

EMPREGABILIDADE, FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO: O CASO DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU/RJ

José dos Santos Souza (IM/UFRRJ)¹

Caroline Ferreira Constant (ENCE/IBGE)²

Introdução

Neste trabalho sistematizamos o resultado de atividades de pesquisa vinculadas ao projeto intitulado “*Análise Qualitativa da Gestão dos Recursos do FAT aplicados na Qualificação Profissional do Município de Nova Iguaçu/RJ*”. Apresentamos aqui a análise de dados sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no município de Nova Iguaçu. A questão central deste trabalho é se, de fato, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTR) no nível do poder local oferecem, de fato, as condições de ingresso e permanência no mercado de trabalho, como propalado no discurso oficial.

A investigação toma como referência empírica as ações e formulações do poder local do município de Nova Iguaçu/RJ em direção à articulação de políticas sociais no campo do trabalho, da qualificação profissional e da garantia de emprego e renda no período de 2000 a 2006. Seu foco principal é a gestão de recursos do FAT aplicados em qualificação profissional neste município.

A hipótese que motivou a investigação foi de que a gestão dos recursos do FAT não é coerente com os objetivos e metas explicitados pelo discurso oficial e se constitui em uma estratégia de conformação de classes.

Objetivo

O objetivo da investigação aqui exposta é verificar se a aplicação dos recursos do FAT em políticas de qualificação profissional no município de Nova Iguaçu/RJ é coerente com os objetivos oficiais declarados pelo governo brasileiro, ou seja, se de fato oferecem condições de ingresso no mercado de trabalho.

¹ Doutor em Sociologia pela UNICAMP e professor adjunto do Departamento de Educação e Sociedade do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ, onde coordena o Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). E-mail: jsantos@ufrj.br

² Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRRJ e Mestranda em Ciências Estatísticas pela ENCE/IBGE. E-mail: carolinecarter2008@yahoo.com.br

Métodos

Trata-se de uma pesquisa de básica de natureza qualitativa e caráter explicativo que toma como referência empírica a política pública de emprego e de qualificação profissional do Município de Nova Iguaçu/RJ, no período de 1996 a 2006. Para atingir seus objetivos, analisa o *quantum* dos recursos repassados ao município de Nova Iguaçu do período investigado, as instituições contempladas com recursos e os cursos por elas ministrados. Para tal, foram levadas em consideração não somente as transformações no mercado de trabalho a partir da década de 1970 como a reforma educacional desencadeada a partir de 1996, com foco nas políticas de qualificação profissional ocorridas no período. Sua referência histórica é o processo de implementação do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), o qual visava qualificar aproximadamente 20% da PEA brasileira e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que o substituiu. De 1996 a 2003, o plano vigente foi o PLANFOR, o qual cedeu lugar ao PNQ com a mudança de governo após as eleições de 2003. Ambos os planos possuíam características bastante similares, ao ofertar uma educação profissional em caráter de imediato, voltado para a qualificação de trabalhadores em situação de desemprego ou em risco de desemprego.

Resultados

Diante da crise estrutural da ordem capitalista de produção e reprodução social da vida material a partir da década de 1970, configura-se no contexto global o regime de acumulação flexível do capital, mais adequado às novas condições da concorrência e de valorização do capital no âmbito da luta de classes no processo produtivo.

A principal consequência das políticas públicas do poder local que se pautam nesta idéia é a construção do consenso em torno das ações empresariais de flexibilização do trabalho e da produção e a conformação dos trabalhadores diante do processo de precarização do trabalho e desemprego estrutural.

A qualificação profissional, neste contexto, passa a incorporar cada vez mais elementos relacionados à subjetividade do trabalhador, requerendo novas competências do mesmo. No entanto, será que as políticas públicas de trabalho e renda do Brasil foram e são capazes de integrar dignamente o trabalhador ao mercado de trabalho? São capazes de não fragmentar a qualificação fornecida ao trabalhador ou incitá-lo a pensar de maneira crítica

frente ao novo posicionamento do sistema produtor de mercadorias? Para responder a tais perguntas, descreveremos as políticas públicas de trabalho e renda no país a partir da década de 1990, procurando realizar um balanço crítico das mesmas em sua relação com a qualificação profissional.

A experiência brasileira de PPTR tem seu início incipiente na década de 1970, por intermédio da criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), em 1975. Os objetivos do SINE estavam intrinsecamente ligados aos interesses do capital da indústria de base aqui instalada, no sentido de que visavam não somente facilitar a oferta de força de trabalho às empresas, assim como informar aos trabalhadores sobre as vagas existentes. A essa época o crescimento econômico acelerado propiciou o surgimento de uma espécie de ideologia que permanece até os dias atuais, de que o emprego é dado via crescimento econômico e não deve ser um objetivo principal e norteador das políticas econômicas governamentais. Dessa forma, não se questiona a qualidade dos empregos gerados e o desemprego é tratado como um estado temporário no mercado de trabalho (DIEESE, 2001, p. 264).

O marco na estrutura do sistema público de emprego no país é dado a partir de 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Entre os programas custeados pelo FAT³, a fundo perdido, estão o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, o abono salarial e a qualificação profissional. Por seu turno, o FAT pode ser definido como um fundo contábil de natureza financeira constituído com recursos das iniciativas pública e privada, e é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), que também pode utilizá-lo em projetos de investimentos produtivos (DIEESE, 2001, p.266).

A gestão de seus programas e recursos se dá por intermédio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão de representação tripartite e paritária, composto por quatro representantes dos trabalhadores, quatro representantes do empresariado e quatro do Estado. Portanto, pressupõe que por meio da gestão tripartite e paritária há uma participação efetiva com real cooperação entre empresários e trabalhadores, um espaço no qual todos se fazem ouvir. O FAT constitui a principal fonte

³ Instituído pela Lei 7998 de 11 janeiro de 1990 que também regulamenta o programa do seguro desemprego e abono salarial, constituindo o FAT. Suas fontes de recursos são: arrecadação através das contribuições Pis/Pasep; retornos das aplicações destinadas a programas de desenvolvimento econômico repassadas ao BNDES; remuneração de depósitos especiais junto aos agentes financeiros federais e Banco Central. Os fluxos básicos de saída de recursos são: transferência do BNDES (40% da arrecadação dos contribuintes são destinadas ao

de recursos para execução das políticas públicas no país, sejam elas ativas ou passivas (DIEESE, 2001, p.267).

As políticas públicas ativas são aquelas voltadas ao aumento da força de trabalho, estimulando a geração de emprego e renda. Em outras palavras, visam ampliar o número de postos de trabalho. Como exemplo tem-se o crédito dado aos micros e pequenos empreendedores (DIEESE, 2001, p.262).

As políticas públicas passivas de trabalho e renda são compostas por instrumentos que visam fornecer uma ajuda compensatória, e que, portanto consideram o desemprego como uma situação temporária. Exemplo clássico é o seguro-desemprego, cuja finalidade é amparar o trabalhador, seja para sua sobrevivência enquanto procura outro emprego, como para realização de cursos visando promover uma maior aceitação do trabalhador no mercado (DIEESE, 2001, p.261).

Em suma, a estrutura atual do Sistema Público de Emprego (SPE) se dá por meio de cinco programas de atendimento aos trabalhadores: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, geração de emprego e renda e apoio à produção de dados sobre o mercado de trabalho. Nessa estrutura, a qualificação profissional passa a ter como objetivo principal a instrumentalização do trabalho para obtenção de um posto no mercado. Tal objetivo, no entanto, se torna incompleto ao atribuir somente à qualificação a responsabilidade pela inserção no mercado de trabalho. Não obstante, os argumentos utilizados pelo empresariado no país têm se calcado numa concepção de qualificação como único instrumento de inserção e ainda utilizam conceitos como empregabilidade, na tentativa de transferir ao trabalhador a responsabilidade pela manutenção ou não de seu emprego (DIEESE, 2001, p.264).

Nesse contexto de exaltação ao papel da iniciativa individual e sua importância na formação profissional no país, o governo brasileiro criou em 1995 o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), cuja meta era qualificar ou requalificar a cada ano pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA). O Plano visava garantir oferta de educação profissional contribuinte para reduzir o desemprego e subemprego da PEA, de modo a combater a pobreza e a desigualdade social. Entende-se aí qualificação

Pis/Pasep) do seguro desemprego; pagamento do abono salarial; aplicações aos depósitos especiais; despesas com o Sine; despesas operacionais; reserva mínima de liquidez (Dieese, 2001, p.266).

profissional enquanto conjunto de habilidades que devem estar em sincronia com o novo contexto da competitividade internacional, devendo o trabalhador gerar cada vez mais produtividade (MTE, 2000, p.1).

Para qualificar 20% da PEA ao ano, o PLANFOR propôs articular e consolidar parcerias, articulando-se com a Rede de Educação Profissional do país (REP), de modo a ampliar e otimizar os recursos do FAT (MTE, 2000, p.1). Para tal, operaria com foco prioritário em dois tipos de público-alvo: grupos vulneráveis (que são segmentados em quatro categorias: pessoas desocupadas; em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores urbanos/rurais; pessoas autônomas; cooperadas e trabalhadores por conta própria) e grupos que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. O plano apontava que o foco prioritário em tais grupos seria fundamental para orientação dos recursos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação, o crédito popular e o seguro-desemprego (MTE, 2000, p.2). Pode-se então notar que o PLANFOR, ao contrário do que aparentemente sugeria, foi um poderoso instrumento de política passiva de trabalho e renda, pois auxiliava de forma compensatória o trabalhador ao “qualificar” utilizando o crédito popular (sem fornecer orientação adequada aos agentes receptores de tais políticas) e o seguro-desemprego.

A implementação do PLANFOR ocorreu de forma descentralizada por meio de dois mecanismos: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ) se constituíam em projetos e ações de educação profissional (EP), incluindo cursos, assessorias, estudos e pesquisas feitos pela REP local, e geridos de forma tripartite e paritária. As Parcerias Nacionais e Regionais (PARC) eram parcerias estabelecidas mediante convênios ou acordos de cooperação técnica, para realização de projetos e ações inovadoras de EP (FAUSTO *et alli*, 2001, p.7). Os PEQ eram circunscritos a uma unidade federativa sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho (STB) e sujeitas à aprovação dos Conselhos Estaduais de Trabalho (CET) e negociações com os Conselhos Municipais de Emprego (CMT), e as PARC eram realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em parceria com organismos públicos e privados, de modo que estavam sujeitas à ação do CODEFAT (MTE, 2000, p.02).

No tocante à entidade executora, o PLANFOR era executado pela REP, formada por organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais, governamentais ou não, ao abranger, por exemplo, o “Sistema S”: Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial

(SENAI), Serviço Social da Indústria (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Social do transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do transporte (SENAT), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e escolas técnicas de nível médio. A REP, portanto, ficaria responsável por ministrar os cursos e programas no âmbito do PLANFOR. O processo de contratação das entidades executoras era realizado de forma aberta, podendo se candidatar qualquer entidade de educação profissional que atendesse às exigências legais e técnicas definidas por lei, bem como aos objetivos do PLANFOR. Por seu turno, o financiamento do plano era dado por intermédio dos recursos do FAT na sua conta “qualificação profissional”. Os recursos eram repassados aos estados da federação, ao Distrito Federal e aos Parceiros Regionais por meio de convênios firmados com o CODEFAT e o MTE (MTE, 2000, p.03).

Com a mudança de governo no ano de 2003, há uma “reformulação” na política de qualificação profissional no país. O PLANFOR cede lugar ao PNQ (Plano Nacional de Qualificação), com os mesmos objetivos principais do PLANFOR, tendo como foco a oferta de educação profissional para obtenção de trabalho e renda. Uma das principais limitações apontadas do PLANFOR apontadas pelo PNQ era a ênfase do primeiro em cursos de curta duração, que seriam imediatistas por tratarem de “habilidades específicas” sem caráter educativo integral (MTE, 2003, p.19).

Para fins de aplicação dos recursos do FAT, o público alvo do PNQ passou a ser constituído por pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, assim como populações mais suscetíveis às diversas formas discriminação social e, portanto, com maior dificuldade de inserção e recolocação no mercado de trabalho. Como exemplo, podemos citar desempregados de longa duração, pessoas com mais de 40 anos e jovens na busca do primeiro emprego (MTE, 2003, p.34).

Quanto às estratégias de implementação, os PEQ e PARC dão lugar a novos mecanismos: os Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQ) e os Projetos Especiais de Qualificação (PROESQ). Os PLANTEQ são planos para implementação de qualificação profissional, que para tal se articulam às Comissões/Conselhos Estaduais ou Municipais de Trabalho/Emprego, de modo a determinar as demandas de qualificação do sistema produtivo e alinhar oferta e demanda de qualificação profissional em cada estado do país,

visando ter melhor controle sobre a proporção de recursos do FAT utilizados (MTE, 2003, p.36). A implementação do PLANTEQ ocorre por meio de gestão compartilhada entre as Comissões/Conselhos Estaduais de Trabalho/Emprego e as Secretarias Estaduais de Trabalho e entre as Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego e Municípios ou consórcios no âmbito municipal, microrregional e mesoregional (MTE, 2003, p.37). O PNQ (MTE, 2003, p.37 e 39) se diferencia do PLANFOR na medida em que possibilita o desenvolvimento dos PLANTEQ por municípios de mesorregiões, microrregiões e municípios com número de habitantes superior a um milhão. Os PROESQ contemplam a elaboração de estudos, pesquisas e metodologias que abordam aspectos relativos às demandas de qualificação profissional e do aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação (PPQ).

Quanto às entidades executoras do PNQ, podem firmar convênios para ministrar programas e cursos as mesmas entidades do âmbito do PLANFOR. No entanto, o monitoramento passa a adquirir maior importância, na medida em que deve adquirir caráter permanente e contínuo (MTE, 2003, p.46).

O argumento ideológico da relação entre qualificação e iniciativa individual se torna ainda mais forte, visando eximir o Estado e o empresariado de qualquer responsabilidade no que concerne à obtenção de postos de trabalho. É nesse sentido que a administração dos recursos do FAT se relaciona à conformação do trabalhador.

Em estudo realizado pelo DIEESE (2001), durante a vigência do PLANFOR no período de 1995 a 1999, os gastos com qualificação não alcançaram sequer 8% do total arrecadado. Não bastassem os diminutos recursos destinados à qualificação profissional, nos resultados obtidos quanto a seus efeitos positivos, os índices de emprego não mostraram cumprimento efetivo da meta principal, pois apesar de oferecer qualificação profissional à PEA, esta não foi suficiente para provocar substancial mudança no quadro de desemprego no país. Em adição, os planos PLANFOR e PNQ trazem consigo uma concepção favorável ao conceito de gestão compartilhada, com forte conteúdo ideológico no que diz respeito ao seu papel na eficácia das políticas públicas de trabalho e renda. Segundo tal ideologia, a gestão compartilhada promove todo um processo de diálogo social participativo, “de baixo para cima”, garantindo o atendimento das reais necessidades do setor produtivo e da sociedade, mediante negociação e busca de consensos entre governo, trabalhadores e empresários (MTE, 2000, p. 07).

Como dito anteriormente, as profundas transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas nos anos 1990 geraram novas demandas por qualificação profissional, no sentido de que a introdução de novas tecnologias promotoras da racionalização do trabalho teve como principais conseqüências transformações no perfil da força de trabalho e das habilidades requeridas dos trabalhadores (ASSIS, 1994, p.189). É nessa conjuntura que se desenvolve a atual configuração das PPTR, e com estas o PLANFOR e o PNQ são concebidos de forma aparentemente ativa, com o intuito de inserir os trabalhadores no mercado de trabalho por meio da oferta de cursos de educação profissional de curta e média duração. Para tal, o PLANFOR e, mais tarde, o PNQ trazem consigo a possibilidade da aplicação dos recursos do FAT em qualificação profissional (FAUSTO *et alli*, 2001, p.03), que são administrados pelas Comissões Municipais de Trabalho e Emprego de forma tripartite e paritária (VOGEL & YANNOULAS, 2001, p.01-02). No entanto, a eficácia da gestão tripartite e paritária é contestada por Souza (2003, p.101), uma vez que nela os trabalhadores abrem mão do embate com o empresariado em nome do “pacto geral” pela manutenção e criação de empregos, aumentando a flexibilização e precarização nas relações de trabalho.

De forma similar a outros municípios do país, Nova Iguaçu, por meio da sua Comissão Municipal de Emprego (CME), tem a função de fiscalizar no setor formal e informal do município a aplicação dos recursos do FAT, assim como as áreas de aplicação e os resultados na PPTR no município⁷ (MTE, 2003). No entanto, a aplicação dos recursos do FAT destinados à qualificação profissional no município tem sido um tópico pouco debatido pelo público em geral, incluindo os agentes submetidos aos cursos de qualificação oferecidos. Pouca informação existe no âmbito do poder local sobre quanto e onde foram aplicados os recursos do FAT destinados à qualificação do trabalhador. Por esta razão, procuraremos a seguir apresentar alguns dados relativos aos recursos do FAT repassados ao município de nova Iguaçu/RJ e aplicados em qualificação profissional no período de 2000 a 2006.

Ao analisarmos os recursos destinados ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para ações de qualificação profissional, no período de 1996 a 2005, notamos que no primeiro ano da implantação do PLANFOR (1996), o estado teve recursos contratados de quase R\$ 402.000 e para o ano seguinte, os recursos repassados pelo governo federal foram de pouco mais de

R\$ 17,2 milhões. No período de 1998 a 1999 ocorreu um decréscimo da ordem de 24% nos recursos recebidos, que passaram de R\$ 24,1 milhões para aproximadamente R\$ 18,4 milhões em 1999), ao passo que no período de 2000 a 2001 o Estado atingiu seu maior nível de recursos: mais de R\$ 24 milhões. O último ano do PLANFOR também foi marcado pelo expressivo decréscimo no *quantum* de recursos auferidos pelo estado do Rio de Janeiro, que cai de R\$ 24 milhões para quase R\$ 5 milhões. Isto significou uma queda da ordem de 80% nos recursos repassados, como mostra a tabela a seguir (SETRAB, 2006). A partir de 2003, ano de implementação do PNQ, ocorreu queda ainda maior no nível dos recursos repassados ao estado. No período de 2002 a 2003, houve uma queda de 49% nos recursos repassados. Ou seja, os recursos destinados às ações de qualificação profissional para o estado do Rio de Janeiro se viram reduzidos pela metade ao passarem de quase R\$ 5 milhões em 2002 para R\$ 2,5 milhões em 2003. De 2003 a 2005, contudo, houve um aumento pouco significativo de recursos repassados, mantendo certa linearidade. De 2003 a 2004 houve um aumento de 35%, indo de R\$ 2,5 milhões para R\$ 3,4 milhões em 2004, ao passo que do ano de 2004 a 2005 ocorreu um aumento da ordem de 8%, subindo para R\$ 3,6 milhões (SETRAB, 2006).

No que tange à fatia da participação do município de Nova Iguaçu do total dos recursos destinados ao estado do Rio de Janeiro no período de 2000 a 2004, observamos maior expressividade no ano de 2001, ao obter 5,05% dos recursos repassados ao estado. Para os anos de 2000 e 2002, houve uma média de participação no total de 4,15%, ao passo que o ano de 2003 aponta na direção de um acréscimo para 7,39%, percentual que no ano seguinte decresce para 3,32% do total. No ano de 2005, há uma queda ainda maior no percentual de participação, de modo que o mesmo é de 1,87%, o que pode ser atribuído à redução dos recursos repassados ao município. Vale observar, contudo, que o ano em que o município teve seu maior nível de participação no total de recursos recebidos pelo estado (2003) não foi o ano em que o município atingiu seu maior nível de recursos repassados (SETRAB, 2007).

No ano de 2000 – regido pelas diretrizes do PLANFOR –, Nova Iguaçu recebeu um total de recursos da ordem de quase R\$ 897 mil, os quais foram distribuídos entre 18 instituições que ofereceram em seu total ações de qualificação profissional com um total de 5.689

⁷ A Comissão Municipal de Emprego de Nova Iguaçu foi homologada por meio da Deliberação nº03 de 30 de abril de 1997, segundo dados da Secretaria Estadual de Trabalho e Renda do Rio de Janeiro (SETRAB).

vagas. Das 18 instituições analisadas, quatro⁵ delas obtiveram juntas mais de 50% dos recursos destinados à qualificação profissional no município. Entre as 12 instituições restantes, as de participação mais expressiva em termos percentuais foram o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Instituto do Trabalho Dante Pellacani, com 7,79% e 6,78% respectivamente. As outras instituições tiveram participações que variaram entre 0,57% a 6,32%. O custo médio geral por aluno foi de R\$ 157,65 (SETRAB, 2007).

No ano de 2001, houve um aumento de 37% dos recursos repassados ao município de Nova Iguaçu para oferta de ações de qualificação profissional. No entanto, os recursos foram, assim como no ano anterior, distribuídos entre 18 instituições que ofereceram 8.186 vagas no total. O aumento dos recursos repassados ao município implicou no aumento da oferta de vagas em 43,89%. Das 18 instituições analisadas, a instituição com maior participação nos recursos destinados às ações de qualificação do município foi o Serviço Social da Indústria (SESI), o qual apresentou uma participação de 19,17% ao canalizar a oferta de nove cursos de qualificação. Em segundo lugar, seguiu a Fundação Mudes, cuja participação foi de 12,83% no total de recursos e executou três ações na área de qualificação profissional. Entre as outras 16 instituições restantes, destacou-se o Instituto de Assessoria, Pesquisa e Capacitação de Conselheiros (IPSO), cuja participação foi de 8,98% no total de recursos e ofereceu nove ações de qualificação profissional; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o qual teve participação de 8,52% no total dos recursos destinados à qualificação, ao executar quatro ações na área de qualificação. Observamos o peso significativo do “Sistema S”, uma vez que o SEBRAE, o SENAI e o SESI detiveram 34,56% do total de recursos destinados à qualificação do município⁶. As participações restantes variaram de 0,04% a 7,94% do total de recursos. O custo médio geral por aluno foi de R\$ 149, 95, sofrendo, portanto, um decréscimo de 4,88% em relação ao ano anterior (SETRAB, 2007).

⁵ Instituto Integrar, IPSO (Instituto de Assessoria, Pesquisa e Planejamento), SENAI e Viva Rio com seus percentuais de participação somam 52,85% do total.

⁶ O que denominamos aqui de Sistema S é o conjunto de instituições ligadas aos organismos de representação do empresariado brasileiro, são elas: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem rural (SENAR), o Serviço Social do Transporte (SEST), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAST), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

No ano de 2002, como dito anteriormente, houve uma queda nos recursos repassados ao estado, o que se refletiu na queda da participação do município no total dos recursos. De um total de quase R\$ 5 milhões repassados ao estado do RJ, foram repassados cerca R\$ 208 mil, ou seja, 4,2% do total para Nova Iguaçu. Por conseguinte, o número de vagas ofertadas caiu de 8.186 para 991, o que significou um decréscimo de 87,89%. Em sua totalidade, 21 instituições foram contempladas com recursos para oferta de ações de qualificação profissional, das quais a primeira colocada foi a Viva Rio, com participação de 23,51% no total de recursos e oferta de uma única ação de qualificação, por meio do curso denominado “Serviço Civil Voluntário”, o qual teve a oferta de 90 vagas e custo médio por aluno de R\$ 814,98. A instituição que ocupou o lugar de segunda maior participação foi a Confederação das Mulheres do Brasil, com participação de 14,8% no total de recursos. Por seu turno, a terceira instituição em percentual de participação, Organização Produção Solidária (PROSOL), obteve 7,69% do total de recursos e é seguida pelo SENAI, o qual teve participação de 7,61% no total de recursos. Nota-se aí que as quatro instituições mais favorecidas detiveram juntas mais de 50% do total de recursos repassados ao município com vistas às ações de qualificação profissional⁷. Quanto às 17 instituições restantes, as mesmas somaram 46,39% em participação no total de recursos destinados ao município. Entre todas as 21 instituições contempladas por recursos, a menor participação foi referente à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER RIO) (0,83%), ao passo que a quinta instituição de maior participação foi o Instituto Nacional Educação Comunitária Social Sindical (INECS), com 6,44% de participação no total de recursos e oferta de quatro ações de qualificação no município. Vale observar a expressiva participação do “Sistema S”, que foi representado nas 21 instituições pelo SEBRAE, SENAI, SENAT e SESI, e que juntos obtiveram 18,63% do total de recursos, ou seja, quase R\$ 39 mil. Para o ano de 2002, o custo médio por aluno foi de R\$ 209,91, o que significou um crescimento de cerca de 40%, apesar do decréscimo no total de recursos repassados ao município (SETRAB, 2007).

Em 2003, ano da implementação do PNQ, o município teve uma participação de 7,39% no total de recursos repassados, o que representou a maior desde o ano 2000. No entanto, tal participação não se refletiu no nível de educandos atendidos, o qual decresceu quase 79,5% em relação ao ano anterior. Os recursos foram distribuídos entre três instituições, sendo

⁷ Viva Rio, Confederação das Mulheres do Brasil, PROSOL e SENAI somam 53,61% do total de recursos repassados a Nova Iguaçu no ano de 2002.

duas delas integrantes do “Sistema S”, o SENAT e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), as quais juntas detiveram quase 34% do total repassado ao município. A instituição Campus Interno de Aprendizagem Política Integrada (CIAPI) deteve mais da metade dos recursos, ao oferecer cursos de qualificação relacionados à área de vendas e telemarketing. Nesse ano, o custo médio por educando foi de R\$ 910, 57, o que pode ser explicado pela relação entre o maior nível de recursos obtido pelo estado e o menor número de educandos em relação ao ano anterior (SETRAB, 2007).

No ano de 2004, regido pelas diretrizes do PNQ, ocorreu um crescimento de 35% no repasse de verbas, ou seja, de cerca de R\$2,5 milhões em 2003 para cerca de R\$3,4 milhões em 2004. Apesar deste crescimento, houve um decréscimo no nível de recursos repassados ao município de Nova Iguaçu, que passou a deter 3,32% do total. Por sua vez, tal decréscimo se refletiu no número de instituições contempladas (quatro instituições). Das quatro instituições que executaram ações de qualificação profissional, o representante do “Sistema S”, o SENAT, obteve pouco menos da metade do total dos recursos repassados ao município (48,24%). Em segundo lugar, a instituição com maior participação no total de recursos foi a Associação de Assistência à Criança e ao Adolescente, com 30,11% dos recursos destinados à oferta de 40 vagas de ação de qualificação por meio do curso “Copeiro e Barman”. Como terceira instituição com maior percentual de participação nos recursos destinados à qualificação no município, com 13,55% de participação, a instituição DC Brasil foi seguida pelo Instituto Pró-Viver Apascentar, o qual deteve 8,11% dos recursos e forneceu vinte vagas na ação de qualificação “Auxiliar administrativo informatizado”. O custo médio por aluno foi de R\$ 470, 54, o que pôde ser atribuído ao *quantum* de recursos em relação ao número de vagas ofertadas: 240 vagas (SETRAB, 2007).

No ano de 2005, ocorreu um crescimento de 8% em relação aos recursos repassados ao estado no ano anterior. No entanto, tal crescimento não se refletiu no montante de recursos repassados ao município, havendo uma queda de 39% em relação a 2004. Quanto ao repasse de verbas ao município, foram quatro as instituições contempladas: o Grupo Socorristas das Ruas (GSR), o Instituto de Qualidade de Vida (IQUAVI), o Instituto Pró-Viver Apascentar e o Centro de Assessoria Movimentos Populares do Campo, os quais juntos ofertaram 130 vagas em cursos de qualificação profissional, com custo médio por aluno de pouco mais de R\$ 527 reais. O Instituto Pró-Viver Apascentar deteve mais da metade dos recursos repassados ao oferecer o curso de qualificação “Básico em

Informática (Windows, Word e Internet)”, ao passo que o percentual restante foi distribuído entre as outras três instituições. Nota-se a diferença na alocação de recursos em relação aos anos anteriores, na medida em que cada instituição ofereceu somente uma ação de qualificação profissional, ao contrário dos outros anos, nos quais notamos a possibilidade de cada instituição ofertar mais de uma ação de qualificação profissional, o que implicava numa maior concentração de recursos (SETRAB, 2007).

No ano de 2006, o montante de recursos repassados ao município é o mesmo do ano anterior, assim como as instituições beneficiadas, os recursos a cada uma delas destinadas e o custo médio geral por aluno, não havendo, portanto, mudança em relação a 2005 (SETRAB, 2007).

Conclusão

Esses dados nos permitem empreender algumas conclusões, embora ainda em caráter preliminar. Vejamos. Nos casos do PLANFOR e do PNQ, a qualificação profissional é tida como o elemento principal na questão do emprego (MTE, 2000, p.7). Os instrumentos utilizados em ambos os planos não são aliados a políticas ativas de geração de emprego e renda, estando em caráter de conformação do trabalhador por meio da oferta de cursos que possuem baixo potencial de inserção do trabalhador no mercado formal da economia. Neste aspecto, Kuenzer (2006) aponta que a articulação entre educação e trabalho no regime de acumulação flexível ocorre dialeticamente, por meio de processos de “exclusão includente” e “inclusão excludente”. O processo de exclusão includente consiste na exclusão da força de trabalho de postos reestruturados para posterior inclusão precarizada em outros pontos da cadeia produtiva. Por sua vez, o processo de inclusão excludente ocorre no âmbito do sistema educacional, ao oferecer métodos educativos fragmentados, os quais “(...) resultam em mera oportunidade de certificação” e “(...) não asseguram nem inclusão nem permanência” (KUENZER, 2006, p.880).

No que tange ao PLANFOR, a análise dos dados permite notar aspectos de ineficiência na alocação dos recursos destinados à qualificação profissional no município, no sentido de que a maior parte dos mesmos encontra-se concentrada nas mãos de poucas instituições, sob pena do comprometimento das ações executadas pelas instituições restantes. A despeito disto, muitas instituições receptoras de recursos destinados às ações de qualificação eram de direito privado, o que conforme o Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA) suscita questões relativas quanto à participação não-estatal na execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. De acordo com o IPEA, a eficiência das entidades da sociedade civil (lucrativas ou não) na execução de ações de emprego e renda tem repercussões diretas no poder de cooptação do governo e no processo de desresponsabilização do Estado. Em última instância, tais ações implicam não somente no maior custo como no risco do controle estatal das “(...) fontes potenciais de críticas à sua ação”, além de moldar a fiscalização e elaboração das políticas (IPEA, 2007, p. 204).

Quanto à transição do plano PLANFOR ao PNQ, nota-se uma queda bastante acentuada no nível de recursos destinados tanto ao Estado do Rio de Janeiro quanto ao município de Nova Iguaçu. O PNQ, ao contrário do seu antecessor, promove uma distribuição mais homogênea dos recursos às entidades executoras das ações de qualificação profissional. No entanto, age nos mesmos moldes do PLANFOR, não somente ao permitir repasse de recursos a instituições de direito privado, como ao manter cursos com baixo potencial de inserção no mercado de trabalho formal. Apesar de admitirem o fato de que somente a qualificação por si só não é suficiente para a geração de empregos, o PLANFOR e o PNQ desviam a atenção da questão da qualidade dos cursos prestados ao tratarem a qualificação como primeiro passo para a geração de emprego e renda (MTE, 1995; 2003). Ao não levarem em consideração a qualidade e empregabilidade dos cursos ministrados, conseqüentemente, aumentam a “flexibilização” e precarização das relações de trabalho, iniciativa própria (o chamado “despertar do espírito empreendedor”) e até mesmo a indigência (DIEESE, 2001, p. 62-63). De fato, Mészáros confirma a existência de um fetiche do “trabalho contratual livre” no âmbito da nova fase de realização do capital. Para ele, este fetiche é responsável pela diluição do sentimento de dominação forçada do trabalhador, na medida em que a “escravidão assalariada” passa a ser internalizada, não necessitando de reimposição política direta (MÉSZÁROS, 2005, p. 93).

Paralelamente a estas tendências, também ocorre uma fetichização do termo *qualificação* no complexo ideológico toyotista, o qual é reforçado pelo aparato midiático, ao enfatizar constantemente “(...) a necessidade dos indivíduos consumirem um conjunto de novas competências através de cursos de requalificação profissional” (ALVES, 2007, p.11). Apesar disso, tal busca ilude o indivíduo na medida em que afirma a posse de novas qualificações como garantia de um emprego no mercado de trabalho, o que é sem dúvida, um contra-senso. O objetivo, nesse caso, seria atribuir somente ao indivíduo o fracasso de

sua inserção profissional, de modo a manter a atual estrutura de dominação das classes subalternas.

Contudo, este autor assinala que apenas a mera posse de qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho, uma vez dado o “limite estrutural intrínseco à nova forma de acumulação capitalista” (ALVES, 2007, p. 10-11). Tal limitação significa que, “mesmo que todos pudessem adquirir as novas qualificações, o sistema orgânico do capital seria incapaz de absorvê-los”, pois “o mercado não é para todos” (ALVES, 2007, p. 11). Neste sentido, o autor aponta que “a ampliação das novas qualificações, através da extensão massiva da formação profissional, ao invés de garantir emprego a todos”, não somente tende a perpetuar a existência do indivíduo como instrumentos para manutenção da ordem produtiva, como a explicitar as contradições inerentes ao sistema de metabolismo social do capital (*Ibidem*, p. 13).

Portanto, a idéia da eficácia na alocação dos recursos do FAT em qualificação profissional por intermédio de gestão tripartite e paritária formada por membros da sociedade civil, empresariado e Estado, que juntos utilizariam os recursos e estratégias de políticas públicas de trabalho e renda da melhor forma possível é falaciosa, uma vez considerada a impossibilidade de negociação entre partes com interesses e poderes tão distintos. No âmbito da negociação relativa às políticas de qualificação profissional é notória a incompatibilidade entre as demandas de qualificação pessoal e profissional e as demandas do capital. O que se dá é a hegemonia do capital sobre o trabalho, manifestada de forma sutil e escamoteada no discurso “cada um cederá um pouco”, que na realidade é realizado de maneira muito mais astuciosa ao fornecer falsas ilusões de participação à classe trabalhadora. Apesar disso, o discurso a favor da gestão compartilhada e seus benefícios vem se fortalecendo cada vez mais, de modo a estruturar ideologias que camuflam a real situação da classe trabalhadora, principalmente na questão da precarização do trabalho. O capital utiliza o discurso da negociação cordial para subordinação do trabalhador por meio de seu próprio consentimento (SOUZA, 2003, p.101). O resultado é uma política de qualificação profissional superficial, fragmentada e voltada à conformação da classe trabalhadora.

Por fim, podemos apontar que o principal determinante do financiamento das políticas públicas de trabalho e renda consiste no fato de que a gestão dos recursos do FAT aplicados em qualificação profissional, antes de desempenhar o papel de formação e de

qualificação permanente da força de trabalho, desempenha o papel de conformação social de uma parcela significativa do conjunto de trabalhadores desempregados e precarizados. Por esta razão, a aplicação dos recursos obedece a uma dinâmica tal que a sua eficiência deve ser considerada não necessariamente pela relação entre objetivos e metas e os recursos aplicados, mas pelo nível de conformação do conjunto de trabalhadores desempregados e/ou precarizados no projeto político do empresariado e do governo para enfrentar o limite do capitalismo na geração de emprego e renda. Afinal, tudo indica que o papel das Políticas Públicas de Trabalho e Renda não é inserir este contingente de trabalhadores no mercado de trabalho, mas sim gerir esses recursos para o financiamento de mais um mecanismo do conflito de classe, diluindo a pressão política desses segmentos ao poder público.

Referências:

1. ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho:** reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2005. p.29-64.
2. ALVES, Giovanni. **Toyotismo, novas qualificações e empregabilidade:** mundialização do capital e a educação dos trabalhadores no século XXI. Disponível em: [www.estudosdotrabalho.org]. Acessado em 15 jun. 2007. 15p.
3. ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005. p.19-59.
4. ASSIS, Marisa de. A educação e a formação profissional na encruzilhada das velhas e novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João et alli (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação:** um debate multidisciplinar. 2ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994. p.189-203.
5. CIDE. **Número de empregados e grau de instrução no município de Nova Iguaçu – RJ em 2001.** Disponível em: [http://www.cide.rj.gov.br]. Acessado em 21 nov. 2006.
6. CIDE. **Número de empregados por setor no município de Nova Iguaçu-RJ em 2001.** Disponível em: [http://www.cide.rj.gov.br]. Acessado em 21 nov. 2006.
7. DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil.** São Paulo: DIEESE, 2001. p. 45-78.
8. DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil.** São Paulo: DIEESE, 2001. p. 259-291.
9. FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid e ACKERMANN, Werner (Org.). **Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho:** apoio à elaboração dos Planos

- Estaduais de Qualificação Profissional – PEQs (1999-2002). São Paulo: UNESP, 2001. p. 1-11.
10. HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.
 11. IBGE. **Nova Iguaçu: dados sócio-econômicos**. Disponível em: [<http://www.ibge.gov.br>]. Acessado em 19 nov. 2006.
 12. IPEA. Trabalho e renda. **Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise**. [S.l.]: IPEA, n.13. p. 193;200-207. [Edição especial 2007].
 13. JÚLIO, Marcelo. Crise do capital, reestruturação produtiva e qualificação profissional. In: BATISTA, Roberto Leme e ARAÚJO, Renan (Org.). **Desafios do trabalho: capital e luta de classes no século XXI**. Maringá (PR): Praxis, 2003. p.115-141.
 14. KUENZER, A. Z. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. In: **Educ.Soc.**, Campinas, vol.27, n.96 – Especial, out. 2006.
 15. MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Editora da Unicamp, 2005. [capítulo 2, “Os imperativos terapêuticos do capital e do Estado”].
 16. MTE. **PLANFOR**. Brasília: MTE, 1995. Disponível em: [<http://www.mte.gov.br>], acessado em 02 ago. 2006.
 17. MTE. **PNQ**. Brasília: MTE, 2003. Disponível em: [<http://www.mte.gov.br>], acessado em 02 ago. 2006.
 18. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. [Parte I “Educação no Brasil de hoje: determinantes”]. p. 11-27.
 19. SCHULTZ, Cristina. **Formação profissional e negociação coletiva: o modelo espanhol**. São Paulo: LTr, 1998. p.25-75.
 20. SETRAB. **Deliberações das Comissões Municipais de Emprego**. Disponível em: [http://setrab.rj.gov.br/cee/cee_docdeliberacoes.htm]. Acessado em 19/11/2006.
 21. SETRAB. **Seminário Internacional de Políticas Públicas de Trabalho e Renda**. Disponível em: [http://www.observatorio.setrab.rj.gov.br/l_LATERAL_DIR/boletim_observatório_05.PDF]. Acessado em 21 nov. 2006.
 22. SOUZA, José dos Santos. Diálogo social, disputa de hegemonia e consentimento ativo na gestão local dos recursos do FAT: a experiência do município de Vitória da Conquista/BA. In: MEHEDFF, Carmen Guimarães e PRONKO, Marcela (Org.). **Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho**. Brasília: FLACSO, 2003. p.84-107

23. SOUZA, José dos Santos. **Trabalho, educação e sindicalismo no Brasil: anos 90.** Campinas (SP): Autores Associados, 2002. p.73-80.
24. VOGEL, Arno e YANNOULAS, Silvia (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil.** São Paulo: UNESP, 2001. p. 1-6.