

QUALIFICAR É A PORTA DE SAÍDA?

Fátima Valéria Ferreira de Souza

Introdução

Este texto parte de inquietações sobre o constante apelo da qualificação profissional como “porta de saída” para os beneficiários de programas de transferência de renda. No Brasil a formação para o trabalho esteve historicamente associada à preparação de mão-de-obra dos mais pobres para atender aos interesses do desenvolvimento industrial. Não é objeto de este estudo resgatar a trajetória do ensino técnico, erroneamente considerado como opção secundária e destinada aos mais pobres. Interessa-nos aqui, a partir de nossas pesquisas sobre os planos de qualificação profissional, implementados no Brasil a partir de meados dos anos noventa, problematizar que esta associação não encontra respaldo nos indicadores de emprego/desemprego, tampouco nos dados disponíveis sobre os tais planos.

As pesquisas baseiam-se em revisões bibliográficas sobre o tema, análises de dados oficiais do governo brasileiro, disponíveis no Portal do FAT, Portal da Legislação e Portal do MEC. Na sequência documentos da OCDE e da ONU, Convenções da OIT e acordos da União Europeia (EU) foram consultados. Além dos cuidados metodológicos que um texto acadêmico exige, acrescenta-se às análises avaliações que resultam de observações participantes considerando a vivência em três momentos e espaços distintos: como secretária executiva da Comissão Municipal de Trabalho e Renda da Prefeitura de Angra dos Reis, onde atuei como assistente social de 1995 a 1998; como docente e coordenadora de projetos de extensão na ESS/UFRJ, a partir de 1998; e como gestora de 2006 a 2011, período em que estive cedida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ressalta-se que a ausência de pesquisas longitudinais, especificamente de avaliações de resultados referentes à inserção profissional é uma lacuna presente nos planos analisados.

Trabalho e pobreza no Brasil recente

No Brasil, embora a renda do trabalho venha decaindo em termos percentuais em relação à participação no sustento das famílias¹, isso não significa que este tenha deixado de ter centralidade no *modus operandi* das famílias/indivíduos, mas reforça que sua ausência tem relação direta com a elevação das taxas de pobreza e extrema pobreza, que condicionam famílias e indivíduos às condições subumanas de sobrevivência².

Se pensar o trabalho a partir da realidade dos países desenvolvidos já requer esforços no sentido de registrar realidades tão dispare, por exemplo, dentro da zona do euro, pensá-lo em termos globais implica em partir da constatação que os avanços tecnológicos convivem

¹ Segundo Agência IBGE Notícias, com base em dados da PNAD Contínua.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25702-renda-do-trabalho-do-1-mais-rico-e-34-vezes-maior-que-da-metade-mais-pobre>

² As tendências de redução dos indicadores de pobreza e extrema pobreza para 2023, apontada por pesquisadores, em função das mudanças no Programa Bolsa Família e melhorias no acesso a serviços e benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), não anulam as análises feitas neste texto.

com formas arcaicas de trabalho, seja do ponto de vista dos instrumentos de produção, seja nas relações sociais que perpetuam mecanismos de exploração análogos à escravidão. A cadeia produtiva, agora globalizada, ao descentralizar a produção objetivando maior lucro, transferiu aos países mais pobres a parte “suja” de sua manufatura, reatualizando no mundo da produção cenas de exploração tão aviltantes que retira dos trabalhadores a condição de organizarem as manifestações e greves que os categorizaram como classe. Como nem todos os trabalhadores se encaixam na situação de empregável cresce a sobrepopulação em sua forma estagnante. O ciclo vicioso da pobreza submete, cada vez mais, parcelas da população à posição análoga ao pauperismo vivenciado pelos trabalhadores em meados do século XIX. A considerar que agora parte dos considerados capazes para o trabalho é igualmente descartável ou desnecessária (Nascimento, 1994), também esta parcela é massacrada pelas “rodas de Juggernaut” adaptando às situações atuais a “lei geral da acumulação capitalista” (Marx, 1997, pp 728 – 736).

Nem entre os países ricos, nem entre os mais pobres, o Brasil sofre as consequências desta economia mundializada. Aqui, as mudanças no mundo da produção não eliminaram o modelo fordista/taylorista, mas avançaram no quesito de enxugar a mão-de-obra, tendo por consequência as polivalências, multifunções, trabalho *part time* e, o mais grave, o aumento nas demissões. Se a análise mais aprofundada do que compõe hoje a taxa de ocupação revela as profundas desigualdades vivenciadas pelos que ainda estão inseridos na condição de trabalhador, a taxa de desocupados não considera os que desistiram de buscar trabalho, o que revelaria um cenário de desemprego mais degradante. Às mudanças em termos organizacionais somam-se as reformas na estrutura do Estado que reduzem direitos comprometendo, ainda mais, as condições de sobrevivência dos mais pobres. Mesmo considerando os avanços no sistema de proteção social após a Constituição de 1988, a desigualdade social continua a jogar na extrema pobreza milhares de brasileiros, cujos serviços e benefícios socioassistenciais, essenciais para garantir a sobrevivência, não são suficientes para romper com históricos processos de violações de direitos.

O trabalho ganha importância ainda maior na vida dos indivíduos e famílias, especialmente em países cujo estado de bem-estar-social não se estruturou de forma a garantir o conjunto de políticas sociais necessárias para assegurar uma vida com condições mínimas de dignidade. É a renda do trabalho que faz a diferença na vida das pessoas. Sua insuficiência ou perda tem condicionado milhões de brasileiros a uma vida de privações materiais e sociais.

Comprovadamente a ausência de emprego ou de trabalho assalariado é fator que amplia as situações de vulnerabilidade e risco sociais³. Aos desempregados ou sem trabalho, cuja taxa de desocupação no primeiro trimestre de 2023 fechou em 8,8%, segundo IBGE⁴, somam-se os ocupados, cuja renda é insuficiente para a manutenção própria ou da família, e os beneficiários de programas sociais considerados “fora da força de trabalho” resultando em significativos percentuais de brasileiros em situação de pobreza. O Mapa da Nova Pobreza⁵, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas em junho de 2022, apresenta aumentos

³ Os conceitos de vulnerabilidades e riscos sociais foram adotados na Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004. Sobre o uso dos conceitos na PNAS ver (Musial & Marcolino-Galli, 2019), (Carmo, Guizardi, Carmo, & Guizardi, 2018), (Silva, 2023)

⁴ <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>

⁵ Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>, consulta em 09/08/2022.

significativos nos dados de pobreza, comparando números de 2012 a 2021. Considerando as linhas de US\$ 5,5 e US\$ 1,9, o Brasil fechou o ano de 2021 com 62,9 milhões de pessoas em situação de pobreza e 19,5 milhões em extrema pobreza. Estamos cientes que os anos de 2020 e 2021 foram afetados pela pandemia de Covid-19, que impactou sobremaneira indicadores de trabalho e renda da população, bem como que a redução nestes números no final de 2022, conforme apontada por estudos do IPEA⁶, precisa ser analisada à luz das medidas do “pacote de bondades eleitorais” adotado pelo ex-presidente como estratégia para manter-se no poder.

Em relação à pobreza monetária, a partir de dados da PNAD Contínua de 2017, o IBGE afirmava que R\$ 10,2 bilhões de reais mensais eram necessários para que 26,5% da população brasileira que viviam com menos de US\$ 5,50 dia alcançassem este patamar. Para que mais de 15,2 milhões deixassem a extrema pobreza, ou seja, alcançassem a linha de US\$ 1,90 dia o investimento estimado seria de R\$ 1,2 bilhão (IBGE, 2018). Em 2022 o Banco Mundial atualizou as linhas de pobreza e extrema pobreza, para maior aproximação dos impactos da inflação no poder de compra, afetados pela pandemia de Covid-19. A referência internacional para a extrema pobreza passa para US\$ 2,15, para a pobreza sobe para US\$ 6,85⁷.

Há que se demarcar que angariar o status de pobre, ou seja, sair do indicador de extrema pobreza, não pode ser o único horizonte na vida dessas pessoas, tampouco o objetivo das políticas de proteção social. A linha que separa a pobreza da extrema pobreza é muito tênue, e não precisamos de grandes análises qualitativas para comprovar que uma pessoa que vive com US\$ 2,00 logo, classificada na extrema pobreza, não está em condição muito melhor daquela que alcançou o patamar de pobre, passando, por exemplo, a receber US\$ 2,20⁸. Isso não significa desconsiderar que cada real (ou cada dólar) faz diferença para quem a falta de rendimentos retira a expectativa de futuro. Sem ter a condição de previsibilidade, vive-se um dia de cada vez, e a luta pela sobrevivência condiciona o trabalhador a subordinar-se a trabalhos que põe em risco sua própria vida.

Aceitar como plausível a máxima “ruim com trabalho, pior sem ele” requer abandonar o princípio da dignidade humana presente na Constituição Federal de 1988 (Art. 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988) e considerar a privação social e material como algo dado, responsabilidade estrita do indivíduo. A este ditado somam-se análises que apresentam a qualificação profissional como “portas de saída” as quais os mais esforçados terão como recompensa a inclusão produtiva (Barros, Mendonça, & Tsukada, 2011) ou, ainda, as teses que evocam o empreendedorismo como liberdade e alternativa ao trabalho assalariado⁹. O que há de novo nesses discursos?

Vale lembrar que, embora o trabalho componha o rol de direitos sociais estabelecidos no artigo sexto da Constituição de 1988, não há no país uma política que unifique as diversas ações direcionadas para a geração de trabalho e renda.

⁶ Pesquisa avalia impactos da expansão do Auxílio Brasil, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39494&catid=4&Itemid=2, consultado em 11/08/2022.

⁷ <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2022/10/19/combate-a-pobreza-o-impacto-da-inflacao-no-poder-de-compra-das-familias>

⁸ Segundo o Banco Mundial, estão em extrema pobreza as pessoas que recebem até US\$ 2,15 por dia.

⁹ Vide a apresentação “Serviço Social e empreendedorismo; Combater a exclusão social e estimular o espírito empreendedor”, disponível em: https://udipss.files.wordpress.com/2010/10/apresentacao-udipss-lisboa_2-ppt.pdf

A política de trabalho, emprego e renda abrange as políticas de apoio ao desempregado, como o seguro-desemprego e o abono salarial; as políticas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra; as políticas de microcrédito; as políticas voltadas para a economia popular solidária; as políticas de incentivo ao primeiro emprego. Abrange ainda a produção de informações sobre o mercado de trabalho, o apoio à geração de emprego e de renda, e a fiscalização do trabalho, que prioriza o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, promovendo o conceito de trabalho decente (Minas Gerais, 2023)

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, regula as relações individuais e coletivas referentes ao trabalho no setor privado. Para os funcionários públicos há regimes jurídicos específicos. Na Constituição de 1988 os artigos que se referem ao trabalho não faz nenhuma alusão aos trabalhadores em atividades informais.¹⁰ O Sistema Nacional de Emprego (Sine)¹¹ encontra dificuldades para se estabelecer, de fato, como um sistema público que articule capacitação, demanda e oferta de força de trabalho. Tal dificuldade contribui com nosso questionamento a respeito dos limites da qualificação como “porta de saída”.

A qualificação profissional nas estratégias de combate à pobreza

Nos anos noventa, com o agravamento das situações de pobreza e desemprego em escalas mundiais, ganharam destaques as propostas que ampliassem ou potencializassem as chances de o trabalhador se (re)inserir no mercado de trabalho ou gerar sua própria renda a partir de iniciativas “empreendedoras” e/ou de qualificação. Dentre as chamadas ações afirmativas de emprego a qualificação profissional ganhou centralidade por sua capacidade de atingir grandes metas e apresentar resultados numericamente satisfatórios aos governos. Em termos de Brasil, como parte do direito ao trabalho, a qualificação ganha destaque com planos nacionais direcionados para ações de qualificação e requalificação do trabalhador.

Como parte do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990), em um primeiro momento, a qualificação profissional esteve direcionada apenas aos trabalhadores que estavam recebendo a assistência financeira temporária, portanto restrita aos trabalhadores formalizados pelo regime da CLT. Em 1996, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) autoriza a qualificação para outros públicos, efetivada com o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), primeiro plano de qualificação em massa financiado com recursos do FAT (CODEFAT, 1996). A partir do Planfor a qualificação profissional passa a ser planejada em grande escala, assumindo papel de destaque nos governos FHC (Planfor)¹², Lula (PNQ)¹³ e Dilma (Pronatec)¹⁴.

¹⁰ Somente em 2019, os que se encontram em situação de informalidade são incluídos nas tentativas de ampliar o acesso e as contribuições previdenciárias. Emenda Constitucional nº 103, Art. 201,§ 12.

¹¹ O SINE foi criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. Respalado pelo artigo 22 da Constituição de 1988, ao definir que “compete privativamente à União legislar sobre: XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”. A partir de 2018 o SINE passa a ser regido pela Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018.

¹² Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), instituído pela resolução Codefat nº 126, de 23 de outubro de 1996.

¹³ Plano Nacional de Qualificação (PNQ), instituído pela Resolução Codefat nº 333, de 10 de julho de 2003.

¹⁴ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011.

Ao crescimento dos índices de desemprego, na considerada década perdida para o trabalhador, soma-se o fato de a falta de mão-de-obra qualificada ser equivocadamente apontada como obstáculo ao desenvolvimento, resultando em pressões para que o Estado apresentasse medidas direcionadas a auxiliar os trabalhadores na busca de trabalho. Tais medidas também encontraram respaldo nos acordos internacionais, aos quais o Brasil é signatário, que associam medidas de ativação do emprego às estratégias de combate à extrema pobreza. Meta número um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000, que deveriam ser atingidos até 2015, e reafirmada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na agenda 2030 da ONU, reduzir a pobreza e erradicar a extrema pobreza entrou nas agendas estratégicas dos governos. No Planfor, contribuir para a redução da pobreza passou a constar como objetivo a partir de dezembro de 2000 (CODEFAT, 2000).

Com orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) parte das ações de qualificação profissional passa a ser coordenada pelo Ministério do Trabalho. Digo parte, porque diversas iniciativas direcionadas para a qualificação do trabalhador coexistem em paralelo¹⁵. Além da relação com os entes federados tais planos ampliam sobremaneira o financiamento de instituições privadas ministrando cursos de qualificação profissional. A representação tripartite do Codefat (representantes do governo, de trabalhadores e de empregadores) vê-se contemplada, já que aos sindicatos também foi possibilitado executar cursos financiados pelo FAT.

O financiamento pelo FAT deu ao governo condições financeiras para o trato político da qualificação profissional. Primeiro, porque o Planfor foi desenhado para ser executado de maneira descentralizada, tendo os estados como agentes mediadores, gerindo os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), e os municípios como demandantes e receptores dos cursos. Tendo em conta o expressivo número de municípios brasileiros, e considerando ser o município local de moradia, é no governo local que as consequências do desemprego se mostram mais desnudas, e que as demandas pela proteção social (e.g. saúde, alimentação, moradia, trabalho, segurança) exigem respostas.

Tendo início com os processos de industrialização, com a qualificação do pobre para o trabalho fabril, a qualificação profissional caminhou apartada da educação servindo, inclusive, para afastar os pobres do ensino universitário, tradicionalmente reservado às elites (CUNHA, 2000). Iniciativas para ampliar o acesso dos mais pobres ao ensino universitário são recentes¹⁶. Decerto que há um déficit de profissionais de nível técnico e “a baixa capacitação e os problemas na educação básica são os principais motivos para a falta de mão de obra especializada no país” (EQUIPE EDITORIAL DO INDEED, 2023). Outro fator continua sendo a falta de sintonia entre a qualificação e as demandas do mercado, já sinalizada em nossos estudos sobre o Planfor (Souza,2004).

No governo da Presidenta Dilma Roussef (2011-2016) houve uma tentativa de reversão na histórica separação entre educação profissional, responsabilidade do Ministério do Trabalho, e educação formal, com o Ministério da Educação assumindo o controle do

¹⁵ A qualificação profissional também aparece em ações de outros ministérios. Acesse os PPAs anteriores, no site do Ministério da Economia.

¹⁶ Programa Universidade para Todos (PROUNI) em 2005 e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – (REUNI) em 2007, Pronatec em 2011 e a LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012, conhecida como a Lei de cotas.

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Destaca-se que, seja sob o comando do Ministério do Trabalho, seja nos domínios da LBD, trata-se de ações de qualificação profissional que preferenciam o público mais vulnerável sócio e economicamente. Nos planos geridos pelo MTE, a princípio direcionados para:

Beneficiários do seguro desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e micro produtores do setor informal; e outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural; com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos” (Resolução Codefat nº 126/1996, art. 3º II).

A este leque de prioridades, outros públicos foram sendo inseridos em resoluções posteriores, tornando-se difícil pensar em público prioritário. A abrangência nas prioridades é igualmente apresentada no artigo segundo da Lei nº 12.513/2011, que institui o Pronatec.

- I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- II - trabalhadores;
- III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
- IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.
- V - mulheres vítimas de violência doméstica e familiar com registro de ocorrência policial.

Três parágrafos ainda especificam o atendimento a públicos específicos: agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; pessoas com deficiência; povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda (Lei nº 12.513/2011).

Em um país com altos índices de desemprego e informalidade não é difícil entender que massificar a qualificação profissional não resultará em reversão nos indicadores. Podemos encontrar os determinantes em outros resultados. Não na geração de trabalho e/ou renda para a maioria dos trabalhadores que passaram pelos diversos cursos de qualificação profissional. Se não há dados que possam atestar a relação qualificação e inserção no mundo do trabalho, o número de trabalhadores que ano após ano passa por esses planos é significativo.

Qualificação sem inserção

No que refere à qualificação profissional, com base em dados quantitativos (número de vagas disponibilizadas) poderíamos, então, afirmar que o Estado tem feito seu papel, melhorando as condições de acesso ao mundo do trabalho ou de aumento da renda. Em um país com as riquezas que o Brasil possui isso é muito pouco. Não basta “ensinar a pescar” se as condições do mar não são favoráveis, se o pescador não possui os instrumentos

necessários e adequados para a pescaria ou se não há compradores para o peixe pescado. No período estudado (1996 a 2019)¹⁷ o contingente de brasileiros que passou por cursos de qualificação profissional é significativo, haja vista a meta do Planfor de qualificar 20% da PEA¹⁸. Sem dados disponíveis que atestem qual o percentual atingido, uma busca nas Resoluções do Codefat¹⁹, que aprovam a Proposta Orçamentária do FAT, o Programa Qualificação Social e Profissional do PNQ registra a previsão de qualificar quase dez milhões de trabalhadores entre os anos de 2008 a 2019, anos em que tal informação aparece. Igualmente, não encontramos dados que confirmem se a previsão foi cumprida.

Mesmo em momentos que apresentam redução nos índices de desemprego (12,4% em 2003 para 6,2% em 2013) não há registros que correlacionem a qualificação à inserção no mercado de trabalho. O que os dados comprovam é o crescimento da precarização do trabalho, com o emprego sem carteira assinada avançando em ritmo mais acelerado, chegando a média anual de 12,9 milhões de trabalhadores em 2022, maior contingente da série histórica iniciada em 2012. Já a taxa de informalidade, embora tenha apresentado leve queda, que pode ser associada à pandemia de Covid 19 - 40,1% em 2021 para 39,6% em 2022 - representa 38,8 milhões de trabalhadores (ABDALA, 2023). Os dados comprovam, igualmente, que os maiores crescimentos são em trabalhos mais pesados e com menores remunerações. Números que têm reflexos nos indicadores de educação.

No Brasil, ainda que a taxa de analfabetismo tenha recuado de 6,1% em 2019 para 5,6% em 2022, os maiores percentuais continuam entre os idosos, pretos e pardos, e no nordeste. Nos jovens de 18 a 24 anos, 70,9% dos pretos e pardos deixaram os estudos sem concluir o ensino superior, já para os brancos o percentual é de 57,3. Ampliando para os jovens de 14 a 29 anos, 18,3% não completaram o ensino médio. Dentre as razões para o abandono escolar, segundo a Pnad Contínua de Educação de 2022, os maiores percentuais são 40,2% por necessidade de trabalhar e 24,7% por falta de interesse em estudar. Chama a atenção, ainda, que 9,2% abandonem os estudos por gravidez e 4,6% por realizar afazeres domésticos ou ter de cuidar de pessoas (GOMES; FERREIRA, 2023).

Como pensar ações de ativação do emprego quando os desocupados são jovens, sem experiência e com baixa escolaridade? No primeiro trimestre de 2023, 51,1% dos desocupados tinham entre 14 e 24 anos, muitos engrossando a categoria dos "nem-nem". Se a importância da educação para inserção no mercado de trabalho vem sendo relativizada, os dados provam que o nível de instrução continua sendo um importante determinante. Em 2019, enquanto apenas 21,2% das pessoas sem instrução e menos de um ano de estudo estavam trabalhando, o percentual para brasileiros que concluíram o ensino superior foi de 77,7%.

Em um país com a dimensão populacional e as diversidades regionais do Brasil, o papel do Estado na promoção de ações de incentivo ao trabalho e ao emprego não é trivial, requer investimento e integração de políticas econômicas e sociais. Até porque sem crescimento econômico os “esforços” para aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho tornam-se inúteis. Tais ações devem considerar além dos desocupados, e dos ocupados em

¹⁷ O recorte no estudo sobre os planos de qualificação tem por base a instituição do Planfor e o ano de 2019, por considerar que os anos de 2020 e 2021 merecem um estudo a parte, dada a influência da pandemia de Covid-19.

¹⁸ Vide Resolução Codefat N° 194, de 23 de Setembro de 1998. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-194-de-23-de-setembro-de-1998.pdf>. Consulta em 03/08/2023.

¹⁹ As Resoluções do Codefat podem ser consultadas em: <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/>

trabalhos precarizados, parte dos considerados fora da força de trabalho, que chegou a 67 milhões de pessoas no primeiro trimestre de 2023. "Para empregar todos os jovens que entram no mercado de trabalho o Brasil precisaria crescer, pelo menos, 3% ao ano", afirmou Vandyck Silveira, presidente da Trevisan Escola de Negócios, em reportagem do site Exame, publicado em 03/01/2022.

Com o mercado em recessão, como ocorrido entre 2014 e 2016 e, recentemente, com a pandemia de Covid-19, a falta de qualificação volta a ser colocada como um dos entraves ao desenvolvimento. Estudo²⁰ realizado pela Fundação Dom Cabral em 2016, com 201 empresas, que equivalem a 16,9% do PIB brasileiro, aponta que as maiores dificuldades registradas na contratação de profissionais são deficiência na formação profissional básica 48,3% e falta de experiência na função 40,8%.

Como pensar ações de ativação do emprego quando a economia não cresce a patamares suficientes? Na contramão das ações de qualificação em grande escala, há déficit de profissionais no mercado, porém, com exigências que excluem os mais pobres. Dentro desta lógica às avessas, novamente, a qualificação profissional tem sido apresentada como porta de saída.

Considerações finais

Considerando que parte dos trabalhadores certificados nas ações de qualificação profissional não será absorvida pelo mercado de trabalho, que o crescimento do emprego vem ocorrendo em contratações sem carteira ou por conta própria (categoria que também abriga perfis diferenciados) a focalização nos mais vulneráveis sócio e economicamente, associada às metas quantitativas, nos induz a pensar que a qualificação profissional, mesmo que de maneira não explícita possui determinantes impulsionados pela quantidade de atores que mobiliza. Além dos governos em suas três esferas, os recursos da qualificação movimentam uma cadeia de trabalhadores envolvidos nos processos de mobilização e execução dos cursos. Por outro lado, a falta de monitoramento das metas de inserção também nos induz a pensar que os governos, de um lado, assumiram a informalidade em suas mais variadas feições como horizonte; de outro, consideram como resultado questões relacionadas ao papel social da qualificação, tais como elevar a autoestima, voltar a estudar, conhecer novas pessoas, enfim, aspectos que contribuem para melhorar a sociabilidade, independente da inserção profissional. Tais resultados são valorados tanto pelos gestores da pasta do trabalho, quanto da assistência social (e.g. documentos de avaliação do Planfor, PNQ e Pronatec).

Diante disso, um dos maiores desafios ou dilemas das ações de qualificação profissional é assumir que parte dos capacitandos não será inserida no mercado de trabalho, nem na condição de assalariado, tampouco como autônomo ou “empreendedor”. Isto não significa aceitar que não houve “esforço ou tenacidade” suficiente, mas sair da perspectiva que culpabiliza o indivíduo por seu sucesso ou fracasso e assumir que para alguns a qualificação cumpre outros objetivos que não a inserção produtiva ou geração de renda. Neste grupo há situações distintas:

²⁰ Disponível em: https://www.fdc.org.br/conhecimento-site/nucleos-de-pesquisa-site/Materiais/sumario_executivo_pesquisa_qualificacao_profissional_fdc.pdf, acesso em 06/08/2023.

1) Os que não fazem o curso pela capacitação profissional em si. Fazem pelos benefícios materiais (alimentação, passagem, bolsa) ou sociais (sair de casa, fazer amigos, ocupar o tempo);

2) Os que não fazem por escolha própria, mas são convencidos pelas estratégias de mobilização adotadas (pela assistência social ou pelas executoras, por exemplo);

3) Os que frequentam o curso, mas não conseguem acompanhar as aulas (do ponto de vista dos conteúdos programáticos), por não possuírem requisitos (cognitivos, psicológicos), mesmo que os possuam formalmente (e.g. anos de estudo, alfabetização realizada há muitos anos, algum tipo de transtorno mental ou, simplesmente, por não se adaptarem às regras e rotinas da educação bancária [Freire, 1987]), mas também não abandonam pelos motivos já citados.

Das situações acima, derivam pelo menos duas questões: assume-se que há equívocos nos processos de recrutamento e seleção do público, considerando que a vaga poderia ser ocupada, de fato, por quem almeja e terá condições de trabalhar; ou encampa-se como resultado positivo os benefícios que a participação em ações de qualificação profissional traz para a vida do indivíduo, ou seja, como função social.

Tratar como perda de recursos, se pensado sob a ótica econômica da relação custo por aluno, ou sob ganho, em termos de melhoria no capital social do indivíduo, dá um interessante debate. Afora o percentual de evadidos, cujas perdas não podem ser ignoradas, nem do ponto de vista econômico, menos ainda para o trabalhador, é preciso maior cuidados com o financiamento público. A evasão, por ter arrumado trabalho, que representa um ganho imediato para o trabalhador, considerando a volatilidade do mercado de trabalho, pode significar perdas mais adiante, pela falta da qualificação. Permanecer nos cursos sem ter um rendimento (bolsa ou ajuda de custos) coloca o trabalhador diante da “escolha de Sofia”, já que muitos sobrevivem de biscates. No geral, os cursos são realizados durante o dia, e estar em sala de aula é deixar de ganhar algum dinheiro.

Sem alterar as regras da sociedade capitalista, excludente e desigual, parece haver certo consenso que não há trabalho para todos, seja na condição de assalariado, seja sob a falácia do empreendedorismo. A qualificação profissional parece ignorar as regras do capital e continua a: i) “qualificar” em grandes quantidades, ii) realizar os mesmos cursos, nos mesmos municípios, iii) realizar cursos descolados das demandas locais e, o que é mais desastroso do ponto de vista da eficácia, iv) realizar cursos em massas na modalidade Qualificação à Distância (QaD)²¹.

Nos planos analisados parece haver tentativas de abranger os grupos ou segmentos mais vulneráveis sócio e economicamente. Se o mercado está cada vez mais exigente, focalizar neste público é acertar na população mais pobre e, conseqüentemente, com somatórios de exclusões que se tornam dificultadores, tanto para a qualificação, pela baixa escolaridade; quanto para obtenção da vaga de emprego, por falta de experiência, pelo local de moradia ou por condições físicas²². Este público, porém, não pode ser deixado para trás. As alternativas, talvez, devam ser repensadas e assentadas em experiências que conjuguem

²¹ Vide Programa Caminho Digital, disponível em <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/trabalhador/qualificacao-profissional/caminho-digital/caminho-digital1>

²² Embora a Lei nº 9.029/1995 proíba a adoção de práticas discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de trabalho, ou de sua manutenção, infelizmente a “aparência” continua sendo critério em muitas seleções.

esforços econômicos e sociais, valorizando tanto as economias locais, quanto o conhecimento popular.

Nossos estudos sobre as iniciativas de qualificação profissional sinalizam que, no geral, as alterações nas ações associam-se às alternâncias no governo central, reforçando seu uso político. Determinadas características, cujas origens podem ser percebidas no início do século passado, nas primeiras tentativas de regulamentação por parte do Estado, se reatualizam e se fazem presentes independente da filiação partidária dos governantes.

Resguardando os cuidados em termos de compararmos ações de naturezas distintas, verificamos a presença de determinantes comuns entre elas: planejamento em grande escala; amplo leque na priorização do público; execução majoritariamente realizada pela contratação de instituições privadas; fragilidade da articulação com a inserção profissional; ausência de pesquisas de impacto que verifiquem a relação qualificação/inserção/ tipo de emprego/renda, enfim, que atestem que os investimentos públicos resultaram em melhorias nas condições de trabalho, renda e de vida dos trabalhadores.

Decerto que os objetivos são ousados. Imputam à qualificação do trabalhador demasiado peso, de alguma maneira, invertendo a lógica do processo produtivo. Sem mudanças no setor produtivo não há melhorias no emprego e isto afeta também aos mais qualificados. Esta assertiva não anula a importância da (re)qualificação profissional, principalmente para a população alijada do acesso à educação de qualidade, que não têm experiência profissional ou que necessita de certificação para ver validado seu *know-how*.

Uma análise a partir das Resoluções do Cedefat sinaliza que os parâmetros para a qualificação profissional foram definidos, seja na especificação público, seja nas exigências em relação à qualificação das executoras. Quanto ao público, registra-se que a priorização é demasiada ampla, o que acaba por torná-la irrelevante. Para as executoras, a necessidade de comprovar experiência, especialização, competência gerencial e infra-estrutura adequadas às ações previstas foi minimizada ante às grandes metas e à ineficiência dos mecanismos de fiscalização.

Nessa estrutura de gestão/execução, que mesclou contratação de executoras pela Ministério do Trabalho (Planfor e PNQ) e Ministério da Educação (Pronatec) e por secretarias estaduais, as instituições privadas predominaram nos contratos. Lembrando aqui, que o Sistema S não integra a rede estatal. A privatização nas contratações permanece em todos os planos, reforçando nossas análises que a qualificação profissional possui mais determinantes políticos que técnicos.

Malgrado “a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda” ter sido estimulada e inserida entre os objetivos do Pronatec, pela Lei nº 12.816, em 2013, a ausência de dados não nos permite verificar se a qualificação resultou em trabalho, tampouco em trabalho protegido e renda digna para os que concluíram os cursos. Dados do mercado de trabalho registram que os empregos que crescem são os menos remunerados, grande parte no setor informal. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Ibre), com dados de 2012 a 2019, “o mercado de trabalho no Brasil está preso em uma armadilha de baixa produtividade. Atividades que demandam menos estudo e oferecem salários mais baixos ampliam espaço no total de vagas criadas”²³. Atividades ligadas à tecnologia da

²³ Matéria publicada no <https://www.maisgoias.com.br/pais-cria-mais-vagas-de-baixa-produtividade-diz-estudo/>

informação e comunicação apresentaram crescimento, mas exigem maiores graus de escolaridade e qualificação. Como a concorrência é grande, a intermediação entre o aluno/trabalhador que passou por processos de qualificação e as vagas ofertadas pelo mercado precisa existir. Tais evidências nos remetem ao questionamento central de nossa tese de doutoramento, finalizada há quase duas décadas: Qualificar para quê?

Referências

BRASIL. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*. regula o programa do seguro-desemprego, o abono salarial, institui o fundo de amparo ao trabalhador (fat), e dá outras providências

BRASIL. *Lei nº 9.394*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 20 dez. 1996.

BRASIL. *Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: *Construindo a nova cidadania. Formação de gestores e formadores em políticas públicas de trabalho e renda*. Parceria MRE-ABC/MTE-SPPE/FLACSO Brasil, 2000.

EQUIPE EDITORIAL DO INDEED. 5 profissionais em falta no mercado. Indeed, 8 jun. 2023. Disponível em: <<https://br.indeed.com/conselho-de-carreira/encontrando-emprego/profissionais-em-falta-mercado>>. Acesso em: 4 ago. 2023

VENTURA, Jaqueline Pereira; LESSA, Ludmila Lustosa; SOUZA, Samantha Castro V. de. *Pronatec: Ampliação das Ações Fragmentárias e Intensificação da Privatização da Formação do Trabalhador*. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/10091/25122>. Acesso em: 06/08/2023

MARX, K. (1997). *O Capital: Livro 4. Diversas formas de existência da sobrepopulação relativa. A lei geral da acumulação capitalista. Vol. III*. Moscovo: Edições Progresso; Lisboa; Editorial Avante, 1990 - 1997.

NASCIMENTO, E. P. Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: Dos Excluídos Necessários aos Excluídos Desnecessários. Texto apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, Minas Gerais, 1994. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18772>
País cria mais vagas de baixa produtividade, diz estudo. Disponível em: <<https://www.maisgoias.com.br/brasil/pais-cria-mais-vagas-de-baixa-productividade-diz-estudo/>>. Acesso em: 6 ago. 2023.

Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Disponível em: https://showcommerce-files.net.br/arquivos/1490791596resolucao_n__33.pdf. Consulta em 04/11/2022.

SOUZA, F. V. F. DE. *Qualificar para quê? dilemas da política de qualificação profissional*. (Tese de doutorado) Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

SOUZA, F. V. F. Políticas de Qualificação Profissional Dirigidas aos Pobres? O Brasil como um Estudo de Caso. In: *Educação e Formação de Jovens e Adultos. (Re)pensando o trabalho e os contextos profissionais*. ALCOFORADO, Luís; RAMOS, Elenita Eliete de Lima; COSTA, Nivia Maria Vieira (orgs). Coimbra, Minerva Coimbra, 2020.