivíduo mobilizar os saberes e as atitudes necessárias para, de forma autônoma, resolver problemas em uma situação específica. Afinal de contas, segundo a noção de competência, “[...] o que importa não é apenas a bagagem de conhecimentos, mas a autonomia manifestada no domínio de situações e o reconhecimento por meio do qual essa autonomia pode aflorar” (TARTUCE, 2004, p. 371).

Nesse sentido, a qualificação separa-se da escola, pois a qualificação pode manifestar-se apenas inserida em uma relação de trabalho. Portanto, a qualificação não é uma propriedade conferida pelo sistema educativo, mas uma relação social determinada pelo mercado de trabalho. Sendo assim, um aumento nas exigências de formação não significa, necessariamente, um aumento da qualificação, bem como não se pode fazer da aprendizagem um sinônimo de garantia de emprego. A competência é, portanto, apenas um dos elementos da qualificação e permanece submissa a ela, porque somente quando ela é reconhecida, em termos sociais e monetários, é que ela se torna qualificação.

Quanto à sua forma de organização, o modelo de competência caracteriza-se pelos objetivos e resultados e não mais por tarefas, já que a ordem estaria sendo substituída por um trabalho flexível. Quanto à gestão, o recrutamento, a remuneração e a promoção dentro das empresas flexíveis, seriam realizados não mais por cargos, mas por competências, o que significa um deslocamento dos requisitos de qualificações do posto de trabalho para o trabalhador, exigindo deste os conhecimentos e habilidades que lhe permitam apontar e solucionar os problemas que venham ocorrer no processo produtivo. Atualmente, a discussão se concentra sobre a questão da substituição do conceito de qualificação pelo conceito de competências. Segundo Tartuce, a qualificação não pode ser reduzida às aptidões, habilidade e competências dos indivíduos, pois ela depende de sua realização no mercado de trabalho. A competência é, portanto, apenas um dos elementos da qualificação e permanece submissa a ela, porque somente quando a competência é reconhecida em termos sociais e monetários é que se torna qualificação (TARTUCE, 2004, p. 373).

### **3.1.2 A noção de competência e o caso brasileiro**

As modificações nos conteúdos da qualificação provocaram mudanças no seu próprio conceito, na maneira de caracterizar o trabalho, centralizado em competências, por pressupor ser a competência fornecedora da flexibilidade exigida atualmente. Isso ocorre porque a qualificação é associada ao modo de regulação fordista e às técnicas tayloristas de produção, nas quais prevalecia o sistema de classificação de qualificações como um estoque de conhecimentos formais, conferidos de uma vez para sempre pelo diploma. Estes modelos empresariais tinham como características o funcionamento dos postos de trabalho fundados sobre polivalência e rodizio de tarefas. Desta forma,

O chamado “modelo de competência” surge como alternativa, no plano empresarial, para orientar a formação de recursos humanos compatível com a

organização do trabalho que lhe convém. Tal conceito é contraposto ao de qualificação profissional (e, às vezes, usado como seu sinônimo), mas tem conotações diferentes, na medida em que enfatiza menos a posse dos saberes técnicos e mais a sua mobilização para a resolução de problemas e o enfrentamento de imprevistos na situação de trabalho, tendo em vista a maior produtividade com qualidade (FERRETTI, 1997, p. 229).

Observa-se que a utilização do conceito de competência para o novo perfil de trabalhador está associada às crescentes exigências de flexibilização das relações de trabalho impostas pelo neoliberalismo, no bojo do processo de globalização e reestruturação produtiva. De fato, tal conceito descaracterizaria a noção de profissão, enfraquecendo, por consequência, o papel dos sindicatos como porta-vozes das categorias profissionais. A partir desse modelo de gestão de competências, observa-se a excessiva individualização do trabalho, pois tem seu foco no indivíduo e não no posto de trabalho, não podendo, portanto, ser coletivizado além de uma perda de importância da qualificação formal e do saber técnico, em favor de outra dimensão (competência), resumida, segundo Ferretti:

Na expressão ‘saber ser’, na qual se confundem/articulam/mobilizam saberes, comportamentos, racionalidade orientada para fins, sustentada por outros valores qualitativos como colaboração, engajamento e mobilidade, fortemente apelativos da estrutura subjetiva do ser-do-trabalho. ‘Saber ser’ é, portanto, nesse contexto, colocar-se por inteiro, mobilizar-se completamente, em direção a um fim, neste caso, a valorização do capital (FERRETTI, 1997, p. 258).

De acordo com Ferreti, este modelo de competência “representa a atualização do conceito de qualificação, segundo as perspectivas do capital, tendo em vista adequá-lo às novas formas pelas quais este se organiza para obter maior e mais rápida valorização” (FERRETTI 1997, p. 258). A valorização do fator humano, os novos princípios organizacionais (autonomia, criatividade, descentralização, participação, cooperação etc.), assim como as novas exigências de qualificação objetivaram uma aparente harmonia de interesses entre as empresas que, na realidade, “têm o efeito muito concreto de enfraquecer a força de trabalho nas suas disputas com o empregador” (FERRETTI, 1997, p. 260). Segundo o autor, algumas das transformações mais significativas dizem respeito à progressiva extinção da modalidade de aprendizagem, à concentração de esforços na formação de técnicos, à instalação de cursos de curta duração e ao investimento em atividades de assessoria técnica a empresas.

Entende-se, desta forma, que o modelo atual de gestão de competência, reproduz os valores das sociedades capitalistas e acompanha as transformações do setor produtivo com o objetivo de racionalizar, potencializar e se apropriar da força de trabalho. No Brasil,

[...] a noção de competência surge como forma de justificativa das escolhas feitas pelas autoridades brasileiras como parte da política econômica dos anos 1990. A dificuldade se engrandece num ambiente de redução da produção e vulnerabilidade do trabalhador. A população é desfavorecida e excluída, legado de um modelo de desenvolvimento excludente e pouco preocupado com a qualificação da mão de obra prevaiente há décadas. Sob a forma de desemprego, precarização ou flexibilidade (que também toma a forma de admissão e demissão), essa condição da força de trabalho brasileira se perpetua independentemente dos períodos de conjuntura favorável (SOUZA, 2014, p. 12).

No caso brasileiro, o reconhecimento da qualificação sempre se deu de forma individual, pelo registro na carteira de trabalho, o que coloca o trabalhador nas mãos da empresa, já que “é ela quem decide se ‘qualifica’ ou não o funcionário, numa ação unilateral” (KOBBER, 2004 apud TARTUCE, 2004, p. 375). Do ponto de vista da prática social, nós não tivemos lutas e processos sociais que convergissem para a classificação das qualificações em termos de salários, tal como na França do pós-guerra. A reflexão sobre a temática parece ter privilegiado, no Brasil, a perspectiva que busca concluir por um aumento ou diminuição da qualificação, com base no conteúdo das tarefas e nas correspondentes características individuais para realizá-las o que implica estar bastante próxima da perspectiva “substancialista” de Friedmann.

Comparando diversos estudos e pesquisas de autores brasileiros sobre a qualificação do trabalho, conclui-se que “mais significativo que as divergências sobre o sentido de qualificação é a própria indefinição do conceito: grande parte dos recentes estudos brasileiros não explicita o que ‘qualificam’ como qualificação” (PEDROSA, 1995, p. 104). O fato de não termos a referida contratação coletiva e homogeneização de salários, por exemplo, pode fazer com que a passagem da qualificação para a competência se torne aqui sinônimo de maior desregulamentação das relações de trabalho, deixando mais vulneráveis os trabalhadores.

Se o diploma deixa de ser uma condição suficiente para a inserção e manutenção nesse mercado e se as exigências, expressas na demanda por “polivalência”, não cessam de aumentar, como explicar que essa necessidade de uma maior “qualificação” não seja acompanhada, em muitos casos, de aumentos salariais? Mais ainda, se pessoas “qualificadas”, como os diplomados, não encontram lugar no mercado de trabalho, isso significaria que elas

estão “desqualificadas”, já que qualificações sem sua manifestação social (emprego) deixam de ser qualificações” (NAVILLE, 1956, p. 130).

No Brasil, na década de 1990, o tema foi também incorporado à agenda do campo educacional, provocando uma aproximação entre sociólogos e educadores, o que acrescentou ao debate novas questões como, por exemplo, o tipo de formação necessária ao novo trabalhador, se polivalente ou politécnica. A formação polivalente é requisito do novo paradigma da acumulação flexível e visa formar um trabalhador apto a ocupar diferentes postos de trabalho dentro de empresa. Segundo Alves, a polivalência corresponderia à desespecialização do trabalho que produziria trabalhadores multitarefas, necessários à elevação maior possível da produtividade do trabalho. O trabalho desses “pluri-especialistas” resultaria “tão vazio, e tão reduzido à pura duração, como o trabalho fragmentado” (ALVES, 2007, p. 165). Ao contrário, originada na perspectiva marxista de formação humana, a politécnica como “estrito vínculo ontológico-histórico próprio da relação entre trabalho e educação”, significa “especialização como domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas utilizadas na produção moderna”, permitindo ao trabalhador realizar-se em sua essência humana (SAVIANI, 2007, p. 160).

Esse debate se verifica ao mesmo tempo que tem início no Brasil a difusão de novas noções e conceitos com os quais se procura explicar os efeitos, sobre o trabalho e os trabalhadores, da crise do emprego, dos programas de ajuste estrutural impostos pelas agências financeiras internacionais, da reconfiguração do Estado, da reestruturação das indústrias e dos serviços, do crescimento do setor terciário, do incremento da terceirização, da desregulamentação do mercado de trabalho, enfim, do declínio do “regime salarial” (CASTEL, 1998). Passam, então, a ser utilizados pela literatura pertinente conceitos relacionados à reorganização da produção e à formação para o trabalho, como competências, empregabilidade, empreendedorismo, especialização flexível etc., que contribuíram para disseminar “a ideia de que a reintegração de atividades e o emprego de uma mão de obra mais qualificada eram necessários ao desenvolvimento de um trabalho mais rico e variado” (SHIROMA; CAMPOS, 1997, p. 13).

Os conceitos de qualificação e competência, em conexão com a noção de empregabilidade vêm sendo abordados, nos últimos anos, no quadro das interpretações político-econômicas sobre as relações entre o novo paradigma produtivo, as relações de trabalho e a formação para o trabalho. Em síntese, o *déficit* educacional da população brasileira

impediria o enfrentamento adequado do impacto das mudanças tecnológicas no mercado de trabalho. De acordo com Pochmann, os novos conhecimentos tecnológicos foram articulados às exigências empresariais para contratação de empregados com polivalência multifuncional e maior nível de habilidades laborais. O autor acrescenta ainda que “esses requisitos profissionais, indispensáveis ao ingresso e à permanência no mercado de trabalho em transformação, seriam passíveis de atendimento somente por meio de um maior nível educacional dos trabalhadores” (POCHMANN, 2012, p. 52). Sobre isso, Cardozo também avalia que

[...] o papel da educação deveria ser direcionado para preparar os indivíduos para a empregabilidade, ou seja, preparar corações e mentes para as relações sociais precarizadas, para a legitimação dos critérios de remuneração que, passam a ser fundamentados em competências individuais. Entretanto, essa lógica ao mesmo tempo em que valoriza competências que pertencem à esfera individual, persegue também diversas formas de objetivar, expropriar e padronizar o conhecimento tácito, gerando o paradoxo da complexificação do trabalhador coletivo, a simplificação e o esvaziamento do trabalhador individual, que, ao ser descartado do processo produtivo, não deixar qualquer marca pessoal (CARDOZO, 2006, p. 9).

Retoma-se, portanto, a teoria do capital humano, com base na crença de que a chamada “nova economia”<sup>18</sup> seria capaz de criar postos de trabalho mais sofisticados, para os quais seriam requeridos profissionais melhor qualificados e conscientes de que novas necessidades de formação os acompanharão por toda a vida produtiva. Com isto, estariam postos os requisitos considerados necessários para criar as condições para a ascensão social individual e para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo que restam às categorias sociais subalternas postos de trabalho mal remunerados, de baixa ou nenhuma qualificação.

### **3.1.3 A teoria do capital humano, a empregabilidade e sua influência na política educacional brasileira**

No final do século XIX, economistas conservadores como Alfred Marshall defendiam o investimento em capital humano como principal remédio a ser concedido aos filhos de trabalhadores não especializados para obtenção de acesso aos postos de trabalho mais elevados e com melhores salários. De acordo com Marshall, “o conhecimento é a nossa mais

---

<sup>18</sup> Expressão criada ao final dos anos 1990 para descrever a transição de uma economia baseada na indústria para um economia com predominância dos setores de informação e serviços, ritmo de mudanças acelerado e muita instabilidade (TOFFLER, 1980).

potente máquina de produção” (MARSHALL, 1996, p. 203), capaz de fazer com que os filhos dos trabalhadores evitem ou escapem da pobreza. Sobre o investimento em capital humano, o autor considera que

Poucos problemas práticos interessam mais diretamente ao economista do que os que se referem aos princípios segundo os quais deveriam ser divididos entre o Estado e os pais as despesas da educação das crianças [...] do ponto de vista nacional, o investimento de riqueza no filho do trabalhador é tão produtivo quanto o seu investimento em cavalos ou maquinaria [...] E ainda: O mais valioso de todos os capitais é o que se investe em seres humanos (MARSHALL, 1996, p. 32).

A partir dos anos 1990, a elaboração das reformas da educação e da formação profissional no país recebeu forte influência de organismos internacionais, tais como FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial, principalmente no que diz respeito à incorporação dos conceitos de “empregabilidade”, “competências” e “habilidades” na nova política educacional do país. Segundo o desejo daqueles organismos, a política educacional brasileira passaria a atuar junto à qualificação dos trabalhadores, trazendo “um projeto de qualificação profissional bem definido, balizado pelas concepções empresariais” (SANTIAGO, 2006, p.104), uma vez que um novo perfil é visto como imprescindível para o desenvolvimento da competitividade nacional. As políticas educacionais brasileiras aderiram, portanto, aos interesses do modelo neoliberal e, nessa consonância, a Teoria do Capital Humano permeia as diretrizes educacionais do país, impondo as políticas educacionais de modo tecnocrático, visando somente o desenvolvimento econômico. Ao conceituar essa teoria, Cattani pontua que:

A Teoria do Capital Humano apresenta-se sob duas perspectivas articuladas. Na primeira, a melhor capacitação do trabalhador aparece como fator de aumento de produtividade. [...] Na segunda perspectiva, a Teoria do Capital Humano destaca as estratégias individuais com relação aos meios e fins. Cada trabalhador aplicaria um cálculo custo-benefício no que diz respeito à constituição do seu “capital pessoal”, avaliando se o investimento e o esforço empregado na formação seriam compensados em termos de melhor remuneração pelo mercado. [...] é uma derivação da teoria econômica neoclássica e, ao mesmo tempo, uma atualização do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional (CATTANI, 2002, p. 51).

Percebe-se que essa teoria se preocupa tão exclusivamente com a educação como formadora de mão de obra, de tal maneira que esse investimento educacional traga retorno financeiro para o país, colaborando com seu desenvolvimento. Frigotto aponta para o fato de

tal teoria não ter sido capaz de produzir os efeitos econômicos pretendidos, uma vez que seu ideário não considera os aspectos estruturais e os diferentes momentos do desenvolvimento das economias capitalistas, bem como os seus limites (FRIGOTTO, 1984; 2001). Portanto, a preocupação social da teoria do capital humano, presente frequentemente no discurso empresarial, é frágil, uma vez que os parâmetros de investimentos que a justificam buscam apenas promover as condições de empregabilidade do indivíduo, objetivando a competição no mercado de trabalho que oferece oportunidades cada vez mais rarefeitas, tanto em termos da quantidade quanto da qualidade do emprego.

Percebe-se, desta forma, que a teoria do capital humano encontra-se totalmente articulada ao modelo capitalista e foi formulada com o objetivo de legitimar as desigualdades e as relações de força do sistema capitalista, pois como já postulavam Marx e Engels, “as ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante” (MARX; ENGELS, 1987, p. 94). Neste sentido, a teoria do capital humano foi utilizada pelo sistema neoliberal para justificar os gastos com as políticas educacionais, como ferramenta para preparar os indivíduos para a vida profissional, sob forte incentivo de organismos multilaterais de fomento, financiamento e assessoramento a governos (PIRES, 2005, p. 44). Nesse sentido, a qualificação e o treinamento se tornam as condições adequadas para a garantia da empregabilidade do trabalhador e a elevação do seu rendimento.

Em conformidade com essa linha de pensamento, os planos de qualificação profissional seguiram a tendência do cenário internacional que via nos cursos profissionalizantes e de requalificação uma estratégia de combate ao desemprego. Dessa forma, baseou-se em estudos e recomendações de organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, BID, CEPAL, UNESCO), os quais difundiram a idéia de que a educação possui um papel decisivo para o crescimento econômico e para a redução da pobreza, o que possibilitaria aos países de capitalismo periféricos a inserção no processo de globalização e de reestruturação produtiva (PEIXOTO, 2008, p. 58).

Surge, na década de 1990, o conceito neoliberal de empregabilidade utilizado para referir-se às condições da integração dos sujeitos à realidade atual dos mercados de trabalho e ao poder que possuem de negociar sua própria capacidade de trabalho, considerando o que os empregadores definem por competência (MACHADO, 1998, p. 18). Segundo Mehedeff, a noção de empregabilidade foi lançada no Brasil por especialistas para designar dispensa e recolocação de executivos e profissionais de nível superior. Explica que, neste contexto, a



empregabilidade significava a posse de um “conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização”. Diz, ainda, que isto é válido para o trabalhador em qualquer nível e que, tão importante quanto ter um emprego, é tornar-se empregável, e manter-se competitivo neste mercado em constante mutação, onde provavelmente o indivíduo terá que se preparar para várias carreiras, e diferentes trabalhos (MEHEDEFF, 1997). Segundo Reich, o próprio trabalhador deve procurar tornar-se empregável:

O profissional não está mais em uma grande organização que o promoverá de cargo porque ele executou seu trabalho de forma correta e competente. Cada vez mais, ele depende dele mesmo, o que significa que precisa se autopromover. Não é suficiente ser esperto ou criativo ou ter uma ideia nova; muitas pessoas são espertas, criativas e têm ideias novas e estão competindo com ele por negócios. É preciso atrair e manter os clientes. Ele pode ter de usar todas as conexões de que dispõe – incluindo amizades e mesmos conhecidos distantes – para expandir ou manter a demanda pelos seus serviços (REICH, 2002, p. 240).

A noção de empregabilidade, para Mehedeff, envolve três ingredientes básicos: competência profissional, disposição para aprender continuamente e capacidade de empreender. De posse destes três ingredientes, o trabalhador estaria capacitado para fazer frente às necessidades impostas pela reestruturação produtiva. Segundo Mehedeff, a formação continuada favorece a geração de competências e o desenvolvimento da capacidade empreendedora da população, que a levaria a exercer atividades autônomas, significando um estímulo ao mercado informal. Mehedeff diz, ainda, que a mão de obra é construída levando em conta os três ingredientes apontados, seria útil tanto para os setores de ponta como para a economia como um todo, pois os requisitos de produtividade, qualidade, competitividade deslizam por toda a cadeia produtiva das grandes empresas aos seus terceirizados (MEHEDEFF, 1996, p. 20). Nas definições de empregabilidade apresentadas, o termo é visto como a capacidade de o indivíduo manter-se ou inserir-se no mercado de trabalho, significando a necessidade do mesmo agrupar um conjunto de elementos que o torne capaz de competir com todos aqueles que lutam por um emprego.

A noção de empregabilidade passou a assentar-se em um entendimento de individualização e a individualização passa a ser, assim, um dos elementos-chave da noção da empregabilidade. É esta a ideia presente quando o discurso da empregabilidade apregoa a necessidade da construção dos vários itinerários profissionais marcados pela adaptabilidade e

pela flexibilidade. Esta individualização supõe, portanto, a responsabilização dos indivíduos por suas trajetórias pessoais no campo da vida profissional. Uma vida profissional calcada na incerteza e no “correr riscos” (ALBERTO, 2005, p. 323). Nessa perspectiva, a noção de competência adere à de empregabilidade, orientada para a competição interpessoal, que levaria à ascensão social, neutralizando “os efeitos perversos da divisão social” e, ao mesmo tempo, dificultando “a possibilidade de apreensão da totalidade concreta pelos sujeitos submetidos a este processo” (MACHADO, 1998, p. 21). “Em última instância”, conclui a autora,

O capital almeja é se ver independente da habilidade do trabalhador, torná-la imprecisa e sob controle crescente. Trata-se de substituí-lo por recursos cada vez mais sutis e refinados de divisão do trabalho e de maquinário que deem conta de incorporar experiências humanas passadas, o trabalho morto, o trabalho materializado na tecnologia. (MACHADO, 1998, p. 25)

Hirata também associa as noções de competência e empregabilidade devido a duas razões de ordem teórica. A primeira delas seria o fato de ambas terem em comum o uso patronal. Enquanto a noção de competência foi usada, de início, no âmbito das áreas de recursos humanos das empresas para referir atributos de caráter individual, a noção de empregabilidade foi empregada, primeiramente, em estudos econômicos e históricos com respeito à construção da definição do desemprego na Europa, com a qual se estabeleceu a diferenciação entre os inaptos ao emprego e os trabalhadores eficazes. A segunda razão teórica diz respeito à associação dessas duas noções no debate francês, contexto em que empregabilidade e competência são utilizadas quase como sinônimos, uma vez que o indivíduo é o referencial de ambas, permitindo, assim, a percepção de “uma certa simetria com a relação feita frequentemente entre desemprego e dispositivos de formação” (HIRATA, 1997, p. 32).

A autora deduz que a “noção de empregabilidade parece, como a de competência, ter ainda contornos pouco delineados e se prestar a usos diversos, salvo na literatura econômica sobre o desemprego” e nas análises estatísticas, nas quais ela se refere basicamente “à passagem da situação de desemprego para a de emprego”. Nessa acepção, empregabilidade consistiria na “probabilidade de saída do desemprego” ou na “capacidade de obter um emprego”. Contudo, na concepção de Hirata, a noção de empregabilidade tem funções ideológicas e políticas, acabando por obscurecer os fatores de “ordem macro e meso econômicos que contribuem decisivamente para essa situação individual” (HIRATA, 1997, p. 3).

Nesse contexto, o novo paradigma produtivo, com ampliação dos requisitos de qualificação, permanência e aumento do desemprego, leva a discussão para o âmbito do

mercado de trabalho, acrescido da noção de empregabilidade, no sentido da capacidade ou condições de que dispõem os trabalhadores de se manterem empregados ou de retornarem ao mercado de trabalho em caso de demissão. Desta forma, estaria implícita na noção de empregabilidade o pressuposto de que haveria oferta de trabalho para toda a população economicamente ativa, desde que se adapte às novas demandas do mercado de trabalho (CHINELLI; VIEIRA; DELUIZ, 2013, p. 33).

De acordo com Alberto, os poderes instituídos - a começar pelo nível federal - passaram a utilizar a noção de empregabilidade como uma justificativa para a não-inclusão, ou seja, para o não-sucesso dos indivíduos nas suas tentativas de inserção ocupacional. Dessa forma, aqueles que quisessem garantir a inserção no mercado de trabalho deveriam desenvolver sua empregabilidade. Caberia tão somente ao sistema educacional a responsabilidade pela oferta de meios para que os indivíduos obtivessem um lugar no mercado e estes teriam a responsabilidade pelas saídas a serem encontradas. (ALBERTO, 2005, p. 29). Reproduz-se, assim, o entendimento neoliberal de que o desemprego seria um fenômeno voluntário<sup>19</sup>, decorrente da falta de qualificação. Nesse sentido, “necessidades educacionais precisariam ser atendidas, uma vez que estas deficiências estariam freando o desenvolvimento do país” (ALBERTO, 2004, p. 3).

Nesse sentido, os elaboradores das políticas de emprego inseriram nos programas de formação a noção de empregabilidade, pois, segundo os mesmos “[...] isto é dar aos segmentos mais vulneráveis da população trabalhadora as condições mínimas necessárias à obtenção de emprego” (SALM; FOGAÇA, 1995, p. 6). De acordo com o Ministério do Trabalho, a educação profissional seria “a estratégia para o desenvolvimento sustentado, o que requer entre outras bases pessoal qualificado”. A concepção vigente é a de que a “qualificação do trabalhador exige, cada vez mais, não apenas treinamento específico para tarefas ou postos de trabalho”, mas acima de tudo uma “base de conhecimentos, atitudes e habilidades que só podem ser obtidos e mantidos mediante sólida educação geral e um processo de educação permanente, profissional ou de qualquer nível e natureza de reciclagem educativa e cultural [...]”. Decorre daí a ênfase na necessidade de mudança na educação, que se expressa na

---

<sup>19</sup> O desemprego voluntário é aquele originado da não aceitação da vaga de trabalho por aqueles que procuram emprego. O desemprego involuntário (não reconhecido pela teoria neoclássica) corresponde aos trabalhadores que procuram uma vaga de emprego mas não conseguem encontra-la, seja em razão de novas exigências trazidas por meio de mudanças tecnológicas (desemprego tecnológico) ou por falta de demanda no mercado, ocasionada por alguma recessão econômica (desemprego estrutural ou keynesiano).

afirmação de que “a estrutura educacional e o modelo de oferta têm que ser construídos de forma bastante flexível para atender a diferentes situações, considerando as rápidas mudanças tecnológicas [...]” (BRASIL, 1996b, p. 2).

O governo brasileiro pretendia institucionalizar uma nova educação profissional, voltada para a reorientação de toda estrutura educacional instalada no país, com foco "na formação massiva do cidadão produtivo". O argumento foi o da necessidade de superação da antiga educação profissional (modelos representados pelo SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, denominados de Sistema S<sup>20</sup>) e as escolas técnicas federais que estavam voltadas para a formação do trabalhador exigido pelo fordismo, que ministrava uma formação única e sólida para um bom e estável emprego e "não para a mudança, a flexibilidade, a polivalência cobrada pelo setor produtivo" (BRASIL, 1998a, p. 4). Em documento produzido em conjunto, os Ministério do Trabalho e da Educação caracterizam os sistemas de ensino formal e profissional como rígidos e antiquados, de maneira que não conseguem atender às necessidades da sociedade que demanda flexibilidade e modernidade e que:

Por isso mesmo, a formulação de políticas nesta área tem que levar em conta a situação atual dos brasileiros e dos jovens que estão ingressando no mercado de trabalho, a maioria dos quais se caracteriza por baixos índices de escolarização formal e de desempenho escolar. Precisamos considerar, ainda, os altos índices de desempregados e subempregados, a necessidade de qualificação e requalificação dos trabalhadores. A dívida social precisa ser resgatada para que se possa construir e sustentar o desenvolvimento. Estas premissas têm implicações diretas sobre a estrutura de ensino, tanto formal quanto profissional, os quais se revelam hoje demasiadas rígidas e antiquadas para satisfazerem a imensa demanda existente por níveis mais elevados de qualificação (BRASIL, 1996b, p. 4).

Desta forma, a Educação Profissional - EP atuaria “como elemento de uma política pública de trabalho e renda, por sua vez integrada ao projeto mais amplo de modernização das relações capital-trabalho, consolidação da estabilidade econômica e conquista da equidade social no país”. Assim, a inserção da noção de empregabilidade nos documentos de política de governo teria ressaltado a necessidade de projetos elaborados nos seguintes termos: “foco no

---

<sup>20</sup> Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

mercado e na clientela, com vistas à empregabilidade dos treinandos... e abertura para novas clientelas, com prioridade para as populações em desvantagem social, ampliando assim o leque de atendimento antes restrito a desempregados...” (BRASIL, 1996c, p. 5). Agora, não somente os desempregados teriam acesso à educação profissional, mas também todos aqueles que estivessem em desvantagem social.

Entretanto, a política de trabalho e renda parece ficar circunscrita somente à qualificação e está sendo feita levando em conta também o mercado. A grande questão é que até hoje não foi efetivamente comprovado que a melhoria na qualificação abra as portas do mercado de trabalho para aqueles que a ela se submetem haja vista o grande número de pessoas qualificadas que permanecem fora do mercado de trabalho (ALBERTO, 2004, p. 4).

Para o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, empregabilidade seria o “[...] atributo que o trabalhador deve possuir para aumentar a probabilidade de manter seu emprego ou de obter uma nova ocupação” (BRASIL, 1998b, p.43). Em outro documento produzido pelo MTE, em parceria com o Ministério da Educação, é colocado de forma explícita que a educação profissional “deve ter como foco a empregabilidade”. Neste documento, a empregabilidade foi então entendida como,

[...] a capacidade não só de se obter um emprego, mas, sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação, com características e natureza cada vez mais diferentes daquilo que se conhece, desde a revolução industrial até hoje. (BRASIL, 1995 apud SHIROMA; CAMPOS, 1997, p. 27).

Desta forma, o termo “empregabilidade” tem sido compreendido como a capacidade do indivíduo manter-se ou reinserir-se no mercado de trabalho, significando a necessidade do mesmo agrupar um conjunto de ingredientes que o torne capaz de competir com todos aqueles que lutam por um emprego. Ao Estado, caberia a execução de políticas para dotar a mão de obra de habilidades e competências, mas ao indivíduo é transferida a responsabilidade pelo seu devir profissional. Esse processo de individualização é o elemento chave constituidor da noção de empregabilidade.

De acordo com Lavinias, o uso do termo empregabilidade remete “às características individuais do trabalhador capazes de fazer com que possa escapar do desemprego mantendo sua capacidade de obter um emprego” (LAVINAS, 2001, p. 03). Ou seja, segundo a autora, o grau de aptidão para um determinado trabalho é o que difere “trabalhadores empregáveis” dos “não-empregáveis”. Ao trabalhador cabe a tarefa de se adaptar às condições atuais do mercado de trabalho.

As revistas sobre gestão dão ênfase ao aperfeiçoamento do trabalhador para que este torne-se atraente ao mercado de trabalho. Vários são os exemplos de matérias e reportagens que referem-se à noção de empregabilidade como estratégia frente às mudanças no mundo do trabalho e essenciais no momentos mais incertos de uma crise. Uma destas matérias afirma que

Não é que o que você já sabe que vai garantir a sua empregabilidade no futuro e, sim, tudo o que você pode vir a saber. A partir de agora, a competência chave para a carreira de qualquer um é a capacidade de aprendizagem já que é esta habilidade que permite que as pessoas cresçam e se desenvolvam em um mundo em que a única certeza é que tudo pode – e sem dúvida vai – mudar num piscar de olhos (PATI, 2017, p. 1).

Um elemento geralmente associado à noção de empregabilidade é o termo flexibilidade frente as mudanças. “A flexibilidade tem se tornado mais importante porque precisamos nos adaptar a um ambiente que muda rapidamente em termos políticos, sociais, industriais, de mercado e de tecnologia” (PATI, 2016, p. 1). Neste aspecto, considera-se que, para que um indivíduo seja considerado alguém dotado de empregabilidade, é necessário que ele tenha flexibilidade, ou seja, que ele possa atuar em situações imprevistas e inusitadas, que ele tenha flexibilidade frente às mudanças. Esta flexibilidade seria obtida através da educação continuada, da formação ao longo da vida, que possibilitaria, também, a construção de vários itinerários profissionais.

Diante desse cenário, testemunha-se as políticas educacionais importadas, endossadas como se domésticas fossem e, geralmente, desenhadas fora de nosso contexto e necessidades reais, expressas nas desigualdades sociais, na luta de classes, arquitetadas em conformidade com os interesses de mercado, que visam somente o desenvolvimento econômico em detrimento do social. Como representantes dessa nova ordem, a presença de órgãos internacionais, como as agências da ONU (Organização das Nações Unidas): o BM (Banco Mundial), o FMI (Fundo Monetário Internacional), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) etc., propuseram acordos internacionais, nos quais a educação transformou-se em objeto de investimentos. Os documentos desses órgãos enfatizam o relevante papel da educação tendo em vista as transformações produtivas e expressam as competências como um dos principais elementos que devem direcionar a prática pedagógica nas escolas de ensino médio e profissionalizante. Segundo Vieira e Albuquerque, “[...] são muitas as frentes de articulação e cooperação internacional que vêm se estabelecendo

nos anos recentes. De fato, há uma agenda que firma num cenário mais amplo, donde o Brasil recebe influências que se expressam nas tendências de política educacional no País” (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001, p. 68). Tem-se uma globalização das políticas educacionais.

Durante a década de 1990, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial, a UNESCO e a Organização Internacional do Trabalho - OIT, cujos argumentos defendiam uma educação parcial e voltada para conteúdos típicos de uma determinada profissão, a política educacional brasileira passou a preparar os indivíduos para a obtenção de competências que lhe garantissem condições de empregabilidade. Nesse contexto, destacam-se os documentos propostos pela UNESCO, que funciona como uma instância de padronização para formar acordos universais nos assuntos emergentes. Trabalha no aprimoramento da educação promovendo agendas, apontamentos e diretrizes a serem seguidas. Desde sua criação, a UNESCO já atribuía conceitos clássicos para a economia da educação de uma maneira evidente, conforme sugerem alguns dos principais tópicos do índice do documento *Readings in the economics of education*, proposto pela UNESCO em 1968.

Educação como prioridade do desenvolvimento; Desenvolvimento econômico, alfabetização e a pirâmide educacional; Função de produção agregada e crescimento não-explicado da renda nacional; O objetivo e a medição da formação do capital humano; Medidas da contribuição do ensino para o crescimento da renda *per capita*; Ensino, experiência a diferencial de renda: algumas abordagens pioneiras; Relações entre custo e benefícios do investimento em ensino e treinamento no trabalho; O conteúdo e o *locus* da educação e sua efetividade econômica; Desenvolvimento econômico, estrutura do mercado de trabalho e a demanda por habilidades humanas; Recursos para a educação; Critérios de planejamento e decisão educacionais<sup>21</sup> (UNESCO, 1968, p. 03, tradução nossa).

A noção de empregabilidade também encontra-se presente no parecer nº 16 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CNE, de 5 de outubro de 1999, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. De acordo com o referido parecer, “torna-se cada vez mais essencial que o técnico tenha um perfil de qualificação que lhe permita construir itinerários profissionais, com mobilidade, ao longo da vida produtiva” (BRASIL, 1999b, p. 13). Percebe-se o sentido de

---

<sup>21</sup> Education as a development priority; Economic development, literacy and the educational pyramid; Aggregate production function and unexplained growth in national income; The scope and measurement of human capital formation; Measures of the contribution of schooling to per capita income growth; Schooling, experience and income differentials: some fore-runners of current work; Relations between cost and benefits of investment in schooling and on-the-job training; The content and locus of education and its economic effectiveness; Economic development, labor market structure and the demand for human skills; Resources for education; Educational planning and decision criteria.

empregabilidade também no artigo 35 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, que trata das finalidades do ensino médio. O referido artigo estabelece que uma das finalidades deste nível de ensino seria “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” (BRASIL, 2005, p. 18).

No decreto federal nº 2.208 de 17 de abril de 1997, que regulamenta o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da lei federal nº 9.934 de 1996, em seu item IV, artigo 1, que trata dos objetivos da educação profissional, encontraram-se também elementos considerados comuns ao discurso da empregabilidade. Diz o decreto que a qualificação, profissionalização e atualização de jovens e adultos trabalhadores teriam como objetivo inserir e melhor preparar para o desempenho no exercício do trabalho.

Nessa lógica, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9.394/96, a educação profissional é separada da educação generalista, uma vez que o que o artigo 40 da LDB define que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (BRASIL, 2005, p. 20). Como segmento distinto à educação regular, a educação profissional passou a se dividir em três níveis: no nível básico encontra-se a qualificação e requalificação de trabalhadores sem que seja levado em consideração sua escolaridade prévia, como é o caso dos cursos do PLANFOR; o nível técnico destina-se a proporcionar habilitação profissional para alunos matriculados ou egressos do ensino médio; já o nível tecnológico, corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, sendo destinado a egressos do ensino médio e ensino técnico.

A LDB, em seu artigo 5º, estabelece que a educação “[...] profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (BRASIL, 2005, p. 2). Com isso, ocorre uma separação entre a parte profissional e a parte acadêmica. Cunha destaca que “a independência, também chamada de desvinculação, entre o ensino médio e o ensino técnico permitiria resolver a distorção diagnosticada entre eles, pois este último somente seria procurado pelos jovens que tiverem efetivo interesse na profissionalização para o emprego imediato” (CUNHA, 2005, p. 256). Esta separação demonstra bem a concepção da época acerca da educação profissional. Segundo Fogaça e Salm, “[...] para os que apresentam pouca escolaridade, repete-se a fórmula tradicional de oferecer cursos de qualificação de duração



variável, centrados exclusivamente na formação específica e que, por isso mesmo, não contribuem para a elevação do nível de escolaridade do trabalhador” (FOGAÇA; SALM, 1999, p.220).

Entretanto, em 2004, o Decreto nº 5.154 revogou o Decreto nº 2.208/97 com a proposta de que a educação técnica e o ensino médio possam ser cursados simultaneamente e ao longo do ensino médio. Desta forma, tentou-se resolver a questão do impedimento da integração desses dois ensino sem, contudo, eliminar o modelo que os torna independentes.

Tal postura perpetua a dualidade que marca a história do ensino médio no país, pois o Decreto nº 2.208/1997 e posteriormente o Decreto nº 5.154/2004, tendo como princípios subjacentes a ideia de que a educação geral possibilita a transferência de aprendizagens, ou seja, dota o aluno da capacidade de usar conhecimentos em ações práticas, enquanto o ensino técnico não o faz, estabeleceram que o nível técnico é destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos ou egressos do ensino médio, porém dispõem que para a obtenção do diploma de técnico de nível médio o aluno deve apresentar o certificado de conclusão do ensino médio (CARDOZO, 2007, p.141).

O aprofundamento da dualidade entre a educação geral e a educação profissional reforça o elitismo e a exclusão, pois o ingresso no ensino técnico de nível médio, concomitante ou subsequente, é uma limitação para os jovens que não podem frequentar dois turnos ou esperar a conclusão do ensino médio para, só assim, poderem cursar o nível técnico, concomitantes ou subsequentes, ofertados em sua maioria pela rede de ensino privada (CARDOZO, 2007). Os números do Censo Escolar 2016 legitimam tal afirmação:

**Tabela 1 - Número de matrículas na educação profissional, por rede de ensino e tipo de curso, no Brasil, em 2016**

TIPO DE CURSO	REDE DE ENSINO	
	Pública	Privada
Curso técnico concomitante ou subsequente ao ensino médio	495.682	714.921
Curso técnico integrado ao ensino médio (inclusive ensino médio normal/magistério)	506.538	25.233
Outros (Curso técnico integrado à EJA <sup>22</sup> de nível médio ou Cursos FIC)	95.253	21.377

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2016 (Elaboração nossa).

As Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio - DCNEM conferem ao ensino médio a função de preparar o aluno para o exercício da cidadania e delega à educação profissional de nível técnico a responsabilidade pela habilitação. Desta forma, tenta resolver o

<sup>22</sup> Educação de Jovens e Adultos

problema da separação entre a educação geral e a educação por meio de uma solução ideológica (CARDOZO, 2007, p. 143). A DCNEM reconhece a separação entre educação geral e educação profissional e busca explicar essa questão:

[...] a duplicidade de demanda continuará existindo porque a idade de conclusão do ensino fundamental coincide com a definição de um projeto de vida, fortemente determinado pelas condições econômicas da família e, em menor grau, pelas características pessoais. Entre os que podem custear uma carreira profissional mais longa, esse projeto abrigará um percurso que posterga o desafio da sobrevivência material para depois do curso superior. Entre aqueles que precisam arcar com sua subsistência precocemente, ele demandará a inserção no mercado de trabalho logo após a conclusão do ensino médio obrigatório, durante o Ensino Médio ou imediatamente depois da conclusão deste último (BRASIL, 1999a, p. 72).

Dessa forma, podemos observar que a pretensa integração entre a educação geral (ensino médio) e a educação profissional (ensino técnico) é contradita na prática, pois esses dois níveis estão separados e disfarçam a distância entre o mercado de trabalho e os jovens, principalmente os oriundos das classes menos favorecidas, cuja possibilidade de conciliar o ensino médio com o ensino técnico encontra-se distante da realidade, caracterizando uma situação de instabilidade no presente e de muitas incertezas quanto ao futuro. De acordo com o último Censo Escolar, realizado em 2016 e divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, “6,4% dos matriculados no ensino médio permanecem 7 horas diárias ou mais em atividades escolares” (BRASIL, 2017a, p. 18).

Por outro lado, o ensino pós médio (subsequente), a concomitância ou a integração passam representar para os alunos pobres um mecanismo que desestimula a procura pelo ensino superior. Segundo dados divulgados em 2016 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, “22,4% dos estudantes do ensino médio (1,8 milhões), estudam no período noturno” (BRASIL, 2017a, p. 18) e “[...] apesar da melhoria das taxas de aprovação do ensino médio, observa-se uma elevação da distorção idade série do ensino médio, que passou de 27,4% em 2015 para 28% em 2016” (BRASIL, 2017a, p. 21). Além disso, a maioria tem pressa em inserir-se no mercado de trabalho embora em condições precárias. Assim, a reforma do ensino médio e do ensino técnico de nível médio tenta impor, à maioria, uma educação básica e fragmentada, de qualidade questionável e pobre de conteúdo, que dotaria o alunado de uma falsa sensação de empregabilidade, inserido em um mercado de trabalho cada vez mais incerto e precário.

Segundo Kuenzer, ao delegar ao ensino médio a função de preparar o indivíduo

com as competências básicas para o trabalho e confiar ao ensino médio a vertente profissionalizante, a política educacional expressa apenas

[...] uma solução ideológica porque desconsidera a realidade do modelo econômico brasileiro, com sua carga de desigualdades decorrentes das diferenças de classes e de especificidades resultantes de um modelo de desenvolvimento desequilibrado, que reproduz internamente as mesmas desigualdades e os mesmos desequilíbrios que ocorre entre os países, no âmbito da internacionalização do capital (KUENZER, 2000, p. 20).

Longe de pôr o direito de acesso à educação sob suspeita, o que, aliás, continua sendo “uma dívida social cujo resgate já há muito deveria ter sido pago” (MACHADO, 1998, p. 17), sabe-se que a educação, por si só, não é capaz de resolver as incoerências e os desequilíbrios do mercado de trabalho. Sabe-se, também, que políticas educacionais não possuem o poder de criar empregos, nem podem ser imaginadas fora do contexto de políticas econômicas e sociais mais amplas. Entretanto, essas teses são defendidas nas orientações de política educacional dos anos 90. A busca pela origem do conceito de empregabilidade e os significados assumidos por esta, nas últimas décadas, promoveram o entendimento de que a sua utilização sempre esteve ligada à necessidade de se justificar um problema constante tanto nos países de capitalismo avançado como nos países de capitalismo periférico: o desemprego.

Segundo Alberto, não se discute a necessidade contínua de aprendizado e a educação continuada, pois o que se tem permanente é a contínua mudança da realidade em que se vive e o homem sempre terá novas necessidades a suprir. E é na busca de suprir tais necessidades que o homem produzirá novos conhecimentos e, assim, o processo de produção do conhecimento passa a ser entendido como um processo inacabado (ALBERTO, 2005). Entretanto, segundo a autora,

[...] o processo de mundialização do capital tem imposto uma lógica de exclusão que tende a limitar a integração dos indivíduos à vida produtiva. Neste contexto, a tese que advoga o poder do aprendizado contínuo e do aperfeiçoamento constante na construção da empregabilidade, tendo em vista a adaptação flexível, escamoteia a realidade, pois é crescente o número de pessoas tituladas que se encontram desempregadas (ALBERTO, 2005, p. 8).

Em outra obra, a autora acrescenta que

A perspectiva otimista presente nesta versão de empregabilidade obscurece a realidade do drama de um sem número de pessoas que estão em busca de um emprego e nem explica porque entre os milhões de desempregados encontram-se muitos que detêm escolarização elevada (ALBERTO, 2004, p. 6).

Foi nesse novo contexto do mercado de trabalho, permeado pelo desemprego e pela dificuldade em se (re)inserir nesse mercado que veio à tona o debate acerca da empregabilidade para a ordem do dia, no Brasil e em diversos outros países. Assim, de acordo com Alberto, “o uso da noção de empregabilidade adquire um conteúdo retórico, de pouco efeito prático, a não ser como discurso dissimulador das reais causas que alijam a força de trabalho do país do processo de construção do seu próprio desenvolvimento” (ALBERTO, 2005, p. 14). O papel econômico e ético da educação pública está, portanto, recolocado no centro do debate, segundo duas versões que se articulam em benefício das empresas e, supostamente, dos trabalhadores. Conforme a primeira versão, a melhor capacitação dos trabalhadores se constituiria em fator de aumento da produtividade, possibilitando maiores ganhos para as empresas e supostamente também para os trabalhadores. Na segunda, são destacadas as estratégias individuais com relação a meios e fins. Neste sentido, Cattani afirma que

Cada trabalhador aplicaria um cálculo custo-benefício no que diz respeito à constituição do seu ‘capital pessoal’, avaliando se o investimento e o esforço empregados na formação seriam compensados em termos de melhor remuneração pelo mercado. [...] é uma derivação da teoria neoclássica e, ao mesmo tempo, uma atualização do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional (CATTANI, 2002, p. 51).

O discurso da empregabilidade serviu de alicerce para o governo brasileiro elaborar a política nacional de educacional profissional, que teve como alguns de seus expoentes o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, criado na gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) e extinto no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), cujo programa de maior representatividade foi o PRONATEC, ambos criados sob a égide de políticas para o mercado de trabalho que vêm ganhando destaque como estratégia de combate ao desemprego. Desta forma, uma vez apresentada a discussão acerca da substituição do conceito de qualificação pelo de competência e apresentadas as diferentes linhas de pensamento, bem como a noção de empregabilidade disseminada pelos pensamento neoliberal, faz-se necessário analisarmos os princípios teóricos do PLANFOR e o PRONATEC, como exemplos de suas épocas da aplicação da empregabilidade como estratégia para o enfrentamento do desemprego.

#### **4. ALCANCE E LIMITES DOS PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 90**

Este capítulo, inicialmente, analisará o Plano Nacional de Formação Profissional - PLANFOR, o Plano Nacional de Qualificação - PNQ e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC como principais exemplos de suas épocas da aplicação da ideologia da empregabilidade como estratégia de enfrentamento do desemprego. A análise dos referidos planos se propõe a destacar os princípios nos quais foram embasados, além da sua coerência e adequação face à realidade que propuseram modificar.

Em seguida, discutem-se as consequências dos programas de qualificação, com foco nos resultados alcançados pelos trabalhadores egressos do estado do Maranhão, em termos de mudança de sua condição de desemprego, a fim de compreender as transformações operadas pelos programas de qualificação, sobretudo o PLANFOR e o PRONATEC. Por fim, são apresentadas as conclusões resultantes das análises realizadas anteriormente, bem como uma crítica aos programas de qualificação.

##### **4.1 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR**

Com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, em 1990, gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, colocase em debate o desafio de se criarem mecanismos destinados a desenvolver políticas públicas voltadas para a geração de trabalho, emprego e renda. Como critério de inserção no mercado de trabalho, a qualificação profissional ganha destaque. Com esta finalidade, a resolução nº 96, de 18 de outubro de 1995, atribuiu a execução, coordenação e supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR do Ministério do Trabalho - MTb. De acordo com esta resolução, a elaboração de programas e ações de qualificação profissional financiadas com recursos do FAT ficaria a cargo da SEFOR, para que fossem encaminhados para a aprovação pelo CODEFAT.

Dentro desse contexto, as autoridades brasileiras passaram a discutir, em meados da década de 1990, a qualificação como política pública e implementaram o Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR, em 1996, nos termos da Resolução nº 126/96 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT<sup>23</sup>, como um dos 42

---

<sup>23</sup> As ações e programas vinculados ao PLANFOR dependiam da aprovação do CODEFAT, um conselho tripartite e paritário, composto por representantes do governo, dos empresários e das entidades sindicais.

projetos prioritários do governo Fernando Henrique Cardoso, no Plano Plurianual "Brasil em ação", mediante o uso compartilhado dos fundos públicos. Foi desenvolvido pela Secretaria de Políticas Públicas e Emprego - SPPE e financiado com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O objetivo principal era "mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência da educação profissional disponível no país, de modo que se alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA" (BRASIL, 1996a).

De acordo com as análises oficiais, o desemprego teria origem na baixa qualificação da mão de obra, insuficiente para atender às demandas da chamada reestruturação produtiva. Em outras palavras, para o governo, o fenômeno do desemprego resultava do desajuste entre uma economia que cresceu e se modernizou e o baixo nível de qualificação profissional da PEA, inábil para atender as demandas do novo contexto produtivo. Nesse sentido e assumindo que a criação de empregos seria função dos investimentos públicos e privados, o Banco Mundial recomendou que o Estado deixasse a responsabilidade pela qualificação dos trabalhadores à cargo das entidades privadas. Além disso, recomendou que a educação básica desarticulasse do ensino profissionalizante pois, segundo o Banco Mundial, "a educação profissional necessitava de um modelo flexível que pudesse ser modificado de acordo com o movimento econômico [...] o que seria avaliado pela classe empresarial" (FURTADO, 2014, p. 114).

Portanto, o PLANFOR pode ser caracterizado como uma tentativa de operacionalização da noção de empregabilidade da mão de obra, "criado para atuar na formação, qualificação e requalificação da força de trabalho brasileira, a fim de que esta pudesse fazer frente às novas exigências que a reestruturação produtiva impunha". O plano tinha, como objetivo reduzir o desemprego e o subemprego da PEA, além de "construir, gradativamente, oferta de Educação Profissional - EP permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, de modo a qualificar ou requalificar, a cada ano, articulado à capacidade e competência existentes nessa área, pelo menos 20% da PEA" (BRASIL, 1997a, p. 50).

Para isso, seria necessária a mobilização das ações financiadas e executadas diretamente pelo PLANFOR, além de outras instituições ligadas ao MEC, ao Sistema S, a outras escolas de formação profissional existentes e a atuação conjunta de toda a Rede de Educação Profissional disponível no país. Como alicerces de sua implementação, o PLANFOR utilizou-se dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e das Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs) (FURTADO, 2014, p. 117). De acordo com a Resolução nº 126 do CODEFAT, os PEQs seriam

integradas a uma política pública de trabalho e geração de renda e coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, sob orientação e supervisão das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego com o objetivo de garantir qualificação e requalificação profissional da PEA, urbana e rural,

de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo (BRASIL, 1996d, p. 1).

O plano tinha como proposta atuar em três eixos: no apoio à sociedade civil atendendo grupos vulneráveis; na articulação entre entidades públicas e privadas; e nas competências com foco na demanda do setor produtivo e empregabilidade. Segundo o Guia do PLANFOR 1999-2002, dentre a população alvo do programa, estavam as pessoas beneficiadas com seguro desemprego, sob risco de ficarem desempregadas em razão do processo de modernização tecnológica, privatizações e mudanças na política econômica, além de pequenos produtores beneficiários de programas de crédito e pessoas que trabalhavam por conta própria em atividades sujeitas à sazonalidade (BRASIL, 1999, p. 43). Verifica-se, portanto, que o foco da educação profissional concentrou-se naqueles em desvantagem social, desempregados e sob risco de perda de emprego. Para fins de execução dos Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, foram estabelecidos os seguintes critérios de atendimento preferencial:

Pobreza: pessoas situadas no primeiro terço da distribuição da renda familiar per capita; escolaridade: pessoas com instrução inferior ao 1º. grau, em especial até quatro anos de estudo (analfabetos absolutos ou funcionais); sexo: mulheres chefes de família; idade: jovens de 14 - 24 anos de idade, em especial candidatos a primeiro emprego e em situação de risco social; raça/cor: em especial pessoas de etnia afro-brasileira ou indígena, além de outras minorias étnicas que possam existir nas diferentes regiões; localização: moradores de periferia de áreas metropolitanas, de municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e outras áreas urbanas e rurais que concentrem a população-alvo do PLANFOR; necessidades especiais de visão, locomoção, audição ou mentais (ACKERMANN; FAUSTO; GARCIA, 2001, p. 65).

Assim, o PLANFOR exerceu uma função substitutiva de organização da vida social quando assume os não capacitados para o trabalho, os deslocados pela tecnologia, não assimilados pelo sistema ocupacional; "organiza os 'fracassados' insuficientemente qualificados, bem como os excedentes quantitativos, ou seja, o 'excedente populacional' não absorvível deixado o improdutivo fora do mundo do trabalho" (OFFE, 1990, p.46). Sua função prioritária é, assim, reintegrar socialmente os marginalizados do sistema ocupacional, seja no

mercado formal ou informal, cujas funções foram prejudicadas pela reestruturação produtiva. Neste mesmo pensamento, Ventura complementa:

Assim, podemos depreender que a forte influência das agências de financiamento levaram o governo brasileiro a direcionar a qualificação profissional para os setores marginalizados ou em risco de exclusão social. (...) Apesar de, no discurso, MTb e SEFOR pretenderem não ser assistencialistas ou contencionistas, na prática, ao definir a clientela privilegiada, implementam ações de alívio à pobreza, que formam os trabalhadores para uma inserção periférica e precarizada na economia (VENTURA, 2001, p.118).

Nesse contexto, o PLANFOR procurava focalizar suas ações nos segmentos de populações excluídos do mercado de trabalho ou nele inseridos informalmente, em condições precárias. Por isso, priorizava desempregados beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de desocupação e outras populações em desvantagem social. O PLANFOR deveria dar respostas às novas demandas em termos de qualificação profissional, surgidas com o declínio da capacidade do setor industrial de gerar empregos. A preocupação com o desemprego se refletiu também na estratégia de planejamento da oferta de cursos a partir da demanda do mercado (GUILHON, 2005, p. 145). Compartilhando deste entendimento, Tartuce constata que,

Embora afirmem que a educação profissional é complementar à educação básica (direito do cidadão e dever do Estado), não a substituindo, os documentos do PLANFOR explicitam que ela é um direito do “cidadão produtivo”, devendo ser negociada no e pelo setor produtivo, o que não significa concebê-la no âmbito privado. Assim, cabe ao Estado ser o fomentador de políticas globais, deixando à sociedade civil a execução direta das ações de educação profissional. Ele deve ser o articulador e mobilizador de uma rede de educação profissional, que a conceba de forma ampliada e renovada [...] Tais habilidades devem ser definidas em função do perfil da clientela e da demanda do mercado de trabalho (TARTUCE, 2009, p. 7),

Desta forma, frente ao contexto de flexibilização dos processos de trabalho com a exigência de novas qualificações, o PLANFOR assumia a necessidade de dotar o trabalhador com um novo perfil de qualificação voltado para um “saber-ser”, mais do que a um “saber-fazer”. Percebe-se, portanto, que a educação profissional implementada baseou-se nas noções de empregabilidade e competência.

[...] a empregabilidade tem sido assimilada como a condição do trabalhador de se manter empregado ou auto-empregado num mercado de trabalho instável. A competência, por sua vez, associa-se à conjugação dos diversos saberes mobilizados pelo indivíduo (saber, saber-fazer e saber-ser) na realização de uma atividade. Ela faz apelo não somente aos seus



conhecimentos formais, mas à toda gama de aprendizagens interiorizadas nas experiências vividas, que constituiriam sua própria subjetividade. Empregabilidade e competência se associam mutuamente (RAMOS, 2001, p. 2).

Desta forma, a noção de empregabilidade vincula-se ao discurso governamental sob a perspectiva de amenizar o problema do desemprego. De acordo com os dados apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, constata-se que entre 1995 e 2001 o PLANFOR atendeu em torno de 15,3 milhões de trabalhadores com programas de qualificação. Durante esse período houve um crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, de R\$ 28 milhões no ano de 1995 para R\$ 493 milhões no ano de 2001. Por outro lado, a carga horária média dos cursos passou de 150 horas para 60 horas, Esse fato nos aponta um primeiro indício da perda de qualidade dos cursos ofertados. Já em 2002 houve uma queda no volume de recursos inicialmente previstos para o PLANFOR (R\$ 302 milhões), mas que por motivos de contingenciamento foram reduzidos para apenas R\$ 153 milhões. Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, o orçamento da União para 2003 destinou apenas R\$ 186 milhões para a qualificação profissional (BRASIL, 2003a, p. 18).

De acordo com os dados da Tabela 2 indicam que, em 1995, o total de treinados do PLANFOR representava 5% da PEA, enquanto que em 2001 o percentual contemplou 17% da PEA. Entre os anos de 1997 a 2001 o total de municípios atendidos pelo PLANFOR era de 2.487 e chegou a 4.442 mil, em 2001<sup>24</sup>. Por outro lado, o número de municípios mais pobres, ou seja, aqueles que foram selecionados pelo Programa Comunidade Solidária<sup>25</sup> do governo federal constituiu-se em 629 municípios atendidos no ano de 1997 para um total de 1.035 no ano de 2001. O Sistema de Informações Gerenciais sobre as Ações de Emprego - SIGAE não apresentou os dados referentes ao número de municípios atendidos nos anos de 1995 e 1996 (MANFREDI apud PEIXOTO, 2008, p. 74).

---

<sup>24</sup> Em 1997, o total de municípios existentes no país era de 5.507, chegando a 5.547 municípios em 2001

<sup>25</sup> O Programa Comunidade Solidária criado no governo FHC, em 1995, dizia ter como objetivo promover a participação cidadã e novas formas de inserção da Sociedade Civil nas ações desenvolvidas pelo Estado, no intuito estabelecer uma estratégia alternativa para a luta contra a pobreza, já que o Estado sozinho não é capaz de subsidiar essas ações.

**Tabela 2 - Total de treinados nos anos 1995 a 2001 – PLANFOR/FAT e REP**

Ano	PLANFOR/FAT		REP		Total	
	Treinados (milhões)	% da PEA	Treinados (milhões)	% da PEA	Treinados (milhões)	% da PEA
1995	0,1	-	3,4	5	3,5	5
1996	1,2	2	3,9	5	5,1	7
1997	2	3	4,5	6	6,5	9
1998	2,3	3	5	7	7,3	10
1999	2,7	3	7,7	9	10,4	12
2000	3,4	4	8,1	10	11,5	14
2001	3,6	5	9	12	12,6	17

Fonte: Manfredi, 2002 apud PEIXOTO, 2008, p. 74

Segundo Guilhon, no período de 1997 a 2000, tanto o “Sistema S” quanto outras “organizações dos empresários” ampliaram a sua participação nas ações de qualificação no referido período. Em 1997 já representavam juntos, 35% dos treinados e 38% dos recursos, enquanto que em 2000 somavam 51% dos treinados e 53% dos investimentos. Em contrapartida, as universidades, faculdades, fundações e institutos de ensino superior, ainda que tenham representado em 1997 e 1998 45% dos treinados e 41% e 40% dos investimentos, respectivamente, a partir do ano de 1999 houve uma diminuição nessa participação. Em 2000, o número de treinados por essas instituições representava o percentual de 14% e de investimentos em torno de 13%. Isso demonstrou um movimento inverso ao que foi apresentado pelas entidades representativas dos trabalhadores e as organizações patronais, à medida que esses segmentos tiveram sua participação diminuída (GUILHON, 2005, p. 181).

As mudanças promovidas pelo PLANFOR deram ênfase aos indicadores econômicos relacionados à esfera do trabalho (condições de ocupação e renda dos egressos) e não aos elementos de formação, presentes no plano. Ou seja, mesmo possibilitando mudanças no aprendizado dos alunos, os cursos ofertados pelo PLANFOR não são validados se não promoverem a inserção no mercado de trabalho: os “baixos índices de inserção profissional (...) possibilita[m] inferir que os programas de capacitação profissional e, por conseguinte, a empregabilidade, por si só, não geram emprego, mas sim, quando muito, podem contribuir para elevar a auto-estima dos treinandos” (SALES, 2006). Desta forma, a maior crítica refere-se à falta de preocupação com uma formação de qualidade que possa preparar o cidadão para a inclusão no mercado de trabalho formal, muito em razão da curta duração dos cursos, uma vez que esta não propicia a integração entre as diferentes habilidades requeridas para o novo perfil do trabalhador (TARTUCE, 2009, p. 14).

Nesse sentido, Batista afirma que, além do quesito “curta duração”, as metodologias de ensino são pouco inovadoras, com conteúdo e métodos muito genéricos e pouco aplicáveis à realidade dos alunos. O autor demonstra que, dos cursos considerados pelo MTb como experiências inovadoras, 75% consistiam em “cursos de alfabetização para jovens e adultos, cursos voltados para cidadania e direitos humanos, para a geração alternativa de renda, associativismo, cooperativismo, micro-empendedorismo” e “apenas 25% estavam voltados para qualificação/requalificação de trabalhadores com possibilidades de contratação posterior pelo mercado formal de trabalho” (BATISTA, 2002, p.171). A realização de cursos de curta duração foi a tônica da orientação, expressa desde as concepções mais gerais até as questões mais particulares, por exemplo, como se portar no local de trabalho, como controlar as emoções, como se apresentar em uma entrevista, como elaborar um *curriculum*, em síntese, como se vender (CASTIONI, 2002, p.241).

Desta forma, Tartuce afirma que, “[...] embora o ideário capitalista deixe claro que uma boa educação profissional requer uma sólida formação básica, o PLANFOR acentua a dualidade estrutural entre ensino básico e profissional e reforça a subalternidade das classes populares [...]”, já que a elas é reservado o aprendizado de profissões inferiores. Assim, o perfil do público alvo do PLANFOR tornou-se conflitante com os requisitos do mercado de trabalho, uma vez que o plano destina seus cursos, preferencialmente, ao público de baixa escolaridade e as empresas exigem o ensino médio completo como critério de recrutamento e seleção” (TARTUCE, 2009, p. 16).

Portanto, é difícil acreditar que uma educação profissional de nível básico possa propiciar uma formação integral do educando. Embora os documentos que cercam o PLANFOR demonstrem o desejo de que a educação profissional não seja substituta da escolarização básica, na prática há “a expectativa de que a educação profissional implementada pelas entidades profissionalizantes seja um complemento e um estímulo para a suplência de educação básica” (FIDALGO; MACHADO, 2000, p. 97 apud VENTURA, 2001, p. 112), o que confirma seu caráter compensatório.

Nesse contexto, o PLANFOR moutrou-se submisso aos interesses do mercado ao não promover um trabalho educativo para a transformação das condições de vida dos indivíduos. Desse modo, se o PLANFOR foi concebido para os trabalhadores aumentarem suas chances de inserção em um mercado de trabalho em constante mutação e para dar ao Brasil condições de competir no comércio internacional, ele também foi elaborado para combater o

desemprego e a exclusão, sob o argumento de que uma das causas desses fenômenos residia na baixa qualificação da PEA brasileira, cuja média de escolaridade girava em torno de quatro anos. Sobre esse aspecto, destaca-se a influência e o efeito simbólico das noções de “empregabilidade” e “competência”, que, tendo como referencial o indivíduo, são vistas como conceitos ideológicos que têm por objetivo disseminar “a ilusão de que o desemprego é consequência da baixa escolaridade e desqualificação dos indivíduos” (BATISTA, 2002, p. 8).

Nesse sentido, a educação passou a ser vista como um instrumento de distribuição de renda com a finalidade de aumentar a produtividade. Essa ideia é resgatada pela noção de empregabilidade descrita anteriormente, em que é defendida a ideia de que, por meio de investimentos na educação o indivíduo se tornaria mais atrativo para ocupar um lugar no mercado de trabalho. Nas palavras de Oliveira:

É a velha noção de acumulação primitiva tão criticada por Marx na sua grande obra O Capital. Trata-se da justificativa moral da desigualdade social, a partir de uma falsa noção de igualdade formal. O que no passado era colocado como imperativo para a mobilidade social, hoje é resgatado como única possibilidade de empregabilidade. Se outrora o que estava em disputa era um trânsito na estrutura social, no presente trata-se da inclusão nessa estrutura (OLIVEIRA, 2000, p.224).

Inserido na ideia de fatalidade do trabalhador, excluído em decorrência do desenvolvimento, o PLANFOR cria expectativas que não se realizariam, tornando-se mantenedor da condição de informalidade. A reintegração significaria sua manutenção no mercado de trabalho precarizado, por meio da prática de políticas nacionais de qualificação e trabalho e pela necessidade de recuperar a natureza pública da educação profissional (porém não estatal) de parceria entre estado e sociedade e entre trabalhadores e empresários. "O conceito de sistema público não estatal produz um encobrimento do real sentido destas políticas [...]. Sob o rótulo das parcerias, o Estado compunha uma rede de interesses, constituindo um poderoso mercado" (FIDALGO, 1999, p.171). Segundo o governo, a criação de parcerias, convênios e contratos de cooperação técnica com entidades, em nível nacional e regional, podem contribuir para a nova institucionalização da educação profissional no país (BRASIL, 1998a, p. 49). De acordo com Neves, sob as denominações de melhoria da qualidade de ensino, de busca de parcerias e de flexibilização do ensino escolar, a política educacional neoliberal vai modificando o sistema educacional brasileiro e aprofundando a dicotomia entre educação para as massas e educação para as elites (NEVES, 1997, p. 102).

Na opinião de Pochmann, os impactos da precarização das condições de funcionamento do mercado de trabalho não pode ser contido somente pela melhoria educacional. Assumir esta postura como solução acaba por gerar desperdício e desgaste de habilidades educacionais em atividades precárias e de baixa qualidade. Ainda segundo o autor, a elevação do nível de escolaridade assegura, na melhor das hipóteses, uma renda maior que nos estratos educacionais inferiores, não garantindo o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização das condições de trabalho (POCHMANN, 2002, p. 153). Dentro desta perspectiva, a Teoria do Capital Humano mostra-se incoerente, uma vez que a elevação dos níveis de escolaridade, em um cenário de estagnação econômica e baixos investimentos, mostra-se insuficiente para potencializar a geração de trabalho.

No decorrer da década de 1990, a condição do emprego não foi superada, e cada vez mais pessoas escolarizadas também sofrem da falta de emprego. Pode-se afirmar que há, na realidade concreta, uma diminuição da importância da escola como canal de mobilidade social ascendente; em contrapartida, domina o fetiche da escolarização como passaporte para conseguir um emprego. O que se pode inferir desse contexto tomado pelo déficit de emprego é que, com o aumento da competitividade, a certificação tornou-se importante porque é um instrumento de negociação entre o capital e o trabalho (FERREIRA, 2006, p.133).

Ou seja, a obtenção de certificados de cursos da educação regular e de cursos de qualificação profissional em nível básico, como os cursos oferecidos pelo PLANFOR, passa a ser critério determinante para alcançar a condição de empregabilidade desejada pelo mercado. Para tanto, seria necessário a articulação das habilidades básicas, específicas e de gestão de maneira a ensejar uma formação profissional mais abrangente, capaz de superar a tradicional dicotomia entre educação básica e educação profissional. Nesse sentido, cabe questionar o alcance das ações de qualificação do PLANFOR frente a essa dualidade e que foi, inclusive, reforçada pela reforma educacional do ensino médio e profissional nos anos noventa.

De fato, além de o PLANFOR estar inscrito em um contexto desfavorável à superação dessa dualidade, a própria natureza de seus cursos (caracterizados pela curta duração e pela falta de articulação com o sistema de ensino) impediria que essa por si fosse capaz de sanar os graves problemas educacionais herdados do passado, expressos no elevado índice de analfabetismo, no baixo nível de escolaridade da PEA brasileira e na dicotomia entre trabalho manual e trabalho intelectual que remonta ao período da colonização (LIMA, 2004, p. 124).

Esse contexto nos leva a admitir a existência de contradições no âmbito do PLANFOR, principalmente no que tange ao distanciamento entre as intenções do plano e as

possibilidades de sua realização, o que o torna incapaz de operar mudanças efetivas e capazes de romper a dominação do capital sobre o trabalho. Como enfatiza Castioni, o PLANFOR foi um programa de qualificação profissional para o atendimento em massa de trabalhadores, que comportando um conjunto muito variado de opções, não conseguiu alcançar o principal objetivo a que se propôs, que era a articulação da qualificação profissional ao sistema educacional, o que elevaria a escolaridade destes trabalhadores (CASTIONI, 2013, p. 29). Desta forma, o PLANFOR assumiu um caráter meramente passivo, compensatório e assistencialista, em que o foco da qualificação profissional volta-se para a individualização do processo.

Apesar disso, não é possível negar a importância do PLANFOR e do processo de qualificação para a formação da mão de obra. Reforça-se, portanto, a necessidade de um maior número de políticas de formação e reciclagem profissional no objetivo de prover os trabalhadores das qualificações necessárias para ingressarem ou reingressarem no mercado de trabalho, sob o risco de afirmar o predomínio de um padrão de reestruturação produtiva focado no trabalho desqualificado.

Recentemente, diversos programas de governo têm reafirmado a integração da educação básica com a profissional, mas resta saber como isso tem ocorrido na prática. Surge, portanto, a necessidade de discutir as bases teóricas em que foram instituídos o Plano Nacional de Qualificação - PNQ e, principalmente, o PRONATEC, como exemplo mais recente de política de qualificação profissional do governo federal, a fim de se obter uma análise mais precisa acerca da continuidade do argumento da empregabilidade.

#### **4.2 Plano Nacional de Qualificação - PNQ**

Sob a constatação de que o país estaria vivenciando uma crise da qualificação profissional, que precisaria ser revista e relançada sobre novas bases, em julho de 2003 o governo Lula lançou o Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional (2003-2007) que integra o Plano Plurianual - PPA, baseado em um modelo de desenvolvimento de longo prazo e destinado a conceber a qualificação profissional como elemento constitutivo do processo de desenvolvimento. Como parte desse programa, o Plano Nacional de Qualificação - PNQ foi criado para promover a inclusão social, tendo como base a articulação entre qualificação profissional, as demais políticas públicas de geração de trabalho e renda e um processo de gestão participativa dos recursos e ações dirigidos para este fim, envolvendo os atores sociais (governo, empresário e trabalhadores) vinculados por essas políticas. Para tanto,

o PNQ buscou uma articulação entre as ações de Políticas Públicas de Emprego – Intermediação de Mão-de-Obra, PROGER, Seguro-Desemprego – no intuito de verdadeiramente tornar esse processo inclusivo para aqueles que buscam uma forma de trabalho ou renda, um modo exercer o papel de cidadãos (BRASIL, 2003a).

Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, ao final do período de vigência do PLANFOR, tornaram-se necessárias profundas mudanças em razão da baixa qualidade dos cursos promovidos e baixa efetividade social das ações do PLANFOR. O PNQ surge a partir de uma avaliação realizada pelo MTE durante os primeiros meses do governo Lula, que revelou diversas lacunas, limitações e inadequações do PLANFOR, entre as quais destacam-se:

[...] pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.); desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação; fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação; baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros; ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral; fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR (BRASIL, 2003a, p. 19).

Nesse contexto, o PNQ estruturou-se segundo o desafio de propiciar a participação de diferentes atores sociais no desenvolvimento das políticas públicas, na gestão participativa e no controle social, a partir do fortalecimento do CODEFAT e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, visando superar a condição de política compensatória e, assim, ajustar-se às diretrizes das políticas nacional, regional, estadual e local, como uma forma de construção social (FURTADO, 2014, p. 121).

Dessa forma, o ano de 2003 caracterizou-se por um período de transição das ações desenvolvidas no PLANFOR para a implementação do PNQ, a partir de 2004. Dentre os principais aspectos desse período de transição o MTE aponta que os cursos foram organizados segundo uma carga horária média de 160 horas, com meta de no mínimo 75% de encaminhamento ao mercado de trabalho e de no mínimo 50% de encaminhamento à educação

de jovens e adultos, desenvolvimento de ações de orientação vocacional e profissional no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE. Os recursos destinados às ações de qualificação social e profissional no ano de 2003 foram distribuídos sob orientação de no mínimo 70% aos estados, até 10% para os Arranjos Institucionais Municipais e até 20% aos Projetos Especiais de Qualificação (BRASIL, 2003a, p. 52).

Segundo a Resolução nº 333/2003 do CODEFAT, o PNQ possuía como objetivo geral contribuir para a promoção da integração das políticas e para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, além de promover, gradativamente, a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação. A partir disso, o PNQ traça como objetivos específicos: a formação integral dos trabalhadores; o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente; a geração de trabalho e de renda para redução das taxas de desemprego e subemprego; a diminuição da vulnerabilidade das populações; o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho; a elevação da produtividade e o aumento da competitividade e a consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação. (BRASIL, 2003b, p. 6).

A partir desses objetivos fica mais evidente a relação que o plano estabelece entre qualificação e acesso ao mercado de trabalho, unindo de forma linear trabalho, educação e desenvolvimento. Essa relação se reveste de um forte caráter ideológico ao não explicitar as reais condições do mercado de trabalho na atual fase do capitalismo, caracterizado pelo desemprego estrutural em massa e pelas relações de trabalho cada vez mais precarizadas (TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 15).

Como instrumento para assegurar a qualidade pedagógica das atividades de qualificação ofertadas no âmbito do PNQ, os projetos devem obrigatoriamente observar que o mínimo de 75% de ações formativas, denominadas cursos, não poderá ter carga horária inferior a 40 horas; até 25% de ações formativas, denominadas seminários, oficinas, laboratórios e outras modalidades, não poderá ter duração inferior a 16 horas; e ao considerar o conjunto das ações formativas, a média não poderá ser inferior a duzentas horas (BRASIL, 2003a, p. 32).

A Resolução nº 333/03 do CODEFAT determina ainda que as ações do PNQ sejam direcionadas, prioritariamente, para a população que tenha sido alvo de processos de exclusão e discriminação social. Portanto, o público-alvo do PNQ é formado por trabalhadores desempregados que possuem cadastro no SINE e/ou beneficiários de outras Políticas Públicas



de Trabalho e Renda, assalariados empregados ou desempregados, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais, trabalhadores em atividades sujeitas à instabilidade por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que interfiram na ocupação e fluxo de renda (BRASIL, 2003b, p. 14). A focalização na oferta de políticas sociais, traço constituinte do neoliberalismo, desobriga o Estado do fornecimento de políticas públicas universais e se revestem de um caráter compensatório e assistencialista.

Admite-se ainda como público-alvo, os trabalhadores autônomos, cooperativados, associativos ou autogestionados, os trabalhadores domésticos, trabalhadores em empresas que sofreram os processos de modernização tecnológica e/ou privatização, além dos beneficiários de políticas de inclusão social. Também são considerados como público-alvo, os egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas, bem como os trabalhadores que foram libertados de regime de trabalho degradante/escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil. O acesso prioritário às ações do programa destina-se, também, aos desempregados de longa duração, aos negros e afro-descendentes, aos índio-descendentes, às mulheres, aos jovens, aos portadores de necessidades especiais, em particular os portadores de deficiência, pessoas com mais de 40 anos, entre outros (BRASIL, 2003b, p. 15).

Os indicadores de desempenho do PNQ, relativos aos anos de 2003 e 2004, demonstram que o plano conseguiu melhorar seus índices de efetividade social, com relação ao PLANFOR, sobretudo com relação ao atendimento à “população vulnerável”, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3 - Brasil: Efetividade Social e cobertura relativa do grupo específico da população vulnerável**

Grupos vulneráveis específicos	PLANFOR	PNQ		
	2002	2003	2004	Meta
Mulheres	139,3%	131,6%	139,3%	120,0%
Pretos, pardos, indígenas	105,0%	122,4%	119,0%	150,0%
Baixa escolaridade	88,4%	89,7%	88,6%	100,0%
Jovens	165,7%	185,0%	210,0%	150,0%

Fonte: TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 19. (Elaboração própria)

Quanto à sua abrangência, a Tabela 4 apresenta a evolução dos números de inscritos nos cursos do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional nas regiões brasileiras durante o período 2003-2010.

**Tabela 4 - Evolução do número de inscritos nos cursos do PNQ - Brasil e Regiões - 2003-2010**  
(Em números absolutos)

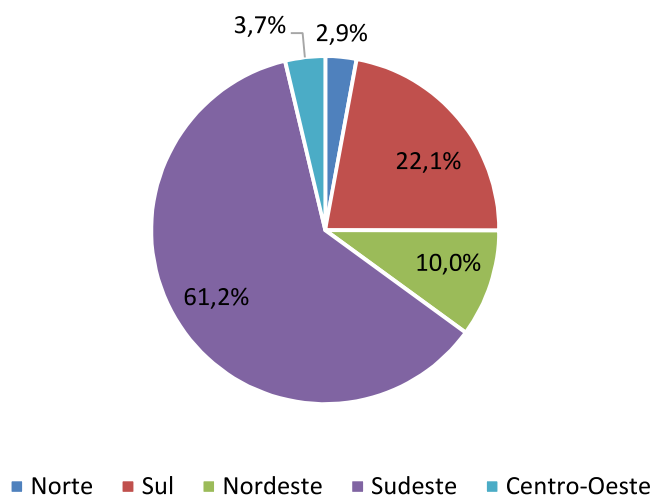
Brasil e Regiões	Ano							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	6.177	12.656	9.915	9.169	10.885	11.519	8.203	8.490
Nordeste	37.334	53.891	47.529	51.005	30.951	36.522	31.922	49.058
Sudeste	31.190	46.646	47.928	66.206	31.974	28.876	56.030	90.605
Sul	7.551	20.929	19.808	19.519	13.296	15.139	11.440	14.321
Centro-Oeste	6.024	10.904	11.388	11.988	6.014	10.048	7.479	19.241
<b>Brasil</b>	<b>88.276</b>	<b>145.026</b>	<b>136.568</b>	<b>157.887</b>	<b>93.120</b>	<b>102.104</b>	<b>115.074</b>	<b>181.715</b>

Fonte: DIEESE, 2011 (Elaboração nossa).

Com relação ao atendimento a trabalhadores sem ocupação, este percentual passou de 66% no PLANFOR 2002, para 71,7% no PNQ 2004. Em 2004, o PNQ atendeu 39,3% a mais de mulheres que a participação desse grupo na PEA, embora a meta fosse superar em 20%. Com relação à etnia, os índices ficaram abaixo da meta de 50% acima da participação na PEA, mas ainda assim superaram em 19%. Os jovens tem sido o grande público do plano em 2004, com uma cobertura que corresponde ao dobro da participação desse grupo na PEA brasileira. Com relação à população de baixa escolaridade, o PNQ não conseguiu alcançar a meta de atender a um percentual relativo à participação desse grupo na PEA (TOLEDO; RUMMERT, 2009, p. 19).

Em relação à Educação Profissional de nível médio, dados de 2005 indicaram que de um total de 747,9 mil matrículas, 61,2% concentravam-se na região Sudeste e 22,1% na região Sul. A região Norte respondia por apenas 2,9%, o Centro-Oeste por 3,7% e o Nordeste por 10%, conforme dados distribuídos no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Distribuição do número de matrículas em educação profissional de nível médio por Região – Brasil - 2005 (em %)**



Fonte: DIEESE, 2007 (Elaboração nossa).

Quanto ao trabalho dos egressos, antes e depois do curso, os dados da Tabela 5 apontam que, antes da realização do curso, aproximadamente 40% dos egressos estavam desempregados ou nunca haviam tido ocupação remunerada. Dessa forma, se os aposentados e as pessoas que exercem atividades do lar forem somados a essa porcentagem, verificamos que mais de 50% dos egressos já possuíam alguma ocupação antes mesmo de fazer o curso. Logo, se esses dados forem comparados com a situação de trabalho dos egressos, observam-se resultados positivos sobre a sua situação de emprego, após a realização dos cursos. Entretanto, não é possível atribuir essas alterações exclusivamente ao curso em si, uma vez que a situação de emprego e desemprego possui uma série de outros fatores de ordem macroeconômicos, que não a qualificação profissional propriamente dita.

**Tabela 5 - Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso**  
(Continua)

Situação de trabalho	Antes		Depois	
	Nº	%	Nº	%
Desempregado	520	26,99	310	16,14
Nunca teve ocupação remunerada	244	12,66	112	5,81
Empregado com carteira assinada	202	10,50	374	19,47
Autônomo/Conta própria	186	9,66	190	9,89
Bico/Trabalho eventual	176	9,13	208	10,82
Empregado sem carteira assinada	150	7,80	250	13,05
Trabalhador em atividade familiar - subsistência	125	6,47	89	4,65
Atividade do lar	106	5,49	77	4,04

**Tabela 5 - Distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois do curso.**  
(Conclusão)

Situação de trabalho	Antes		Depois	
	Nº	%	Nº	%
Funcionário público	88	4,56	132	6,88
Trabalhador em atividade familiar com renda individual	51	2,62	58	3,02
Outro	38	1,95	61	3,18
Aposentado	26	1,33	29	1,51
Militar	8	0,40	5	0,28
Empregador	5	0,27	12	0,62
Cooperativado/Economia solidária	3	0,18	13	0,66
<b>Total</b>	<b>1928</b>	<b>100</b>	<b>1920</b>	<b>100</b>

Fonte: PEIXOTO, 2008, p. 92 (Elaboração própria).

De modo geral, constata-se que as propostas do PNQ não mudaram de forma substancial aquilo que foi proposto pelo PLANFOR. O tema flexibilidade encontra-se presente nos dois planos, decorrente das constantes transformações no mercado de trabalho. Nota-se que a flexibilidade também se apresenta no aspecto curricular e, principalmente, na gestão de ambos os planos, à medida que permitiram um maior grau de participação de atores dos âmbitos estadual e local em sua elaboração. Este modelo de gestão confere às instâncias regionais e locais flexibilidade para definir os cursos, os conteúdos, as cargas horárias e as metodologias, em atendimento às demandas do mercado de trabalho (PEIXOTO, 2008, p. 96).

Quanto aos objetivos propostos, tanto o PLANFOR quanto o PNQ incorporaram a exclusão social como um dos elementos centrais de suas políticas. Nesse sentido, apontam que as ações de qualificação devem ser direcionadas aos segmentos considerados vulneráveis, os quais possuem prioridade de acesso. Logo, para fins de aplicação de recursos do FAT, o público-alvo em ambos os planos são basicamente os mesmos. De acordo com a Resolução 258/2000, as ações devem ser destinadas à

- I - pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro desemprego e candidatas a primeiro emprego;
- II - pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
- III - pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros);
- IV - pessoas que trabalham em condição autônoma por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda (BRASIL, 2000, p. 4).

Já a Resolução 333/2003, que trata do PNQ, tem suas ações direcionadas aos

- I - trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária;
- II - trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;
- III - pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; [...]
- V - trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; (BRASIL, 2003b, p. 13).

Portanto, segundo as diretrizes acima, observa-se que o atendimento preferencial das duas políticas refere-se aos setores da população em desvantagem social, historicamente excluídos das alternativas de formação profissional tradicional. Assim, as qualificações desenvolvidas, de um modo geral, são destinadas ao trabalho precarizado ou para o setor informal da economia (PEIXOTO, 2008, p. 98).

No que se refere ao repasse de recursos públicos para a realização de ações de educação profissional pelo setor privado, tanto o PLANFOR quanto o PNQ atuaram como mecanismos de privatização dos recursos do FAT. Para Rummert, a educação profissional está submetida aos interesses restritos do mercado. Segundo o autor,

[...] não é desprovido de sentido supor que o MEC, coadunado com os parâmetros da atual ordem estabelecida pelo sistema do capital, executa um duplo movimento de terceirização em que, por um lado, terceiriza instituições de diferentes tipos, transferindo recursos públicos para que executem trabalho educativo (que deveria ser de responsabilidade estrita do Ministério) junto aos jovens da classe trabalhadora e, por outro, sendo terceirizado pelo empresariado, para gerenciar uma ação educativa que atende a seus interesses imediatos, em relação à força de trabalho, e mediatos, no que tange a iniciativas que concorram para a manutenção de sua hegemonia (RUMMERT apud PEIXOTO, 2008, p. 110).

Diante desse cenário, depreende-se que a concepção de educação integral e de qualidade é reduzida ao treinamento, relegando ao Estado o papel de financiador dos interesses empresariais. Afinal, a manutenção da subordinação da educação profissional à lógica do sistema capitalista requer trabalhadores “treinados” para as necessidades imediatas do mercado

de trabalho. Todas essas questões demonstram as contradições de ambos os planos no que se refere ao distanciamento entre intenção e prática. Segundo Castioni, as ações realizadas pelo PNQ repetiram os mesmos problemas vivenciados pelo PLANFOR, acarretando o não cumprimento do que determina a Lei do FAT, pois

Os trabalhadores acumularam por essa lógica uma infinidade de cursos e de nomenclatura que não os ajudam a melhorar suas condições para se inserirem no mercado de trabalho. Mesmo a ampliação da carga horária dos cursos, que passaram da média de 40 horas no PLANFOR para algo em torno de 180 a 200 horas no PNQ, não conseguiu romper com a pulverização e não perseguiu um arco ocupacional passível de certificação. Há uma dissociação entre as políticas de educação e de trabalho e as ações voltadas para esse público competem entre si, estando espalhadas em mais de uma dezena de Ministérios. (CASTIONI, 2013, p. 31).

Desta forma, a análise das diretrizes do PLANFOR e do PNQ apontam mais similaridades do que divergências entre os Planos. No entanto, é importante ainda destacar que ao instituir o PNQ com a intenção de criar um novo modelo de desenvolvimento, baseado no crescimento sustentável e na inclusão, o governo criou uma contradição básica, ao manter os mesmos padrões e a mesma lógica do PLANFOR, gerando um quadro inverso. Nesse contexto, o PNQ, não tem operado mudanças significativas em todas as dimensões da qualificação como era a proposta do MTE. Na realidade, o PNQ reedita o PLANFOR, uma vez que sustenta-se nas mesmas bases institucionais e operacionais do plano anterior.

#### **4.3 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC**

Em 2011, a qualificação profissional passou à responsabilidade do Ministério da Educação. Tal mudança culminou na criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, através da Lei 12.513 de 2011, para expandir, democratizar e interiorizar a oferta de cursos na área de educação profissional tecnológica, de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, presencial e a distância, no Brasil. Além destas, o PRONATEC possui como objetivos:

Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011, p. 01).

Segundo o Ministério da Educação, para que a integração entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio constitua-se em uma política pública educacional, é necessário que as ações realizadas assumam uma amplitude nacional (INEP, 2012, p. 27). Em regime de parcerias<sup>26</sup>, o PRONATEC possibilitaria ensino técnico integrado com professores efetivos para atuar nos diversos cursos, Formação Inicial e Continuada (FIC), bem como para o corpo técnico-administrativo e equipe gestora, além de possuir infraestrutura adequada aos cursos que pretende oferecer. A Rede Federal de Educação Profissional tem como proposta promover educação de qualidade nos âmbitos técnico e tecnológico para jovens e trabalhadores. O PRONATEC, por sua vez, objetiva oferecer cursos de educação profissional técnica em nível médio, além de cursos de formação inicial continuada. Por envolverem dois fundamentos da vida em sociedade, a educação e o trabalho, o sucesso do programa significaria também o desenvolvimento econômico e social (LIRA, 2016, p. 39).

A proposta do PRONATEC, de acordo com o governo, é ampliar a formação profissional, oportunizando aos jovens trabalhadores e beneficiários dos programas de transferência de renda a formação profissional. Mostra-se clara a proposta do PRONATEC de focar o emprego, a empregabilidade e, por consequência, a qualificação profissional:

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional; III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades: a) Bolsa-Formação Estudante; e b) Bolsa-Formação Trabalhador; V - financiamento da educação profissional e tecnológica; VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego (BRASIL, 2011, p. 02).

Nessa perspectiva, estão previstos cinco iniciativas e subprogramas de diferentes modalidades para atingir os objetivos do programa: Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; Programa Brasil Profissionalizado; Expansão da Rede Federal de

---

<sup>26</sup> No Brasil, além das parcerias internacionais na captação de recursos, temos também a parceria com o capital privado, mediante, por exemplo, a Parceria Público-Privada (PPP's), regulada pela lei 11.079/2004. Essa parceria possui dois tipos de modalidades: a chamada patrocinada e a administrativa. As PPP's, na modalidade concessão patrocinada, são uma concessão de serviços em que há patrocínio público à iniciativa privada. Já as PPP's, na modalidade administrativa, o parceiro privado será remunerado unicamente pelos recursos públicos orçamentários, após a Geralmente os investimentos privados são financiados via BNDES (tesouro nacional) a juros baixos.

Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Rede e-Tec Brasil. Além dessas iniciativas, foi criada a Bolsa Formação, regulamentada pela Portaria MEC nº 817, de 13 de agosto de 2015 (BRASIL, 2017a, p. 05), que consiste na oferta gratuita de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada, presenciais, de no mínimo 160 horas, custeados com recursos repassados pelo MEC às instituições públicas de educação profissional e tecnológica, aos serviços nacionais de aprendizagem e às instituições privadas de ensino superior e de educação profissional devidamente habilitadas pelo MEC para a oferta desses cursos (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 27).

Além dos subprogramas citados, existem as modalidades ou recortes de beneficiários do PRONATEC, divididos em: PRONATEC Copa do Mundo, em parceria com o Ministério do Turismo; PRONATEC Seguro Desemprego, parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego; PRONATEC Brasil Sem Miséria<sup>24</sup>, parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; PRONATEC Bolsa - Formação Estudante (Ministério da Educação); PRONATEC Bolsa - Formação Trabalhador (Ministério da Educação); PRONATEC Financiamento da Educação profissional e Tecnológica (Ministério da Educação) e; PRONATEC Brasil Maior, parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Ligada à Bolsa-Formação-Trabalhador, estão os cursos de Formação Inicial e Continuada - FIC, com duração mínima de 160 horas. Os cursos FIC têm como proposta capacitar e qualificar o trabalhador para a inserção do cidadão no mundo do trabalho. Nesse contexto, o “Pronatec atendeu 7,3 milhões [...]” de usuários (BRASIL, 2014a), entretanto, não fica claro o que vem a ser “atender” já que o mesmo contempla diversas ações que vão desde a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnologia, com abertura de novos Institutos de Educação e *campi*, até oferta de vagas em cursos via Bolsa-Formação. Entre todas as iniciativas, foram investidos cerca de 15 bilhões de reais, conforme Tabela 6:

**Tabela 6 - Investimento no PRONATEC - Brasil - 2011-2015**

<b>Iniciativa</b>	<b>Investimento no período</b>	<b>%</b>
Bolsa Formação	8.284.725.453,81	54,9%
Expansão e reestruturação da rede federal	5.199.892.371,84	34,5%
Rede e-Tec	556.567.615,83	3,7%
Brasil Profissionalizado	1.049.931.687,80	7,0%
<b>Total</b>	<b>15.091.117.129,28</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL, 2008. (Elaboração própria).



A Bolsa-Formação é a iniciativa de maior impacto na implantação e no orçamento do PRONATEC, com 54,9% das matrículas realizadas. Ela reúne, em sistema de parcerias, todas as instituições de educação profissional participantes do PRONATEC (institutos federais, universidades federais e estaduais, redes estaduais e distrital de educação profissional, Senai, Senac, Senat, Senar e fundações públicas mantenedoras de escolas que ofertam cursos técnicos) e cerca de 15 ministérios e todas secretarias estaduais e distrital de educação, que desempenham o papel de parceiros demandantes de vagas em cursos do PRONATEC (FERES, 2015).

Nesse contexto, foram ofertados 158 cursos técnicos e 638 cursos FIC, entre outubro de 2011 e maio de 2014, distribuídos em 12 eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança e Turismo, Hospitalidade e Lazer. Nesse período ocorreu uma predominância de cursos do eixo Gestão e Negócios e Controle e Processos Industriais, tanto nos cursos FIC quanto nos cursos técnicos. Em relação ao eixo tecnológico, a maior procura se deu pelo curso de Gestão e Negócios com 27,1% das matrículas, seguido de Controle e Processos Industriais (13,2%) e Turismo, Hospitalidade e Lazer (10,6%) (BRASIL, 2015, p. 7).

Com base na característica dos cursos, constata-se que a oferta destes busca amenizar o déficit educacional dos trabalhadores e determinar que a formação dos trabalhadores esteja vinculada à incorporação do trabalho simples para o exercício de atividades laborais que demandam conhecimentos de menor complexidade. Conforme destacado por Marx, o trabalho humano “[...] é dispêndio da força de trabalho simples que em média toda pessoa comum, sem desenvolvimento especial, possui em seu organismo físico” (MARX, 1996a, p. 173). Nesse sentido, o autor ainda acrescenta que:

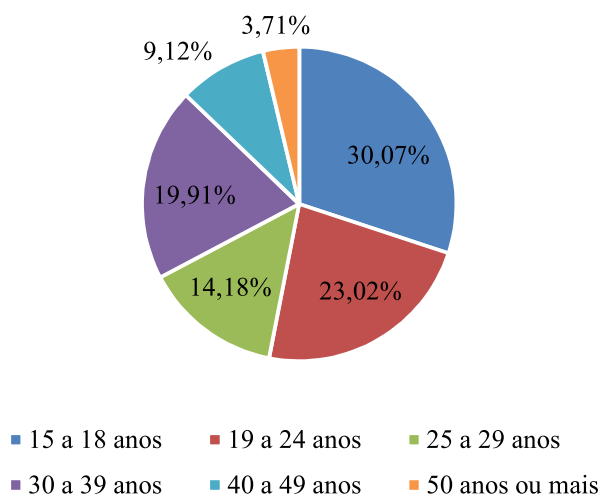
Trabalho mais complexo vale apenas como trabalho simples *potenciado* ou, antes, *multiplicado*, de maneira que um pequeno *quantum* de trabalho complexo é igual a um grande *quantum* de trabalho simples. Que essa redução ocorre constantemente, mostra-o a experiência. Uma mercadoria pode ser o produto do trabalho mais complexo, seu *valor* a equipara ao produto do trabalho simples e, por isso, ele mesmo representa determinado *quantum* de trabalho simples (MARX, 1996a, p. 173).

A diversidade de cursos ofertados potencializa, também, a falsa ideia de que há relação entre o aumento da escolaridade do indivíduo e a obtenção de emprego. Se o atual

sistema de produção capitalista, em sua atual fase de acumulação, não consegue gerar emprego para todos, como a instituição escolar conseguirá promover? Essa dualidade cria a fantasia da inclusão social e democratização do acesso à educação de qualidade a todas as classes. Entretanto, a democratização da escola pública tem ocorrido somente pela ampliação quantitativa de escolas e pela obtenção da certificação, “obscurecem assim, cada vez mais, o fato de que não há, efetivamente, ações destinadas à elevação igualitária do nível educacional da classe trabalhadora em sua totalidade” (RUMMERT; ALGEBAIL; VENTURA, 2012, p. 39).

Nesse contexto, é relevante destacar ainda que, de acordo com dados do IBGE, a expansão da educação profissional no Maranhão ocorre num contexto social em que a população vive com a média de renda de R\$ 319, 00 (trezentos e dezenove reais) ao mês, com média de cinco anos de escolarização e uma taxa de analfabetismo de 20,9% na faixa etária de 15 a 24 anos (IBGE, 2010). No Gráfico 3, vê-se que 67,27% das vagas são ocupadas por jovens de 15 a 29 anos.

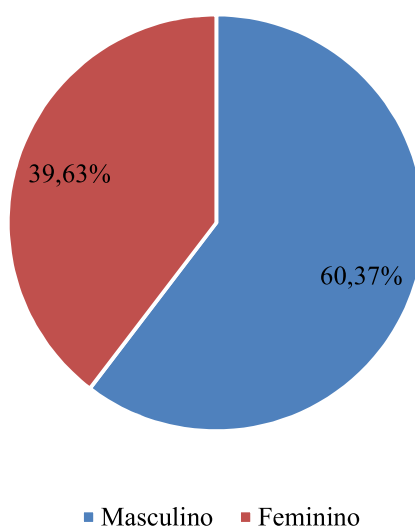
**Gráfico 3 - Matrículas no PRONATEC por faixa etária - Brasil - 2011-2014**



Fonte: GALLINDO; FERES; SCHOLDER, 2015. (Elaboração própria).

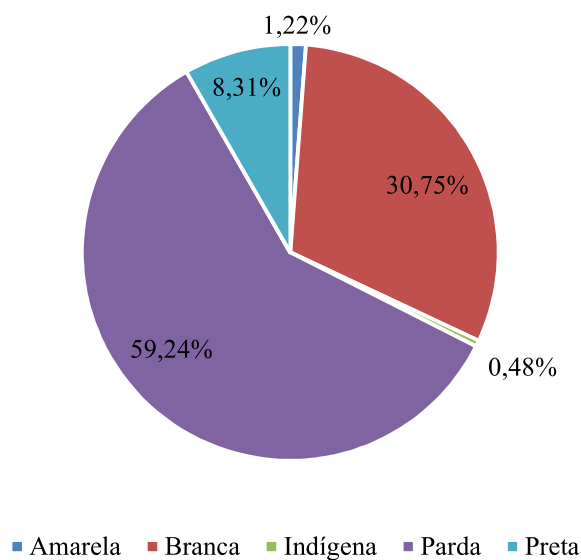
No Gráfico 4, observa-se que predomina a participação de mulheres, ocupando 60,37% das vagas. No Gráfico 5, tem-se a participação significativa de negros no PRONATEC, em 67,55% das matrículas.

**Gráfico 4 - Matrículas no PRONATEC por Gênero - Brasil - 2011-2014**



Fonte: GALLINDO; FERES; SCHOLDER, 2015. (Elaboração própria).

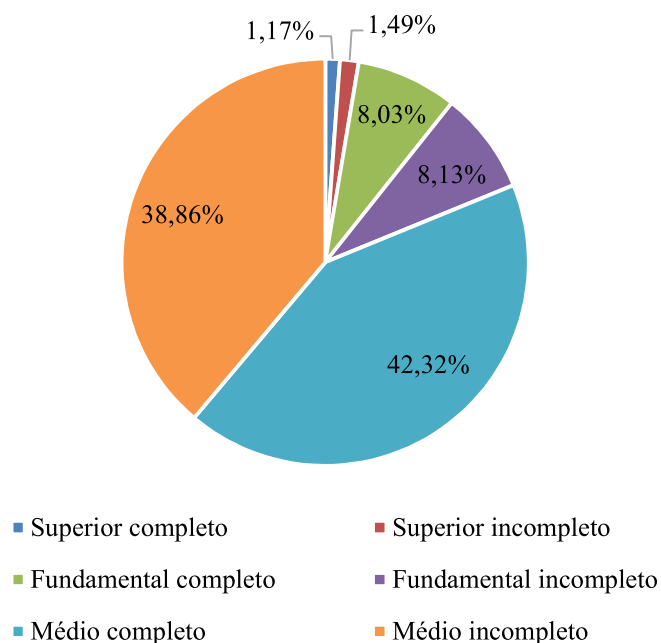
**Gráfico 5 - Matrículas no PRONATEC por Raça - Brasil - 2011-2014**



Fonte: GALLINDO; FERES; SCHOLDER, 2015. (Elaboração própria).

Em relação à escolaridade, o Gráfico 6 mostra que 42,32% dos estudantes do PRONATEC possuem ensino médio completo.

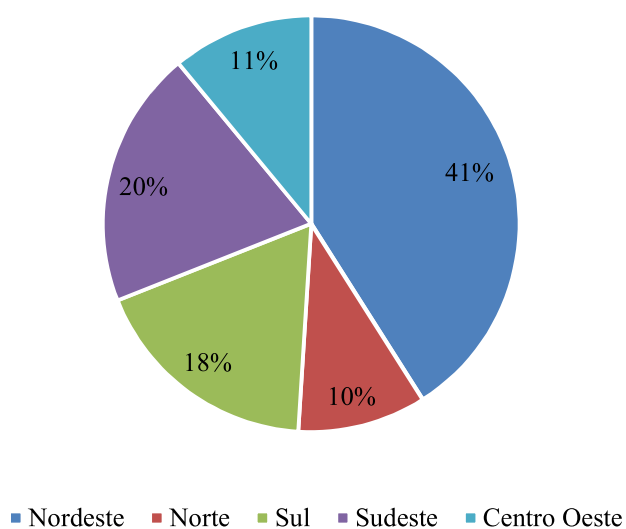
**Gráfico 6 - Matrículas no PRONATEC por Escolaridade - Brasil - 2011-2014**



Fonte: GALLINDO; FERES; SCHOLDER, 2015. (Elaboração própria).

A região Nordeste concentra o maior número de matrículas (41%), seguida pelo Sudeste (20%), Sul (18%), Centro Oeste (11%) e Norte (10%). Juntas, as regiões Nordeste e Norte respondem por 51% das matrículas do PRONATEC Brasil Sem Miséria - BSM, conforme Gráfico 7.

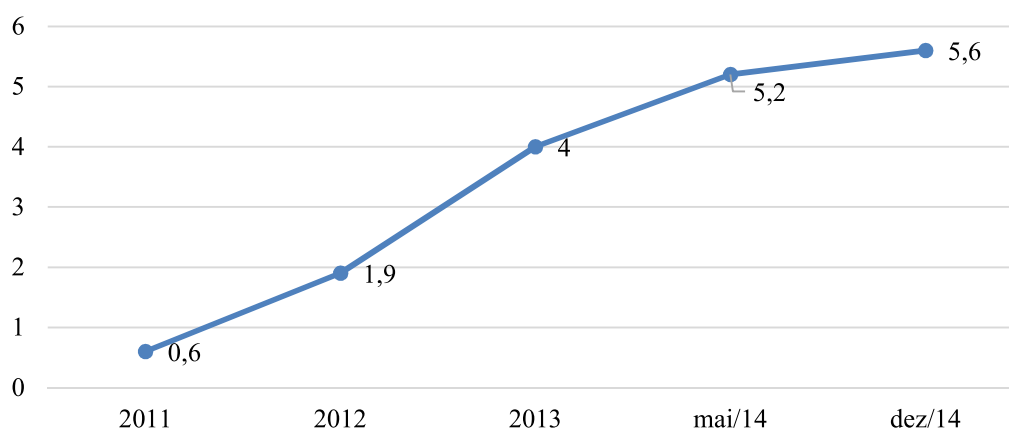
**Gráfico 7 - Matrículas no PRONATEC/BSM por Região - 2012-2014**



Fonte: GALLINDO; FERES; SCHOLDER, 2015. (Elaboração própria).

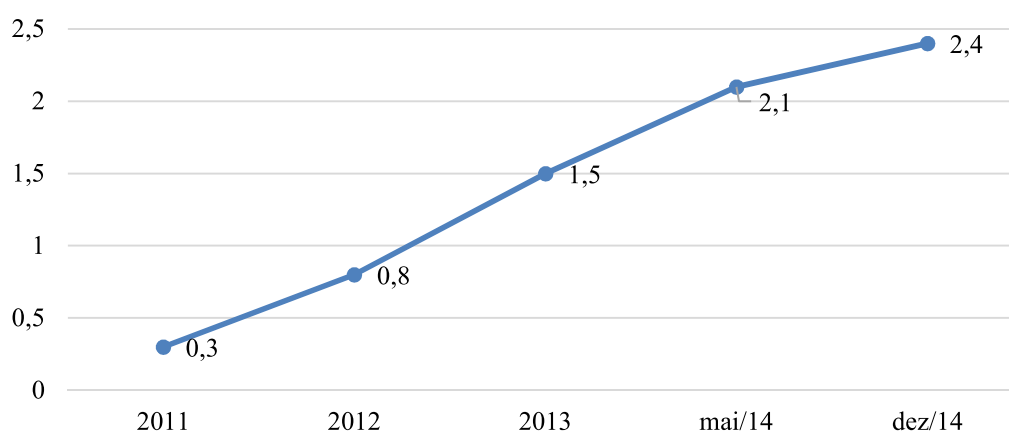
A meta de ofertar 8 milhões de vagas no período 2011-2014 foi superada em 2014, tendo o programa saltado de 900 mil matrículas em 2011 para 8,1 milhões em 2014. É inegável que o acesso à educação profissional cresceu no país, principalmente, a partir da expansão física das redes públicas. Em 2014, o ensino técnico foi oferecido em 520 das 559 microrregiões. Em 2010 havia 20,9 matrículas da educação básica para cada matrícula do ensino técnico. Em 2014, essa relação evoluiu para 13,7, representando uma redução de 35% na relação. As maiores reduções na relação ocorreram nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, com índices de 56%, 48% e 38%, respectivamente (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015, p. 27). Os Gráficos 8 e 9 ilustram a evolução do número de matrículas nos cursos FIC e técnicos do PRONATEC, respectivamente.

**Gráfico 8 – Evolução das matrículas nos cursos FIC do PRONATEC (milhões)**



Fonte: BRASIL, 2015.

**Gráfico 9 – Evolução das matrículas nos cursos técnicos do PRONATEC (milhões)**



Fonte: BRASIL, 2015.

A Tabela 7 apresenta a síntese da educação profissional no Brasil em 2014. Observa-se que a taxa de frequência na graduação tecnológica foi de 6,6% para as pessoas que estavam frequentando, e de 5,8% para as que haviam frequentado tal modalidade anteriormente. Na modalidade de técnico de nível médio, essas taxas foram de 9,0% e 12,3%, enquanto na modalidade qualificação profissional (ou de formação inicial e continuada), 2,2% e 15,6%, respectivamente.

**Tabela 7 - Taxa de frequência das pessoas de 15 anos ou mais de idade que frequentavam e que frequentaram anteriormente educação profissional, segundo as modalidades de educação profissional - Brasil - 2014**

Modalidades de educação profissional	Taxa de frequência das pessoas de 15 anos ou mais de idade	
	Frequentavam	Frequentaram anteriormente
Graduação tecnológica	6,6% (1)	5,8% (2)
Técnico de nível médio	9,0% (3)	12,3% (4)
Qualificação profissional (ou de formação inicial e continuada)	2,2% (5)	15,6% (6)

Fonte: BRASIL, 2017b (Elaboração própria).

Notas: (1) Percentual de estudantes de curso superior de tecnologia, na população de estudantes de curso superior de graduação. (2) Percentual de pessoas que frequentaram anteriormente curso superior de tecnologia, na população que era estudante de curso de mestrado ou doutorado ou frequentou anteriormente curso superior de graduação, mestrado ou doutorado. (3) Percentual de estudantes de curso técnico de nível médio, na população de estudantes de curso de ensino médio, inclusive frequentando técnico subsequente. (4) Percentual de pessoas que frequentaram anteriormente curso técnico de nível médio ou equivalente, na população de 15 anos ou mais de idade que era estudante de curso pré-vestibular, superior de graduação, de mestrado ou de doutorado ou frequentou anteriormente curso de ensino médio ou equivalente. (5) Percentual de pessoas que frequentavam curso de qualificação profissional (ou de formação inicial e continuada), na população de 15 anos ou mais de idade, exceto a que era estudante de curso de mestrado ou doutorado ou frequentou anteriormente curso de mestrado ou doutorado. (6) Pessoas de 15 anos ou mais de idade, exceto as que eram estudantes de curso de mestrado ou doutorado ou frequentaram anteriormente curso de mestrado ou doutorado.

Segundo relatório da Controladoria Geral da União - CGU, entre 2011 e 2014, aproximadamente 3,1 milhões de pessoas foram contempladas pelo PRONATEC Bolsa-Formação. A maioria delas a partir do acesso a cursos de formação inicial e continuada (80,1%) e, em menor proporção, com cursos técnicos (19,9%), oferecidos majoritariamente pelo SENAI (36,9%), pelo SENAC (27,5%), pela rede federal de ensino técnico e tecnológico (14,3%) e por estabelecimentos privados de ensino (9,3%). Com relação aos recursos, o total transferido às instituições pactuadas ao PRONATEC Bolsa Formação, até maio de 2014, totalizou R\$ 6.455.688.267,27. Desse total, R\$ 4.718.060.990,32 foram transferidos à rede privada e ao

Sistema Nacional de Aprendizagem, ficando esse último com 80% do montante. Já as redes municipais, estaduais e federal receberam R\$ 1.721.372.376,95 (BRASIL, 2014b, p. 6).

Verifica-se, assim, um maior número de oportunidades educacionais vinculadas a cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) do que a cursos técnicos, uma vez que os dados do programa contabilizavam 2,5 milhões de beneficiados(as) em cursos da primeira modalidade e apenas 622 mil em cursos da segunda. (BRASIL, 2014b, p. 9). A Tabela 8 mostra a distribuição das matrículas por modalidade:

**Tabela 8 - Número absoluto de beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação, distribuídos por rede ofertante e por cursos FIC e Técnicos, 2011 a mai/2014.**

<b>Instituição Ofertante</b>	<b>Curso FIC</b>	<b>Técnico</b>	<b>Total Geral</b>
Sistema S	1.975.193	253.034	2.228.227
Redes Públicas	524.520	76.570	601.090
Rede privada	-	292.550	292.550
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2.499.713</b>	<b>622.154</b>	<b>3.121.867</b>

Fonte: BRASIL, 2014b (Elaboração própria).

Observa-se na Tabela 8 que a maior parte das vagas foram ofertadas pelo Sistema S e que, somada à rede privada, correspondem a 2.829.327 vagas, ou seja, cinco vezes mais do que o número de vagas ofertadas na rede pública. Esses dados revelam uma política de privatização da oferta de educação profissional, pois os números demonstram que a maior parte do recurso não permanece nas redes públicas, embora esta seja a responsável pela execução do direito a educação pública e de qualidade à população. Nesse sentido, o PRONATEC que, por meio da oferta privada de educação profissional, em sistema de parceria com o Sistema S, manifesta-se como

[...] uma ação de força de chumbo para fortalecer os canhões do sistema S em relação ao atendimento produtivo dos industriais, além de reunir todas as condições para que se intensifique o processo de reprodução da desigualdade das classes sociais, garantindo ainda: um quadro de trabalhadores para o mercado da informalidade, alívio à pobreza, segurança social, controle social, atenuando conflitos em áreas de extrema pobreza, conformação ideológica pela captura subjetiva do discurso do empreendedorismo, garantia da divisão da formação do trabalho entre simples e complexo nas estruturas organizativas dos cursos e aprofundamento da precarização do trabalho e da formação humana na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (HORA, 2015, p. 78).

A concentração das vagas e dos recursos financeiros no Sistema S e na Rede privada de ensino revela um mercado lucrativo para a formação de mão de obra. Além disto, quanto a

modalidade dos cursos ofertados, os dados demonstram que 2.499.713 das matrículas se concentram em cursos FICs contra 622.154 matrículas nos cursos técnicos, confirmando que a maior parte dos investimentos é voltada para cursos de curta duração, com a justificativa de atender a uma necessidade urgente do mercado de trabalho por mão-de-obra qualificada. Desta forma, os trabalhadores são supostamente qualificados e tornam-se “aptos” a disputarem uma vaga no mercado de trabalho, transferindo ao indivíduo a responsabilidade por sua não inserção no mercado dado que, uma vez “qualificado”, só dependerá dele a conquista de um emprego.

Portanto, está explícito no ideário neoliberal a responsabilização do indivíduo pelas saídas a serem encontradas no que diz respeito à geração trabalho, emprego e renda. Assim, o foco da política de educação profissional é responder às necessidades do crescimento econômico brasileiro na linha pensada pelos empresários, ou seja, pelo lucro empresarial.

Nesse contexto, Leher destaca que “a estratégia é aumentar o exército industrial de reserva, atendendo à demanda empresarial de forçar os salários e direitos trabalhistas para baixo” (LEHER, 2011), retomando ao que já salientava Marx acerca da necessidade de o capitalismo possuir um número razoável de desempregados com a finalidade de impedir maior pressão sobre os preços dos salários. Com essa finalidade, em dez anos, as matrículas em cursos superiores mais que dobraram: de 3.036.113, em 2001, passaram para 6.379.299, em 2010. Como se pode observar na Tabela 9, o crescimento no número de matriculados foi considerável.

**Tabela 9 - BRASIL: Matrículas em cursos de graduação de 2001 a 2010**

Ano	Total	Públicas		Privadas	
		Total	%	Total	%
<b>2001</b>	3036113	944584	31,1%	2091529	68,9%
<b>2002</b>	3520627	1085977	30,8%	2434650	69,2%
<b>2003</b>	3936933	1176174	29,9%	2760759	70,1%
<b>2004</b>	4223344	1214317	28,8%	3009027	71,2%
<b>2005</b>	4567798	1246704	27,3%	3321094	72,7%
<b>2006</b>	4883852	1251365	25,6%	3632487	74,4%
<b>2007</b>	5250147	1335177	25,4%	3914970	74,6%
<b>2008</b>	5808017	1552953	26,7%	4255064	73,3%
<b>2009</b>	5954021	1523864	25,6%	4430157	74,4%
<b>2010</b>	6379299	1643298	25,8%	4736001	74,2%

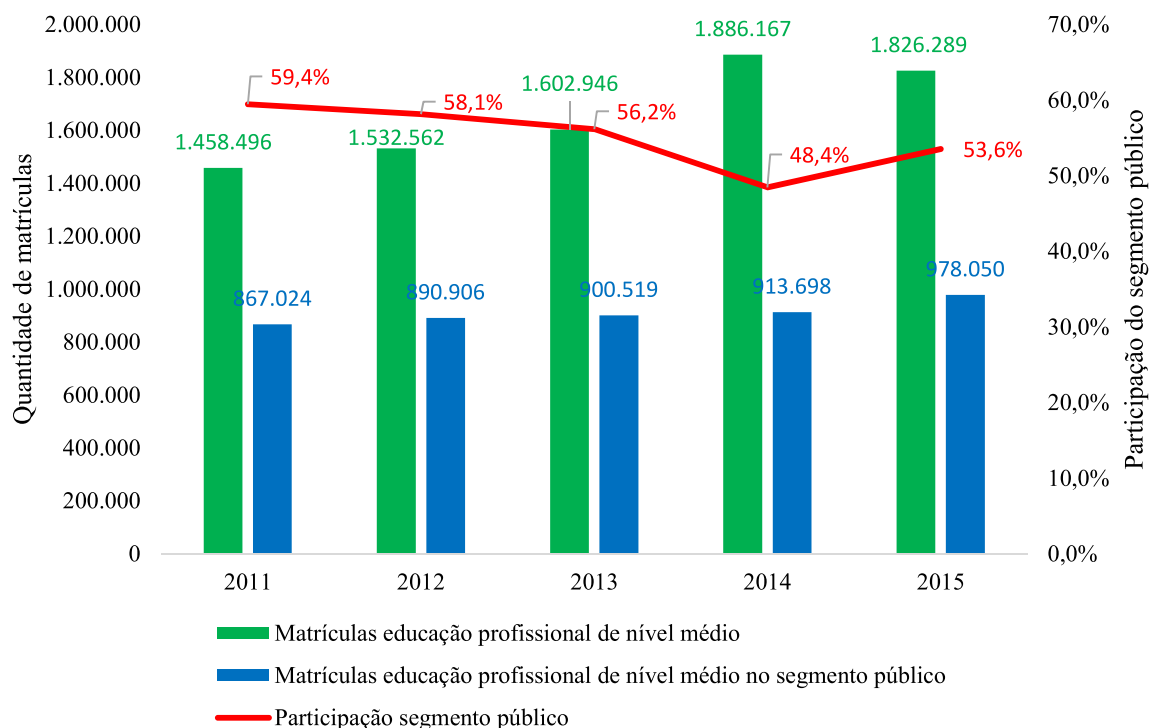
Fonte: BRASIL, 2017a (Elaboração própria)



Apesar do total de matrículas ter alcançado um crescimento de 110% nesse período, o fato é que a rede privada continua sendo a grande responsável pela Educação Superior no país. Portanto, mesmo com o aumento de 944.584 para 1.643.298 estudantes matriculados nas instituições de ensino superior públicas, isso não foi suficiente para alterar a predominância da rede privada, que deteve 68,9% do total geral de matrículas registradas em 2001 e atingiu 74,2% em 2010; enquanto nas redes públicas a participação caiu de 31,1% para 25,8%.

Quanto à evolução do número de matrículas em cursos de Educação Profissional e Técnica (EPT) ofertados pelo PRONATEC e a parcela destinada ao segmento público, no período de 2011 e 2015, estas são representadas no Gráfico 10. De acordo com o gráfico, houve um aumento de 367.793 no total de matrículas no período, o que corresponde a um aumento de 25,2%. Entretanto, o aumento no número de matrículas em instituições públicas de ensino, no mesmo período, foi de apenas 111.026 novas matrículas, equivalente a uma taxa de crescimento de 12,8%. O gráfico demonstra ainda que a queda na participação do segmento público é progressiva, com reversão pontual do movimento de queda em 2015 (53,6%), mas em patamar inferior ao encontrado em 2011 (59,4%), quando da implantação do PRONATEC.

**Gráfico 10 - Participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio – Brasil – 2011-2015**



Fonte: BRASIL, 2016b, p. 257 (Elaboração própria).

No que se refere à qualificação profissional, esta passou a ser ministrada nos mesmos estabelecimentos em que se promove a formação propedêutica e o ensino superior, fator que parece ter contribuído para a ampliação do número de estabelecimentos que ofertam educação profissional de nível técnico (BRASIL, 2016a, p. 10). Entre 2009 e 2014, o número de estabelecimentos da educação profissional técnica de nível médio cresceu 51,7%, com destaque para a região Nordeste onde o número de estabelecimentos dobrou (Tabela 10).

**Tabela 10 - Número de estabelecimentos da educação profissional de nível técnico  
Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2009 e 2014  
(em números absolutos)**

<b>Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>	<b>Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
<b>Norte</b>	<b>208</b>	<b>424</b>	<b>Sudeste</b>	<b>2.236</b>	<b>2.954</b>
Acre	6	17	Espirito Santo	106	214
Amapá	18	24	Minas Gerais	515	932
Amazonas	51	118	Rio de Janeiro	368	529
Pará	49	145	São Paulo	1.247	1.279
Rondônia	22	35			
Roraima	13	16	<b>Sul</b>	<b>831</b>	<b>1.163</b>
Tocantins	49	69	Paraná	299	465
			Rio Grande do Sul	395	453
<b>Nordeste</b>	<b>631</b>	<b>1.299</b>	Santa Catarina	137	245
Alagoas	21	66			
Bahia	179	324	<b>Centro Oeste</b>	<b>223</b>	<b>422</b>
Ceará	113	211	Distrito Federal	32	54
Maranhão	85	97	Goiás	69	111
Paraíba	35	101	Mato Grosso	66	125
Pernambuco	79	199	Mato Grosso do Sul	56	132
Piauí	69	136			
Rio Grande do Norte	36	120			
Sergipe	14	45	<b>BRASIL</b>	<b>4.129</b>	<b>6.262</b>

Fonte: BRASIL, 2016a, p.11

A Tabela 11 descreve o número de estabelecimentos e matrículas na educação profissional de nível técnico no Brasil, por dependência administrativa, entre 2009 e 2014. Segundo a referida tabela, embora a maior parte dos estabelecimentos de ensino se concentrem na rede privada, a rede pública (responsável pela maioria dos estabelecimentos da oferta de educação profissional integrada ao ensino médio) teve a participação ampliada em termos de número de estabelecimentos de ensino, principalmente nas redes federais e estaduais, como pode-se observar na Tabela 11.

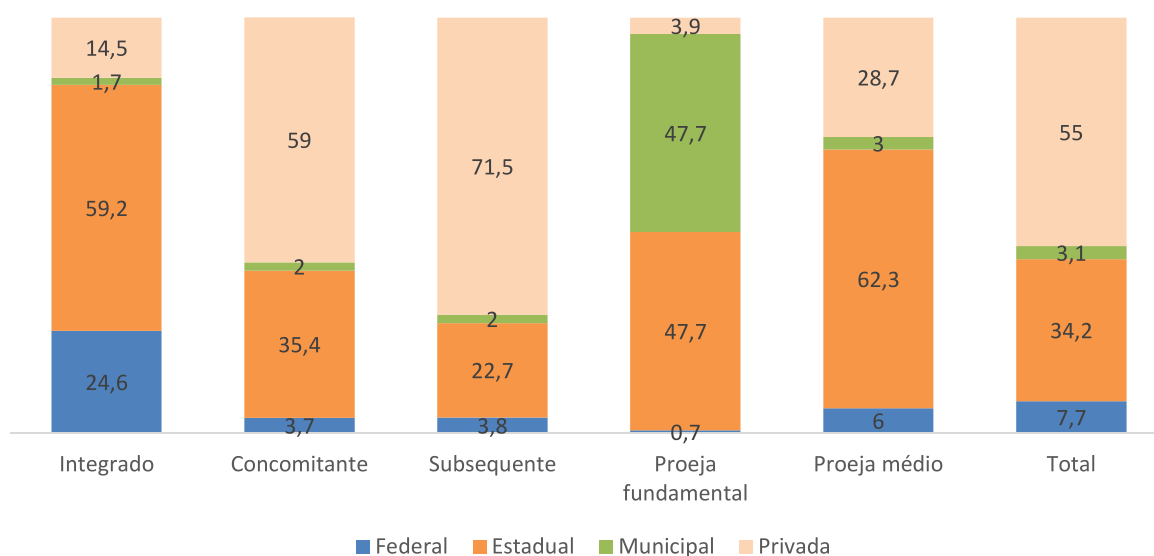
**Tabela 11 - Número de estabelecimentos e matrículas da educação profissional de nível técnico, por dependência administrativa - Brasil - 2009 e 2014 (em números absolutos e %)**

Dependência Administrativa	Estabelecimentos				Matrículas			
	2009		2014		2009		2014	
	Em números absolutos	Em %	Em números absolutos	Em %	Em números absolutos	Em %	Em números absolutos	Em %
<b>Federal</b>	239	5,8	485	7,7	158.885	15	249.901	13,9
<b>Estadual</b>	1.237	30	2.141	34,2	361.574	34,1	541.303	30,2
<b>Municipal</b>	187	4,5	193	3,1	35.848	3,4	33.786	1,9
<b>Privada</b>	2.466	59,7	3.443	55	503.799	47,5	968.566	54
<b>TOTAL</b>	4.129	100	6.262	100	1.060.106	100	1.793.556	100

Fonte: BRASIL, 2016a, p.11

Por outro lado, conforme demonstrado no Gráfico 11, a rede privada apresentou redução no número de estabelecimentos ofertantes de cursos de qualificação profissional. Ainda assim, observa-se uma concentração dos cursos de qualificação profissional na rede privada de ensino, responsável por mais da metade das matrículas realizadas na educação profissional de nível técnico, o que demonstra ser um negócio atraente para os empresários do setor.

**Gráfico 11 - Distribuição dos estabelecimentos da educação profissional de nível técnico por modalidade de oferta, segundo dependência administrativa - Brasil - 2014 (em %)**



Fonte: BRASIL, 2016a, p.12

Em decorrência da expansão dos estabelecimentos, o número de matrículas em cursos da educação profissional técnica associada ao ensino médio ampliou em cerca de 70%. Os cursos mais procurados pelos matriculados no período pertenceram aos eixos “Ambiente e Saúde”, “Controle e Processos Industriais”, “Gestão e Negócios” e “Informação e Comunicação”, como pode-se observar na Tabela 12.

**Tabela 12 - Distribuição das matrículas de educação profissional de nível técnico, por eixos tecnológicos Brasil - 2009 a 2014 (em %)**

<b>Eixos Tecnológicos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Ambiente e saúde	32,1	33,6	31,2	22,9	21,7	23,3
Desenvolvimento educacional e social	0,9	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8
Controle e processos industriais	20,7	19	18,7	19,5	19,9	18,9
Gestão e negócios	17,2	18,1	18,9	18,4	19	17,9
Turismo, hospitalidade e lazer	1,8	1,8	1,9	1,9	1,7	2,2
Informação e comunicação	12	12,5	12,8	12,9	12,5	13,5
Infraestrutura	3,1	3,3	4,1	4,2	4,5	4,7
Militar	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Produção alimentícia	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4
Produção cultural e design	2,4	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6
Produção industrial	1,9	1,7	1,4	1,6	1,5	1,4
Recursos naturais	6,6	6	6,6	6,5	6,3	5,3
Segurança	(*)	(*)	(*)	7,4	7,9	7,7

Fonte: BRASIL, 2016a, p.13

Com a expansão do PRONATEC, o governo brasileiro anseia que o país tenha uma geração de jovens com formação técnica de qualidade, capazes de melhorar os nossos produtos e serviços, e aumentar a competitividade nas nossas empresas. Segundo a então presidente Dilma Rousseff, o país está gerando empregos e precisa de mão de obra especializada e, dessa forma, o Brasil precisa de ensino técnico para ser competitivo e para desenvolver a economia. Portanto, segundo a presidente, há uma constante necessidade de formação de trabalhadores habilitados e “quanto mais qualificados eles forem, mais oportunidades terão para conseguir um trabalho e melhorar sua renda” (LABOISSIÈRE, 2013, p. 1). Nesta perspectiva, a Confederação Nacional da Indústria - CNI propõe a ampliação da educação profissional e técnica, como medida para aumentar a competitividade da indústria nacional, por meio de um ensino que não seja “academicista”, mas focado no trabalho e na aprendizagem prática. A Confederação Nacional das Indústrias - CNI afirma ainda que a baixa qualidade da educação interfere na capacidade dos trabalhadores de interagir com as novas tecnologias, com efeitos negativos para a produtividade e a competitividade das indústrias. Nesse sentido, propõe que a

formação dos jovens esteja sintonizada com o setor privado para atender as mudanças nos paradigmas produtivos. Segundo a CNI,

[...] o maior desafio do sistema educacional formal e profissional brasileiro é o de preparar os jovens e adultos para um mercado de trabalho em profunda mutação tecnológica e organizacional. [...] O aumento da competitividade da empresa requer pessoas mais bem educadas pela escola e melhor treinadas pelos institutos de educação profissional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2014, p. 133).

Dessa forma, o empresariado prioriza a formação profissional técnica de nível médio como o fator-chave para a competitividade da indústria brasileira e o governo fomenta essa demanda por meio das propostas de aprendizagem para o ensino técnico profissionalizante, promovendo a separação entre “quem pensa” e “quem executa”. Segundo Nosella um modelo que propõe a profissionalização no nível médio é ineficaz, um retrocesso, por admitir uma alternativa que atende mais à classe dominante que à classe trabalhadora. Esse distanciamento dos interesses dos trabalhadores é notado na qualidade dos cursos ofertados, sempre distantes da amplitude cultural e acadêmica dos cursos frequentados pelos jovens filhos da classe dominante. Para os filhos da classe dos trabalhadores, a formação é cada vez mais simples, obsoleta e tecnicista porque processa a seleção dos conteúdos com base nas aprendizagens pragmáticas a serem demonstradas no mercado de trabalho (NOSELLA, 2015, p.124).

Nesta lógica, o PRONATEC tem atuado no sentido de combater essa suposta falta de mão de obra. Logo, é atribuída à educação profissional técnica de nível médio a responsabilidade de garantir um novo tipo de formação, adequado às novas exigências do padrão produtivo vigente, estimulando cada vez mais nos indivíduos a apropriação de novas competências e habilidades para se inserirem e se manterem no mercado de trabalho.

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, não há falta de mão de obra, mas sim um “déficit de mão de obra qualificada – fruto do descaso de décadas com a formação de qualidade do trabalhador – que não deve ser tratado ao estilo de uma operação ‘tapa-buraco’ e sem o devido compromisso público” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2011, p. 180).

Como efeito, observa-se a criação do mito da qualificação profissional, em que o discurso da empregabilidade é utilizado para difundir a falsa ideia de que a razão do trabalhador não estar empregado é a falta de qualificação e, como solução, a instrução se constitui na melhor maneira de conquistar um posto de trabalho. Desse modo, os planos de qualificação

profissional, instituídos nos governos FHC e Lula, foram marcados por estratégias de qualificação profissional, incapazes de enfrentar os problemas ocasionados pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho, uma vez que os planos encontram-se inseridos na perspectiva neoliberal, que restringe as políticas públicas a serem desenvolvidas.

Nesse contexto, o neoliberalismo sustenta as propostas de desregulamentação e de flexibilização das relações de trabalho como forma de garantir o processo de acumulação do capital e, além disso, dissemina o individualismo e a meritocracia. Assim, transfere para os indivíduos a responsabilidade de reunir os elementos necessários para torná-los competitivos. O que ocorre é que o problema principal não está no trabalhador, mas no sistema produtivo que não tem nenhum compromisso de incluir. Desta forma, o trabalhador desempregado qualifica-se, mas não consegue inserir-se no mercado de trabalho, pois o posto de trabalho não existe. Na perspectiva de examinar essa possibilidade, no capítulo seguinte, analisaremos o alcance dos programas de qualificação no Brasil, sobretudo o PLANFOR e o PRONATEC, a fim de compreender os limites dos programas de qualificação profissional, tendo o estado do Maranhão como exemplo da sua aplicabilidade.

#### **4.4 Limites do PLANFOR e do PRONATEC no Maranhão**

No Maranhão, o PLANFOR teve início em 1996 com a realização de um seminário organizado pela então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho - SEDESCT, que discutiu o conteúdo e a metodologia do plano, elaborado no âmbito da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, do Ministério do Trabalho. O seminário reuniu entidades do ramo da educação profissional e objetivou incentivá-las a construir propostas com vistas à preparação do Plano de Qualificação Profissional do Maranhão 1996 e à incorporação na Rede de Educação Profissional local. Embora o PLANFOR tivesse como foco a População Economicamente Ativa - PEA, o programa atendeu aos grupos considerados vulneráveis pelas diretrizes do plano, com dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, que necessitavam de qualificação profissional e aqueles considerados essenciais ao desenvolvimento econômico do país.

A Tabela 13, mostra a distribuição do público atendido pelo PLANFOR no Maranhão. De acordo com os dados, dentre os cinco maiores grupos (desocupados, ocupados, empreendedores, autônomos e outros), observa-se que os empreendedores corresponderam ao maior número de treinandos pelo programa, em 1996, com 3.258 matriculados nos cursos

(29,9%). O grupo correspondente aos desocupados, foi responsável por 1.181 vagas, com 10,3% dos treinandos inseridos na categoria daqueles que nunca trabalharam, enquanto que os beneficiários do seguro desemprego foram somente 53 treinandos.

Ainda segundo os dados da Tabela 13, em 2000, os ocupados representaram mais de 65% dos treinandos do programa, com 31.825 matrículas, enquanto os desocupados correspondiam a 34,8% do total, com 17.055 matrículas. Este dado contraria as diretrizes do PLANFOR que considera os desocupados como clientela prioritária, além de evidenciar um retrocesso em relação ao ano anterior, quando a clientela foi a mais beneficiada. Já em 2001, os desocupados passaram a ser novamente o público predominante entre os treinandos beneficiados com os cursos de qualificação, com 38.504 (44,8%) treinandos atendidos.

**Tabela 13 - Público prioritário PEQ-MA, segundo condição da ocupação – 1996 a 2001**

(continua)

Público prioritário	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Desocupados</b>												
1º emprego	-	-	1.932	12,9	2.444	11	4.490	28,3	-	-	-	-
Seguro desemprego	53	*	509	3,4	134	0,6	114	0,7	-	-	-	-
Desempregados	-	-	1.187	7,9	4.221	19	3.811	23,5	17.055	34,8	38.504	44,8
Nunca trabalhou	1.128	10,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ocupados</b>												
Ocupados	-	-	-	-	-	-	-	-	31.825	65,1	-	-
Risco desemprego	-	-	67	*	2.221	10	-	-	-	-	6.557	7,6
Pescador ou assentado	1.745	16,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Doméstico com registro	-	-	-	-	-	-	14	*	-	-	-	-
Doméstico sem registro	-	-	-	-	-	-	101	0,6	-	-	-	-
Dono(a) de casa	222	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Assalariado com registro	55	*	1.776	11,8	5.066	22,8	1.649	10,2	-	-	-	-
Assalariado sem registro	-	-	-	-	-	-	693	4,2	-	-	-	-
<b>Empreendedores</b>												
PROGER etc.	-	-	792	5,3	1.022	4,6	-	-	-	-	-	-
Autogestionado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Co-gestionado	-	-	-	-	-	-	1.227	7,5	-	-	-	-
Cooperado	-	-	-	-	-	-	13	*	-	-	-	-
Empresário ou micro empreendedor	3.258	29,9	1.931	12,9	3.333	15	-	-	-	-	12.863	15,0
Microprodutor com registro	-	-	-	-	-	-	322	2	-	-	-	-
Microprodutor sem registro	-	-	-	-	-	-	1.128	6,9	-	-	-	-
<b>Autônomos</b>												
Conta própria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.602	6,5
Autônomo informal	248	2,2	1.709	11,4	3.777	17	-	-	-	-	-	-
Autônomo com registro	-	-	-	-	-	-	138	0,8	-	-	-	-
Autônomo sem registro	-	-	-	-	-	-	1.705	10,5	-	-	-	-

**Tabela 13 - Público prioritário PEQ-MA, segundo condição da ocupação – 1996 a 2001**

Público prioritário	(conclusão)											
	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Profiss. Liberal com empregados	-	-	-	-	-	-	15	-	-	-	-	-
Profiss. Liberal sem empregados	-	-	-	-	-	-	126	0,7	-	-	-	-
Outros												
Aposentado	-	-	-	-	-	-	29	0,1	-	-	-	-
Estagiário	-	-	-	-	-	-	14	*	-	-	-	-
Habilitado	-	-	-	-	-	-	13	*	-	-	-	-
Não remunerado	-	-	-	-	-	-	7	*	-	-	-	-
Não identificado	4.176	38,3	4.915	33,9	-	-	-	-	-	-	21.423	24,9
<b>Total treinandos</b>	<b>10.885</b>	<b>100</b>	<b>14818</b>	<b>100</b>	<b>22.218</b>	<b>100</b>	<b>16.174</b>	<b>100</b>	<b>48.880</b>	<b>100</b>	<b>85.776</b>	<b>100</b>

Fonte: SALES, 2006, p. 168

Constata-se, após leitura dos dados da Tabela 13, que os últimos anos do PLANFOR (2000 e 2001) caracterizaram-se pela total ausência de beneficiados do seguro desemprego em cursos de qualificação promovidos pelo programa, configurando desarticulação entre as ações de educação profissional e as diretrizes de política pública de emprego. Dessa forma, pode-se afirmar que “o PLANFOR, no Maranhão, continuou sendo implementado sem nenhuma fundamentação em estudos da realidade do mundo do trabalho local, comprometendo a sua consistência e adequação à realidade maranhense” (SALES, 2006, p. 172).

Nesse contexto, o processo de implementação do PLANFOR demandou crescimento constante do volume de recursos financeiros, que repercutiu no aumento do número de treinandos e municípios atendidos pelo plano. A Tabela 14 ilustra o volume de investimentos ao longo do período de vigência do PLANFOR, alcançando o montante 12,3 milhões de reais, em 2001. Entretanto, a análise dos dados possibilita constatar, também, que a taxa de crescimento dos investimentos foi menor que o aumento do número de treinandos.

**Tabela 14 - Previsão e realização de investimentos, atendimento a treinandos e municípios do Maranhão atendidos pelo PLANFOR – 1996 a 2001**

Ano	Recursos (milhões de reais)		Treinandos (em mil)		Total de Municípios	Municípios Atendidos	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado		Nº	%
1996	7,0	4,0	28	6	136	54	39,7
1997	3,4	3,5	17	14	217	61	28,1
1998	3,7	3,7	15	21	217	204	94,0
1999	3,0	2,9	32	28	217	108	49,7
2000	6,5	6,5	94	50	217	215	99,1
2001	12,7	12,3	123	108	217	215	99,1
<b>Total</b>	<b>36,3</b>	<b>32,9</b>	<b>309</b>	<b>227</b>	-	-	-

Fonte: SALES, 2006, p. 176



Segundo a Tabela 14, embora a previsão inicial do PLANFOR fosse atender em 1996 a meta de 28.000 treinandos, o número realizado foi de apenas 6.000 treinandos, o que corresponde a 21,4% do total previsto. Por outro lado, quando comparado o número de treinandos inicialmente atendidos com o público atendido em 2001, verifica-se um aumento de 1.800%, passando de 6.000 para 108.000 alunos atendidos. Desta forma, observa-se que não há uma relação proporcional envolvendo os indicadores considerados na referida tabela.

Conforme observa-se na Tabela 15, em 1996 o custo por aluno foi, em média, de R\$ 326,00, bem superior ao valor da média nacional que, na época, era de R\$ 190,00. Quanto a carga horária média dos cursos, observa-se uma redução de 150 horas para 90 horas. Esta medida foi utilizada pelas entidades executoras do PLANFOR para aumentar o custo/aluno/hora, fixado pelo Ministério do Trabalho, baseado em um valor médio do custo/aluno, calculado a partir da relação entre o valor do convenio e o número total de treinandos, repercutindo negativamente na qualidade do ensino profissional oferecido. Portanto, ao estabelecer que o programa teria como meta de atendimento 20% da PEA, sem o correspondente aumento dos investimentos, o governo federal acaba por gerar um conflito entre quantidade e qualidade, ao ofertar cursos com reduzida carga horária e com meta de treinandos alta (SALES, 2006, p. 177).

**Tabela 15 - Média custo/aluno e custo/aluno/hora PEQ-MA, em reais – 1996 a 2001**

Variáveis (em R\$)	Período					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Custo/aluno	326,00	204,21	166,82	124,14	110,50	86,58
Custo/aluno/hora	-	-	1,31	1,00	2,30	2,16

Fone: SALES, 2006, p. 177

Quanto a aplicabilidade do PLANFOR no estado, a precária integração com a política de educação básica torna-se um obstáculo a uma ação educativa de caráter mais integral e voltada para os grupos marginalizados. Nesse sentido, as dificuldades em indicar as demandas do mercado de trabalho e as necessidades dos trabalhadores, o desconhecimento de estudos sobre o mercado de trabalho, a inexistência de diagnósticos sócio econômicos locais, a desarticulação com outros programas, influenciaram negativamente os resultados alcançados pelos egressos do PLANFOR, no Maranhão.

Dessa forma, a falta de um diagnóstico que indicasse as necessidades dos trabalhadores para inseri-los, por meio da educação profissional, no mercado de trabalho, limitou os impactos positivos do programa sobre as condições de emprego e renda dos beneficiários de suas ações de qualificação (SALES, 2006, p. 181).

Quanto à metodologia adotada, a maioria das entidades se utilizou de recursos e procedimentos de ensino pouco adequados ao perfil dos treinandos, especialmente nos cursos cujo público-alvo eram trabalhadores de baixa escolaridade. Em alguns casos, observou-se

[...] uma relação equivocada entre conteúdo e carga horária dos cursos, com insuficiência desta última. Por outro lado, houve concentração de carga horária em um período de tempo reduzido e a não conciliação das aulas, em alguns casos, com o estilo de vida e o ritmo de trabalho dos alunos, o que se mostrou pedagogicamente inadequado. Como consequência da reduzida carga horária e da sua concentração em um espaço de tempo reduzido, houve dificuldade de apreensão e fixação dos conteúdos ministrados. Em alguns casos, os treinamentos ministrados configuraram-se quase como “cursos de finais de semana” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b, p. 61).

Quanto à articulação, incorporação de novos participantes e o fortalecimento da Rede de Educação Profissional - REP, a partir de 1998, observou-se uma inversão na participação das entidades contratadas, executoras do PLANFOR no Maranhão, passando de 13 em 1996 para 33 em 2001, com ampliação, a partir de 1998, da participação dos organismos que compõem o Sistema S e das instituições privadas com fins lucrativos de tal modo que, em 2000, somente o Sistema S foi responsável por absorver 72,5% dos treinandos e 71,5% dos recursos disponíveis (UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 2002b).

Tendo em vista que o objetivo do PLANFOR é aplicar ações de qualificação profissional com o objetivo de melhorar a empregabilidade dos beneficiados, quanto aos objetivos alcançados pelo PLANFOR, merece destaque o indicador que ilustra as mudanças na condição de atividade dos trabalhadores egressos. De acordo com os dados da Tabela 16, verifica-se que, em 2000, a taxa de egressos que obteve trabalho reduziu para 9,2% o que permite constatar que a influência dos cursos de qualificação profissional sobre o nível de ocupação dos egressos foi muito baixa.

**Tabela 16 – Situação dos egressos do PEQ-MA, segundo condição de atividade - 1996-2000**

Condição de atividade	Período									
	1996		1997		1998		1999		2000	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Obteve trabalho	13	4,4	39	9,6	47	9,3	85	14,4	125	9,2
Deixou de trabalhar	11	4,0	26	6,3	23	4,5	27	4,4	70	5,2
Permaneceu trabalhando	164	60,0	191	48,4	278	54,7	231	40,0	658	48,8
Permaneceu sem trabalhar	85	31,6	138	35,6	160	31,5	238	41,1	495	36,7
<b>Total da amostra</b>	<b>273</b>	<b>100,0</b>	<b>394</b>	<b>100,0</b>	<b>508</b>	<b>100,0</b>	<b>581</b>	<b>100,0</b>	<b>1348</b>	<b>100,0</b>

Fonte UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, 1998; 2002a.

Outro aspecto importante a destacar em relação ao PLANFOR é o percentual de 35,82% de insucesso dos egressos ocupados que buscavam obter trabalho na área objeto do curso de qualificação frequentado. Deste percentual, 9,0% alegaram o aprendizado insuficiente e 14,22% dos egressos apontaram a inexistência de vagas no mercado de trabalho como principais motivos para o percentual encontrado. Quanto às formas de inserção no mercado de trabalho, 25,81% passaram a trabalhar como autônomos e 46,48% obtiveram emprego sem carteira assinada, aderindo, portanto, a formas precárias de ocupação típicas do setor informal (LIMA, 2004, p. 163). Ademais, pode-se afirmar que

[...] à população excluída do mercado formal de trabalho, atendida pelo PLANFOR, só restaria a busca por estratégias de sobrevivência fora dele. Seria no mercado informal de trabalho que a população atendida pelo PLANFOR encontraria alguma oportunidade. Assim, o Plano, ao invés de contribuir para a reversão desse quadro, ao contrário, parece ter estimulado a busca por tais alternativas de trabalho e renda, ou melhor, de sobrevivência, na informalidade (SALES, 2006, p. 184)

Portanto, ao analisar os resultados das ações do PLANFOR no Maranhão, não foram identificados indicadores significativos que demonstrem a efetividade do programa quanto a obtenção de emprego por parte dos trabalhadores egressos dos cursos oferecidos, muito disso devido ao ambiente macroeconômico da época, caracterizado pela adoção de políticas de estabilização monetária e retração do nível de atividade econômica, acompanhadas de uma tendência à informalidade, reduzindo, assim a qualidade e o nível de empregos.

Além disso, o período caracterizou-se pelo aprofundamento da interferência do empresariado no ensino técnico-profissionalizante, criando um conjunto de cursos voltados para formação do trabalho agrícola, comercial, industrial e cursos voltados para a formação do trabalho simples gerenciado no âmbito do Sistema S (NEVES, 2000 apud HORA, 2015, p. 79), endossado pela reforma do ensino médio e profissional, implementada nos anos 1990, reforçando a dualidade entre a educação básica e a educação profissionalizante, com seus cursos de curta duração e desarticulados com as demandas do mercado de trabalho. Desta forma, as dificuldades em identificar as demandas do mercado de trabalho, em razão da falta de um estudo sobre as necessidades do mercado de trabalho e a desarticulação com outros programas limitaram os resultados alcançados pelo PLANFOR no Maranhão. Além disso, a falta de um diagnóstico que indicasse as necessidades do público alvo, de modo que fosse possível aproximá-los de alguma atividade produtiva, por meio da educação profissional, restringiram o impacto das ações do PLANFOR no estado, no que se refere à mudança da condição de desemprego dos trabalhadores egressos.

Nesse sentido, as ações de qualificação da época foram pautadas na lógica seletiva de que a formação especializada, onerosa e prolongada, deveria ser de acesso a uma pequena parcela de trabalhadores, enquanto que para a grande maioria, bastaria investir no ensino básico e em cursos de formação profissional de curta duração, como os ofertados pelo PLANFOR. Assim, os programas de qualificação caracterizam-se por incorporar o discurso neoliberal da empregabilidade, individualizando a problemática do desemprego ao responsabilizar o trabalhador pelo sucesso ou fracasso em seu objetivo de inserir-se no mercado de trabalho.

Nesse contexto, os governos multiplicaram programas de qualificação que se assemelham entre si, no intuito de garantir o efetivo controle dos trabalhadores através do tripé integração social, empregabilidade e assistencialismo. Portanto, os programas direcionam-se ao atendimento de grupos de baixa renda, vulneráveis e em situação de extrema pobreza. Como exemplo deste tipo de programa, destaca-se, também, o PRONATEC que visa atender à suposta demanda dos empresários por mão de obra qualificada. Para isso, o ponto de partida foi ampliar a oferta de educação profissional.

A Meta 11 do Plano Nacional de Educação - PNE tem como primeiro enfoque triplicar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, garantindo a qualidade da oferta. Além disso, estabelece que, pelo menos, 50% dessa expansão ocorra no

segmento público. Para o monitoramento desses objetivos, foram selecionados os seguintes indicadores: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio e Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública. Os cálculos foram realizados com os dados do Censo da Educação Básica/Inep. Além das informações mais recentes disponíveis (2015), também foram investigados os dados desde o ano de 2011, quando da implantação do PRONATEC.

De acordo com o artigo 4º da Lei do PNE, “as metas previstas no Anexo desta Lei deverão ter como referência a PNAD, o Censo Demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014c). Na data de publicação da Lei do PNE, o Censo da Educação Básica mais atualizado à disposição referia-se ao ano de 2013.

Ao se considerar o intervalo compreendido entre 2011 e 2015, observa-se na Tabela 17 que ocorreu uma ampliação de 49,7% no número de matrículas em EPT de nível médio no Maranhão. Essa variação, inclusive, supera o indicador nacional (25,2%) mas fica abaixo da média da região Nordeste (56,9%). Além disso, a análise dos últimos três anos, entre 2013 e 2015, revela que o crescimento das matrículas em EPT de nível médio no Maranhão se manteve, mas em um ritmo menor (27,3%).

**Tabela 17 - Brasil, Nordeste e Maranhão: total de matrículas em EPT de nível médio e variação entre períodos – 2011-2015**

Brasil Região UF	Ano					Variação 2011-2015		Variação 2013-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	Absoluto	%	Absoluto	%
<b>Brasil</b>	1.458.496	1.532.562	1.602.946	1.886.167	1.826.289	367.793	25,2	223.343	13,9
<b>Nordeste</b>	309.533	339.908	356.580	484.742	485.619	176.086	56,9	129.039	36,2
<b>Maranhão</b>	23.394	25.894	27.517	30.769	35.017	11.623	49,7	7.500	27,3

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 249 (Elaboração própria).

Quanto ao comportamento dessas matrículas, a Tabela 18 apresenta a taxa de crescimento das matrículas em EPT de nível médio no Maranhão (0,3%), entre 2011 e 2015. A taxa de crescimento de matrículas do Maranhão, no período, é quinze vezes menor que a taxa de crescimento da região Nordeste (4,5%). Quando analisa-se apenas os últimos três anos da pesquisa, observa-se que a taxa de crescimento de matrículas no Estado (0,2%) é ainda menor, quando comparada à taxa de variação da região Nordeste.

**Tabela 18 – Nordeste e Maranhão: distribuição das matrículas em EPT de nível médio - 2008-2015**

Região/UF	Ano					Varição (p.p.)	Varição (p.p.)
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2013-2015
Nordeste	21,2	22,2	22,2	25,7	25,7	4,5	3,5
Maranhão	1,6	1,7	1,7	1,6	1,9	0,3	0,2

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 252 (Elaboração própria).

A análise da Tabela 19 revela que a participação das matrículas em EPT, no segmento público, foram reduzidas ano após ano no Maranhão, passado de 76,2% do total de matrículas em 2011 para 49,8% de matrículas em instituições públicas de ensino, em 2015. Esses dados reforçam o caráter privatista do PRONATEC, em especial no Maranhão.

**Tabela 19 - Maranhão: participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio - 2011-2015**

MARANHÃO														
2011			2012			2013			2014			2015		
Total	Público		Total	Público		Total	Público		Total	Público		Total	Público	
	nº	%		nº	%		nº	%		nº	%		nº	%
23.394	17.827	76,2	25.894	16.257	62,8	27.517	17.187	62,5	30.769	16.232	52,8	35.017	17.443	49,8

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 260 (Elaboração própria).

Portanto, embora tenha havido aumento de 11.623 no número total de matrículas em cursos profissionalizantes e técnicos de nível médio, no Maranhão, entre 2011 e 2015, observa-se redução de 384 matrículas em instituições públicas de ensino, o que corresponde a uma queda de 2,2% no número de matrículas no período, conforme ilustrado na Tabela 20.

**Tabela 20 – Maranhão: variação na participação do segmento público nas matrículas em EPT de nível médio - 2011-2015**

UF	Variação no total de matrículas 2011-2015		Variação no segmento público 2011-2015	
	nº	%	nº	%
Maranhão	11.623	49,7	-384	-2,2

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 260 (Elaboração própria).

A Tabela 21 mostra que, dentro do universo de 19,3 milhões de trabalhadores brasileiros, que foram desligados de seus empregos formais em 2011, cerca de 0,8% destes

optou por se pré-matricular em cursos de qualificação profissional do PRONATEC (Bolsa-Formação - FIC). Observa-se que o número de trabalhadores maranhenses demitidos que recorreram ao PRONATEC como alternativa para qualificação e reinserção no mercado de trabalho também é muito pequeno (1,2%), mas ainda sim maior que o resultado nacional. Este indicador demonstra a baixa atratividade do programa de qualificação, uma vez que possui acesso facilitado ao público alvo, considerado fragilizado e em condição de risco.

**Tabela 21 - Brasil e Maranhão: trabalhadores desligados do mercado de trabalho formal em 2011 e que se inscreveram em algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 (em unidades e em % de trabalhadores)**

	<b>Total de desligados</b>	<b>Desligados pré-matriculados</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	19.348.440	161.985	0,8%
<b>Maranhão</b>	216.426	2.516	1,2%

Fonte: BRASIL, 2015, p. 12.

A Tabela 22 mostra que do total de 2.516 trabalhadores maranhenses pré-matriculados, 1.270 não tiveram a matrícula confirmada (50,5%) e 1.246 tiveram a matrícula confirmada (49,5%), aproximando-se dos percentuais encontrados para este indicador, em nível nacional. Portanto, aproximadamente a metade dos trabalhadores matriculados não confirmam suas matrículas nos cursos do PRONATEC, no Maranhão.

**Tabela 22 - Brasil e Maranhão: trabalhadores com Pré-matrículas em algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 (em unidades e em % de trabalhadores)**

	<b>Pré-matrículas não confirmadas</b>	<b>%</b>	<b>Pré-matrículas confirmadas</b>	<b>%</b>
<b>Brasil</b>	79.658	49,2%	82.327	50,8%
<b>Maranhão</b>	1.270	50,5%	1.246	49,5%

Fonte: BRASIL, 2015, p. 12.

Quanto às matrículas confirmadas, a Tabela 23 mostra que apenas 241 trabalhadores não concluíram (9,6%) seus respectivos cursos, enquanto que 1.005 concluíram (39,9%), o que dá um aproveitamento de 80,7% de conclusão dos cursos com sucesso, em relação ao total de pessoas com pré-matrículas confirmadas no Maranhão.

**Tabela 23 - Brasil e Maranhão: Trabalhadores que concluíram algum curso FIC do PRONATEC entre Out/2011 e Jun/2013 (em unidades e em % de trabalhadores)**

	Pré-matrículas confirmadas				Conclusão com sucesso (em %)
	Não concluíram	%	Concluíram	%	
<b>Brasil</b>	36.391	22,5%	45.936	28,4%	55,8%
<b>Maranhão</b>	241	9,6%	1.005	39,9%	80,7%

Fonte: BRASIL, 2015, p. 12.

A Tabela 24 mostra o percentual de reinserção no mercado de trabalho formal dos trabalhadores desligados em 2011. Ao comparar o número de trabalhadores que não tiveram a pré-matrícula confirmada e os que cursaram o PRONATEC (tendo completado ou não o programa), o resultado indica que a conclusão do programa não contribuiu para aumentar o percentual de trabalhadores reinseridos no mercado de trabalho formal. No Maranhão, observa-se um maior percentual de reinserção por parte dos que não frequentaram o programa. Esta característica sugere que a recolocação no mercado de trabalho está mais relacionada com a iniciativa de inscrição no PRONATEC do que à realização do curso, concluindo-o ou não.

**Tabela 24 - Maranhão: reinserção no mercado de trabalho segundo a participação no PRONATEC-FIC (em %)**

Reinserção no mercado de trabalho formal				Impacto da qualificação na reinserção (em p.p.) <sup>27</sup>	
Sem PRONATEC	Pré-matrículas não confirmadas	Pré-matrículas confirmadas e não concluídas	Pré-matrículas confirmadas e concluídas	Pré-matrículas confirmadas e não concluídas	Pré-matrículas confirmadas e concluídas
46,4	50,5	51,0	45,2	0,5	-5,3

Fonte: BRASIL, 2015, p. 15.

Sobre o impacto do PRONATEC na remuneração, segundo o relatório técnico do governo, de forma geral, “os resultados descritivos mostram que a mediana dos salários, tanto de desligamento quanto de readmissão, foi menor para os que se inscreveram na Bolsa Formação - FIC do que para os que não se inscreveram”. Além disto, observa-se que o ganho salarial dos trabalhadores que se inscreveram no programa foi superior ao daqueles que não se inscreveram (BRASIL, 2015, p. 16).

<sup>27</sup> O impacto da qualificação sobre a reinserção no mercado de trabalho formal foi aqui definido como a diferença entre os percentuais de reinserção dos trabalhadores que cursaram o PRONATEC (concluindo ou não) em relação aos que não tiveram a pré-matrícula confirmada.



Desta forma, os resultados para o grupo de trabalhadores concluintes do PRONATEC foi negativo e inferior aos resultados do grupo dos não concluintes, sugerindo um impacto limitado da qualificação sobre a reinserção dos trabalhadores egressos dos cursos do programa, mostrando não haver evidências de que a probabilidade de reinserção seja diferente entre esses dois grupos de trabalhadores. Segundo o relatório técnico do governo, trabalhadores que completaram o programa, no Maranhão, não se beneficiaram em relação aos que cursaram parcialmente. Assim, não foi possível verificar grandes benefícios, proporcionados pela certificação, para os trabalhadores que concluíram algum dos cursos do PRONATEC.

Nesse contexto, matéria publicada no portal UOL, em 2015, destaca como principais motivos para o resultado alcançado pelo PRONATEC a grande oferta de cursos de curta duração (FIC), que corresponderam a 70% das vagas ofertadas. Diferentemente dos cursos técnicos, esses cursos de curta duração são de baixa complexidade tecnológica e não garantem certificação que eleve a qualificação do aluno. Outro motivo é a falta de monitoramento e divulgação dos resultados do programa que foi criado em 2011 e teve seus primeiros resultados somente em 2015. Além destes, entre 2011 e 2014, quase 1 milhão de estudantes abandonaram os cursos do Pronatec. Em alguns casos, a evasão chegou a 50% (UOL, 2015).

Segundo Frigotto, o PRONATEC reedita propostas do passado e está se transformando em um “caça níquel” da rede privada, por ofertar cursos técnicos para pessoas que não concluíram a educação básica, não resolvendo, desta forma, o problema da falta de mão de obra do país. Se por um lado, o PRONATEC representou um avanço em termos de abrangência, comparado, por exemplo, ao PLANFOR, que previa uma carga horária média de 60 horas por curso (no PRONATEC, a carga mínima é de 160 horas, podendo chegar a 400), por outro lado, “uma pessoa que não teve ensino médio, que não teve ensino fundamental, não vai conseguir se inserir no mercado com um curso de 160 horas” (FRIGOTTO, 2014).

Portanto, as políticas de educação profissional para o nível médio não possibilitam aos trabalhadores egressos vencer os problemas estruturais da sociedade brasileira, já que os programas de qualificação, sozinhos, não são capazes de remover os obstáculos que impedem os menos favorecidos de sair da pobreza e acabar com a desigualdade. Para isto, é necessário pensar em políticas mais amplas (tributária, fiscal, agrária, etc.), que envolvam objetivos comuns com vistas a criar as condições básicas para o desenvolvimento econômico, social e sustentável. A partir daí, os programas de qualificação profissional deixarão de ser paliativos, substitutos de políticas de inserção no mercado de trabalho.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou evidente que o desemprego tem motivado o debate de posicionamentos teóricos distintos na história do pensamento econômico, com ênfase na desconstrução da ideia de que o pleno emprego seria o resultado lógico do funcionamento de uma economia de mercado e na redefinição do papel do Estado na regulação do mercado de trabalho e no combate ao desemprego involuntário. Durante o debate, entre os diferentes enfoques teóricos, destacou-se por exemplo, a compreensão de Marx de que o desemprego é condição necessária para a reprodução do modo de produção capitalista, enquanto para Marshall o desemprego é uma disfunção momentânea no funcionamento do mercado de trabalho ou é resultado de uma inadequação do trabalhador. Já em Keynes, a preocupação estava na necessidade de uma gestão macroeconômica comprometida com a eliminação do desemprego involuntário, ao passo que em Friedman o empenho do governo em combater o desemprego tende a gerar uma aceleração inflacionária.

Sendo assim, convém destacar algumas considerações sobre esse debate teórico. As teorias neoclássicas a respeito do funcionamento do mercado de trabalho, embora tivessem grande influência nas políticas que restringiram o papel do governo no combate ao desemprego, não explicam satisfatoriamente as suas causas concretas. Segundo a abordagem neoclássica, o mercado de trabalho é explicado a partir de modelos teóricos baseados na concorrência perfeita e é regido por duas forças em equilíbrio, cuja análise abstrai a complexidade das relações entre os agentes econômicos (empresas e trabalhadores). Em geral, para os neoclássicos, as relações econômicas são representadas por modelos econométricos e encontram grande dificuldade com as diversas configurações que o mercado de trabalho pode assumir. Portanto, as teorias que se baseiam nessa abordagem oferecem uma explicação parcial para o fenômeno, tornando-se inadequadas para explicar o desemprego em momentos de crise.

Considerando o objeto da pesquisa, o primeiro produto da investigação foi a identificação da base teórica na qual foram instituídos os programas de qualificação no Brasil. Como resultado, identificou-se que os programas de qualificação foram envolvidos pelo discurso neoliberal, que direciona suas ações para um trabalhador qualificado, polivalente e autônomo, capaz de adaptar-se às frequentes mudanças no posto de trabalho. Nesse contexto, ocorre no Brasil, a partir dos anos 1990, o desencadeamento das políticas de ajuste estruturais que têm como principais objetivos a desregulamentação, a privatização e a diminuição das funções do Estado. Nesse sentido, a Teoria do Capital Humano se encaixa perfeitamente no

contexto neoliberal em que estão inseridas as políticas educacionais brasileiras, que priorizaram o ensino voltado para a produção e formação de trabalhadores. Com a adoção da mesma, o Estado reforça a lógica neoliberal ao reduzir o ser humano a um estoque de capital destinado a atender a lógica mercantil capitalista.

Num ambiente de retração econômica e vulnerabilidade do trabalhador, manifestam-se também as noções de competência e empregabilidade como conceitos justificadores das escolhas feitas pelas autoridades brasileiras como parte da política econômica dos anos 1990. Nesse contexto, as autoridades brasileiras passaram a discutir em meados da década de 1990 a qualificação como política pública e implementaram o PLANFOR. O objetivo era mobilizar e articular toda a educação profissional disponível no país, de modo que se alcançasse, a partir de 1999, pelo menos 20% da PEA. O programa se concentrou no apoio à sociedade civil atendendo grupos vulneráveis, na articulação entre entidades públicas e privadas e nas competências, com foco na demanda do setor produtivo e na empregabilidade. Quanto ao atendimento aos grupos vulneráveis, o programa concentrou-se numa clientela em desvantagem social, desempregados e sob risco de perda de emprego.

O PLANFOR se desenvolveu num contexto de reestruturação capitalista em que a política econômica recessiva da época tornou ainda mais acirrada a disputa entre um número maior de desempregados em torno das poucas vagas disponíveis. O processo de acumulação flexível aprofundou o avanço do neoliberalismo no Brasil, com implicações importantes na estrutura do mercado de trabalho, no emprego e na qualificação. O desemprego estrutural, a informalidade, a terceirização, a precarização do trabalho que são características do processo de acumulação flexível, impactaram diretamente na política de educação, que passou a incorporar o discurso da empregabilidade, estimular a competitividade e transferir para o indivíduo toda a responsabilidade por sua empregabilidade.

Portanto, as transformações advindas com a globalização e as transformações tecnológicas colocaram em debate a necessidade de qualificação da mão de obra, visando a solução do problema do desemprego. Assim, a educação profissional é apontada pelos documentos do Banco Mundial e da CNI como uma possibilidade de superar a pobreza. Para justificar essa posição, os documentos apontam que os problemas do setor educacional estão, em sua maioria, relacionados à preparação de mão de obra para o mercado de trabalho e o sistema educacional público vigente é colocado como incapaz de atender às necessidades do mercado. Assim, a política educacional brasileira passa a ser moldada segundo a lógica da

esfera privada, o que significa a mercantilização da educação, manifestada por meio das parcerias público-privada para a criação de um mercado educacional.

Ao enfatizar que o setor privado é o mais preparado para fornecer esse tipo de formação, os grandes grupos econômicos encobrem a incapacidade das políticas neoliberais em criar mecanismos eficazes para redução do desemprego e obriga a adoção de teorias justificadoras das contradições do capitalismo, procurando pretextos que desviem do campo das relações de conflito entre capital e trabalho o motivo real pelo qual milhões de pessoas ficam destituídas das condições mínimas de sobrevivência. Não é por acaso que a ascensão do conceito de empregabilidade ocorre no momento em que se evidencia a ‘desresponsabilização’ do Estado neoliberal com as políticas sociais.

No Maranhão, o PLANFOR materializou-se por meio dos Planos Estaduais de Qualificação e, ao longo do período de vigência do plano, observou-se crescimento no volume de investimentos, embora a uma taxa de crescimento inferior ao número de beneficiários e municípios atendidos. Quanto aos conteúdos ministrados e o perfil dos treinandos, observou-se aleatoriedade na definição dos cursos e inconsistência com a realidade do Estado. No que se refere a metodologia adotada, constatou-se que, em geral, o programa utilizou-se de procedimentos de ensino pouco adequados ao perfil do público alvo, de baixa escolaridade. Além disso, a carga horária média dos cursos continuou sendo baixa. Também foi constatado que a noção de educação profissional, como mera preparação para o desempenho de tarefas rotineiras, foi constante em cursos oferecidos pelo PLANFOR.

Em termos de formação profissional, a tônica do PLANFOR foi favorecer o desenvolvimento de qualificações básicas para postos de trabalho precarizados ou para o desenvolvimento de atividades no setor informal da economia. A proposta do programa, entendida como inovadora no campo da formação profissional, demonstrou-se sintonizada com as políticas neoliberais no desenvolvimento de suas ações, de caráter compensatória e excludente. Além disso, os programas de qualificação, responsabilizaram individualmente os egressos dos cursos de educação profissional pelo êxito da sua inserção no mercado de trabalho.

Desenvolvido no bojo das políticas neoliberais, o PNQ guarda íntimas relações com esse projeto, desenvolvido de forma descentralizado, através de parcerias e transferência de recursos públicos para entidades privadas. No que diz respeito às suas estreitas relações com o mercado de trabalho e com o desenvolvimento de competências técnicas, afeitas às noções de empregabilidade e empreendedorismo, atendendo a uma concepção produtivista e

mercantilista. No direcionamento de políticas focalizadas com o objetivo de alívio da pobreza, assumindo uma dimensão assistencialista e compensatória. Nota-se, dessa forma, um ajustamento do PNQ à ideologia da classe dominante, devendo esse projeto ser investigado nas suas múltiplas determinações, buscando elucidar o que se esconde por trás da aparência de qualificação profissional de trabalhadores.

Desta forma, constata-se que a noção de empregabilidade passou a fazer parte dos discursos que defendiam a necessidade da reforma do ensino, particularmente da educação profissional. Um dos argumentos utilizado no discurso foi o de que o desemprego era consequência da mão de obra com habilidades e competências inadequadas frente às exigências do mercado. Seria necessário, então, que a mão de obra fosse submetida a programas de qualificação e requalificação contínuos pois só assim a empregabilidade poderia ser assegurada. Nesse contexto, os grandes grupos econômicos e os organismos internacionais preocuparam-se em ofertar uma formação aligeirada aos trabalhadores por meio das competências profissionais básicas, provendo uma formação desintegrada do ensino médio e aquém de uma formação geral e científica. Nesta perspectiva, essa formação excludente, que precariza a educação ao reduzir investimentos e introduz a lógica do mercado no sistema de ensino, traz implicações que aprofundam o abismo da desigualdade social e perpetuam a histórica dualidade educacional brasileira.

Em 2011, a qualificação profissional passou à responsabilidade do Ministério da Educação, culminando na criação do PRONATEC com a finalidade de expandir, democratizar e interiorizar a oferta de cursos na área de educação profissional tecnológica, de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, presencial e a distância, no Brasil. Em regime de parcerias, o PRONATEC deveria possibilitar o ensino técnico integrado com professores efetivos, além de possuir infraestrutura adequada aos cursos que pretende oferecer. O PRONATEC tem como proposta, portanto, oferecer cursos de educação profissional técnica em nível médio, além de cursos de formação inicial continuada. A proposta do PRONATEC, de acordo com o governo, é ampliar a formação profissional, oportunizando a formação profissional aos jovens trabalhadores e beneficiários dos programas de transferência de renda.

O PRONATEC revela seu caráter de política de governo de viés privatista, à medida que o Sistema S e a rede privada concentram a maior parte das matrículas e dos recursos. Mostra-se clara a proposta do PRONATEC de focar o emprego, a empregabilidade e, por

consequência, a qualificação profissional. O programa não trata da elevação da escolaridade, deixando a articulação com o ensino fundamental e médio em segundo plano, se distanciando da concepção da educação profissional como possibilidade de formação integral.

Além disso, o PRONATEC tem priorizado a destinação dos recursos públicos para a oferta de cursos que, em sua maioria, são de curta duração. Ao proporcionar uma formação rápida e em entidades que tem o nítido compromisso com o mercado, o programa colabora para uma visão precarizada do trabalho, afastando-se do princípio educativo, representando um retrocesso nas políticas públicas de educação. O programa reforça o discurso de que a qualificação profissional é a garantia de emprego, que proporciona melhores condições de vida e assim colabora para a superação da pobreza no país.

Contudo, a ideia de empregabilidade não corresponde à garantia de emprego mediante a qualificação. Em vez disso, significa apenas a possibilidade de emprego. Assim, a responsabilidade por conseguir um emprego e manter-se nele recai apenas e exclusivamente sobre o indivíduo. O PRONATEC representa a reprodução de um conceito que coloca a política de qualificação profissional como a solução para os problemas que são inerentes ao modo de produção capitalista, em numa conjuntura em que se qualifica o trabalhador para um mercado sem postos de trabalho.

A intensificação do desemprego revela como a qualificação profissional, por si só, é incapaz de assegurar o ingresso e a permanência das pessoas no mercado de trabalho. Uma vez que não há comprovação empírica de correlação direta entre qualificação e obtenção de emprego e dada a condição de grande parte da população recorrer aos programas de qualificação profissional, constata-se que tais programas encontram-se desarticulados das políticas de geração de emprego e passam a desempenhar papel limitado, restrito a aumentar o nível de qualificação dos desempregados.

Mais uma vez, não se discute a relevância dos esforços legítimos para qualificação e aumento da escolaridade dos trabalhadores, sendo esta uma das exigências para obtenção do emprego. Entretanto, a criação de postos de trabalho depende de outros pré-requisitos de natureza conjuntural e estrutural. É preciso enfatizar que a crítica ao PLANFOR e ao PRONATEC, enquanto programa de qualificação profissional, tem como alvo a retórica das políticas neoliberais, de que a qualificação profissional é a solução para o desemprego. Nessa perspectiva, a dissertação demonstra que os referidos programas não atingem as condições necessárias para a inserção do trabalhador maranhense no mercado de trabalho, por serem

exemplos de políticas neoliberais, caracterizadas por suas ações compensatórias. Nessa lógica, promovem a formação de curta duração, de caráter mais quantitativo do que qualitativo. Isto significa que grandes recursos foram canalizados para uma educação profissional que não conseguiria atingir a efetividade pretendida.

Entendemos como ideal de superação dos princípios neoliberais, um modelo de educação que rompa com a dualidade entre formação específica e formação geral e transfira o foco de seus objetivos do mercado de trabalho para a formação humana, cultural e técnico-científica. O sucesso do PLANFOR e do PRONATEC, como estratégias de enfrentamento do desemprego, no Brasil e, em especial, no Maranhão, deveria antes pressupor o desenvolvimento de um projeto nacional que almeje a distribuição de renda e a inclusão social. Somente assim os programas de qualificação poderão melhorar as chances de inserção e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho. Evidentemente, a qualificação profissional não cria postos de trabalho mas, quando articulada às demais políticas de emprego, renda e educação, seguida de uma política de desenvolvimento econômico, sem dúvida, se torna um importante instrumento para atenuar os efeitos do desemprego e elevar o nível de vida da população.

## REFERÊNCIAS

- ACKERMANN, Werner; FAUSTO, Ayrton; GARCIA, Cid. (Orgs.). **Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQ's) 1999-2002**. São Paulo: UNESP, 2001.
- ALBERTO, Maria Angélica. Os sentidos da noção de empregabilidade nas políticas educacionais do Ministério do Trabalho e Emprego. In: II Simpósio sobre Trabalho e Educação, 2004, Belo Horizonte. **II Simpósio sobre trabalho e educação**, 2004.
- \_\_\_\_\_. A noção de empregabilidade nas políticas de qualificação e educação profissional no Brasil nos anos 1990. In: **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 3 n. 2, p. 295- 330, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v3n2/04.pdf>>. Acesso em 02 out. 2017
- ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios da sociologia do trabalho**. 2. ed. Londrina: Praxis, 2007. Disponível em: <<http://www.giovannialves.org/drp.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2017.
- ALVES, Giovanni. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p. 71-94, nov., 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14624.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SANDER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 9-23. Disponível: <[http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson/at\\_download/file](http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson/at_download/file)>. Acesso em 17 nov. 2017.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 15<sup>a</sup> ed. 2015.
- \_\_\_\_\_. **O Caracol e sua Concha: Ensaios sobre a Nova Morfologia do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo, Boitempo, 3<sup>a</sup> ed. 2009.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo C.. Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre as classes. **Pesquisa & Debate**. São Paulo, v. 18, n<sup>o</sup> 1 (31), p. 27-47, 2007. Disponível em: <[http://www.ie.uftj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/2367pesquisa\\_debate\\_2007.pdf](http://www.ie.uftj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/2367pesquisa_debate_2007.pdf)>. Acesso em 01 jun. 2017.
- BALTAR, P. E., DEDECCA, C. S. **Emprego e salários nos anos 60 e 70**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1992.
- BATISTA, Roberto Leme. **Educação profissional na década neoliberal - o caso PLANFOR**. Marília, 2002. (Dissertação Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.
- BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.



BRASIL. **Bolsa-Formação:** uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. Relatório Técnico. Secretaria de Política Econômica. 2015. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf/view>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Censo escolar da educação básica 2016:** notas estatísticas. Ministério da Educação/INEP. Brasília, 2017a. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Classificação Brasileira de Ocupações:** CBO. Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. v.1. 3. ed.. Brasília: MTE/SPPE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Educação e qualificação profissional:** 2014. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, 2017b. 104 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100061.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional e Tecnológica:** legislação básica – Técnico de Nível Médio. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. 7.ed. Brasília: MEC/SETEC. 212 p. 2008.

\_\_\_\_\_. **Emprego no Brasil:** diagnóstico e políticas. Ministério do Trabalho. Brasília. Assessoria Especial do Ministro, 1998b. Disponível em: <<http://www.oocities.org/projetopiracema/ArtigosGlobo/EmpregoMT.html>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Seção 1, p. 1. Brasília, 2014c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm)> Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB.** Senado Federal. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** Ensino Médio. Ministério da Educação. Brasília, 1999a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 16** de 5 de out. 1999 que trata das diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico. 1999b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016_99.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação Profissional:** termos de referência dos programas de educação profissional: nacionais, estaduais, emergenciais. Ministério do Trabalho. Brasília, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação Profissional:** guia de planejamento e execução. Ministério do Trabalho/SEFOR. Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação Profissional:** reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Ministério do Trabalho Brasília, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ:** 2003-2007. Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Brasília, 2003a. Disponível em: < [http://www.oei.es/historico/etp/plano\\_nacional\\_qualificacao\\_brasil.pdf](http://www.oei.es/historico/etp/plano_nacional_qualificacao_brasil.pdf) > Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Política para a educação profissional.** Ministério da Educação/Ministério do Trabalho. Brasília, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Pronatec atendeu 7,3 milhões, e meta é atingir 8 milhões este ano.** 2014a. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/20508-pronatec-atendeu-73-milhoes-e-meta-e-atingir-8-milhoes-este-ano> >. Acesso em: 07 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Qualificação social e profissional:** análise de indicadores selecionados do anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2015. Ministério do Trabalho/SPPE/CODEFAT/DIEESE/SICONV. Brasília, 2016a. Disponível em: < <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/NTqualificacaoSocialProjetao.pdf> >. Acesso em 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. 2014b. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16416-setec-relatorio-de-auditoria-certificado-e-parecer-exercicio-2013&category\\_slug=setembro-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16416-setec-relatorio-de-auditoria-certificado-e-parecer-exercicio-2013&category_slug=setembro-2014-pdf&Itemid=30192) >. Acesso em: 02 out. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Brasília, DF. 2016b. 590 p. Disponível EM: < [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf) >. Acesso em: 11 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 126 de 26 de outubro de 1996.** Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999. Brasília, 1996d. Disponível em: < <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-126-de-23-de-outubro-de-1996.pdf> >. Acesso em 17 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 258 de 21 de Dezembro de 2000.** Estabelece critérios para transferência de recursos do FAT ao PLANFOR, implementado sob gestão da SPPE, do MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília, 2000. Disponível em: < <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-258-de-21-de-dezembro-de-2000.pdf> >. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 333/03 CODEFAT.** Institui o Plano Nacional de Qualificação, estabelecendo critérios para a transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador

(FAT) ao PNQ. Brasília: MTE, SPPE, 2003b. Disponível em: < [http://www.trabalho.pr.gov.br/arquivos/File/pnq/Resolucao\\_Pnq\\_2003\\_07.pdf](http://www.trabalho.pr.gov.br/arquivos/File/pnq/Resolucao_Pnq_2003_07.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sistema Público de Emprego e educação profissional:** implementação de uma política integrada. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. Brasília, 1996c.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista.** Rio de Janeiro: LTC, 2015.

BRENNER, Robert. **O boom e a bolha:** os EUA na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.

\_\_\_\_\_. **A crise emergente do capitalismo mundial:** do neoliberalismo à depressão? Xamã: São Paulo, 1999. Disponível em: < <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-02.pdf> >. Acesso em 17 nov. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CARDOZO, Maria José P. B. A produção flexível e a formação do trabalhador: o modelo da competência e o discurso da empregabilidade. In: I Encontro Internacional Trabalho e Perspectivas de Formação dos Trabalhadores, 2006, Fortaleza. **Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores.** Fortaleza: Imprensa Universitária da UFC, 2006. v. 1. Disponível em: < [http://www.labor.ufc.br/evento\\_aprovado\\_arquivos/PFT\\_007\\_O\\_148.pdf](http://www.labor.ufc.br/evento_aprovado_arquivos/PFT_007_O_148.pdf) >. Acesso em 5 nov. 2017.

CARDOZO, Maria José P. B. **A reforma do ensino médio e a formação dos trabalhadores:** a ideologia da empregabilidade. Fortaleza: UFC, 2007. 281 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, 2007. Disponível em: < [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5957/1/2007\\_TESE\\_MJPBCARDOZO.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5957/1/2007_TESE_MJPBCARDOZO.pdf) >. Acesso em: 10 nov. 2017.

CARVALHO, Ruy Q. **Tecnologia e trabalho industrial:** as implicações sociais da automação microeletrônica na indústria automobilística. São Paulo, L&PM Editores, 1987.

CARVALHO, Ruy Q.; SCHMITZ, Hubert. **O fordismo está vivo no Brasil.** Novos Estudos CEBRAP, n. 27, p. 148-156, 1990. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/209996429/20080624-o-Fordismo-Esta-Vivo>>. Acesso 11 out. 2017.

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos - o PLANFOR** como dissimulador de novos “conceitos” em educação. Campinas, 2002. Tese (dout.) Faculdade de Educação, UNICAMP.

CASTIONI, Remi. **Planos, Projetos e Programas de Educação Profissional: agora é a vez do PRONATEC.** In: Sociais e Humanas, Santa Maria, v. 26, nº 01, jan/abr 2013, p. 25-42. Disponível em: < <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5921>>. Acesso em 17 de jan. 2018.

CASTRO, Fabiana R. de A. **Piauí: (des)emprego e mercado de Trabalho (1990-2010)**. Teresina: EDUFPI, 2016. 234 p.

CATTANI, Antônio. **Trabalho e Tecnologia: dicionário crítico**. 4ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estamos navegando em águas nunca dantes navegadas**. Postado em: 20/07/2012. Disponível em: < <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Chesnais-Estamos-navegando-em-aguas-nunca-dantes-navegadas-/7/25678> >. Acesso em: 18 jan. 2017

\_\_\_\_\_. **Mundialização: o capital financeiro no comando**. **Revista Outubro**, 2005. Disponível em: < <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-5-Artigo-02.pdf> > Acesso em: 22 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-68.

CHINELLI, Filippina; VIEIRA, Monica; DELUIZ, Neise. O conceito de qualificação e a formação para o trabalho em saúde. In: MOROSINI, Marcia Valéria et al. (Org.). **Trabalhadores Técnicos da Saúde: aspectos da qualificação profissional no SUS**. 1ª ed. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2013, v. 1, p. 23-48. Disponível em: < [https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/13865/2/Trabalhadores%20T%C3%A9cnicos%20em%20Sa%C3%BAde\\_Conceito%20de%20Qualificacao.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/13865/2/Trabalhadores%20T%C3%A9cnicos%20em%20Sa%C3%BAde_Conceito%20de%20Qualificacao.pdf) >. Acesso em: 08 set. 2017.

CONCEIÇÃO, Octávio A. Os anos 80: complexa dimensão de uma crise. In: Secretaria de Coordenação e Planejamento. Fundação de Economia e Estatística. **A economia gaúcha e os anos 80**. Porto Alegre: tomo 1, p.15-37, 1990.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Propostas da indústria para as eleições 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: < [http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_24/2014/07/28/491/Sumriosexecutivos\\_web.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/07/28/491/Sumriosexecutivos_web.pdf) >. Acesso em: 11 nov. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO – CNTE. **Os riscos do PRONATEC para a educação técnica profissional**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 8, jan./jun. 2011. Disponível em: < [http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/Pronatec\\_posicao\\_CNTE.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/Pronatec_posicao_CNTE.pdf) > Acesso em 10 abr. 2013. Acesso em: 05 out. 2017.

COGGIOLA, Osvaldo. Crise, novas tecnologias e classe operária. In: KATZ, Cláudio; COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo, Xamã, 1995.

CORIAT, B. Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DEBIAGI, Moema C.; CARRION, Otilia B. K. Efeitos espaciais da automação bancária. **Revista Análise Econômica (UFRGS)**, Porto Alegre, FCE-UFRGS, v. 9, n.16, p. 131-140, 1991. Disponível em: <

<http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10379/6086>>. Acesso em 14 ago. 2017.

DIEESE. **Anuário da Qualificação Social e Profissional**: 2007. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, São Paulo, 2007. 280 p.

DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010-2011**: qualificação social e profissional. 3ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – São Paulo: DIEESE, 2011. 88 p.

DRUCK, Maria da G. **Globalização e reestruturação produtiva**: o fordismo e/ou japonismo. Revista de Economia Política, vol. 19, n. 2 (74), p. 31-48, 1999. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/74-3.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

DRUCK, Maria da G.; BORGES, Ângela. **Crise global, terceirização e a exclusão no mundo do trabalho**. Caderno CRH 19, Salvador, p. 22-45, 1993. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2376/1/CadCRH-2007-349%20S.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Neoliberalismo-Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 1-19, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a01v16n1.pdf>>. Acesso em 18 jan. 2018.

DUMÉNIL, Gerard; e LÉVY, Dominique. **O Neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana**. IN: CHESNAIS, F. (Org.) A Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo Editora, 2005.

DUMÉNIL, Gerard; e LÉVY, Dominique. **Superação da Crise, Ameaças de Crises e Novo Capitalismo**. IN: CHESNAIS, F. [et al.] (Orgs.) Uma nova fase do capitalismo? São Paulo: Xamã Editora, 2003.

ERBER, F. S. **A transformação dos regimes de regulação**: desenvolvimento, tecnologia e intervenção do Estado nos países industrializados e no Brasil. Tese (Professor Titular) – Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

FERES, Marcelo M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: **Mapa da educação profissional e tecnológica**: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Brasília: 2015. p.81-94.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **A Educação Profissional no Planejamento Plurianual do Governo FHC**. (Tese Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/HJPB-6NEEUH>>. Acesso em: 18 nov. 2017

FERRETTI, Celso João. Formação Profissional e Reforma do Ensino Técnico no Brasil: Anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XVIII, nº 61, p.225-269, agosto/1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n59/18n59a01.pdf>>. Acesso em 22 set. 2017.

FIDALGO, Fernando. **A formação profissional negociada**: França e Brasil, anos 90. (Tese Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica - PUC, São Paulo, 1999. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/7503>>. Acesso em: 10 set. 2017.

FLEURY, Afonso C. Rotinização do trabalho: o caso das indústrias mecânicas. In: FLEURY, A. C.; VARGAS, N. (Orgs). **Organização do trabalho**. São Paulo: Atlas, 1983.

FOGAÇA, Azuete; SALM, Cláudio. A propósito do seminário sobre educação, força de trabalho e competitividade. In: ALBUQUERQUE, R. C. e VELLOSO, J. P. **Um modelo para a educação no século XXI**. São Paulo: José Olympio Editora, 1999.

FRIEDMANN, G. **Le travail en mièttes: spécialisation et loisirs**. Paris: Gallimard, 1956.

FRIEDMAN, M. **The role of monetary policy**. The American Economic Review, v. 58, n. 1, p. 1-17, Mar. 1968.

FRIGOTTO, Gaudencio. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educador crítica Pronatec e diz que projeto favorece rede privada**. 2014. Disponível em: < <http://portal.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=6886>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

FURTADO, Daniela Lima. **A qualificação profissional de terceiro grau: uma complexa inovação institucional através da Graduação Tecnológica**. Rio de Janeiro, 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GALLINDO, Erica L.; FERES, Marcelo M.; SCHROEDER, Niva. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. **Cadernos de Estudos desenvolvimento social em debate**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 24, p. 22-45, 2015. Disponível em: < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/Caderno%20de%20Estudos%20Pronatec%20-%202024.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Caderno%20de%20Estudos%20Pronatec%20-%202024.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2017.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. **Avaliação do PLANFOR entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da Política: uma trajetória em direção à tecnificação**. 2005. 261f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: < <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285351>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo de competência. In: FERRETTI, C. et al. (Orgs.). **Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996. P. 128-142.

HIRATA, Helena. **Os mundos do trabalho: convergência e diversidade num contexto de mudança dos paradigmas produtivos**. In: CASALI, A. et al. (Orgs.). **Emprego e Educação: novos caminhos no mundo do trabalho**. São Paulo: Rhodia, 1997.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA, Lícia C. A.. Oportunidades de qualificação profissional fatiadas: as políticas focais e a formação dos trabalhadores. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 15, p. 73-91, 2015. Disponível em: < <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8642697>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

JEVONS, W. S. **Teoria da economia política**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KUENZER, Acácia Zeneida. O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 1, p. 15-39, 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a03v2170.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

LABOISSIÈRE, Paula. **Dilma: Brasil sem Miséria tem 380 mil inscritos no PRONATEC**. Agência Brasil. 2013. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/educacao/2013/04/dilma-brasil-sem-miseria-tem-380-mil-inscritos-no-pronatec>>. Acesso em: 10 out. 2017.

LAVINAS, Lena. **Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos**. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2001. p.1-24 (Texto para discussão n.826).

LEHER, Roberto. **“Que modelo de ‘inclusão social’ nós vamos ter com essas escolas?”** Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Entrevista concedida a Cátia Guimarães. 2011. Disponível em: < <http://www.epsvjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/que-modelo-de-inclusao-social-nos-vamos-ter-com-essas-escolas>>. Acesso em: 10 out. 2017.

LEWIS, William A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. The Manchester School, 1954. Disponível em: < [http://www.adelinotorres.info/desenvolvimento/w\\_arthur\\_lewis\\_o\\_desenvolvimento\\_com\\_oferta\\_ilimitada\\_de\\_mao\\_de\\_obra.pdf](http://www.adelinotorres.info/desenvolvimento/w_arthur_lewis_o_desenvolvimento_com_oferta_ilimitada_de_mao_de_obra.pdf)>. Acesso em 15 nov. 2017.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação em emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR - São Luís, 2004**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004.

LIPIETZ, Alain. **La mondialisation de la crise generale dll fordisme: 1967-1984**. Paris CEPREMAP, 1984. (Doc.; 8413). Disponível em: < [http://www.cepremap.fr/depot/couv\\_orange/co8413fr.pdf](http://www.cepremap.fr/depot/couv_orange/co8413fr.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fordismo, fordismo periférico e metropolização**. Ensaio FEE, Porto Alegre, 10(2): 303-335, 1989. Disponível em: < <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1381/1745>>. Acesso em 07 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **As relações capital-trabalho no limiar do Século XXI**. Ensaio FEE, ano 12, n. 1, 1991. Disponível em: < <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1399/1766>>. Acesso em 5 jul. 2017.

LIRA, Lucivaldo P. **A educação profissional sob o olhar do PRONATEC: realidade e contexto no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - Boituva -SP, (Dissertação Mestrado) - Centro Universitário Salesiano São Paulo, UNISAL, 2016**. Disponível

em: < [http://unisal.br/wp-content/uploads/2017/04/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Lucivaldo-Paz-de-Lira.pdf](http://unisal.br/wp-content/uploads/2017/04/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Lucivaldo-Paz-de-Lira.pdf) >. Acesso em: 12 nov. 2017.

LUCAS, Robert. Unemployment policy. **American Economic Review**, v. 68, n. 2, p. 353-357, 1978. Disponível em: < [https://www.jstor.org/stable/1816720?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1816720?seq=1#page_scan_tab_contents) >. Acesso em: 04 ago. 2017.

MACHADO, Lucília R. S. **Educação básica, empregabilidade e competência**. do Nete/UFMG, Belo Horizonte, n. 3, p. 15-31, jan./jul. 1998. Disponível em: < <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/viewFile/1490/1133> >. Acesso em: 02 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. O “modelo de competências” e a regulamentação da base curricular nacional e de organização do ensino médio. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, n. 4, p. 79-95, ago./dez. 1998. Disponível em: < <https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/7490> >. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Educação básica, empregabilidade e competência. **Trabalho e educação**. Belo Horizonte, n.º 3, p.15-31, jan./jul. 1998. Disponível em: < <https://seer.ufmg.br/index.php/trabedu/article/viewFile/7071/5447> >. Acesso em: 02 mai. 2017.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**: tratado introdutório. São Paulo. v. 2, Nova Cultural. 1985.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I, Tomo 1 (Prefácios e Capítulos I a XII). Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I, Tomo 2 (Capítulos XXIII a XXV). Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 6ª ed. São Paulo: Global, 1987.

MATTAR, Fauze Najib. Pesquisa de marketing: edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MATTOSO, Jorge Eduardo L., OLIVEIRA, M. A. **Desenvolvimento excludente, crise econômica e desafios do sindicalismo brasileiro**. Caderno CESIT, n. 01, 1990. Disponível em: < <http://www.cesit.net.br/cesit/images/stories/01CadernosdoCESIT.pdf> >. Acesso em 04 jul. 2017

MENDONÇA, Mario Jorge C.; SACHSIDA, Adolfo; MEDRANO, Luís Alberto T. **Inflação versus desemprego**: novas evidências para o Brasil. Economia Aplicada (Impresso), v. 16, p. 471-500, 2012.

MEHEDEFF, Nassim Gabriel. Do "operário padrão" ao cidadão produtivo: o desafio de educar para a empregabilidade. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. **Educação profissional no Brasil**: conceitos e práticas em debate. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, Ministério do Trabalho, 1996.

\_\_\_\_\_. A era da empregabilidade. In: BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação profissional no Brasil**: conceitos e práticas em debate. Brasília, 1997.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2002.



NAVILLE, Pierre. **Essai sur la qualification du travail.**: libraire Marcel Rivière et Cie, 1956. Paris. Tradução livre de Gisela Lobo Baptista Pereira Tartuce e revisão de Maria Inês Rosa das partes A e C, p. 1-71.

NEVES, Lúcia Maria W. **Brasil ano 2000.** Uma nova divisão de trabalho na educação. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.

NOSELLA, Paolo. **Ensino Médio:** unitário ou multiforme? (mimeo) 2013.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado:** Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política. São Paulo, Brasiliense. 1989.

OLIVEIRA, Dalila A. **Educação básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Mariana. **Veja evolução do salário mínimo desde sua criação, há 70 anos.** 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/02/veja-evolucao-do-salario-minimo-desde-sua-criacao-ha-70-anos.html>>. Acessado em 18 de set. 2017

PATI, Camila. Só há uma competência capaz de salvar o seu emprego. **EXAME**, São Paulo, 21 jul. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/carreira/so-ha-uma-competencia-capaz-de-salvar-o-seu-emprego/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. As 5 leis da empregabilidade. **EXAME**, São Paulo, 21 jan. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/carreira/as-5-leis-da-empregabilidade-agora-e-sempre/>>. Acesso: em 20 nov. 2017.

PAULANI, Leda. **Brasil delivery:** servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEDROSA, J.G. **Análise comparativa das abordagens sobre qualificação e transformações no trabalho.** 1995. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PEIXOTO, Patrícia Ebani. **Do PLANFOR ao PNQ:** uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, 2008. p. 136. Disponível em: <<http://web3.ufes.br/ppgps/sites/web3.ufes.br/ppgps/files/Do%20PLANFOR%20ao%20PNQ.pdf>>. Acesso em 11 out. 2017.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho sob fogo cruzado:** exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Editora Contexto, 2002.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização:** a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2012.

PRONI, Marcelo W. **O desemprego na história do pensamento econômico.** Revista da ABET (Impresso), v. 13, p. 107-126, 2014.

\_\_\_\_\_. **Teorias do desemprego:** um guia de estudo. Texto para discussão. Campinas: IE/UNICAMP, n. 256, ago. 2015.

RAMOS, Lauro. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro:** tendências, fatos estilizados e padrões espaciais. Texto para discussão nº 1255, IPEA, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4818](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4818) >. Acesso em: 20 nov. 2017.

RAMOS, Marise N. **Da qualificação à competência**: deslocamento conceitual na relação trabalho-educação. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

REICH, Robert B. **O Futuro do Sucesso**: o equilíbrio entre trabalho e qualidade de vida. São Paulo: Manole, 2002.

RIBEIRO, Fernando. **Friedman, monetarismo e keynesianismo**: um itinerário pela história do pensamento econômico em meados do século XX. Revista de Economia Mackenzie, jan/abr 2013; v. 11, n. 1, p. 58-74.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos**: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo. São Paulo. M. Books, 2004.

RUMMERT, Sonia; ALGEBAILLE, Eveline; VENTURA, Jaqueline. Educação e formação humana no cenário de integração subalterna no capital-imperialismo. In: SILVA, Mariléia Maria da; EVANGELISTA, Olinda; QUARTIERO, Elisa Maria. (Org.). **Jovens, Trabalho e Educação**: A conexão subordinada de formação para o capital. 1ª Ed. Campinas: Mercado das Letras, 2012, v. 1, p. 15-70. Disponível em: <<http://www.uff.br/ejatrabalhadores/ANPED.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

SALES, Francisco J. L.. **PLANFOR**: política compensatória para a “inclusão” na informalidade? Natal, 2006. Tese Doutorado. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFRN. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/14464>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

SALM, Cláudio L; FOGAÇA, Azuete. **Questões Críticas da Educação Brasileira - Consolidação de Propostas e Subsídios Para Ações na Área da Tecnologia e da Qualidade**. 1. ed. Brasília: MICT/SENAI/Banco do Brasil, 1995. v. único. 55p.

SANTIAGO, Fabiane C. C.. **Mudanças na política de formação profissional no Brasil na década de 1990**: lições a partir do PLANFOR. São Paulo, 2006. (Dissertação de Mestrado) Faculdade de Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

SAVIANI, Demerval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, 12(34): 152-180, jan.-abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Coleção Os Economistas. São Paulo. Nova Cultural. 1997.

SHIROMA, Eneide O.; CAMPOS, Roselane F. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. **Educação e Sociedade**, 18(61): 13-35, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n61/4697.pdf>>. Acesso em 2 jun. 2017.

SILVA, Elizabeth B. **Refazendo a fábrica fordista**. São Paulo: Hucitec/FAPESP, 1991. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n1/a10v32n1.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2017.

SILVA, Roseli. **Lucas e o tradeoff inflação e desemprego**. São Paulo, 12 junho 2017. Disponível em: <https://roselilva.wordpress.com/2017/06/12/lucas-e-o-tradeoff-inflacao-e-desemprego/> Acessado em: 18 de set. 2017.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

SOARES, Danielle de Queiroz. **O capitalismo contemporâneo e a crise: como a dominação financeira concentração da riqueza se aprofundam com o avanço da ordem neoliberal**. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017, São Luís. Um século de reforma e revolução, 2017. Disponível em: < <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo1/ocapitalismocontemporaneoeacris e.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2018.

SOUZA, Solange C. I. **Qualificação da mão de obra e política pública no brasil: progresso e retrocesso conceituais**. Aurora (UNESP. Marília), v. 8, p. 1, 2014. Disponível em: < <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/4709>>. Acesso em 15 set. 2017.

TARTUCE, Gisela Lobo B. P. **O que há de novo no debate da “qualificação do trabalho”?** Reflexões sobre o conceito com base nas obras de Georges Friedmann e Pierre Naville. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2002. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02062003-170242/pt-br.php>>. Acesso em 3 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões sobre a qualificação do trabalho a partir da sociologia francesa do pós-guerra. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 353-382, maio/ago. 2004, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21461.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Balanço da produção de conhecimentos sobre educação não escolar de adultos: Planfor e educação do trabalhador, 1999-2006.. **Revista e-Curriculum** (PUCSP), v. 5, p. 1-32, 2009. Disponível em: <<https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>> Acessado em: 29 de março de 2017.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1980.

TOLEDO, Flaviana A.; RUMMERT, Sônia. **O PNQ e a política de qualificação de qualificação profissional de trabalhadores a partir de 1990**. Trabalho Necessário, v. 9, p. 2, 2009. Disponível em: < <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN09TOLEDO.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

TRINTIN, Jaime G.; ROSSONI, Sandra dos R. M. Os anos dourados do capitalismo: breve abordagem sobre o crescimento capitalista. **Akrópolis**, Revista de Ciências Humanas da UNIPAR, v. 7, n. 27, 1999. Disponível em: < <http://revistas.unipar.br/index.php/akropolis/article/viewFile/1759/1528> >. Acesso em: 06 jun. 2017.

UNESCO. **Readings in the economics of education: a selection of articles, essays and texts from the works of economists, pasta nd present, on the relationships between economics and**

education. França (Paris): Unesco, 1968. Disponível em: < [http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=982&set=0055EE14E3\\_2\\_350&database=ged&gp=0&mode=e&lin=1&ll=c](http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=982&set=0055EE14E3_2_350&database=ged&gp=0&mode=e&lin=1&ll=c) >. Acesso em: 18 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 1996**. São Luís, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relatório de investigação sobre a situação de egressos do Plano Estadual de Qualificação do Maranhão de 2000**. São Luís, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Síntese da Avaliação Externa do PEQ-MA: 1996-2001**. São Luís, 2002b.

UOL. **Pronatec**: confira 4 explicações para o fracasso do programa. São Paulo, 2015. Disponível em: < <https://educacao.uol.com.br/noticias/2015/09/25/pronatec-confira-4-explicacoes-para-o-fracasso-do-programa.htm> >. Acesso em: 27 nov. 2017.

VASCONCELOS, Ricardo A. F.; LIMA FILHO, Domingos L. Do modelo keynesiano-fordista ao sistema de acumulação flexível: mudanças no perfil do trabalho e na qualificação. In: Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica - SENEPT, 2008, Belo Horizonte. **1o. Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica - SENEPT**. Belo Horizonte: CEFET-MG, 2008. v. único. p. 1-16. Disponível em: < <http://docplayer.com.br/6222903-Do-modelo-keynesiano-fordista-ao-sistema-de-acumulacao-flexivel-mudancas-no-perfil-do-trabalho-e-na-qualificacao.html> >. Acesso em 10 out. 2017.

VENTURA, Jaqueline Pereira. **O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores**: a subalternidade reiterada. Niterói, 2001. (Dissertação mestrado) Faculdade de Educação, UFF. Disponível em: < <http://25reuniao.anped.org.br/excedentes25/jaquelinepereiraventurat18.rtf> >. Acesso em: 07 ou. 2017.

VIEIRA, Sofia L; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.

WALRAS, Léon. **Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura**. Coleção Os Economistas. São Paulo. Nova Cultural. 1996.

ZARIFIAN, Philippe. **A competência e os modelos produtivos**. Notas sobre a palestra proferida no 21º Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, São Paulo, ago./set. 1997.

\_\_\_\_\_. A gestão da e pela competência. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TRABALHO E COMPETÊNCIAS, 1996, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: SENAI, 1998. p. 15-24.