



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA:** promotoras de mudanças efetivas ou instrumentos para a conformação da classe trabalhadora e ampliação da pobreza e desigualdades sociais?

Caroline Ferreira Constant<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é promover uma discussão sobre a implicação de algumas das transformações econômicas e sociais vivenciadas no âmbito internacional a partir da década de 1970 sobre o papel das políticas públicas de trabalho e renda à conjuntura de disseminação do ideário neoliberal. Para tal, propôs-se um recorte à política pública de qualificação profissional – em especial os planos de qualificação profissional implementados pelo Estado Brasileiro a partir de 1995 – o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) – no intuito de verificar a forma como a manutenção do projeto político do empresariado tem ocorrido em face às novas demandas do capital. A título de conclusão preliminar, averiguou-se que essas políticas passam a introduzir e reformular novos recursos ideológicos para a conformação da classe trabalhadora e ampliação da exclusão e desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, pobreza, exclusão, qualificação profissional.

**Abstract:** The aim of the paper is to promote a discussion on the implication of some of the social and economic transformations experienced in the international framework from the 1970s about the role of public policies at work and income situation also considering the spread of neoliberal ideology. To promote the discussion proposal, we construct a theoretical framework that aims to propose a cut to the public policy of professional training- especially those implemented by the Brazilian state from 1995 - the National Professional Training Plan (PLANFOR) and the National Qualification Plan (PNQ) - as a way to verify how the maintenance of the project's political entrepreneurship has been given to the new demands of the capital.

**Key words:** Public policies, poverty, exclusion, professional training.

---

<sup>1</sup> Economista. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. E-mail: carolinecarter2008@yahoo.com.br



## INTRODUÇÃO

Atualmente, a discussão sobre os temas pobreza e exclusão está na ordem do dia. E não é por acaso. As transformações econômicas e sociais ocorridas no mundo capitalista a partir da década de 1970, entre elas o *neoliberalismo* e a *reestruturação produtiva* geraram intensas modificações nas condições de vida da população, marcadas principalmente pela crise do trabalho e alargamento das margens de pobreza. Entre elas: o aumento dos níveis de desemprego, o acirramento da diferenciação interna entre assalariados e sua retração, o afastamento do modelo clássico de emprego e perda dos direitos sociais anteriormente assegurados, além da intensificação dos processos de precarização de informalização do trabalho.

O neoliberalismo é definido por Gentili como “(...) uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista a partir do fim dos anos 1960 e início dos anos 1970” (1999, p. 232). Portanto, a alternativa neoliberal tem sua consolidação a partir da crise do fordismo, momento em que suas estratégias políticas e culturais adquirem sentido em meio à revisão da eficácia do aparelho estatal como instrumento conferente de bem-estar social.

Para Mendonça e Oliveira (2001) as políticas neoliberais tornadas hegemônicas desde a década de 1980, além de não terem trazido o crescimento e revitalização econômica esperados, provocaram um agravamento das desigualdades sociais assim como à re (emergência) da pobreza, como problema público, ao final do século XX.

No entanto, em que medida as políticas públicas de trabalho e renda formuladas e implementadas pelo Estado contribuem para a dinâmica de uma sociedade cada vez mais dual, mas, paradoxalmente, conformada com esta situação?

Para promover a discussão proposta, a metodologia consistiu na construção de um quadro teórico que permitisse o exame de algumas das relações existentes entre o processo de reestruturação da produção, as novas demandas de qualificação profissional e suas interligações com as políticas públicas de trabalho e renda à luz da nova configuração estrutural do sistema produtor de mercadorias.

Neste artigo, atenção especial é dada às políticas de qualificação profissional vigentes a partir de 1995 – o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) – onde se realiza uma crítica à forma como suas diretrizes



neoliberais promovem a conformação para um novo estágio de exploração e subsunção do trabalho ao capital.

### ***I. A Política Pública de Trabalho, Qualificação e Geração de Renda no Brasil***

Como fruto da reestruturação produtiva, o desemprego atingiu patamares alarmantes, que anteriormente eram abafados por taxas crescentes e positivas de crescimento econômico (DIEESE, 2000, p.260). Neste aspecto, o próprio desenvolvimento da dinâmica capitalista se mostrara incapaz de gerar um número de empregos compatível com a rápida “(...) expansão da força de trabalho urbana, provocada tanto pelos fluxos migratórios para as cidades, quanto pelo seu próprio crescimento natural” (MENDONÇA & OLIVEIRA, 2001, p. 93). Faz-se necessária, portanto, a formulação de políticas públicas que atribuam uma causa convincente a tal desemprego e sirvam como argumento aparentemente válido para justificar sua generalização e a precarização das relações de trabalho, ao eximir a responsabilidade do Estado e da iniciativa privada na geração de postos de trabalho. Em outros termos, o Estado parte para o que Mézáros (2000) denomina “ação terapêutica do Estado”, a qual ocorre na medida em que este garante e preserva juridicamente as realizações econômicas do sistema, ao exercer um controle amplo sobre os elementos antagônicos que o constituem. Neste sentido, as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTR) surgem como recursos ideológicos para escamotear a realidade do desemprego.

Conforme apontado por Neves (1994, p.14), as políticas sociais, como parte constituinte das políticas públicas, passaram a ser utilizadas pelo Estado a fim de atender às demandas de valorização do capital e a mediação do conflito de classes. A educação, conseqüentemente, adquire papel estratégico na formulação das PPTR, na medida em que surge como política social não somente para valorizar o capital, como para mediar conflitos ao ampliar o espaço de participação da classe trabalhadora de modo a determinar e controlar seu nível de participação.

É no âmbito da reforma do Estado orientada por diretrizes neoliberais durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e tendo em vista a importância do papel da educação profissional como instrumento de conformação para o novo patamar político ideológico de dominação da classe trabalhadora, é criado 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) (MTE, 2000). 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*" (MTE, 2000, grifo nosso). Entende-se aí qualificação 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.

De fato, importância cada vez maior vem sendo dada à discussão da temática da formação humana no país, tanto no seu sentido formal quanto estreito (interessada). Segundo Andrade (2000, p. 59), os debates em torno desta temática têm como pano de fundo as transformações vivenciadas no interior da base produtiva brasileira, em especial a partir dos anos 1990, marcados pela introdução de novas tecnologias (equipamentos de base microeletrônica) e pela introdução de novas formas de organização do processo de trabalho. Estas transformações passaram a colocar a questão da necessidade da formação de uma força de trabalho mais preparada para lidar com aquelas inovações técnico-organizacionais – ao também levar em consideração a inserção dos trabalhadores no processo de redemocratização. Dessa forma, a educação formal e a formação de novas competências da força de trabalho emergem como condições fundamentais para proporcionar à burguesia industrial instrumentais de enfrentamento das novas condições de intensificação da competitividade – o que no Brasil se evidenciou a partir da abertura comercial da economia na década de 1990. Cabe então a esta burguesia – maior interessada na manutenção de seus patamares de produtividade e lucratividade – a adoção de estratégias de (con) formação da força de trabalho do presente e do futuro.

Para Andrade (2000, p. 60), esta conformação ocorre por meio da construção de um consenso político ideológico materializado em iniciativas de caráter pedagógico em sentido amplo, contempladoras de uma “reeducação” do trabalhador em todos os aspectos da sua sociabilidade – o equivalente à formação de um “cidadão trabalhador”. Este cidadão não é mais aquele “técnico de fábrica”, e sim aquele que possui formação técnica equivalente a determinado patamar de escolaridade, assim como conhecimentos profissionais imediatos e atitudes que remetam a um determinado padrão de convivência na sociedade, marcado pela “... tolerância e pelo respeito às regras características de uma formação social (...) democrática” (ANDRADE, 2000, p. 61).

## ***II. O PLANFOR e o PNQ como instrumentos de combate as desigualdades sociais e pobreza***



À luz das considerações tecidas, uma análise mais cuidadosa acerca do discurso do PLANFOR nos faz perceber como sua concepção promove uma dissociação entre os conceitos de pobreza e desigualdade. Nele, a pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluta de uma parte de sociedade, enquanto a desigualdade é tida como um fenômeno diferente da privação absoluta. O que esta concepção parece não levar em conta, entretanto, é que ambas as categorias pobreza e desigualdade não são fenômenos independentes. Conforme apontam Mendonça e Oliveira (2001), ambas as categorias pobreza e desigualdade interagem histórica e estruturalmente – uma reforçando a outra. Neste sentido, para Mendonça e Oliveira (2001, p. 96), a pobreza seria uma situação de desigualdade extrema, assumida pela disparidade nas relações sociais expressadas nas seguintes dimensões: produção, consumo, acesso aos bens públicos, direito e cidadania.

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).

O público alvo do PNQ passou a ser constituído por pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, assim como populações mais suscetíveis às diversas formas de discriminação social e, portanto, com maior dificuldade de inserção e recolocação no mercado de trabalho (MTE, 2003, p.34). Como exemplo, podemos citar desempregados de longa duração, pessoas com mais de 40 anos e jovens na busca do primeiro emprego. Neste aspecto, Mendonça e Oliveira (2001) apontam que a redução da pobreza passa a ser associada “predominantemente à pobreza absoluta e à insuficiência de renda do indivíduo para o atendimento de mínimos sociais necessários à sobrevivência” (p. 94). Assim, as políticas de redução da pobreza passam a ter como principais resultados a restrição do alcance e da amplitude das políticas sociais, privilegiando a focalização em “clientelas específicas” ou “populações-alvo”, ao limitar a abrangência das políticas de caráter universal e impedir “não somente a implantação de novos direitos sociais como até mesmo, o cumprimento daqueles já previstos na constituição de 1988” (MENDONÇA & OLIVEIRA, 2001,



p.97). Ao que parece, o PLANFOR e o PNQ parecem seguir esta nova tendência na formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo com informações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), entre os cursos e ações de qualificação profissional ministrados na maior parte do país e com maior número de egressos para o mercado de trabalho estão *Serviço Civil Voluntário* e *Capacitação para Iniciar Negócio Próprio*, este último usualmente ministrado em parceria com a Instituição Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (MTE, 2008). É por meio de ações de qualificação deste tipo que percebemos como o argumento ideológico da relação entre qualificação e iniciativa individual se torna ainda mais forte, visando eximir o Estado e o empresariado de seu grau de responsabilidade no que concerne à obtenção de postos de trabalho. E é a disseminação do ideário neoliberal que fornece as bases para o fortalecimento da responsabilidade individual do indivíduo na busca por um posto de trabalho. Afinal, segundo os princípios desta ideologia, o mercado não pode absorver todos os indivíduos. O trabalhador deve estar em constante aperfeiçoamento, deve possuir iniciativa, pró-atividade, de modo que a sua própria competência gerará “empregabilidade”<sup>2</sup>. Neste aspecto, cabe fazer a seguinte pergunta: como um curso de Serviço Civil Voluntário dará condições de inserção no processo produtivo formal (com direitos trabalhistas assegurados) tendo como contrapartida o recebimento de remuneração capaz de assegurar um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas na atualidade?

Conseqüentemente, tais ações de qualificação servem como ponto de partida para o fortalecimento legitimado de um setor secundário (atividades de pouca ou nenhuma qualificação), composto por atividades informais e precarizadas, e que servem como base de sustentação de um setor primário (com atividades de média e alta qualificação) empregado na economia formal. Por que isso acontece? Pois há um enorme exército de reserva formado principalmente por meio de políticas públicas passivas e ativas que oferecem educação profissional fragmentada, de caráter de treinamento, e levam à conformação do trabalhador por meio da captura de sua subjetividade. O trabalhador se

---

<sup>2</sup> Conforme consta na cartilha de elaboração do PLANFOR: “A globalização está provocando uma disputa cada vez maior entre as empresas. A concorrência hoje é entre produtos nacionais e internacionais. O mercado de trabalho também está mudando. O que as empresas procuram hoje é **qualidade, produtividade e competitividade**. Hoje o trabalhador tem que estar preparado para ser um profissional competente e útil em qualquer empresa – isso é **empregabilidade**. O trabalhador precisa estar sempre aprendendo e se atualizando. E não pára por aí, precisa ser **empreendedor**. Ter iniciativas, idéias novas e criativas no trabalho, estar sintonizado com as mudanças no campo profissional. Quem sabe até montar seu próprio negócio!” (MTE, 2008, grifo nosso).



sente desalentado, incapaz, e passa a aceitar qualquer tipo de trabalho precário que aparece. Em adição, acaba se convencendo de que não possui capacidade suficiente para exercer qualquer tipo de tarefa, estando fadado ao desemprego, ao desalento e ao trabalho precário. É nesse sentido que Castel (1998, p. 12) utiliza o termo “supranumerários”, o qual faz alusão aos esquecidos e “inúteis para o mundo”: pessoas que encaixaram na margem da sociedade ao não possuírem competências conversíveis em valores sociais.

Não é à toa que daí a noção de “empregabilidade” se vê fortalecida. Esta é definida como a capacidade do indivíduo de se “auto-empregar”. Para tal, ele deve possuir uma série de atributos subjetivos e não convencionais a ser adquirido, tais como: autonomia, iniciativa e responsabilidade. O tempo livre passa a ser um tempo não mais necessariamente dedicado às atividades prazerosas. São atividades, sim, adequadas às demandas do empresariado que passa a racionalizar seus custos por meio do não investimento em seus funcionários (ou futuros funcionários). Ora, a culpa foi transferida para o indivíduo. Soma-se a isto a disseminação desses conceitos realizada pelo aparato midiático, ao propagar idéias como: “você pode ser tudo o que você quiser, basta querer”. Os desempregados passam a ser os que não querem trabalhar: mães solteiras adolescentes, os jovens drogados e delinquentes. Nas palavras de Mendonça e Oliveira (2001, p. 92): “revitaliza-se, assim, a idéia de responsabilidade individual dos pobres: são eles que fazem suas próprias escolhas, são eles os culpados”.

As políticas de qualificação devem estar voltadas à construção do saber crítico emancipatório e criativo, assim como à participação efetiva do Estado como agente fornecedor de educação profissional de qualidade não fragmentada. A pressão para contínua formação do trabalhador não pode ser utilizada pelo capital como instrumento para manutenção do exército de reserva sob ameaça constante do desemprego, pois a qualificação passa a adquirir caráter extremamente imediatista e deficitário, no sentido de que o curto período e a metodologia a ela destinada acabam por não atender às expectativas pessoais e profissionais do trabalhador assim como do empregador, no longo prazo.

Nos casos do PLANFOR e do PNQ, a qualificação profissional é tida como o elemento principal na questão do emprego (MTE, 2000, p.7). De acordo com Mendonça e Oliveira (2001, p. 92), estes planos estão dentro das tendências previstas na nova questão social, na medida em que neles a *inclusão* aparece como palavra-chave. Neste sentido, o que parece haver, contudo, é o que Kuenzer (2006) chama de “exclusão includente” e “inclusão



excludente”. Para esta autora, a articulação entre educação e trabalho no regime de acumulação flexível ocorre dialeticamente por meio destes processos. 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).

## **CONCLUSÃO**

A crise de caráter global e generalizado vivenciada a partir dos anos 1970 conduziu a profundas mudanças no tocante à organização industrial e às relações capital/trabalho no seio do processo produtivo. Soma-se a isto a disseminação do ideário neoliberal e que teve como um de seus efeitos uma série de mudanças no âmbito da relação capital/trabalho. É nesse contexto que a questão da qualificação profissional atrelada ao combate da pobreza e exclusão emerge no Brasil não somente na condição de importante frente de implementação das políticas públicas de emprego, mas como terreno privilegiado do aparelho do Estado brasileiro como instrumento de conformação social.

Os instrumentos utilizados em ambos os planos de qualificação profissional implementados pelo Estado brasileiro a partir de meados da década de 1990 – tanto PLANFOR como PNQ – não parecem estar 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 pouquíssima ou nenhuma capacidade de inserção do trabalho no processo produtivo (ao menos, 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 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. No entanto, ao não levarem em consideração a



qualidade e potencial de inserção dos agentes no processo produtivo formal por meio 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 indignância.

Neste aspecto, o que há é uma ruptura dos mecanismos de socialização a partir do trabalho, a qual traz um dilema do ponto de vista dos fundamentos dos direitos. O enfrentamento desse dilema somente será possível por meio da disseminação de uma nova compreensão dos direitos da cidadania pelas forças políticas deste país, ou nas palavras de Mendonça e Oliveira (2001, p. 98) “no comprometimento do político e do espaço público com o ideário de mudanças sociais por meio de uma nova compreensão dos direitos da cidadania”.

#### **REFERÊNCIAS:**

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: Uma Crônica do Salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

ANDRADE, Flávio A. A formação do “cidadão trabalhador”: educação e cidadania no contexto do “novo industrialismo”. In: NEVES, L.M.W (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas: autores associados, 2000. p. 59-72.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001. p. 45-291.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 5.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 228-252.

KUENZER, A. Z. **A educação profissional nos anos 2000**: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. In: Educação e Sociedade, Campinas, vol.27, n.96 – Especial out. 2006.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v.4, n.1, p. 25-59, junho 2002. Impressa em outubro 2003.



MENDONÇA, Eduardo & OLIVEIRA, Jane Souto de. Pobreza e Desigualdade: repensando pressupostos. **Observatório da Cidadania**. Relatório 2001, n.5. p. 90-99.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Editora da Unicamp, 2005. [capítulo 2, “Os imperativos terapêuticos do capital e do Estado”].

MTE. **PLANFOR**. Brasília: MTE, 1995. Disponível em: [<http://www.mte.gov.br>], acessado em 02 abr. 2008.

MTE. **PNQ**. Brasília: MTE, 2003. Disponível em: [<http://www.mte.gov.br>], acessado em 02 abr. 2008.

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.

POCHMANN. Márcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado**: Exclusão, Desemprego e Precarização no Final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

TARTUCE, Gisela Lobo Baptista Pereira. **Jovens e qualificação**: como anda a tensão entre o processo de qualificar-se e a inserção no mercado de trabalho? [Texto apresentado no GT Educação e Sociedade, XXX Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 24 a 28 de outubro de 2006].