

O MUNDO DO TRABALHO EM MUTAÇÃO:

novas perspectivas e desafios para as políticas públicas de trabalho e renda

Cecília Paiva Neto Cavalcanti*

RESUMO

Neste estudo a qualificação profissional é examinada a partir das mudanças ocorridas no mundo do trabalho sob dois aspectos. Um que aborda a relacionada à necessidade de preparação da força de trabalho para atender as exigências do novo modelo produtivo e outro que focaliza como instrumento de combate ao desemprego estrutural, que surge em decorrência das referidas transformações. Relativizando a sua associação com o emprego, a qualificação é avaliada enquanto política de trabalho onde se constata que esta pouco tem atuado no sentido de preparar a mão-de-obra para o mercado de trabalho, assumindo um caráter mais compensatório no trato da problemática do desemprego.

Palavras-chaves: Trabalho, qualificação, política pública, reestruturação produtiva, desemprego

ABSTRACT

In this work the qualification professional was examined through of transformations in the market of work. Two aspects were taking into account. At first, the qualification was evaluated in the preparation of the workers to attend to the necessities of the new productive model. In second place, the qualification was appreciated like policy against unemployment. The resultants demonstrated that policy of qualification is not attending its function in the preparation of the workers to market of work, that soften its association with the job. The principal function of the policy of qualification had been the fight against unemployment. The efficacy of qualification like policy of job was evaluated too in this work.

Keywords: Work, qualification, public policy, transformations productive, unemployment

1 INTRODUÇÃO

No atual cenário mundial, caracterizado por baixos índices de crescimento econômico, pela reestruturação do setor produtivo e pelo desemprego estrutural, as políticas de emprego vêm sendo redirecionadas no sentido de promoverem uma atuação mais direta na oferta e demanda de trabalho em contraponto às tradicionais ações de caráter compensatório. É diante desse quadro que a qualificação profissional assume centralidade nos debates nacionais como solução para os problemas de emprego e competitividade.

Enquanto nos países desenvolvidos esse debate surgiu estreitamente vinculado às mudanças nos processos de trabalho e nos sistemas nacionais de relações de trabalho,

* Doutora em Serviço Social

no caso do Brasil ele foi estimulado e alimentado pelos gestores da política econômica recessiva adotada que associa as mazelas do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pelo desemprego e a informalidade crescentes, ao baixo nível de escolaridade da força de trabalho. Assim, a educação seria o antídoto para a questão do desemprego e a solução para se elevar a produtividade e a competitividade no nosso território.

Correntemente associada na contemporaneidade à necessidade de reciclar o conhecimento da força de trabalho frente às mudanças produtivas, a política de qualificação profissional, desde o final da década de 70, vem sendo reformulada pelos países desenvolvidos e pelos órgãos de fomento do desenvolvimento econômico.

Referendando-se nessas experiências e nas orientações dos organismos internacionais de financiamento (BID) e cooperação técnica (OIT, UNESCO), o Brasil passa a desenvolver programas de qualificação profissional, cuja maior expressão é o Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), criado em 1995 durante o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso e que é sucedido pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) no Governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Criado com o propósito de construir um novo modelo e um novo conceito de educação profissional adequado ao atual paradigma produtivo, o curioso é que ao observar o comportamento do mercado de trabalho nacional na última década e das próprias empresas que pouco têm adotado novos métodos de gestão de mão-de-obra ou mudanças no processo produtivo que viesse a privilegiar a qualificação da força de trabalho, é passível se questionar a sua finalidade. A reestruturação produtiva no Brasil teve um caráter defensivo ao ser impulsionada pela súbita e pouca regulada abertura econômica ocorrida na década de 90 e tem-se traduzido, fundamentalmente, na contração do nível de emprego formal que não se altera nos períodos de recuperação da atividade econômica. Considerando, então, o contexto adverso de implantação da atual política pública de qualificação - tanto em termos de emprego quanto em capacidade de regulação do mercado de trabalho pelo Estado, e seu público-alvo - composto por pessoas que, dados principalmente seu baixo nível de escolarização e suas condições sociais, não tem chance nenhuma em um mercado cada vez mais restrito e exigente, qual o objetivo da qualificação se não há demanda por mão-de-obra? Quer como mecanismo de combate ao desemprego quer como instrumento de preparo da força de trabalho para o setor produtivo por que, para que e quem qualificar num contexto tão adverso de contração sistemática do mercado de trabalho brasileiro?

Sem querer desmerecer a importância da qualificação, se não pelos seus resultados limitados sobre o mercado de trabalho, mas por uma questão de cidadania, e não desconsiderando que o baixo perfil de qualificação da força de trabalho brasileira significa um constrangimento para o reordenamento do mercado de trabalho, essas questões estarão

sendo examinadas ao longo desse estudo no intuito de levantar reflexões acerca dos limites e possibilidades da qualificação profissional como política de geração de trabalho e renda. Num primeiro momento a questão da qualificação estará sendo examinada em sua função de preparo da força de trabalho a partir da sua associação com as exigências do novo paradigma produtivo para, em seguida, ser avaliada enquanto instrumento de combate ao desemprego e, conseqüentemente, da exclusão social.

2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Passando a ocupar um espaço cada vez maior no campo das políticas públicas de trabalho e renda, o protagonismo da qualificação profissional é sustentado pela premissa de que, no novo paradigma produtivo, onde os processos de agregação de valor estariam cada vez mais condicionados à inserção de conhecimentos e informação na produção, exigir-se-ia da força de trabalho níveis de formação e qualificação mais elevados. Assim, a qualificação seria a chave para manter os trabalhadores empregados e empregáveis, adequando o perfil da mão-de-obra aos requisitos dos postos de trabalho.

Contudo, estudos como o da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a capacidade de leitura e interpretação de procedimentos escritos realizado junto a trabalhadores dos países integrantes nos anos de 1994 e 1995, servem para relativizar essa associação entre qualificação e emprego. Nesse estudo o perfil educacional nos Estados Unidos foi apontado como um dos piores entre os países analisados, o que não se constituiu em fator impeditivo para a redução da taxa de desemprego e a elevação do nível de produtividade industrial alcançados no país.

Mesmo no Brasil onde se observa que a redução do nível de emprego na indústria, durante o processo de reorganização econômica, foi acompanhada por uma melhora do nível educacional, percebe-se que essa melhora é mais um reflexo de uma ação seletiva na contratação da mão-de-obra perante a larga oferta de força de trabalho, do que da adoção de novas formas de gestão de pessoal. Para as empresas a contratação de trabalhadores com níveis mais elevados de escolaridade significa a redução de gastos com treinamento e formação profissional.

Desse modo, a tese de que a modernização tecnológica e organizacional do novo modelo, sustentado na base técnica da microeletrônica, iria impactar tão significativamente assim no perfil de mão-de-obra, parece não configurar uma tendência tão generalizante como se pressupunha, podendo ficar restrita a alguns setores e atividades da economia e a algumas ocupações. Mesmo nos países de capitalismo mais desenvolvido, as estatísticas mostram que o novo paradigma não só destruiu empregos qualificados na

indústria, como, ao recriá-los no setor de serviços, o fez em segmentos de baixos requisitos de qualificação e, por isso mesmo, mal remunerados; a criação de empregos em setores de maior densidade tecnológica, que de fato ocorreu, não modifica esse quadro. Isso não significa desconsiderar que as empresas, em busca da competitividade, estejam passando por um intenso processo de modernização, onde os avanços tecnológicos e, sobretudo, a preocupação com a adequação as normas e padrões internacionais de qualidade (a corrida pelas certificações ISO é bastante elucidativa nesse sentido) estão fortemente presentes exigindo, em conseqüência, novas práticas, atitudes e comportamentos. O fulcro da questão é que essa reestruturação e busca de competitividade têm um caráter nitidamente defensivo não tendo resultado em ganhos efetivos de novas parcelas de mercado, seja no mercado interno (que se encolheu), seja no mercado externo.

Pode-se assim relativizar as afirmativas mais radicais dos defensores à *outrance* do novo modelo, questionando se as exigências de habilidades mais cognitivas, por assim dizer, do trabalhador, conferindo-lhes maior versatilidade, autonomia e capacidade decisória, que a hiperespecialização do trabalho lhes retirara, e que o novo modelo exigiria, são a característica essencial desse processo.

O que vem ocorrendo de modo generalizado em decorrência da sua introdução é um deslocamento dos empregos da indústria para o setor de serviços, que pode ser percebido durante a década de 90, assim como a precarização do trabalho, através do surgimento de novas formas de contratação de mão-de-obra e de relações trabalhistas, com a desverticalização industrial, através da externalização ou descentralização produtiva — ou seja, terceirização de atividades de menor valor agregado e consumidoras mais intensivas de mão-de-obra (*labour intensive*), a contratação de trabalhadores temporários e em tempo parcial e realocização espacial da produção. Essas novas formas de trabalho, não apreendidas ainda pelos conceitos e pesquisas tradicionais, passaram a integrar o vasto universo do trabalho informal, aqui tomado como trabalho não regulamentado e, na maioria das vezes, desprovido de organização sindical e descoberto da rede de proteção social. Assim, o mercado de trabalho informal hoje não é constituído somente dos “biscateiros” tradicionais, mas passa a englobar também trabalhadores de variados níveis de qualificação, que passaram a vender sua força-de-trabalho para as empresas, não mais como seus empregados, mas como pequenos empresários ou autônomos.

Embora o novo paradigma produtivo tenha contribuído para o surgimento de novas formas de trabalho “desassalariadas”¹ e, portanto socialmente desprotegidas - já que o trabalhador individualmente passa a depender exclusivamente da sua capacidade produtiva e de auto-proteção, no Brasil, onde os níveis de instrução são muito baixos e a

desigualdade social é uma das maiores do *ranking* mundial, as ocupações geradas nos ditos segmentos não organizados da economia nacional, revelaram, segundo Pochmann (1999), mais uma estratégia de sobrevivência do que uma demanda dos capitalistas por trabalho.

A partir do que foi exposto podemos, então, relativizar a associação entre qualificação e emprego e a própria associação entre a primeira e o novo paradigma produtivo e reiterar tal constatação pelos próprios resultados alcançados pela política de qualificação profissional que se desenha no país na segunda metade dos anos 90 através dos programas nacionais já mencionados.

Ao avaliarmos pela perspectiva da demanda do mercado de trabalho, percebe-se, pela própria defasagem existente entre o perfil do público-alvo e as demandas de qualificação profissional requeridas, que as iniciativas que conseguiram se articular efetivamente com o mercado de trabalho foram isoladas. Isso se deve, sobretudo, ao fato das ações de qualificação serem constrangidas pelo curto prazo² promovendo cursos de curta duração que se tornam insuficientes para sequer minimizar a defasagem existente, muito menos para superá-la.

Quando ocorreu alguma articulação nesse sentido, ou tratavam-se de ocupações de baixa requisição de qualificação profissional e que, por isso mesmo, se compatibilizavam com os cursos de curta duração, ou assumiram o caráter de treinamento, em que o empresariado utilizou os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para diluir os gastos com a capacitação da sua mão-de-obra. Salm (2004), embora observando que não existam evidências seguras a respeito, sinaliza o desajuste entre o perfil das qualificações ofertadas pelos inscritos no Sistema Nacional de Emprego (SINE)³ em relação as qualificações requeridas pelas vagas oferecidas. E ainda conclui, que os cursos de carga horária reduzida promovidos pelo Governo Federal “não alteram substancialmente as desvantagens das pessoas que não dispõem de um mínimo de escolaridade, que se situa hoje no nível médio para a maioria dos empregos de alguma qualidade.” (SALM, 2004).

Sem dúvida existe uma divergência entre os programas de qualificação e as tendências do mercado de trabalho, o que evidencia a pouca funcionalidade da política de

¹ Aqui o termo empregado se refere ao sentido contratual e não ao que Marx empresta à expressão “trabalho assalariado”.

² Esse constrangimento não é uma prerrogativa só das ações de qualificação profissional, mas se estende às outras iniciativas na área do trabalho comprometendo a efetividade dos resultados, vide o exemplo do seguro-desemprego que é pago durante 5 meses, num contexto de longa duração do desemprego.

³ Apesar do SINE ter sido criado em 1975 pelo General Ernesto Geisel, através do Decreto nº 76.403, atendendo parcialmente à Resolução 88 da OIT, como na época não foram instituídos os mecanismos de sustentação financeira, a sua atuação ficou restrita às relações de trabalho. Por sua vez, o seguro-desemprego, uma das principais atribuições do sistema, só foi criado em 1986 e ainda assim só passou a funcionar nos anos 90, quando, através da criação do FAT, definiram-se os recursos para a sua manutenção. Foi a partir do advento do FAT que o “sistema”³ público de trabalho e renda foi montado no Brasil, através de cinco pilares: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação profissional, crédito produtivo e informações sobre o mercado de trabalho.

qualificação em termos de preparo da força de trabalho para dar conta das exigências do novo modelo produtivo. Se esse, então, não tem sido seu propósito, examinemos a seguir a sua efetividade enquanto mecanismo de combate ao desemprego.

3 QUALIFICAÇÃO COMO POLÍTICA DE COMBATE AO DESEMPREGO

Enquanto política promovida pelo Estado a qualificação esteve no Brasil historicamente associada ao disciplinamento da oferta de mão-de-obra dentro de uma divisão funcional da educação profissional que conferia, à esfera privada, a formação da mão-de-obra potencialmente empregável e, à esfera pública, da mão-de-obra excedente.

A criação do PLANFOR e, mais recentemente, do PNQ, não alteram esse quadro. Mais uma vez o Estado trata de “ocupar” os excluídos do mercado formal de trabalho com ações de qualificação a partir de uma política compensatória.

Enquanto nas experiências recentes adotadas pelos países da OCDE a qualificação profissional se encontra integrada aos programas de intermediação de mão-de-obra, no Brasil essa tem sido desenvolvida em paralelo aos demais programas que compõem o SINE.

Essa falta de articulação, que impede resultados mais efetivos, não se restringe ao SINE, mas se dá de forma ampla entre as demais políticas sociais e econômicas do Governo. Além de significar a diluição dos esforços empreendidos, logo dos recursos aplicados, a ausência de integração entre as mesmas acaba por reduzir, quando não por anular, os efeitos esperados.

Por essa razão e devido ao fato de terem sido reduzidas as ações sobre o mercado de trabalho, as políticas de trabalho e renda empreendidas não têm contribuído para alterar o quadro do desemprego no país. Pelo contrário, analisando o comportamento do mercado de trabalho no período de desenvolvimento do PLANFOR observa-se que não houve uma redução do desemprego, pelo contrário, de acordo com informações do IBGE o desemprego cresceu 155% entre 95 e 2000, passando de 4,5 milhões de trabalhadores para 11,5 milhões de pessoas sem emprego.

No que diz respeito especificamente às ações de qualificação, percebe-se, pelos resultados observados, que essas não conseguiram promover condições que possibilitassem aos egressos romper com a inserção marginal em que se encontravam inseridos no mercado de trabalho. Tal limite não se refere somente ao formato desses programas que apresentam metas incompatíveis com resultados efetivos. Esse rompimento

só poderia se dar se a qualificação estivesse integrada a outras medidas favoráveis ao desenvolvimento de mercados de trabalho de forma sustentada. Isso significa o desenvolvimento de um projeto nacional orientado para a criação de emprego e renda. Significa a articulação das políticas de trabalho e renda com uma política econômica favorável ao crescimento e, da mesma forma, a condução das demais ações governamentais, como a reforma agrária, a política de educação, a reforma trabalhista, tributária, etc., na mesma direção, ou seja, em torno do mesmo projeto.

Pochmann (1999), ao considerar o emprego uma variável básica do funcionamento de uma economia capitalista, aponta cinco elementos principais que determinariam a quantidade e a qualidade do emprego da força de trabalho: a) relevância do papel das políticas macroeconômicas; b) paradigma técnico-produtivo que estabelece as condições operacionais de uso do trabalho e do capital nas atividades mercantis; c) políticas de proteção social que definem os níveis possíveis de incorporação dos trabalhadores aos frutos do desenvolvimento econômico; d) sistema de relações de trabalho que define as condições gerais de uso e remuneração da mão-de-obra; e) políticas de emprego que tanto atuam na redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos em nível nacional, regional e setorial, quanto nos problemas de qualificação, intermediação, condições e relações de trabalho, entre outros.

Pelo observado, algumas medidas ao invés de buscar reduzir ou conter a oferta de mão-de-obra, ao contrário, acabaram tensionando mais ainda o mercado de trabalho. Esse é o caso das ações de qualificação direcionadas para os jovens. Enquanto nos países centrais as medidas de combate ao desemprego de inclusão estão voltadas para retardar a inserção no mercado de trabalho, através da manutenção dos jovens no sistema escolar, no Brasil a atuação governamental junto à essa clientela através dos programas de qualificação contribuiu com o inchaço do mercado de trabalho, além de continuar conferindo à educação profissional a via de inclusão social das populações de baixa renda. Cumpre observar que o atendimento dessa clientela não se deu dentro dessa perspectiva de enfrentamento do desemprego de inclusão, mas se aproximando antes de uma política de segurança.

O mesmo se dá com relação ao desemprego de exclusão. Enquanto nos países da OCDE ele vem sendo enfrentado através de medidas de antecipação da retirada do mercado, a partir de programas de pré-aposentadoria, no Brasil a reforma previdenciária, sob o pretexto da insustentabilidade do sistema, retardou ainda mais essa saída.

Considerando, então, o desempenho das políticas de trabalho e renda a partir do comportamento do mercado de trabalho, percebe-se que as mesmas se mostraram ineficazes para lidar com a problemática do desemprego estrutural até mesmo como políticas compensatórias, pois sequer foram capazes de manter os níveis de emprego. Tal fato aponta para a necessidade de repensá-las na perspectiva de buscar um

redirecionamento para as mesmas capaz de reorientar a aplicação dos recursos e, conseqüentemente, a eficácia das ações, considerando, sobretudo, a sua articulação com as demais políticas governamentais.

4 CONCLUSÃO

Embora as políticas de qualificação profissional tenham ganho maior destaque dentro do leque das políticas públicas de trabalho e renda por conta das transformações ocorridas nos processos produtivos, pelo exposto se constata que essas têm assumido mais um caráter de combate ao desemprego estrutural do que de preparo da força de trabalho para o setor produtivo.

Enquanto mecanismo de combate de desemprego, a política de qualificação, assim como as demais políticas de trabalho e renda, enfrentaram até o momento a adversidade de tentar reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho, enquanto outras políticas conduzidas pelo Governo, como a reforma previdenciária, a própria política econômica, as privatizações, colaboram para aumentar essa pressão.

Tal quadro ressalta a necessidade de uma maior articulação entre as políticas governamentais que possibilite a convergência entre elas em torno de um projeto nacional que tenha por objetivo o desenvolvimento econômico distribuidor de renda e promotor da inclusão social.

Até o momento estas políticas estiveram "nadando contra maré" na contramão da política econômica adotada, inibidora do crescimento. Por conta disso, não conseguiu cumprir nem a função de política compensatória na contenção do aumento do desemprego.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET. 1998.

CAVALCANTI, Cecília Paiva Neto. **PLANFOR: Qualificação para o Novo Paradigma Produtivo ou Política Compensatória para os Excluídos do Mercado de Trabalho? Um Estudo de Caso sobre os Limites e Potencialidades da Educação Profissional como Política Pública de Trabalho e Renda**. 2004. Tese (Doutorado em Serviço Social) - ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

DEDECCA, Cláudio. **Emprego e Qualificação no Brasil dos Anos 90**. [s.l:s.n], [200?]. mimeografado.

_____. **Educação e trabalho no Brasil: mais mitos do que realidade**. [s.l:s.n], [200?]. 1998. mimeografado.

_____. Sistema Público de Emprego: atualidade e perspectivas In: I SEMINÁRIO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Estratégias e Encaminhamentos Técnico-Políticos das Comissões Municipais de Emprego do Estado do Rio de Janeiro**. Itatiaia (RJ), SETRAB/IBAM, 2002. p.57 e 58.

POCHAMANN, Márcio. Agora é emprego. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 out. 2002.

_____. Crise corrói políticas de emprego de FHC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 jul. 2002.

_____. **O Trabalho sob Fogo Cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 1999.

SALM, Claudio. **Inclusão Social num Contexto de Estagnação**. [s.l:s.n], 2004. Mimeografado.

TEIXEIRA, Aloisio. **O ajuste impossível, seis anos depois – um post-scriptum**. 1998. Tese (Doutorado) - IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.