A pena de Tântalo: uma política de educação profissional para trabalhadores “sedentos” por trabalho

Áurea de Carvalho Costa*

Artigo

Resumo

O texto baseia-se em pesquisa realizada no período de 2001 a 2006 sobre o tema da empregabilidade, a partir da análise dos objetivos e da população-alvo da política do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), organizador da educação profissional de nível básico, não-formal, na forma de cursos financiados pelo FAT. O problema consistia em investigar se a educação profissional de nível básico, prevista na LDB, é uma modalidade educacional utilizada como instrumento para enfrentar a questão social, que é o desemprego estrutural e a restrição de direitos. As hipóteses foram: 1) os cursos podem ser considerados como políticas de assistência social, dirigindo-se aos trabalhadores aptos, invalidados para o trabalho; 2) tal política pública constitui-se numa resposta à crise em que se encontra a sociedade capitalista diante do aprofundamento da questão social. O PNQ foi planejado tendo como eixo as noções de competência e empregabilidade. Propunha-se que o trabalhador adquirisse as competências para torná-lo “empregável”, com um perfil polivalente, para competir no mercado. Concluímos que o trabalhador tem sido submetido à pena de permanecer se preparando para um emprego, que tarda em chegar, em analogia a Tântalo, cuja pena era permanecer sedento à beira de um poço onde não podia se saciar. Na conjuntura atual, de crise do capital, que ocasiona grande restrição de postos de trabalho, a presente reflexão vem contribuir para a necessária luta contra as mistificações acerca de que existiria uma relação linear entre formação e conquista do emprego.

Palavras-chave: empregabilidade, trabalho e educação, educação e pobreza, questão social, educação profissional.

* Doutora em Educação e professora do Departamento de Educação da UNESP (Bauru). Publicou os livros “Anônimas Odisséias: a dupla destituição na infância e na vida adulta” (Annablume, 2005) e “A proletarianização do professor: neoliberalismo na educação” (Ed. Sundermann, 2009, como co-autora). Endereço eletrônico: aurea@fc.unesp.br .

1. Introdução

O presente trabalho resultou de nossa pesquisa de pós-doutorado, em que realizamos a avaliação de uma política pública de qualificação de trabalhadores, por meio da análise dos objetivos explícitos nos documentos do Plano Nacional de Qualificação, o qual organizava a educação profissional de nível básico, modalidade não-formal, na forma de cursos financiados com verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Os dados foram obtidos por meio dos documentos nacionais do PLANFOR e, posteriormente, PNQ, o Plano Municipal de Qualificação de Rio Claro (SÃO PAULO, 2002, p. 66), entrevistas semi-estruturadas aos responsáveis locais pela implementação dos cursos, planos de trabalho e relatórios das instituições parceiras. Entrevistamos atores diretamente envolvidos nos processos de implementação de cursos no município de Rio Claro, lícitados em 2000. Referimos-nos a eles pelo seu posto nas instituições.

O problema de pesquisa consistiu em investigar se a educação profissional de nível básico, modalidade não formal, é uma modalidade educacional que tem sido utilizada como instrumento para enfrentar a questão social, cuja configuração atual é o desemprego estrutural. Além dos objetivos, analisamos a população-alvo privilegiada nessa política pública. As hipóteses de trabalho foram: os cursos ministrados pelo PNQ podem ser considerados como políticas de assistência social, dirigindo-se aos trabalhadores aptos, porém invalidados para o trabalho, na conjuntura de restrição dos postos e novas exigências do mercado, a qual demanda dos trabalhadores um permanente esforço de adaptação; tal política pública constitui-se numa resposta à crise em que se encontra a sociedade capitalista diante do aprofundamento da questão social, que emerge sob a forma de exclusão do trabalho com direitos.

2. Os objetivos do Plano Nacional de Qualificação

Essa modalidade de educação profissional, implementada por iniciativa federal, propôs-se a preparar trabalhadores com baixos níveis de escolaridade e risco de tornarem-se desempregados estruturais, com a finalidade de eles participarem de processos de recrutamento e seleção para empregos, abrirem empresas familiares

ou empreenderem negócios por conta própria e, desse modo, conforme indicam os termos de referência do PNQ, para enfrentarem o processo de exclusão social que os alcança (BRASIL, 2003). No âmbito nacional, o PNQ visava a “atingir anualmente oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da população economicamente ativa, ou seja, 15 milhões de trabalhadores” (BRASIL, 1996a, p. 5; BRASIL, 2000, p.116).

O Ministério da Educação reconhece a educação profissional como parte de seu sistema na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), mas quem planejou, implementou e fiscalizou os programas financiados com verbas dos trabalhadores é a SEFOR, vinculada ao Ministério do Trabalho e que previu os objetivos para essa forma de educação, ligados antes à problemática do emprego, do que aos objetivos especificamente educacionais, tal como a aquisição de conhecimentos pelo trabalhador, o que se depreende imediatamente da leitura dos Termos de Referência dos Programas de Educação Profissional, denominado PLANFOR, em 1996:

Qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e/ou de gestão que propiciem sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral da qualidade de vida das comunidades a que pertençam;

Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico;

Contribuir para redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania;

Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade;

Estimular e apoiar ampliação da oferta de emprego e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos (BRASIL, 1996a, p. 13).

Uma versão atualizada desses objetivos, que constou do Plano Nacional de Qualificação, era menos pretensiosa, entretanto, pre-

servava a mesma característica de subestimar o âmbito pedagógico e ratificar sua função de administração da questão social que, na atual conjuntura, é o desemprego:

Qualificação profissional, em si e por si mesma, não cria empregos, não promove o desenvolvimento do emprego, nem faz justiça social. Mas é um componente indispensável de políticas públicas que visem a tais propósitos. É como fermento: não basta para fazer o bolo, mas sem ele nada feito. Porque agrega valor ao trabalho e ao trabalhador. Aumenta as chances de obter e manter trabalho e oportunidades de geração de renda. Melhora a qualidade dos produtos e serviços. Torna as empresas mais competitivas. Torna o trabalhador mais competente. E, por tudo isso, é direito do trabalhador numa sociedade que quer ser justa e democrática (BRASIL, 2003b).

A análise mais atenta desses objetivos demonstra que os cursos em estudo visavam propiciar aos trabalhadores a possibilidade de inserção e permanência no mercado de trabalho, mas não necessariamente na condição de assalariados e com registro em carteira, pois esses cursos oferecem a aprendizagem de habilidades básicas, específicas e de gestão para seus participantes empreenderem negócios por conta própria (Cf. MAIOR, 2000, p. 140).

Uma vez que tais cursos visavam preparar os trabalhadores para empreenderem negócios por conta própria ou mesmo outras estratégias de sobrevivência do trabalho, a superação das dificuldades individuais de geração de renda dependeria do esforço individual de cada trabalhador, bem como das condições do mercado (Cf. BRASIL, 1996a, p. 79).

O fato é que se tinha um rol de objetivos que não podem ser realizados por meio dos cursos, como: propiciar a inserção/reinserção no mercado de trabalho, a elevação da renda (pessoal e familiar), a redução da desigualdade social, a ampliação da oferta de emprego, por meio do trabalho autogerido, sem que se toque em outros problemas de ordem social, simultaneamente. Por exemplo, o fato de o Governo Federal não prever, juntamente às políticas públicas para a educação profissional básica, também políticas de pleno emprego.

Diversas medidas do governo Cardoso levaram à desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, pois consistiam na ampliação

das importações, a qual promovia a exportação de empregos para os países originários das importações; na retração do crescimento dos empregos públicos; na queda do emprego formal e simultâneo incentivo ao emprego informal e por conta própria; no crescimento de mecanismos contratuais unilaterais, ou por empresa, os quais prejudicam as negociações coletivas para preservação de direitos do trabalho (MATTOSO, 1999, p.124-30).

Contudo, a medida que mais tem atacado os direitos do trabalho é a flexibilização das leis, como, por exemplo, a medida provisória nº 1952-18/99, que criou a suspensão temporária do contrato de trabalho, segundo a qual o empregador pode suspender um contrato por 3 a 5 meses, sem dispensar o funcionário e instituir o trabalho a tempo parcial; a lei nº 9.601/98 e o decreto 2.490/98, que instituíram o contrato provisório, para contratação por prazo certo; o banco de horas, que estabeleceu que dentro de 120 dias, as horas trabalhadas além da jornada normal não requerem pagamento de adicional de hora-extra, desde que compensadas (MAIOR, 2000, p. 180, 326, 330 e 329).

A partir do exposto, há que se perguntar: na ausência de uma política efetiva de inserção do trabalhador em relações formais de trabalho, com registro, contrato e garantia dos direitos, qual será o efeito que tais cursos terão nas trajetórias ocupacionais dos trabalhadores? O que dá consistência à argumentação em favor desses objetivos é a fundamentação no consenso de que haveria uma relação linear entre formação e emprego, frágil argumento aliás, pois

[...] a substantificação da vinculação desses dois campos de atividades sociais, educação e formação, por um lado, com o emprego, por outro, no modo de relações lineares e necessárias, substantificação traduzida pela expressão nominal “relação formação-emprego”, fundamenta-se num consenso por defeito. De fato, emerge antes como uma ideologia de nosso tempo – no sentido que K. Mannheim confere a essa noção – uma vez que garante ao mesmo tempo funções de integração social, de legitimação e de dissimulação de uma ordem social existente. Mas oculta as mudanças que ocorrem nas relações salariais, mudanças que se manifestam, hoje em dia, com uma acuidade maior entre as populações de jovens que se iniciam no mercado de trabalho (TANGUY, 1999, p. 65).

A educação profissional objetiva profissionalizar, qualificar e preparar o indivíduo diretamente para o mundo do trabalho, como se houvesse aí uma relação linear entre os registros educação, qualificação e emprego, segundo a qual ter um curso certificado bastaria para atestar qualificação e obter empregos (*idem*, p. 55).

Tal relação tem norteado as políticas educativas no Brasil e em outros países capitalistas desde a década de 1980. Contudo, a relação entre formação e inserção no mercado de trabalho é de outra natureza, ou seja, formação e atuação nesse mercado são dimensões da qualificação, que se completa na atuação profissional; portanto, a educação profissional não pode se realizar plenamente se não estiver acompanhada de políticas de pleno emprego, o que torna indissociáveis as políticas de educação profissional e de emprego no plano macro. Em uma palavra, o trabalhador forma-se na escola, mas se atualiza à medida que atua profissionalmente.

Enfim, não é uma coleção de certificados que abrirá necessariamente as portas para o emprego, mas o emprego é que nutre a necessidade para que essa qualificação se complete. Quanto mais trabalha, mais qualificado o trabalhador torna-se. A relação entre trabalho e qualificação é dialética, portanto é um equívoco considerar que o certificado seja um documento que separa esses dois aspectos da trajetória ocupacional dos trabalhadores, pois, “A qualificação foge amplamente à escola, uma vez que se realiza no mercado de trabalho e a formação não é senão uma dimensão desta, entre outras, como bem mostrou Pierre Naville em 1956, num ensaio cujas principais conclusões resistiram ao tempo” (TANGUY, 1999, loc. cit.).

Tanguy, em estudos sobre as relações entre formação e inserção no mercado de trabalho na França, constatou um paradoxo: embora o nível de formação dos jovens esteja crescendo, o acesso ao emprego está cada vez mais difícil. Desse fato decorre que a correlação linear entre educação – formação – qualificação – emprego não existe, espontaneamente, como resultado da ação da lei da livre concorrência que rege as trocas de outras mercadorias, que não a força de trabalho.

Faz parte das estratégias do Estado para o controle da questão social criar consensos de que a qualificação profissional *per si* abre possibilidades de emprego e que o desemprego é um problema

individual, que remete à competência e à empregabilidade. Mas, da conjuntura emerge o caráter ilusório desses consensos, pois

A acumulação flexível tem implicado níveis relativamente altos de desemprego estrutural, questionando o valor das capacidades de trabalho da maioria dos trabalhadores, acentuando a competição interclasse, alterando a dinâmica dos mercados internos e externos de trabalho, criando novos critérios de segmentação dos trabalhadores, com a desregulamentação e flexibilização das relações contratuais e salariais e formas diferentes de gestão da formação da força-de-trabalho (MACHADO, 1998, p. 10).

O PLANFOR – cuja denominação foi modificada para PNQ após 1998 – foi planejado, tendo como eixo norteador as noções de competência e de empregabilidade. Desse modo, o trabalhador passa por qualificações/requalificações, vindo a adquirir competências diversas que o tornarão “empregável”, ou seja, apto a buscar empregos no mercado de trabalho, com um perfil formado por características adequadas ao trabalho polivalente. Os cursos ora investigados objetivavam, no entanto, proporcionar aos trabalhadores uma formação que lhes permitisse gerar renda e poderem, por meio da educação profissional, obter certificados; mas, mesmo assim, eles não sairão do âmbito do exército industrial de reserva, condição decorrente do próprio modo de produção capitalista.

O Estado capitalista, ao mesmo tempo em que se insere de modo orgânico numa dinâmica na qual se produz um contingente de exército de mão-de-obra de reserva, ocupa-se em elaborar políticas públicas, visando credenciar esses trabalhadores para competirem no mercado de trabalho, com a promessa de que, por meio desses cursos, se tornarão empregáveis. Ocorre que as flutuações no mercado, bem como os movimentos e expansão e retração do capital exercem influência sobre a oferta de cursos de formação profissional, ao impor cada vez mais atribuições ao trabalhador, mas a oferta de cursos de formação profissional não influencia o mercado. Durante a década de 1970, a Teoria do Capital Humano irradiava a tese de que o investimento do indivíduo em sua formação redundaria em garantia de emprego. A política de educação profissional consiste num exemplo ilustrativo da desintegração da promessa de a edu-

cação se tornar um fator de integração ao trabalho, na medida que sua formação visa a empregabilidade (GENTILI, 1999, p. 78).

Essa desintegração é uma forma nova de administração da questão social, buscando conter as convulsões sociais. Entretanto, ela não logrou êxito no ao forjar novas soluções para os velhos problemas brasileiros como o da má distribuição da renda, o do desemprego e o da pobreza. Esse fenômeno político-econômico é percebido não só nos países de terceiro mundo, mas também se faz presente em países desenvolvidos. Tanguy (1999), a esse respeito, tem obtido resultados em suas pesquisas sobre o problema do desemprego na França que a levam a constatações semelhantes às de Gentili:

Com o tempo, muitas dessas ações aparecem de fato como um modo de tratamento do desemprego dos jovens pelo Estado, aval da coesão e da integração sociais. Tudo ocorre como se, por não se poder reconhecer o direito ao trabalho a todos os jovens, estes se vissem oferecer o direito a um lugar na fila de espera onde lhes são oferecidas as condições de manutenção e de aquisição das qualidades requeridas para ter acesso a um emprego. A ambigüidade dessas ações explica por que a concordância social na qual essas políticas parecem elaborar-se e aplicar-se não tenha logrado impedir a polêmica que perdura na cena pública, em torno da idéia de inadaptação da formação ao emprego (TANGUY, 1999, p. 99).

Trata-se de uma política fundamentada no princípio da equidade, pois parte-se de uma visão de sociedade que naturaliza as desigualdades, para, então, promover a negociação de direitos entre os desiguais:

São direitos formulados no terreno mesmo dos conflitos, em que a exigência de justiça diz respeito não tanto à aplicação equânime da lei, mas às regras de uma equidade que restabeleça equilíbrios rompidos, compense assimetrias de posições e defina o conjunto de prerrogativas e garantias dos desiguais (TELLES, 1999, p. 147).

A política pública de oferecimento de cursos profissionalizantes para indivíduos em situação de vulnerabilidade pode ser considerada como um dos mecanismos de compensação da destituição do direito à educação dos trabalhadores durante a infância, motivada

pela inserção precoce no trabalho precarizado, além daquele caráter de estratégia de enfrentamento do desemprego pelo Estado.

3. A educação dos pobres: a população-alvo da educação profissional de nível básico

A partir da licitação de 2000, para cursos a serem ministrados em 2001, o processo de licitação no estado de São Paulo passou a incluir avaliações prévias das instituições parceiras, segundo seus projetos e cursos propostos. Tal avaliação objetivava normatizar o ingresso das instituições parceiras no Programa Estadual paulista de Qualificação profissional (CASTIONI *et al.*, 2000, p. 9). Desde a licitação, a SERT procurou normatizar os critérios de recrutamento e seleção da população-alvo para os cursos. Na seleção prévia das instituições parceiras, chamadas unidades executoras, as instituições que conseguiam uma maior homogeneização da população-alvo e conseguiam uma definição mais precisa de quem eram os grupos de trabalhadores que as procuravam tinham pontuações mais altas:

Comparar o público-alvo de cada curso proposto com os grupos com os quais a instituição atua, segundo o cadastro.

Atribuir nota 10 (dez) pontos para cada grupo coincidente dividir o total de pontos atribuídos pelo total de cursos, resultando na pontuação desse quesito.

Aplicar um “fator de focalização” correspondente a 1, no caso da entidade que indicou até 3 grupos como público-alvo; 0,8 para quem indicou de 4 a 7 grupos e 0,6 para quem indicou 8 ou mais grupos ou declarou não ter público (CASTIONI *et al.*, 2000, p. 14).

Em geral, a divulgação dos cursos do grupo 1 foi realizada por meio do PAT, da mídia local, ou nas próprias instituições parceiras e, informalmente, pelos alunos, ou seja, a chamada propaganda “boca a boca”. Para o recrutamento dos candidatos, o PAT partiu das orientações do PNQ, e as inscrições dos candidatos efetuaram-se da seguinte maneira:

Nós espalhamos fichas pela cidade inteira. Aí foram ah... capita... nós fizemos 3 mil números de inscrições para qualificar mil pessoas,

então, a Secretaria falou pra gente assim: ‘- Vocês vão qualificar mil pessoas. Então, vocês vão...’. Nós demos 3 mil fichas, aí e depois dessas 3 mil fichas, nós tiramos o dobro [das vagas disponíveis para qualificação]. Então, nós mandamos 2 mil fichas para São Paulo. Quer dizer que mil fichas foram excluídas, então, a gente viu nesses mil, nessas pessoas que foram escolhidas o quê? Mulheres chefes de família, primeiro emprego, pessoas com situações de risco, as raças que têm mais dificuldade de ingre... ingresso ao treinamento, tá? Então, a gente tem esse... essas seleções através de informações, são populações-alvo, que é o pró... próprio plano PEC ah... embutiu, né, a escolha essa [forma] de escolha (Diretor do PAT).

A COM-emprego de Rio Claro realizou uma pesquisa de demanda para definir quais cursos seriam solicitados e quantas vagas seriam oferecidas em cada um deles, pois a preocupação é que não sejam certificados mais trabalhadores além dos que o mercado local necessita: “Tem curso que a gente pediu para 20 pessoas. E não adianta, por exemplo, ah... a gente... veja bem: está crescendo o mercado de oferta [de empregos] na cidade. A gente precisa de mão-de-obra qualificada? Sim, mas não vai gerar, que nem..., um hotel não vai contratar 200 arrumadeiras” (Diretor do PAT).

Somente a APAE incluiu portadores de necessidades especiais como população-alvo, ao lado dos trabalhadores em situação de vulnerabilidade social e aceitava analfabetos (Cf. BRASIL, 1996 a, p. 61). Dentre os critérios de seleção de candidatos aos cursos, priorizou-se a situação social e a idade mínima de 16 anos, embora, em alguns documentos, o PNQ estipulasse a idade mínima de 14 anos. (Cf. BRASIL, 2003c, p. 25). Para efetuar essa seleção, algumas instituições realizaram entrevistas e/ou questionários e montaram um cadastro dos futuros alunos. Outras instituições requeriam, pelo menos, conclusão da 4ª série, embora, no decreto 2208/97 se fale em qualquer nível de instrução. Em algumas instituições, os alunos preenchiam formulários e aguardavam serem chamados.

Quando havia evasões, as vagas eram preenchidas com candidatos da lista de espera, uma vez que a procura por cursos sempre era superior ao número de vagas oferecidas. Uma das dificuldades relatadas para um bom desenvolvimento dos cursos foi a rigidez das regras estabelecidas no PNQ e a heterogeneidade do alunado, a falta de requisitos específicos, para cada curso, uma vez que os

curso tinham especificidades diferentes. Nesse sentido havia até mesmo cursos que exigiam como pré-requisito conhecimentos em inglês, matemática, língua portuguesa e até mesmo ensino médio completo (BRASIL, 1997).

Os cursos implementados por intermédio das federações constituíram um grupo independente daqueles que constam dos PMQs. Conforme o depoimento do diretor do PAT de Rio Claro, não havia organicidade entre a forma de atuação dessas duas instâncias de implementação dos cursos em estudo, no âmbito municipal. Isso se deve ao fato de os sindicatos e o Posto de Atendimento ao Trabalhador não terem um trabalho conjunto.

Até o ano de 2000, as próprias instituições parceiras eram responsáveis pelo processo de recrutamento dos candidatos aos cursos, o que, por vezes, incorria em seleção de pessoas que não pertenciam à população-alvo prioritária. Mas, a partir do PEQ 2000, no estado de São Paulo, as inscrições passaram a ser feitas nos PATs ou onde não havia essa instituição, na COM-EMPREGO, sediada nas prefeituras (CASTIONI *et. al.*, 2000, p. 17).

Entretanto, evidenciamos que as instituições parceiras estabeleciam critérios para a seleção de candidatos, tais como idade mínima de 14 ou 16 anos, níveis de escolaridade conforme o curso, buscando uma homogeneização do alunado. Esse aspecto nos leva a refletir que talvez a alfabetização dos trabalhadores deva ser uma condição prévia para que os cursos de educação profissional surtam algum efeito, daí elaborarmos a hipótese da impossibilidade de se empreender simultaneamente cursos que alfabetizem e qualifiquem o trabalhador. Trata-se de dois problemas diferentes na escolarização do adulto: um referente à formação básica e o outro, à formação específica para o trabalho.

Devido ao fato de as federações não priorizarem a população desempregada, mas aquela que já estava trabalhando, pelo menos no município de Rio Claro, não havia sentido para a realização de pesquisas de demanda pelos sindicatos. As vagas eram destinadas prioritariamente à base. Quando sobravam, os sindicatos ofereciam aos familiares de sindicalizados e, depois, a desempregados da comunidade. No ano de 2001 foram oferecidas 735 vagas, segundo consta do PMQ. Uma das medidas para diminuir os custos foi não permitir

que os alunos freqüentassem mais de um curso por convênio, uma vez que os recursos eram calculados conforme o número de alunos.

No âmbito dos sindicatos, os cursos eram voltados para as respectivas bases sindicais, prioritariamente, de modo que a heterogeneidade da população-alvo não consistia no problema principal, embora ela existisse. O que havia era a escolha de cursos pelas instituições parceiras que iam ao encontro das necessidades do ramo de produção do sindicato. Assim, ocorre aqui uma apropriação de uma política pública de qualificação para proporcionar (re)qualificação para trabalhadores, de acordo com as necessidades das empresas onde estão empregados.

A partir de 1998, o estabelecimento da população-alvo no Plano estabeleceu-se da seguinte maneira:

A resolução 194/98 garante preferência de acesso a programas de qualificação do PLANFOR a pessoas vulneráveis econômica e socialmente, definindo-se vulnerabilidade em função de atributos ou condições que impliquem desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho, bem como dificultem acesso a outras alternativas de qualificação ou requalificação profissional. Para fins de execução dos PEQ's [Programas Estaduais de Qualificação], foram estabelecidos os seguintes critérios de atendimento preferencial, combinados segundo as características e demandas regionais, bem como especificidades dos projetos a serem desenvolvidos:

pobreza: pessoas situadas no primeiro terço da distribuição da renda familiar 'per capita';

escolaridade: pessoas com instrução inferior ao primeiro grau, em especial até 4 anos de estudo (analfabetos absolutos ou funcionais);

idade: jovens de 14-24 anos de idade, em especial candidatos a 1º emprego e em situação de risco social;

raça/cor: em especial pessoas de etnia afro-brasileira ou indígena, além de outras minorias étnicas que possam existir nas diferentes regiões;

localização: moradores de periferias de áreas metropolitanas, de municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e outras áreas urbanas e rurais que concentrem a população alvo do PLANFOR;

necessidades especiais de visão, locomoção, audição ou mentais (BRASIL, 2003c, p. 25, grifos nossos).

Quanto à questão da faixa etária, na resolução 258/00, existe uma menção à preferência por trabalhadores acima de 16 anos, embora aqui a idade mínima estipulada seja de 14 anos (Cf. BRASIL, 2003a). Foi definida como “clientela”, prioritariamente, trabalhadores em desvantagem social. Nos PEQ, priorizam-se os desempregados beneficiários do seguro-desemprego, ou não, e trabalhadores com risco de perda de emprego (CF. BRASIL, 2003a; 1998, p. 25).

Para efeitos de distribuição de verbas do FAT, a resolução 258/00 do CODEFAT elege as regiões destinatárias, considerando, entre outros critérios, o tipo de “clientela” mais freqüente. Esse critério se chama focalização: “focalização: indicada pela distribuição da PEA total (maior de 16 anos), ponderada pela falta de escolaridade (até três anos de estudo) e em situação de pobreza” (BRASIL, 2003a). O público-alvo para a aplicação dos recursos do FAT foi dividido em 2 grupos, sendo que um deles foi dividido em 4 categorias:

Embora tenha como foco geral a PEA, o PLANFOR opera, para fins da aplicação dos recursos, duas definições de público-alvo: grupos vulneráveis e outros que sejam vitais para o desenvolvimento sustentado. No primeiro caso – grupos vulneráveis – o PLANFOR garante pelo menos 80% dos 90% das vagas – para quatro categorias: pessoas desocupadas, pessoas em risco permanente ou conjuntural, empreendedores/as urbanos/rurais; pessoas autônomas, autogeridas. [...] A focalização desses grupos é importante para orientar mais entre os mecanismos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação do seguro desemprego (BRASIL, 2003, grifos nossos).

Houve um detalhamento maior da “clientela”, de modo que, além dos grupos vitais para o desenvolvimento sustentado, ou seja, os chamados incluídos sociais, existem sete subcategorias de trabalhadores, aos quais se atribuiu a denominação geral de vulneráveis, são eles: os desocupados, pessoas em risco permanente, pessoas em risco conjuntural, empreendedores urbanos, empreendedores rurais, autônomos e autogeridos.

No delineamento da “clientela” que seria alvo dos cursos do PNQ, foi utilizada a mesma estratégia fundamental aplicada para o desenvolvimento de políticas de assistência social, que é a classificação minuciosa da condição de pobreza. Desde o surgimento

das caixas de assistência, “As questões da especialização, da profissionalização, da institucionalização das populações a atender, estruturam até hoje a organização do campo social-assistencial” (CASTEL, 1998, p. 60).

Entretanto, no contexto histórico mencionado pelo autor, os critérios para seleção e atendimento de populações-alvo das políticas de assistência social no Velho Mundo eram: ser domiciliado na cidade e incapaz para o trabalho. Após o século XIV, essa problemática ganhou uma nova dimensão: os aptos para o trabalho e pertencentes ao exército industrial de mão-de-obra de reserva tornaram-se “clientes” da assistência (op.cit., p. 62-3).

4. Considerações finais

Os resultados apresentados nos levam a refletir sobre a hipótese de que os cursos ministrados pelo PNQ podem ser considerados como políticas de assistência social, que se utilizam da estratégia da classificação dos chamados vulneráveis para atendimento dos trabalhadores aptos, mas invalidados para o trabalho, mediante a restrição dos postos e as novas exigências do mercado, exigindo do trabalhador um permanente esforço de adaptação. Permanece o espírito da questão social já delineada no século XIV na Europa: a invalidação dos trabalhadores aptos pela conjuntura econômica, política e social, mas agora, com novas dimensões.

Fidalgo (1999, p. 191) analisou algumas políticas atuais de formação profissional na França e no Brasil e depreendeu daí que a forma de inserção de um país na divisão internacional do trabalho influencia a implementação do ensino profissional. No que concerne à formação profissional no Brasil, após analisar a proposta do PLANFOR, o autor concluiu que:

[...] o tipo de cursos e de formação que vem sendo oferecidos não permitem concluir sobre a possibilidade de esses trabalhadores saírem do espaço da informalidade, das relações de trabalho sem amparo e proteção do Estado, representando, assim, uma reafirmação da forma de inserção desses grupos na estrutura segmentada do mercado de trabalho (*idem*, p.196, grifos nossos).

Mediante os limites desses cursos, como estratégias dos trabalhadores para a inserção no trabalho com contrato, consideramos que, na verdade, tais cursos não assumem como prioridade proporcionar aos trabalhadores a inserção no trabalho formal, mas legitimar uma situação de trabalho informal sob o título de trabalho autogerido.

Portanto, trata-se, antes, de uma estratégia para manter essa população num determinado lugar na divisão social do trabalho, do que para preparar os trabalhadores para uma profissão que lhes possibilite a inserção em relações de trabalho assalariado e com direitos. Não deixa de haver um processo de inclusão, mas este é perverso, na medida em que fixa esses trabalhadores no lugar de exército industrial de reserva. A esse processo denominamos administração da questão social: ao invés de o Estado planejar e implementar políticas de redistribuição da riqueza e de garantir o trabalho assalariado com direitos à classe trabalhadora, planeja e implementa políticas que visam a manter seu *status quo*, buscando regulamentar relações de trabalho informais. A definição de trabalho informal varia conforme a perspectiva, contudo, guarda sempre as características de atividade geradora de renda de trabalhadores pobres e precarizada sob vários aspectos.

Tanto a primeira, quanto a segunda versão dos objetivos institucionais do PNQ remetem à pena de Tântalo, qual seja passar sede eternamente à beira de um poço que secava quando ele se inclinava para beber (PINSENT, 1976, p. 116).

Da mesma forma, o trabalhador faz inúmeros cursos e mais cursos, com as ilusões de que ainda não está suficiente preparado para o mercado de trabalho e, quando alcançar certo número de cursos, as chances de encontrar o emprego aumentarão, quando na verdade, os objetivos do PNQ são outros: o auto-emprego, a justificativa pelo desemprego fundamentada na “empregabilidade” do trabalhador, a geração de renda a partir de outras atividades remuneradas, que não o emprego.

Segundo a mitologia grega, havia um rei, Tântalo, que servira aos deuses, num festim, a carne de seu filho, para lhes testar a onisciência. Como castigo, o rei foi condenado a viver num lugar com abundância de alimento e água, sem nunca conseguir alcançá-

los, padecendo eternamente da fome e da sede, apesar de sentir a proximidade daqueles. Assim como Tântalo permanecia sedento à beira de um poço que secava mediante sua aproximação e jamais conseguia alcançar os frutos das árvores das quais se aproximava, o trabalhador, em especial o não qualificado, com baixo nível de escolaridade e em vulnerabilidade social, também vive a “sede” de um emprego, uma ocupação remunerada e que lhe garanta os direitos decorrentes dessa situação e quando se aproxima do mercado de trabalho, o que encontra é uma realidade de restrição de empregos cada vez mais profunda.

Recebido em 12.2.2009

Aprovado em 14.8.2009

Referências

BRASIL, Ministério do Trabalho. SEFOR – PLANFOR. Termos de referência dos programas de educação profissional: nacionais, estaduais, emergenciais. Brasília, **Imprensa Oficial**, 1996a.

_____. **Lei 9394/96**, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: BRZEZINSKI, I. (org.) **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Decreto 2.208 de 1997**. Regulamenta o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da lei 9.394 de 1996.

_____. **Constituição Federal**. In: _____. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. 2003 <http://www.mte.gov.br/Temas/QualProf/Conteudo/ConhecaPublico.asp>.

_____. 2003a www.mte.gov.br/temas/Qualprof/Conteúdo/ConheçaPublico.asp.

_____. 2003b www.mte.gov.br/temas/Qualprof/Conteudo/conhecaDeseprego.asp.

_____. 1998, **PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do trabalhador: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil**. Ministério do Trabalho – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. Brasília, mimeografado.

P.1-9. In: _____, 2003c. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Temas/QualProf/>.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salariado**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTIONI, R.; MEDEIROS, I. A. & PAULINO, L. A. **As tentativas de “enquadrar” a oferta de cursos de qualificação profissional no âmbito do PLANFOR: a experiência de São Paulo**. Brasília, 2000. Mimeografado, 23 p.

FIDALGO, F. S. (Org.) **A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

GENTILI, P. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.) **Educação e crise do trabalho: perspectivas do final do século**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MACHADO, L. R. S. Educação Básica, empregabilidade e competência. **Trabalho e educação**. Belo Horizonte, (3) jan./jul., 1998.

MAIOR, J. L. S. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTR, 2000.

MATTOSO, 1995. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

PINSENT, J. **Mitos e lendas da Grécia antiga**. São Paulo: Melhoramentos, 1976.

SÃO PAULO, 2002 **PEQ: resultado dos planos municipalizados de qualificação demandados pelas Comissões Municipais de Emprego**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

TANGUY, L. Do sistema educativo ao emprego: um bem universal? **Educação e sociedade**, São Paulo, nº67, p. 49-69, agosto, 1999.

TELLES, V. S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG.

Abstract

The suffering of Tantulus: policies of vocational training for workers “thirsting” for work

This text presents research we carried out between 2001 and 2006 on the topic of employability, through analysis of the objectives and the target population of the National Plan for Training (*Plano Nacional de Qualificação*

(PNQ)) which organizes basic and non-formal vocational training in the form of programs financed by the FAT. Our data was taken from national documents, from the Rio Claro PMQ, from interviews with those responsible at the local level and work plans and reports from partner institutions. Our basic problem involved researching whether basic level vocational training, as prescribed through the LDB, is an educational form used as an instrument to confront the social issue of structural unemployment and restriction of rights. Our hypotheses were: 1) the courses offered can be seen as social welfare policies, directed toward able but redundant workers; 2) this type of public policy has been constituted as a response to the crisis of capitalist society insofar as it must face up to the deepening of social problems. The PNQ was planned based on notions of competence and employability. The proposal was for worker acquisition of skills that would make him/her “employable”, polyvalent and competitive. Our conclusion is that workers have been subjected to the need for permanent preparation for a job that takes forever to appear. Thus, the analogy to Tantalus, whose burden was to endure an unquenchable thirst at the edge of a well. In the current conjuncture of capitalist crisis which has caused considerable reduction in job supply, the reflections presented here contribute to a necessary struggle against mystifications that claim a linear relationship between training and getting a job.

Keywords: employability, labor and education, education and poverty, social issues, vocational training.