



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO RENDA:  
QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DESEMPREGO.**

**FERNANDA FERREIRA ARAÚJO**

**Orientadora: Professora Mestre  
MARCELA SOARES SILVA**

**BRASÍLIA, JULHO DE 2011**

**FERNANDA FERREIRA ARAÚJO**

**Política de geração de trabalho, emprego e renda no Brasil:  
qualificação profissional e desemprego**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Ms. Marcela Soares Silva.

Brasília – DF

2011

**Dedico este trabalho ao processo de construção revolucionária do Movimento de Trabalhadores Desempregados.**

**“Ela é tão bela, que, por certo, não de ressuscitá-la”**

**Maiakóvski**

## **Agradecimentos**

**Agradeço a minha família porque é minha família! A mãe urso pelo esforço de todos os anos.**

**Agradeço aos momentos de debate tão ricos com a Professora Orientadora Marcela Soares ao longo desses dois anos e especialmente no último semestre.**

**Agradeço aos meus amigos Andrei, Michelli e Paulo, companheiros eternos! À varanda inspiradora dos últimos suspiros desesperadores...**

**Agradeço aos professores presentes na banca pela contribuição ao meu processo formativo.**

**Agradeço ao camarada Jefferson Vásquez pela carinhosa empreitada na versão finalíssima do trabalho.**

**Por fim, agradeço a todos os docentes e funcionários do Departamento de Serviço Social pela disposição durante todos esses anos.**

## **Resumo**

A relação trabalho e assistência social têm marcado as relações sociais ao longo do modo de produção capitalista. Conseqüência do seu modo de produção que expropria os meios de produção do produtor direto, que ocasiona o aumento do Exército Industrial de Reserva se constituindo uma expressão da “questão social”, que demanda, da regulação social, medidas de contenção.

No Brasil, onde não houve a consolidação do Estado de bem estar social e do pleno emprego, o trabalho não se conformou como política de proteção social de cobertura universal.

Diante do processo de reestruturação produtiva e Acumulação flexível, com redução de postos de trabalho, o Brasil acelera seu crescimento econômico gerando milhões de empregos formais. Nesse contexto, a Política de geração de Emprego e trabalho e renda ganham notoriedade.

A Qualificação Profissional e Social dentre essas políticas se destaca no discurso governamental como possibilidade para enfrentamento do desemprego. No entanto, este enquanto condição do sistema capitalista não pode ser superado sob a ordem vigente. Além disso a universalização de tal política ainda se constitui como desafio diante do cenário de crise econômica.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>1 CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL: A RELAÇÃO TRABALHO E ASSISTÊNCIA.....</b>	<b>03</b>
1.1 A particularidade brasileira da relação Capital x Trabalho.....	07
1.2 O retrocesso da proteção social brasileira.....	09
<b>2 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O MUNDO DO TRABALHO.....</b>	<b>13</b>
<b>3 A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO GOVERNO LULA.....</b>	<b>18</b>
3.1 O pano de fundo da política pública.....	21
3.2 O perfil do público das capacitações do Programa.....	29
3.3 O Trabalho Decente como resposta as mudanças no Mundo do Trabalho.....	31
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## INTRODUÇÃO

O desemprego é condição e produto necessário da acumulação e do desenvolvimento do capitalismo, o aumento do Exército industrial de reserva é a lei geral do processo de acumulação (Marx, 1980). Com o processo de produção de valor e o crescimento do capital, há um crescimento de sua parcela variável convertida em força de trabalho disponível que constitui o chamado exército industrial de reserva, crescente de forma proporcional ao crescimento do capital (Idem, *ibidem*).

No Brasil, por se tratar de uma economia tardia, inserido no desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, tem seu desenvolvimento marcado por processos de modernizações conservadoras (Behring, 2008), em que o trabalho nunca se constituiu de forma a garantir proteção social aos trabalhadores, constituindo-se no paradoxo previdenciário-assistencial, - em que diferentemente da realidade dos países centrais, no período do *welfare state* - há uma não cobertura de pobres aptos ao trabalho, mas que são rejeitados e expulsos do sistema produtivo (Boschetti & Behring, 2006).

Com a perspectiva de universalizar a proteção social - superando o complexo-previdenciário -, a constituição Federal de 1988 conforma a seguridade social como mecanismo de proteção que articule a assistência social, a saúde e a previdência social. No entanto, instituída nos marcos do neoliberalismo e de forma tardia, as políticas sociais foram redirecionadas ao combate a pobreza, focalizando a miséria através de ações fragmentadas propostas pelos organismos internacionais, seguindo as receitas econômicas de um padrão de “acumulação flexível”<sup>1</sup> sob *financeirização* (Mauriel, 2010; Vianna & Mota, 2007); ocorrendo assim a assistencialização da proteção social.

Em um contexto de reestruturação produtiva e flexibilização trabalhista (Antunes, 2003) com a ofensiva aos direitos trabalhistas - no Brasil particularmente ofuscado pelo discurso governamental de geração de “milhões de empregos” (Faria, 2010) - surgem como alternativa os programas de geração de emprego e renda com o objetivo de reduzir e amenizar o desemprego. Sob uma perspectiva ideológica burguesa baseada num “Liberalismo revisitado” (Werneck Vianna, 2008 apud Mauriel, 2010, p. 175), em que responsabiliza-se o indivíduo pela proteção social, por meio de iniciativas de “empreendedorismo” baseados no “empoderamento”, na “autonomia” e na

---

1 David Harvey, 1992- No capítulo seguinte trataremos desse conceito.

“solidariedade”. Essas iniciativas retiram a perspectiva de direitos ao trabalho para a focalização no alívio imediato da pobreza, “retrocedendo” o avanço legal de tais políticas (Mota, 2007; Mauriel, 2010).

Diante de um cenário de acumulação flexível, reestruturação produtiva e retrocesso das políticas de proteção social a partir do trabalho, a política de geração de Trabalho, emprego e renda ganham centralidade na agenda governamental e internacional.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca analisar a Política de Trabalho, emprego e renda, a partir das iniciativas de qualificação profissional para geração de emprego, Partindo do ponto de vista da totalidade, através dos aspectos concretos da realidade para suas determinações mais simples, considerando o concreto como “processo de síntese” (Netto, 2009, p.21).

Para isso o presente trabalho está organizado da seguinte forma, no primeiro capítulo abordaremos a relação capital x trabalho e sua lei de acumulação geral. No segundo capítulo, trataremos do papel da proteção social no tratamento da “questão social” com seus desdobramentos na particularidade brasileira onde há uma aparência de um retrocesso de tais políticas que expressam as mudanças materiais advindas com a reestruturação produtiva. Ainda neste capítulo abordaremos os reflexos das políticas neoliberais no mundo do trabalho. Esses dois primeiros capítulos têm como objetivo apresentar a estrutura e o cenário da política, em que se apresentam as iniciativas de Qualificação profissional e Social, como política de geração de trabalho, emprego e renda. No terceiro capítulo, apresentaremos tal política inserida na conjuntura brasileira a partir de 2007, período em que há o crescimento econômico e a perspectiva de desenvolvimento social é retomada. A partir desse quadro mais geral, no quarto capítulo, analisamos os dados da política divididos nos seguintes eixos: financiamento, cursos oferecidos, convênios, execução e metas, público e as tendências da política de geração de Trabalho, Emprego e renda.



## **1. CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL: A RELAÇÃO TRABALHO E ASSISTÊNCIA**

O tratamento aos trabalhadores (vendedores da força de trabalho) não incluídos no mercado de trabalho pelo Estado remonta ao processo de acumulação primitiva do capital, ou seja, sua pré-história, seu ponto de partida.<sup>2</sup>

O processo que cria o sistema capitalista no período a partir do século XV, como coloca Marx, se fundamenta na retirada da propriedade dos meios de trabalho do trabalhador e na transformação dos meios sociais de subsistência e de produção em capital, convertendo em assalariados os produtores diretos. Assim, a expropriação simultânea, a concentração e a propriedade privada constituem a base da conformação do sistema.

A partir da expropriação desses meios de forma violenta e abrupta com o deslocamento de grandes massas, o trabalhador é obrigado a vender sua força de trabalho no mercado para os novos detentores das terras e dos meios de produção, os capitalistas. Com o crescimento e generalizações das manufaturas, esse proletariado sem direitos não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma rapidez com que se tornavam disponíveis, bruscamente arrancados das suas condições habituais de existência, dificultando seu enquadramento, da noite para o dia, na disciplina exigida pela nova situação. Diante dessas circunstâncias, muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos. Daí ter surgido na Europa ocidental, no fim do século XV e no decurso do XVI uma legislação sanguinária contra a vadiagem (Marx, 1980).

A partir desse período, uma série de leis iniciada na Inglaterra, no reinado de Henrique VII, condena como criminosos a população apta ao trabalho que não se enquadrava na disciplina do trabalho, havendo condenações a escravidão, flagelação e a morte a depender do crime cometido: circulação em outra terra, mendicância, ou mesmo não ter profissão.

Assim a população rural, expropriada e expulsa de suas terras, compelida à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho

---

2 Fontes (2010) em debate com Harvey (2004) explicita que o processo de expropriação para acumulação do capital, enquanto necessidade do processo de reprodução ampliada do capital, é um processo permanente ou seja de sucessivas expropriações, diferentemente de um renascimento ou reatualização da acumulação primitiva como coloca o autor.

assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura (Marx, 1980).

Do Estatuto dos trabalhadores de 1349, passando pela Lei dos pobres elisabetanas (que sucederam entre 1531 e 1601) e pela Lei de domicílio de 1662 até a *Speenhamland Act* de 1775, as legislações que existiam estabeleciam um “código coercitivo do trabalho” (Castel, 1998 *apud* BOSCHETTI e BEHRING, 2006) e seu caráter era punitivo, repressivo e não protetor. É a primeira iniciativa de dividir e regulamentar a pobreza.

Polany (2000) afirma que o princípio estruturador dessas leis era obrigar o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições de trabalhar, e que as ações assistenciais previstas tinham o objetivo de induzir o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho. Associadas ao trabalho forçado essas ações garantiam auxílios mínimos (como alimentação) aos pobres reclusos nas *Workhouses* (casas de trabalho). Os pobres selecionados eram obrigados a realizar uma atividade laborativa para justificar a assistência recebida. (Polany, 2000; Castel, 1998; Boschetti & Behring, 2006). O critério de divisão dos pobres era a partir do mérito, ou seja, os merecedores, que comprovavam a incapacidade de trabalhar, e os não merecedores, todos aqueles que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa. Nas interpretações de autores como Polany e Castel, a principal função dessas legislações era impedir a mobilidade do trabalhador e assim manter a organização tradicional do trabalho.

Já a Nova Lei dos pobres de 1834, já no contexto da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha como objetivo induzir o trabalhador a se manter por meio de seu trabalho no sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado. Essa lei marca o predomínio do primado liberal e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia. Essa nova lei dos pobres revogou reinstaurar a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, sujeitando a população de pobres e miseráveis à “exploração sem lei” do capitalismo nascente (Boschetti & Behring, 2006).

Se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção” no contexto de plena subsunção do trabalho ao

capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo e decorrente da chamada “questão social” (Idem). Trata-se do momento de consolidação do primado liberal.

A “questão social” - enquanto conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem como raiz comum a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho realizado de forma amplamente social e a apropriação privada de seus frutos - é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo como desdobramento sócio-político da relação capital x trabalho (Netto, 2001).

A “questão social” está relacionada com o movimento e as modificações que experimenta a composição do capital no curso do processo de acumulação, pois o “o crescimento do capital implica crescimento de sua parcela variável ou convertida em força de trabalho disponível” (Marx, 1980, p. 713).

O capital composto pelo capital constante, ou seja, o valor dos meios de produção, e pelo capital variável, valor da força de trabalho, necessita sempre da valorização do valor para que gere mais capital e assim sucessivamente. Para que isso ocorra o capital adicional expropriado como mais valia produzida no processo produtivo como trabalho não pago ao trabalhador é investido no capital constante, para que acelere o processo de acumulação com o aumento de produtividade. Nesse processo, quanto maior o capital global, maior o investimento em máquinas, tecnologias e meios de produção. Inversamente ao aumento do capital constante, há uma queda proporcional do capital variável, ou seja, do emprego da força de trabalho. Essa queda não é vista, contudo em números absolutos, mas proporcionalmente ao aumento da acumulação do capital global.

Toda forma de movimentação da indústria moderna decorre, portanto, da constante transformação de parte da população trabalhadora em braços desempregados ou semi-empregados. Esse decréscimo relativo de sua componente variável, acelerado pelo crescimento do capital global, e que é mais acelerado que seu próprio crescimento, aparece por outro lado, como capital variável ou de seus meios de ocupação (Marx, 1980). A população trabalhadora produz, portanto, em volume crescente, os meios de sua própria redundância relativa.

Como produto necessário da acumulação e do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação – uma população trabalhadora excedente-torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista (Idem, ibidem).

O capital age sobre ambos os lados ao mesmo tempo. Se, por um lado, a acumulação multiplica a demanda de trabalho, por outro, multiplica a oferta de trabalhadores mediante sua “liberação” enquanto, ao mesmo tempo, a pressão dos desocupados força os ocupados a colocarem mais trabalho em ação, portanto, torna a oferta de trabalho independente da oferta de trabalhadores. Essa população constitui um exército industrial de reserva disponível que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado a sua própria custa.

Todo trabalhador que está desempregado ou parcialmente empregado faz parte da superpopulação relativa. Esta existe de diferentes formas. As fases alternadas do ciclo industrial fazem-na aparecer ora em forma aguda nas crises, ora em forma crônica, nos períodos de estagnação. Mas, além dessas formas principais que se reproduzem periodicamente, assume ela, continuamente, as três formas: flutuante, latente e estagnada.

Com o movimento de repulsão e atração dos trabalhadores nos centros das indústrias modernas, há o aumento da escala de produção de forma que decresce o número dos empregados. Estes assumem a forma flutuante. Essa superpopulação flutuante aumenta ao crescer a indústria.

Quando há uma população na espreita de circunstâncias favoráveis ou a espera para entrar no mercado de trabalho diante de um processo de repulsão dos trabalhadores que não é contrabalanceado por maior atração, trata-se da forma latente. Isso ocorre, por exemplo, com a penetração da produção capitalista na agricultura, que desloca a população rural para as fileiras do proletariado urbano nessa expectativa.

A terceira categoria, na qual nos deteremos com maior detalhamento, é a estagnada que constitui parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupação totalmente irregular. Ela proporciona ao capital reserva inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida se situa abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora e justamente isso a torna base ampla de ramos especiais de exploração do capital.

Por fim, no “mais profundo sedimento” da superpopulação relativa se encontra a indigência, o pauperismo (Marx, 1980, p. 746). Este constitui o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua constituição está na produção da superpopulação relativa e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Essa camada social consiste em três categorias: os aptos para o trabalho, os órfãos e

indigentes e os incapazes para trabalho. O pauperismo pertence ao falso custo da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir em grande parte de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média. Hoje, podemos visualizar isso seja através da tributação regressiva que financia as políticas sociais como na responsabilização individual da pobreza e dos financiamentos de políticas de trabalho e emprego através de recursos dos trabalhadores no FAT (Fundo de Amparo ao trabalhador) (Salvador, 2010).

Toda essa condição imposta à classe trabalhadora é regida em função do capital. Quanto maior a riqueza social (o capital), em função da dimensão e energia de seu crescimento e, conseqüentemente, da magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. A magnitude relativa do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza, mas, quanto maior esse exército de reserva em relação aos trabalhadores ativos, tanto maior a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. E ainda, quanto maior essa camada de lázaros da classe trabalhadora e do exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

Dessa forma, o pauperismo é apenas o “fenômeno mais agudo da questão social” que começa a ser objeto de regulação social, especificamente da assistência social. A proteção social não existia como política, apenas o trabalho deveria garantir a vida do trabalhador ou a manutenção da força de trabalho. Os serviços e os bens necessários à reprodução da classe trabalhadora estavam vinculados ao preço da força de trabalho.

No Brasil, permeado pela herança colonial e pelas relações escravistas, a “questão social” passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. As várias modalidades do poder estatal, compreendendo autoritarismo e democracia, defrontam-se com a “questão social” em seus diversos períodos da República: oligárquico, populista, militar e democrática (Ianni, 1992).

### **1.1 A particularidade brasileira da relação Capital x Trabalho**

O Brasil, já inserido no modo de produção capitalista com o mercantilismo (Mazzeo, 1983), utilizava do trabalho escravo. Como enfrentamento a essa situação, os

escravos faziam tocaias, fugas, formação de quilombos, saques, etc. Com a abolição, a emergência do regime de trabalho livre e com toda a seqüência de luta por condições melhores de vida e trabalho, coloca-se a “questão social”. As diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação. Aos poucos, alguns setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade.

Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e protestos, ainda assim, se começa a reconhecer que algo pode mudar, que pode haver alguma negociação sem que o *status quo* seja abalado. Ao longo da década de 20 e 30 do século XX, os governantes e setores dominantes começaram a admitir que a “questão social” poderia deixar de ser considerada apenas como caso de polícia, e começar a ser tratada como um problema político (Ianni, 1992).

Nesse período, com o crescimento da industrialização, inicia-se o processo de expropriação concomitante com a centralização que em seu processo acirra a “questão social” e o pauperismo, conforme a lei geral da acumulação capitalista. Ideologicamente, esses produtos do desenvolvimento da industrialização com relações pré-capitalistas, são vistos a partir da ótica do dualismo nacional, que culpabiliza os pobres pela miséria diante dos altos índices econômicos e de desenvolvimento, além de disciplinar para o trabalho através da moralização. Assim, o estigma criado com anos de escravismo, reforçava a criminalização dos trabalhadores não inseridos, aparentemente, no mercado de trabalho.

Há uma grande criminalização da pobreza, onde há a naturalização da miséria e da “questão social”. O dualismo nacional se constitui na idéia de “dois brasis”, “de um lado está a moderna sociedade industrial”, e do outro “a sociedade primitiva, vivendo em níveis de subsistência, no mundo rural, ou em condições de miserável marginalidade urbana, ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis com sociedades mais atrasadas afro-asiáticas” (Ianni, 1992, p. 98).

O desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos dos negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral, são ingredientes desses processos. De forma que é enganoso sugerir que os “dois brasis” nada têm a ver com o outro.

Dentre as explicações que naturalizam a “questão social”, Ianni (1992) destaca duas. Uma tende a transformar as manifestações desta em problemas de violência, utilizando a segurança e repressão como resposta; e a outra tende a transformar essas

manifestações em problemas de assistência social, sendo o sistema nacional de previdência e o serviço nacional de assistência social expressões mais evidentes dessa forma de “explicar” e “resolver” a “questão social”.

Essas explicações, no entanto, não “andam separadas” e muitas vezes estão articuladas com o mesmo objetivo. Os interesses dominantes acionam diferentes técnicas sociais, em distintas situações, ou no mesmo lugar. O processo sócio-histórico Brasileiro é marcado por modernizações conservadoras (Behring, 2008), que por um lado reformam e desenvolvem determinados aspectos, como por exemplo, alguns direitos sociais, e, por outro, conservam e aperfeiçoam o *status quo* sem abrirem mão da repressão, da criminalização e da pedagogia do trabalho.<sup>3</sup>

## 1.2 O retrocesso da proteção social brasileira

Com o objetivo de consolidar a força de trabalho livre disponível para o mercado, a pedagogia do trabalho reflete a perspectiva liberal, em que a proteção social cabia ao trabalho e a assistência, ainda enquanto filantropia, aos que “provisória e definitivamente estavam dispensados da obrigação de trabalhar” (Behring & Boschetti, 2006, p. VII).

Desde a implantação das primeiras legislações de trabalho e de produção no Brasil, pode-se identificar a construção de um desenho embrionário, de um sistema baseado na lógica do complexo previdenciário.

A seguridade social enquanto uma combinação da política de previdência - decorrente do exercício de atividade produtiva - com a assistência social - como política direcionada aos pobres inaptos ao trabalho-, condizia com os países do *Welfare State*, onde a inserção no mercado de trabalho assegurava a cobertura social a todos os trabalhadores. No entanto, no Brasil ela deixa completamente em aberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos que estão em condição de trabalhar, mas que são expulsos ou rejeitados do sistema produtivo (Idem, Ibidem).

---

3 Ianni (1992) utiliza o termo pedagogia do trabalho se referindo ao processo de reiterada apologia ao trabalho como dignificante do indivíduo. Processo que ocorre constantemente, iniciado na industrialização do Brasil com a necessidade de disciplinar os trabalhadores, ainda marcados pelo estigma da escravidão.

A assistência social, historicamente, é colocada em oposição ao trabalho, em que a previdência surge com base na solidariedade profissional baseada no modelo Bismarckiano de caixas privadas, excluindo todos aqueles que não estavam formalmente inseridos no mundo do trabalho; ou seja, a assistência destinava-se às pessoas consideradas vulneráveis ou incapazes de exercer uma atividade produtiva ou aceder ao mercado de trabalho. (Boschetti & Behring, 2006).

O modo de organização do complexo previdenciário-assistencial situa a assistência social na periferia das políticas sociais consideradas “nobres”, ou seja, aquelas que são ligadas diretamente ao direito do trabalho, de forma que as ações assistenciais, desenvolvidas à margem da previdência social, tiveram dificuldade para ser reconhecida como direito social (estavam limitadas ao papel complementar de proteção restrito às pessoas pobres ou incapazes de trabalhar).

Na constituição Federal Brasileira de 1988, a chamada “constituição cidadã” que expande os direitos individuais e coletivos (Vianna, 2008)- com a conformação da seguridade social incluindo a assistência social, como direito social junto a saúde e a previdência -, formalmente tem-se a superação do complexo previdenciário. Nela, a definição de seguridade social revela sua semelhança com os dois princípios contidos no modelo Beveridge, distinto do Bismarckiano, que marca o início da previdência social, que deu origem à reforma do sistema de proteção social com a implantação do *Welfare State* nos países centrais. Esses dois princípios são: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista dos mesmos, ambos não experimentados pela Política Social brasileira (Idem, ibidem).

No entanto, como coloca Mota (2007), as políticas sociais, longe de formarem um “amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória” e, assim, “a mercantilização da saúde e da previdência precariza o acesso aos benefícios e serviços, a assistência se amplia” de forma que se transforma num “fetiche de enfrentamento à desigualdade social” (Mota, 2007, p. 129).

A consolidação tardia da proteção social brasileira coincide com o avanço do neoliberalismo no Brasil, que “enxuga” os direitos sociais e restringe o Estado às chamadas políticas compensatórias de enfrentamento, focalizando a pobreza como medida para saída da crise do capital gerada com o rompimento do pacto fordista-keynesiano com o *welfare state* dos países centrais ao final da década de 70.



O neoliberalismo e a reestruturação produtiva expandem o desemprego que implica perda de vínculos com a seguridade contributiva, pressionando os sistemas de proteção a acionarem “outras redes de segurança, mais precisamente a assistência social” (Paiva, 2006, p. 14 *apud* Mota, s/d , p. 131), havendo uma “nova” fratura na universalidade proposta na conformação da seguridade social.

É justamente no contexto de lutas sociais para implementação da Seguridade Social Brasileira que ganhou espaço a estratégia de combate à pobreza. Em meio a um ambiente de desresponsabilização e desoneração do Estado com relação ao enfrentamento da “questão social”, de fomento a filantropia empresarial e ações das organizações da sociedade civil para assumirem execução das atividades que antes eram de responsabilidade do poder público, ocorre a ampliação das ações de combate à pobreza e sua crescente centralidade nas políticas sociais, implicando no “desmonte da seguridade social (Werneck Vianna, 2001 *apud* Mauriel, 2010, p. 174).

O sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas na realidade se verifica uma crescente tendência de que política social é algum tipo de ação voltada para os pobres ou “excluídos” e por isso, deve ser focalizada. Essa restrição das políticas sociais não se dá de forma autônoma, mas articulada com a mudança do “estatuto teórico da questão social” conforme diretrizes dos organismos internacionais que dão centralidade à assistência e não ao trabalho, sendo esta uma política estruturadora e não mediadora para acesso a outros direitos (Boschetti, 2000 *apud* Mota, s/d , p.132).

A nova reforma social e moral da burguesia, reflexo das necessidades do capital expressa por meio da ideologia dominante, apassiva a “questão social”, a deslocando do campo do trabalho e apresentando-a como sinônimo das expressões da pobreza, tornando-se objeto do direito da assistência e não do trabalho, o que Mota (s/d) chama de *assistencialização da proteção social*.

Esse deslocamento implica ideologicamente a retomada do liberalismo, ou, na perspectiva “liberal revisitada” (Mauriel, 2010), que atribui ao indivíduo a responsabilidade da proteção social através de iniciativas de “empoderamento”, “autonomia” e solidariedade, como se verifica nos programas que estimulam a atividade empresarial como instrumento de inclusão social aliado à transferência de renda, condicionados ao alívio imediato da pobreza, o que conforma então o “novo” assistencialismo. (Werneck Vianna, 2008, p. 133-134 *apud* Mauriel, 2010).

O retrocesso das políticas sociais de proteção social segue à risca a construção de um padrão compatível com o funcionamento atual do padrão de acumulação flexível e de regulação social do custo da força de trabalho no mercado mundial, necessários a ordem econômico-financeira de financeirização contemporânea (Idem, ibidem).

## **2. REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O MUNDO DO TRABALHO**

Na década de 1970, o capitalismo viu-se diante de um quadro “crítico acentuado”. Era um momento de crise, a qual continha elementos constitutivos essenciais e de grande complexidade, uma vez que ocorriam mudanças intensas, econômicas, sociais, políticas, ideológicas com forte impacto no ideário, na subjetividade e nos valores da classe trabalhadora. (Antunes, 2005, p. 35).

Tratava-se de uma crise estrutural do capital sinalizada tanto pelo esgotamento do pacto fordista-keynesiano formado até então, como também pela ofensiva da classe trabalhadora.

A partir da crise de 1930 até meados de 70, junto com um processo de trabalho taylorista/fordista, erigiu-se, particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, de forma limitada, oferecia a perspectiva ilusória de que o chamado Estado de bem estar social pudesse ser efetivo, duradouro, tendo o capital sido definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado (Antunes, 2005).

Esse compromisso fundado à custa de um “equilíbrio relativo na força entre burguesia e proletariado, que se instaurou ao fim de décadas de lutas” (Antunes, 2005, p. 38), além da própria lógica do desenvolvimento anterior do capitalismo que respondeu a crise de 30 com a gestação da política Keynesiana, apresentavam, como elementos fundadores, os sindicatos e partidos políticos que, enquanto representantes oficiais dos trabalhadores e do patronato, cuidavam da implementação e aceitação, pelas entidades representantes do capital e do trabalho, do pacto classista (Antunes, 2005).

O pacto classista desse período, sob a regulação Keynesiana, “vendida” ideologicamente como o pleno emprego, estava sob as necessidades do padrão de acumulação fordista/taylorista.

O fordismo foi, fundamentalmente, a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo do século XX, caracterizado pela produção em massa através da linha de montagem e dos produtos mais homogêneos com controle do tempo e do movimento pelo cronômetro Taylorista; existência do trabalho parcelar, pela

fragmentação das funções tendo como base a separação entre elaboração e execução no processo de trabalho e concentração e verticalização do local da produção em unidades fabris, constituindo assim o operário como um sujeito operário-massa e trabalhador coletivo.

Com o salto tecnológico ocorrido na década de 1980, os países do capitalismo avançado presenciaram profundas transformações nas relações de trabalho aliadas ao processo da crise estruturante do capital (vivenciado desde a década de 70), tanto com relação à inserção na estrutura produtiva como na representação sindical e política.

O salto tecnológico responsável pelo desenvolvimento da robótica, da automação, da microeletrônica e da teleinformática, determinou mudanças nas relações de trabalho e de produção do capital: “Direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e eliminados do modo de produção” (Antunes, 2003, p.25).

A partir desse momento, a acumulação capitalista sofre alterações colocando em jogo o padrão fordista/taylorista. O cronômetro e a produção em série de massa são “substituídos” pela flexibilização da produção, pela “especialização da produção, pela especialização flexível, ou seja, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica de mercado (Murray, 1983; Sabel e Piore, 1984; Annunziato, 1989; Clarke, 1991; Gounet, 1991 e 1992; Harvey, 1992; Coriat, 1992a e 1992b *apud* Antunes, 2003 ).

Para Harvey, o núcleo essencial do fordismo manteve-se forte até pelo menos 1973, quando ocorre a recessão e se inicia a transição no interior do processo de acumulação do Capital. Para ele, tem início a combinação de processos produtivos, “articulando o fordismo com processos flexíveis, ‘artesanais’, ‘tradicionalis’”. (Harvey, 1992 *apud* Antunes, 2003, p. 26).

A transição marcada por ensaios de modalidades de desconcentração industrial, novos padrões de gestão da força de trabalho por meio de “gestões participativas” e da “qualidade total” caracteriza a chamada *Acumulação Flexível*.

Na medida em que a acumulação flexível ainda é “uma forma própria do capitalismo” (Harvey, 1992, p. 175 *apud* Antunes, 2003, p. 30), mantém suas características principais que têm como objetivo o crescimento através do trabalho vivo e uma dinâmica tecnológica organizacional (Ibidem, p. 30). Confrontada com o fordismo, a acumulação flexível se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Envolve surgimento de setores de produção inteiramente novos e um “vasto movimento no emprego no

chamado ‘setor de serviços’” (Harvey, 1992, p. 140 *apud* Antunes, 2003, p. 29). Para o controle da força de trabalho, levando em conta às pressões competitivas, criaram-se novas formas industriais e integrou-se o fordismo a uma rede de subcontratação e de deslocamento para dar uma maior flexibilidade diante da competitividade (Idem).

O desenvolvimento tecnológico gerou excedentes de força de trabalho que tornaram o retorno de estratégias absolutas de extração de mais-valia ainda mais viável. O autor ainda acrescenta que:

Em condições de acumulação flexível, parece que sistemas de trabalho alternativos podem existir lado a lado, no mesmo espaço, de uma maneira que permita que os empreendedores capitalistas escolham a vontade entre eles (Harvey, 1992; *apud* Antunes, 2003, p. 30).

Concomitantemente com as experiências da acumulação flexível que trouxeram tantas conseqüências para os direitos trabalhistas e para a organização dos trabalhadores, o *Toyotismo* ou o modelo Japonês, ainda de forma mais acentuada, tem causado maior impacto para mundo do trabalho, devido à revolução técnica e a potencialidade de propagação de seus elementos principais (Antunes, 2003).

Diferentemente, a produção é voltada e conduzida pela demanda de forma a reduzir a porosidade no trabalho com o objetivo de maior exploração sob a necessidade do capital que para efetiva flexibilização do aparato produtivo, “é imprescindível a flexibilização dos direitos trabalhistas” (Idem).

Nesse sentido, o *toyotismo* se destaca entre as iniciativas de várias transformações no processo produtivo implementado pelo capital com a necessidade de reestruturação com objetivo de recuperar seu ciclo produtivo e também repor seu projeto de dominação societal abalado por conflitos vivenciados no período, caracterizando-se por uma crescente intensificação do trabalho.

De forma oposta ao poder das lutas sociais, o capital iniciou a reorganização de suas formas de dominação societal para além da esfera produtiva com um projeto de “recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade” (Antunes, 2003, p. 48)

As conseqüências da reestruturação produtiva para a classe trabalhadora são: divisão de mercado, desemprego, divisão global do trabalho, volatilização do capital, fechamento de unidades. Em termos de organização da classe, para além dos direitos

trabalhistas, isso repercute na fragmentação e heteroginização geradas pelas terceirizações, subcontratações, etc. Todo esse processo, no entanto, é ofuscado pelo discurso de que há na verdade um avanço otimista no mundo do trabalho, o que é facilmente refutado ao se apresentar: as “células de produção” que diluem a chefia entre os próprios trabalhadores que passam a ter autonomia para se controlarem, o “envolvimento participativo”, e o “trabalho polivalente”, que combinado com uma estrutura horizontalizada e integrada em diversas empresas, inclusive nas empresas terceirizadas, tem como finalidade a redução do tempo de trabalho.

Assim, o processo de reestruturação produtiva do capital, consequência da crise econômica do final dos anos 1970, é base material ideológica do projeto ideo-político neoliberal, a estrutura sob a qual se erige o ideário e a pragmática neoliberal.

O Brasil sob a égide das políticas neoliberais, iniciadas nos anos 1990, se insere num contexto de *financerização* da economia e enxugamento do Estado que repercute gravemente para a relação capital-trabalho. Por um lado, a *financerização* da economia solapa a possibilidade de crescimento econômico a partir da produção e a possibilidade de geração de empregos; também reduz as políticas sociais de forma a garantir o fundo público como um resgate da economia, a partir da utilização de crédito; financiando a economia privada cada vez mais dependente dos fluxos internacionais e da especulação financeira (Salvador, 2010). Essas mudanças expressam a reorganização do capital para a retomada de seu patamar de acumulação.

A pressão dos mercados sobre os grupos industriais impõe novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento da produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho. Com o abalo dos mercados financeiros, são atingidos, primeiramente, os bancos, em seguida, o crédito, e com isso, o emprego. (Lordon, 2007 *apud* Salvador, 2010).

A classe trabalhadora, em consequência dessa reestruturação da economia, sofre o processo de heteroginização, fragmentação e complexificação, marcada pelo desemprego massivo, pela redução do operário industrial e pela predominância do assalariamento dos setores médios (Antunes, 2003).

Há uma aparente redução quantitativa do operariado, paralela a alteração qualitativa da forma de ser do trabalho, que exige um trabalho cada vez mais qualificado e intelectualizado para além do trabalho estritamente manual. Isso, por sua vez, desenvolve, de forma oposta, uma desqualificação do trabalho, tornando-o um

trabalho polivalente (Idem), que acompanha alta precarização ofuscada pela fragmentação e complexificação do trabalho.

A organização contemporânea da produção consegue intensificar a exploração do trabalho a tal ponto que se torna possível extrair mais-valia mediante relações que parecem negar a forma clássica (Tavares, 2004).

Embora a cooperação ainda se constitua como forma básica do modo de produção capitalista, comandar empregados não significa mais, para o capitalista, aglomerá-los no mesmo local e nem a compra direta de sua força de trabalho, de forma que se consegue encurtar o excedente do tempo de produção sobre o tempo de trabalho, suprimindo os espaços vazios, o que permite ao movimento do capital maior velocidade.

Essa flexibilidade no processo de produção mantém “as atividades nucleares na esfera da mais-valia relativa, enquanto as demais são externalizadas, para serem executadas, na sua maior parte, em regime de mais-valia absoluta”, e assim, a produção se torna resultante “de uma série de jornadas combinadas de trabalhadores, em pequenos grupos ou individualmente, espalhados por diversos lugares” (Tavares, 2004, p. 77). Nessa lógica estão inseridos “os ‘novos trabalhos’ domiciliares, e outros aparentemente ‘Autônomos’ que consubstanciam o ‘departamento externo da fábrica” (Idem, ibidem).

A exploração dissimulada trata a informalização fora da relação capital-trabalho e como pequena ou micro empresa. As instituições representativas do capital, destacando o Estado como instituição privilegiada, disseminam a idéia de que a grande saída para o trabalhador é ser empresário, fazendo-o crer que no mercado todos são iguais, embora o trabalhador “potencial empresário” munido apenas da sua força de trabalho, de poucos meios de trabalho e de, no máximo, alguns atributos pessoais, deva, nesta arena, competir com os detentores do grande capital” para que a subcontratação transfira às pequenas empresas a prática da ilegalidade que o grande capital não precisa operar (Tavares, 2004, p. 78).

As políticas de geração de trabalho, emprego e renda nesse cenário apresentam como alternativa ao desemprego esse ideário.

### 3. A POLÍTICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DO GOVERNO LULA

O governo Lula, enquanto síntese de um ciclo histórico protagonizado pela esquerda a partir do final da ditadura, constitui-se como um grande bloco histórico com diversas alianças caracterizado pela conciliação entre as classes.

É caracterizado pelos grupos hegemônicos como um governo social-desenvolvimentista “que combina avanços econômicos com melhorias sociais” (Pochmann, 2010, p.16) em contraste com as políticas neoliberais que tinham como consequência o alto índice de desemprego e desigualdade social que marcaram a década de 1990.

Além disso, o controle da crise econômica iniciada no ano de 2008, no primeiro momento reforçou o caráter de desenvolvimento onde “mais de milhão de pessoas saíram da condição de pobreza, bem como a desigualdade da renda no trabalho seguiu decaindo.” (Pochmann, 2008, p. 13) através da indução ao crescimento com distribuição de renda e participação social (Faria, 2010).

No período de 2006 até 2009, o Brasil registrou uma notável expansão do emprego, que fez a taxa de desemprego recuar de 10,0% para 8,4%. Ressalta-se que, apesar da crise econômica e financeira internacional no final de 2008, o mercado de trabalho continua apresentando resultados positivos, tendo em vista a retomada do crescimento econômico. Durante o referido período, o rendimento médio mensal dos trabalhadores cresceu 10,1%, o nível de informalidade diminuiu e a cobertura da previdência social para parcelas de trabalhadores antes desprotegidos foi estendida. *Plano Nacional de Emprego e trabalho decente* (Brasil, 2010, p. 15).

No entanto, para além das defesas no espectro nacional-desenvolvimentista, o governo apresenta ainda medidas do neoliberalismo e, quanto à desigualdade de renda, pouco há de avanço. A focalização continua a ser a marca das políticas sociais.

O mote da geração de “milhões de empregos com carteira assinada” (Faria, 2010) nos servirá de condutor para avaliarmos mais de perto a política de trabalho desse governo, especificamente a política de qualificação profissional.

Segundo o MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), as políticas de combate ao desemprego tem-se tornado prioridade nas agendas governamentais tanto nas *economias industrializadas*, quanto nas *economias em desenvolvimento*, ainda que nos últimos



anos, especialmente na América Latina, “a diminuição da capacidade do setor formal para gerar empregos de boa qualidade tem sido compensada pelo aumento contínuo no emprego informal” que não podem contar com nenhuma rede de seguridade social (Política de Emprego no Brasil 2010, p.24).

Em contraposição a propaganda da geração de milhões de empregos, o governo reconhece “ainda que haja uma tendência a ampliação do emprego formal nos últimos anos, esses empregos criados estão ainda bastante associados a um trabalho precarizado com elevada rotatividade e baixos salários” (Política de Emprego no Brasil,2010, p.24).

O governo apresenta como uma possível estratégia-chave a reforma de instituições e a **flexibilização da legislação trabalhista**, entre várias medidas destinadas a alocação eficiente de trabalho, sugerindo então que as políticas econômicas e industriais, os serviços efetivos de intermediação de mão de obra e a qualificação profissional podem ser fatores importantes no aumento da inserção no mercado de trabalho, as chamadas políticas ativas<sup>4</sup> (Brasil, 2010).

Com o desafio de que as políticas de emprego no Brasil sirvam tanto para agenda de competitividade como também para a agenda social, a qualificação profissional, junto a outras medidas como Programa seguro-desemprego e intermediação de mão de obra, ganha dimensões num campo que não está livre de conflito e tensões entre trabalhadores, empregadores e governo.

Diante do momento de crescimento econômico e desenvolvimento, se colocou como desafio para o país a necessidade de mão de obra qualificada para novos setores em expansão, principalmente na área de construção civil e energética, o que se expressou na perspectiva de consolidação da política de qualificação profissional e social por parte do Estado e no alarde da mídia que “denunciava” o risco da falta de mão de obra.

Setores da indústria brasileira estão diante de um problema. Falta mão-de-obra especializada para preencher as vagas abertas com o aquecimento dos negócios. Profissionais capacitados são cada vez mais procurados pelas empresas. Os cursos técnicos surgem como uma saída para quem está atrás de um emprego. Com o programa de ensino voltado para conhecimentos específicos, os cursos habilitam o

---

4 Segundo o MTE, as chamadas políticas ativas envolvem a criação de emprego público, a formação e a qualificação profissional, a intermediação de mão de obra, apoio às pequenas microempresas, o subsídio aos empregos de jovens e desempregados de longa duração e a flexibilização da legislação trabalhista, Estas constituem o principal mecanismo de ação dos países desenvolvidos após a década de 70 para enfrentar o problema do desemprego (Brasil, 2010).

trabalhador a ocupar um lugar no mercado de trabalho (Curso técnicos dão oportunidade de qualificação, 2011)

A disputa por profissionais é boa para quem procura uma vaga ou quer mudar de emprego, mas se o crescimento do Brasil continuar muito forte, há um risco muito grande de faltar trabalhador. Os especialistas alertam que em alguns setores já existe um apagão de mão de obra (Há um risco grande de faltar trabalhador, 2011).

As chamadas do governo e da mídia, ao colocar a qualificação profissional como possibilidade à garantia do emprego, ou seja, o combate do desemprego promove sua mistificação enquanto um problema decorrente da falta de capacitação, como um problema dos indivíduos e não uma condição geral da acumulação capitalista que não permite ao mercado absorver os trabalhadores, pois:

(...) Se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista ( Marx, 1980, p. 733)

A configuração da Qualificação Social e profissional como política pública, na condição de política social a partir de 2004, ganha maior centralidade devido às mudanças decorrentes da reestruturação produtiva e do próprio crescimento econômico.

Marcada como um caminho para a *inclusão social*, a nova política pública de qualificação expressa no segundo momento no Plano Nacional de Qualificação – PNQ (PPA 2004-2007) tem como objetivo se afirmar como um “fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e renda” que contribua para “democratizar as relações de trabalho” e para “imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento” (Bases de uma nova Política pública de Qualificação, s/d)

Com o desafio de integrar as políticas de trabalho e renda, educação e desenvolvimento, a qualificação profissional aparece como uma solução autônoma para universalizar os direitos ao trabalho.

Em um momento em que o país emerge em termos produtivos, havendo um “salto de qualidade na estrutura produtiva brasileira” (Brasil em Desenvolvimento, 2009) o discurso do Brasil em desenvolvimento dar um contorno especial às políticas de trabalho e renda.

O entendimento de desenvolvimento social por parte do governo federal, um conceito que vai para além do crescimento econômico envolvendo outras dimensões, pressupõe como fundamental uma “política pública articulada de fomento à inovação e à ampliação da competitividade da estrutura produtiva brasileira”, mas que seja um projeto comum de desenvolvimento em que haja a promoção de situações socialmente ótimas do ponto de vista do pleno emprego dos fatores produtivos (a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento), visto que se trata de *economia em desenvolvimento* com altos índices de desemprego (Brasil em Desenvolvimento, 2009). Prevalece nessa perspectiva a “dualidade brasileira” entre a necessidade de inovação para competitividade e de políticas sociais para a “agenda social” (Políticas públicas de emprego no Brasil, 2010).

A partir desse novo paradigma desenvolvimentista voltado para um projeto nacional, “as políticas de combate ao desemprego têm-se tornado prioridade nas agendas governamentais”. Em estudos avaliativos realizados pelo Ministério do Trabalho e emprego junto ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador -, essa dualidade é apresentada como particularidade do “caso brasileiro” onde “as políticas de emprego no Brasil têm de servir tanto para a agenda de competitividade como também para agenda social: algo cuja resposta de parte do Estado e das organizações empresariais e de trabalhadores não é trivial, e tampouco, livre de tensões e conflitos de interesse” (Políticas públicas de Emprego no Brasil, 2010). A disputa de interesse entre o capital e os trabalhadores aparece aqui como uma especificidade do caso brasileiro, não como fundamento da relação social capitalista que se manifesta na singularidade brasileira a partir do desenvolvimento desigual e combinado, e, portanto, com contradições que não garantiram políticas universais como no Estado de bem estar social europeu (Boschetti, 2006).

### **3.1 O pano de fundo da política pública**

A política de Qualificação social e profissional é financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, que tem como finalidade ações de assistência ao trabalhador, que inclui pagamento de benefício (Seguro desemprego e Abono salarial), qualificação profissional, e intermediação de mão de obra e para, além disso, financia também ações voltadas para criação de empregos e geração de renda, que

englobam os financiamentos dos programas de desenvolvimento econômico, a cargo do BNDES, e dos programas de geração de emprego<sup>5</sup>.

No ano de 2009, segundo o relatório de gestão FAT, os programas e ações geridos pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego- SPPE, executaram 98,9% das despesas orçamentárias do Fundo, que tinham como objetivo nesse período - a partir do Plano Plurianual 2008-2011- “viabilizar a construção e alcance da Estratégia de desenvolvimento de longo prazo, reforçando o caráter desenvolvimentista que a política assume diante do crescimento econômico”.

Além disso, no ano de 2009, as ações específicas priorizaram a destinação de parte dos recursos do FAT para o financiamento de micro e pequenos negócios, “que são grandes geradores de trabalho, emprego e renda”, principalmente como medida para saída da crise, segundo relatório de gestão do FAT do mesmo ano.

No ano de 2009, com R\$ 4,6 bilhões autorizados para aplicação, dos R\$ 3 bilhões aplicados, R\$ 2,9 bilhões foram destinados para financiamento de projetos de micro e pequenos empreendimentos, com destaque para o PROGER urbano que recebeu R\$ 1,7 bilhão ( Relatório de gestão do Exercício de 2009, 2009).

“A tendência de promover os empreendimentos, que muitas vezes se utilizam “artimanhas político-ideológicas” (Soares, 2010) “conformam a reatualização de formas precárias de trabalho e constituem o autoemprego, colocando a responsabilidade no indivíduo, por sua situação de desemprego, mas com aparência de liberdade”, alavancando a extração de excedente baseado em um novo consenso.

O autoemprego consolida a necessidade burguesa diante do capital em crise, de retirar os direitos trabalhistas de forma “paulatina e estratégica” garantidos nos empregos formais, de forma que refuncionaliza as relações pré-capitalistas de exploração do excedente, que se mantém articulada com as formas modernas de acumulação (Soares, 2010).

Em sua lógica de expansão constante, a partir da reprodução ampliada o capital necessita concomitantemente de um processo permanente de expropriação ampliada, que se inicia com os meios de produção tornando o trabalhador livre, e se estende hoje na expropriação dos direitos assegurados (Marx, 1980; Fontes, 2010).

Ademais da retirada de direitos nas relações sociais de exploração, estas manifestas nas inúmeras mediações que ocorrem na articulação estrutural e

---

5 Como é o caso do PROGER- Programa de Geração de emprego e renda.

superestrutural do capitalismo, através da sociedade civil, dos aparelhos privados de hegemonia, suscitam uma reformatação da classe trabalhadora (Fontes, 2010), configurando “um disciplinado exército de mão de obra totalmente desprovido de direitos e identidade operária. Permitindo-se assim que os próprios trabalhadores gerindo sua força de trabalho, a ofereçam sempre a custos mais baixos” (Idem).

A hegemonização do grande capital portador de juros, de caráter expropriador, se explicita hoje “num programa de formação de trabalhadores, ao lado da adequação social e cívica de sua consciência a partir de: um novo formato de assalariamento; uma dimensão discursiva do final do trabalho sob o empreendedorismo” (Fontes, 2010).

Tanto o Programa de Geração de Emprego e Renda como o Programa de Qualificação se baseiam na “Nova pedagogia da Hegemonia” (Neves, 2005) como estratégia do capital para educar o consenso e disciplinar as massas de trabalhadores, boa parte desprovidos de direitos associados ao trabalho (Fontes, 2010). “Empoderamento”, “responsabilidade social”, “empresa cidadã”, sustentabilidade”, tornam-se categorias presentes no discurso político pedagógico havendo uma “*onguização*” da associatividade popular e a individualização da “questão social”.

Nesse sentido, a “busca por parcerias” (Brasil, 2009) possui importância em duas dimensões imbricadas, pois a Parceria Público Privada ao oferecer a execução do serviço desonerando gastos ao Estado, o desresponsabiliza de forma direta pelos serviços sociais, e reiteram novas formas de expropriação sob justificativas de valores filantrópicos e cidadãos.

No ano de 2008, do total de convênios realizados pelo MTE para execução do PNQ nas três modalidades, se concentra em mais da metade em associações sem fins lucrativos.

O PlanSeQ Bolsa família-construção civil do mesmo ano, conveniou-se, no setor público, com treze secretarias estaduais e doze secretarias municipais, enquanto conveniou-se com vinte e oito entidades privadas, destacando a participação do “sistema S”, grande responsável pelo incentivo ao “empreendedorismo”.

O PlanSeQ Turismo, também destinado aos beneficiários do Bolsa Família conveniou-se exclusivamente com entidades locais de diversos municípios. Da mesma forma, conveniaram-se outros PLANSEQ’s como petróleo e gás, agroextrativismo, comércio e área naval que, além das associações ou ONG’s. Esses convênios incluem também sindicatos como entidades executoras. Nos programas voltados para economia solidária há apenas convênios com associações e cooperativas.

A participação dos sindicatos na execução dos programas tem desdobramentos políticos organizativos que propiciam a cooptação. O fato de as centrais sindicais e sindicatos serem ao mesmo tempo fiscalizadores, na condição de membros das comissões, e executores, na condição de contratados para ministrarem cursos, fragiliza o sindicalismo. “Na aliança com o Estado, recursos do FAT para a qualificação entram na mesa de negociações” e essa ambigüidade enfraquece a representação e faz tanto do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao trabalhador) quanto das comissões palco privilegiado de defesa de interesses particulares” (Souza, 2009, p. 170).

Ainda há uma nova modalidade de convênios: Convênios Plurianuais CPU, que proporcionam uma relação ainda mais duradoura com as entidades de forma que se restringe ainda mais o controle dessas parcerias.

A participação da contrapartida financeira para cumprimento das metas é mínima e desproporcional em relação ao recurso destinado pelo FAT, como verificamos na tabela abaixo.

**Tabela 01**

**PlanSeQ Turismo - beneficiários do Programa Bolsa-Família**

**Turismo Nacional Bolsa Família**

<b>Entidade</b>	<b>Meta</b>	<b>Recurso FAT (R\$)</b>	<b>Contrapartida (R\$)</b>
Associação para Organizações e Administração de Eventos – CAPACITAR	2.565	1.921.596,00	104.754,00
Agência de Tecnologia Pesquisa e Ensino do Nordeste – ATNE	1.647	1.236.073,50	65.056,50
Associação Goiana de Atualização e Realização do Cidadão - AGARC	930	697.965,00	36.735,00
Centro de Cidadania Cidade Maravilhosa – CCCM	2.131	1.438.425,00	159.825,00
Confederação das Mulheres do Brasil - CMB/RJ	3.416	2.563.708,00	134.932,00

Instituto Latino-Americano de Tecnologia em Educação e Ciências – ILATEC	1.353	944.173,18	104.908,13
Associação Brasileira de Prevenção de Acidentes - ABPA	2.824	2.118.000,00	112.960,00
Centro de Atendimento ao Trabalhador - CEAT	2.272	1.655.237,91	123.468,29
ONG para Desenvolvimento de Políticas Públicas e Sociais - OXIGÊNIO	5.395	4.046.250,00	212.961,00
Agência de Desenvolvimento Educacional e Social Brasileira – ADESOBRAS	1.544	1.158.741,12	60.986,64
Associação Horizontes	875	656.687,50	34.562,50
Instituto EPA – Espaço de Produção ao Desenvolvimento Sustentável	1.559	1.231.610,00	65.275,33
ETTCA – Escola Técnica de Turismo	280	210.140,00	11.060,00
<b>Total</b>	<b>26.791</b>	<b>19.878.607</b>	<b>1.227.484</b>

**Fonte: Recursos e metas- Planos Nacional de Qualificação- 2008.**

A contratação de entidades privadas para executar os cursos da educação profissional, essas que são as maiores beneficiadas pelos planos, mascaram a privatização da educação profissional.

**Tabela 02****LOA 2008 – Execução 2009**

	Qtd. de convênios	Recursos (R\$)			Meta total
		FAT	Contrapartida**	Total	
PlanSeQ Construção Civil Bolsa Família (estados e municípios)	24	45.256.730,00	4.913.140,00	50.169.870,00	63.518
PlanSeQ Construção Civil Bolsa Família (entidades)	28	70.191.201,86	3.098.535,88	73.289.737,74	93.769
PlanSeQ Construção Civil Bolsa Família (estados e municípios e entidades)	52	115.447.931,86	8.011.675,39	123.459.607,74	157.287
PlanSeQ Turismo nacional Bolsa-família	13	19.878.607,21	1.227.484,39	21.106.091,60	26.791
<b>Total atendimento aos beneficiários do programa Bolsa-Família (Construção civil e turismo)</b>	65	135.326.539,07	9.239.160,27	144.565.699,84	134.078
Outros PlanSeQs (Petróleo e gás natural, agroextrativismo, moto-frete, comércio e serviços, economia solidária, têxtil/SC, naval/RS e turismo/CE)*	22	26.938.001,75	1.776.993,60	28.714.995,35	35.764



Total PlanSeQs	87	162.264.540,82	11.016.153,8 7	173.280.694,69	219.842
CPU-PlanTeQs	61	37.396.040,00	5.700.957,67	43.096.997,67	51.159
Total PlanSeQs + CPU	148	199.660.580,82	16.717.111,5 4	216.337.692,36	271.001

\* O PlanSeQ Economia Solidária prevê, além da meta de educandos acima apresentada, seminários, oficinas e formação de formadores, com 1680 participantes.

\*\* Não contabiliza os recursos de contrapartida das entidades sem fins lucrativos que integram os CPUs-PlanTeQs.

PlanSeQ – Plano Setorial de Qualificação  
PlanTeQs – Plano Territorial de Qualificação  
CPU – Convênio Plurianual Único

**Fonte:** Recursos e Meta/ ano 2008- Ministério do Trabalho e Emprego, Brasil, 2010.

Conforme a tabela acima, onde constam os programas em execução no ano de 2009, verificamos que os cursos oferecidos estão concentrados, em sua grande maioria (74%), nos PlanSeQs na área de construção civil e turismo.

Os PlansSeQs – Planos Setoriais de Qualificação- articulam a ação de Qualificação Social e profissional às demandas efetivas de vários setores de atividade econômica, identificadas por meio de negociação coletiva com representantes de trabalhadores, empresários e movimentos sociais.

A concentração desse Plano nas áreas referidas se deve ao fato da prioridade se colocar ao desenvolvimento do país. Com o programa habitacional do Governo Federal de moradia “Minha casa, minha vida” há um aumento de demanda das empreiteiras, assim como para a construção de infra-estrutura para os mega eventos próximos<sup>6</sup> previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que também orientou maior notoriedade a qualificação na área do turismo. A construção civil é hoje um dos setores que mais emprega força de trabalho.

Em 2008, houve um crescimento do setor da construção civil e a conseqüente falta de “mão de obra” qualificada como apontam as chamadas midiáticas. A partir, então, de uma demanda da Câmara Brasileira da Indústria da Construção civil (CBIC) apresentada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, o governo Federal articulou o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ) visando capacitar

---

6 Como a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2012.

beneficiários do Bolsa Família para inserção nas obras do PAC. A articulação entre os setores, estabelecida no PlanSeQ - Bolsa família, prevê a inserção profissional, no mercado formal de trabalho, de pelo menos 30% dos trabalhadores qualificados (Souza, 2009).

Apenas 25% dos PlanSeQ's se referem a PlanSeQ's de outras áreas como petróleo e gás, têxtil, área naval e economia solidária, o que contrasta com a perspectiva de investimento de qualificação nas áreas estratégicas produtivas e que sofreram inovações, visto que a construção civil em relação a outras áreas industriais não sofreu grandes mudanças nesse sentido.

No ano de 2009, da dotação orçamentária aprovada para Qualificação Social e Profissional apenas 50,3% da meta prevista foi executada. No caso dos recursos destinados ao ProEsQs, apenas o recurso a publicidade de utilidade pública foi empenhado como previa a meta. Para atividades fins, a Qualificação Social e Profissional do sistema público de empreendimento teve o recurso destinado utilizado de forma satisfatória, alcançando 94% da meta prevista (Brasil, 2009).

A Qualificação Social e profissional de trabalhadores domésticos que cumpre o objetivo do programa de atender os sujeitos “vulneráveis” e, portanto, com menos chance de contratação<sup>7</sup>, não teve efetivação, assim como a certificação profissional de trabalhadores.

Os PlanSeQs em execução no ano de 2009 executaram ainda menos que os ProEsQs, atingindo 41,78% da meta prevista. Segundo relatório, esse resultado ocorreu em função de contingenciamento orçamentário devido à crise econômica.

Em termos de meta de capacitação, apenas 67.761 trabalhadores foram capacitados, representando 25,43% da meta prevista. Vale ressaltar ainda que esses trabalhadores foram capacitados com recursos de orçamentos de exercícios anteriores, inscrito em resto a pagar como dos planos firmados em 2005, 2007 e 2008.

Os PlanTeQs voltados para atender as demandas territoriais firmaram 82 convênios no ano de 2009 com 26 estados, o Distrito Federal, 52 municípios e três entidades sem fins lucrativos. Foram capacitados 47.323 trabalhadores, representando 70% da meta prevista, também executados com recurso de orçamentos anteriores.

---

7 O ProEsQs é um plano específico dentro do PNQ – Programa nacional de Qualificação social e profissional- voltado para população em risco de desemprego, com ênfase nas populações consideradas vulneráveis, ou seja, que tem dificuldades de se inserirem no mercado de trabalho, como é o caso dos jovens, mulheres, afrodescendentes, indiodescendentes, pessoas com mais de 40 anos, portadores de necessidades especiais e desempregados de longa duração.

A execução financeira foi de 94,07% da meta prevista, considerando que houve também contingenciamento orçamentário do exercício e, portanto redução do recurso destinado.

As metas tanto de execuções orçamentárias quanto de capacitação não evidenciam uma real centralidade da política como apresentada pelo Ministério e pelo Governo Federal. Sua execução revela a privatização da política que se distancia do objetivo de universalização e de alcance do público desejado.

### **3.2 O perfil do público das capacitações do Programa**

Segundo estudos do DIEESE sobre as políticas de qualificação do ano de 2009, a qualificação profissional não se apresenta como fator principal para obtenção de emprego.

A experiência profissional aparece como fator com maior determinação para obtenção do emprego. Os cursos de capacitação na área pretendida representam baixa proporção enquanto fator determinante para a contratação. Na maioria dos casos, a capacitação não é exigida para contratação.

O público do programa, em sua maior parte, recorreu aos cursos por iniciativa própria, e em poucos casos o público foi encaminhado pelo SINE - Sistema Nacional de Emprego. Isso demonstra a desarticulação ainda presente no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

A Qualificação Profissional também não se apresenta como fator facilitador da obtenção do primeiro emprego, o que, apesar das iniciativas de programas locais, se apresenta como desafio para a inserção no mercado de trabalho. Embora, aponte que muitos participantes têm procurado o programa em busca do crescimento profissional no atual trabalho e de ampliar as possibilidades de obter outro trabalho.

Atualmente o maior índice de participantes de iniciativas de capacitação se encontra nos trabalhadores com escolaridade de ensino médio completo seguido de ensino médio incompleto, estando nos menores índices os trabalhadores analfabetos e em seguida os trabalhadores com formação pós-graduada.

A característica do perfil atendido pelo programa, trabalhadores com baixa escolaridade, com programas destinados a áreas mais precarizadas como a construção civil, e o turismo que engloba basicamente serviços e comércios, reforçam o caráter de

“contenção social” do programa, dentro de um *sistema dual*, marca do capitalismo brasileiro, “que separa formação profissional e formação intelectual, restringindo a qualificação a uma educação técnica” (Souza, 2009). O novo paradigma produtivo exige um quantitativo menor de trabalhadores, porém mais qualificados, mas mantém seu caráter assistencial e legitimador. Contraditoriamente, “a formação profissional passa, então a preparar trabalhadores para sobreviverem no mercado informal”, colocando como prioridade a polaridade entre trabalho decente *versus* trabalho precarizado” (Souza, 2009, p. 170).

A informalização do trabalho é uma necessidade da expropriação ampliada do capital sobre a classe trabalhadora. Levando em consideração que o “capital reforma as estratégias de extração de mais-valia (...) para atingir seu fim específico, faz-se necessário mudar as condições de acumulação, o que torna o campo do trabalho produtivo e improdutivo uma zona cada vez mais sombria” (Tavares, 2003, p. 89).

O trabalho exercido sob relações que não caracterizam emprego, mesmo que faça parte do trabalho coletivo, é tratado como uma prestação de serviço, ou como uma troca de equivalentes, mascarando-se, portanto, a exploração da mais-valia. Essa confusão é fundamental para manutenção da funcionalidade das relações informais de trabalho ao capital (Tavares, 2004). Sabendo que o que cria nesta sociedade são as determinações formais de sua economia “Não é o que se faz, mas como, com que meios de trabalho se fazem, é o que distingue as épocas econômicas” (Marx, 1983, p. 151 *apud* Tavares, 2004, p. 91).

Respeitadas as mediações na esfera da produção e da circulação de mercadoria, se por um lado o aumento se impõe como uma necessidade imanente ao capital, por outro, numa determinada altura do desenvolvimento, contraditoriamente, o mesmo motivo que impulsiona conduz a taxas de lucros decrescentes. Lucros menores implicam menores investimentos e, conseqüentemente, menos postos de trabalhos na esfera da mais-valia relativa e nos ramos de atividade que realizam. Assim, parte das necessidades imediatas da valorização do capital são deslocadas para a esfera da mais-valia absoluta (Tavares, 2004, p. 93).

Apreender essas determinações formais é condição para compreender a dinâmica originária do processo de precarização em que se inscreve o trabalho informal.

### **3.3 O Trabalho Decente como resposta as mudanças no Mundo do Trabalho**

Apesar do crescimento econômico vivenciado pelo Brasil, a situação do capital em crise, sob o novo formato de acumulação, marcado pela *financerização* e pela reestruturação produtiva, reduz os postos de trabalho. Aliado ao processo de flexibilização trabalhista como medida anti-crise (incluído nas chamadas políticas ativas do Ministério do Trabalho), evidencia-se a tendência de níveis altos de informalização, de modo que parte dos qualificados pelo programa será inserida em ocupações precárias.

**Tabela 04**

**Tabela 24**  
**Distribuição dos ocupados por posição na ocupação**  
 Total Metropolitano<sup>(1)</sup> 2005-2008 (em %)

Posição na ocupação	2005	2006	2007	2008
Total de assalariados do setor privado <sup>(2)</sup>	52,8	53,8	54,6	56,0
Com carteira assinada	40,8	41,9	43,2	44,8
Sem carteira assinada	12,0	11,9	11,3	11,3
Total de assalariados <sup>(3)</sup>	63,7	65,1	65,6	67,0
Autônomos	19,5	18,8	18,6	17,9
Empregado doméstico	8,6	8,3	8,2	7,7
Outras <sup>(4)</sup>	8,2	7,8	7,6	7,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

■ Fonte: DIEESE/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego  
 Elaboração: DIEESE  
 Notas: (1) Corresponde ao total da força de trabalho nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e no Distrito Federal  
 (2) Não incluídos os empregados domésticos  
 (3) Não incluídos os empregados domésticos. Inclui o setor público  
 (4) Incluem donos de negócio familiar, profissionais universitários autônomos, trabalhadores familiares sem remuneração salarial etc.  
 Obs.: Médias anuais

A proteção social para esse conjunto inserido no trabalho informal não se conforma pela universalidade da Seguridade social, sustentada pelo tripé formado pela política de saúde, da previdência social e da assistencial social, estando restritas as iniciativas do Sistema Único de Assistência Social, que por sua vez, oferece como perspectiva de superação da pobreza, a possibilidade de consumo através da transferência de renda e iniciativas de qualificação, como o próprio PlanSeQ referido acima.

O Plano Nacional do Trabalho Decente, conceito pautado pela OIT- Organização Internacional do Trabalho, como consequência de compromissos internacionais, se caracteriza como um trabalho exercido com *liberdade, remuneração e proteção social, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna* coloca-se como enfrentamento a esse processo, “como condição para superar a pobreza, reduzir desigualdade, garantir a governabilidade democrática e promover o desenvolvimento sustentável” (Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, Brasil, 2010).

O Plano envolve os seguintes Ministérios e Secretarias como proposta de uma ação interministerial e integrada:

- Secretaria-Geral da Presidência da República;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- Ministério da Previdência Social;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República; e
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

A perspectiva do Governo Federal em acordo com a política da OIT é que “a promoção do emprego, a proteção social, os princípios e direitos fundamentais do trabalho e o diálogo social, no marco do Programa de Trabalho Decente da OIT,

constituem um conjunto eficaz de políticas para responder à crise econômica mundial” (Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, 2010).

A avaliação do Ministro do Trabalho e Emprego “é de que a experiência brasileira mostrou que a presença de um Estado forte e eficaz constitui um dos fatores indispensáveis para assegurar uma economia interna forte e preparada para enfrentar situações de crise e os desafios do século XXI”. O bom desempenho do Brasil frente à crise se deve

“principalmente à garantia da estabilidade macroeconômica, à solidez do sistema bancário e as políticas anticíclicas adotadas pelo governo tais como redução de tributos, redução do compulsório, pagamento da parcela extra do seguro-desemprego, aumento da oferta de crédito de bancos públicos, entre outros, associadas à política de valorização do salário mínimo e aos programas de transferência de renda para grupos vulneráveis. Este conjunto de políticas garantiu a sustentação e expansão do mercado interno de consumo” (Idem, Ib).

De forma que as prioridades do Plano Nacional de Trabalho Decente são:

- **Prioridade 1:** Gerar mais e melhores Empregos com igualdade de oportunidades e de tratamento;
- **Prioridade 2:** Erradicar o Trabalho Escravo e eliminar o trabalho infantil, especialmente em suas piores formas.
- **Prioridade 3:** Fortalecer os Atores tripartites e o diálogo Social como um instrumento de governabilidade democrática (Plano Nacional de Emprego e Trabalho decente, Brasil, 2010)

Como resultado da prioridade 1, espera-se como resultados:

- a) Direcionamento de investimentos públicos e privados e estímulos fiscais e financeiros a setores estratégicos para a geração de emprego e a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio de:
  - (i) empresas sustentáveis;
  - (ii) empreendimentos para a melhoria ou conservação da qualidade ambiental.
  - (iii) micro e pequenas empresas;
  - (iv) cooperativas e empreendimentos de economia solidária;
  - (v) agricultura familiar.
- b) Manutenção e Institucionalização da política de valorização do salário mínimo.

c) Fortalecimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio da integração das políticas de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra e de seguro-desemprego, e da ampliação das políticas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, especialmente para jovens, mulheres e população negra.

**Tabela03**

METAS 2011	METAS 2015	INDICADORES
1.3.3.a. Aumento real de 30% do investimento público em qualificação profissional e em intermediação de mão de obra.	1.3.3.b. Aumento real em 50% do investimento público em qualificação profissional e em intermediação de mão de obra.	1.3.3.1. % de crescimento real do investimento em políticas de qualificação e intermediação de mão de obra pelo setor público. 1.3.4.2. Volume de recursos investidos pelo setor público em qualificação profissional e intermediação de mão de obra.
1.3.4.a. Aumento de 30% do nº de trabalhadores/as jovens qualificados/as e colocados/as no mercado de trabalho.	1.3.4.b. Aumento de 50% do nº de trabalhadores/as jovens qualificados/as e colocados/as no mercado de trabalho.	1.3.4.1. Nº de trabalhadores/as jovens qualificados/as e colocados/as no mercado de trabalho, desagregado por sexo, raça/cor e faixa etária.
1.3.5.a. Aprovação e início da execução do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP).	1.3.5.b. Implementação integral do PNAP	1.3.5.1. Nº de ações do PNAP implementadas
1.3.6.a. 800.000 contratos de aprendizagem registrados de acordo com as diretrizes do PNAP.	1.3.6.b. 1.200.000 contratos de aprendizagem registrados de acordo com as diretrizes do PNAP.	1.3.6.1. Nº de novas vagas de aprendizagem com base nas disposições do PNAP. 1.3.6.2. Nº de contratos de aprendizagem registrados.

**Fonte: Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente, Brasil, p. 29**

Seguindo o receituário das políticas ativas levantadas como medidas para geração de emprego, há uma priorização da geração de trabalho e renda por meio do



empreendedorismo. Individualizar o problema do emprego, colocando como solução a iniciativa individual, reforça iniciativas de pequenas empresas, na lógica das terceirizações do processo de produção do capital que obscurecem a produção de mais valia, como já tratamos anteriormente.

Em terceiro plano, a política de qualificação social aliada a intermediação de mão de obra e o seguro desemprego são apresentados como possibilidades de fortalecimento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda.

Nas metas verificamos isso na criação do Programa Nacional de Aprendizagem, o que seria o terceiro Programa de Qualificação instituído no período de 10 anos. A perspectiva de qualificação é de um aumento real de 30% a 50% de investimento público nas ações.

As medidas de aumento do investimento na qualificação profissional em longo prazo fazem parte da priorização do governo por medidas de desenvolvimento nesse período. No entanto, diante dos desdobramentos da crise iniciada em 2008, o orçamento necessário para a política ainda se constitui como desafio, visto que no ano de 2009 houve contingenciamento no recurso previsto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A relação trabalho e assistência social têm marcado as relações sociais ao longo do modo de produção capitalista. Conseqüência do seu modo de produção que expropria os meios de produção do produtor direto, que ocasiona o aumento do Exército Industrial de Reserva se constituindo uma expressão da “questão social”, que demanda regulação social, como medidas de contenção.

A mendicância, a vagabundagem e o roubo implicam então no surgimento, no século XV na Europa ocidental, das primeiras regulações da pobreza através das primeiras legislações contra a vadiagem, com legislações sanguinárias que objetivavam disciplinar a população expropriada ao trabalho, consolidando então o primado liberal (Boschetti & Behring, 2006).

Como vimos anteriormente, no Brasil, país periférico permeado pela herança colonial e pelas relações escravistas, a “questão social” passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. Inserido na divisão internacional do trabalho, com relações pré-capitalistas, como o escravismo,

considerava-se a “questão social” como caso de polícia e para superar o estigma da escravidão, necessitou-se de uma pedagogia do trabalho (Ianni, 1992).

A partir da industrialização na década de 20 e 30 do século XX concomitante com o processo de expropriação e centralização, o acirramento da “questão social”, faz com que esta comece a ser tratada como problema político, marcado pela pedagogia do trabalho (Ianni, 1992) e pela criminalização da pobreza.

Essa criminalização tem como pano de fundo a idéia de “dois brasis” em que se opõem a “sociedade moderna industrializada” e por outro uma “sociedade primitiva, vivendo na miséria”(Idem, *ibidem*) Essa aparente contradição brasileira é a particularidade de desenvolvimento que se dá de forma desigual e combinada (Soares, 2010). Hoje, com o alto índice de crescimento, o “dualismo” ainda é marca das políticas brasileiras, que se colocam entre a necessidade do capital e a necessidade de cumprir a agenda social, em um país de *economia tardia* que não consolidou o Estado de bem estar social.

Com o objetivo de consolidar a força de trabalho livre disponível para o mercado, a pedagogia do trabalho reflete a perspectiva liberal, em que a proteção social cabia ao trabalho e a assistência, ainda enquanto filantropia, aos que “provisória e definitivamente estavam dispensados da obrigação de trabalhar” (Behring & Boschetti, 2006, p. VII).

A proteção social no Brasil não se caracterizou como nos países centrais pela universalização dos direitos sociais e pelo pleno emprego, mas teve seu desenho embrionário, de um sistema baseado na lógica do complexo previdenciário como nos países centrais, onde a previdência era responsável pela cobertura dos trabalhadores e à assistência social aos incapacitados para o trabalho, assegurando proteção social a todos os trabalhadores. No entanto, no Brasil ela deixa completamente em aberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos que estão em condição de trabalhar, mas que são expulsos ou rejeitados do sistema produtivo (Idem, *Ibidem*).

A Seguridade social enquanto política assegurada avançou em seu marco legal na Constituição Federal brasileira de 1988, mas não conseguiu ser implementada diante da ofensiva neoliberal instituída no país na década de 1990.

O neoliberalismo enquanto expressão super-estrutural da reestruturação produtiva e da Acumulação flexível, iniciados a partir do esgotamento do pacto fordista-keynesiano, pressupõe um “enxugamento” das políticas sociais Assim, o processo de

reestruturação produtiva do capital, consequência da crise econômica do final dos anos 1970, é a base material ideológica do projeto ideo-político neoliberal.

O Brasil sob a égide das políticas neoliberais, iniciadas nos anos 1990, se insere num contexto de *financerização* da economia e enxugamento do Estado que repercute gravemente para a relação capital-trabalho. Por um lado, a *financerização* da economia solapa a possibilidade de crescimento econômico a partir da produção e a possibilidade de geração de empregos; também reduz as políticas sociais de forma a garantir o fundo público como um resgate da economia, a partir da utilização de crédito; financiando a economia privada cada vez mais dependente dos fluxos internacionais e da especulação financeira (Salvador, 2010). Essas mudanças expressam a reorganização do capital para a retomada de seu patamar de acumulação

Essas reestruturações no mundo do trabalho, ao impossibilitarem o trabalho enquanto protetor social, confere o movimento de *assistencialização* da proteção social (Mota, 2007). O retrocesso das políticas sociais de proteção social segue à risca a construção de um padrão compatível com o funcionamento atual do padrão de acumulação flexível e de regulação social do custo da força de trabalho no mercado mundial, necessários a ordem econômico-financeira de *financeirização* contemporânea (Werneck Vianna, 2008 ,p. 133-134 *apud* Mauriel, 2010).

Nesse cenário, a partir do Governo Lula, as Políticas de Geração de Trabalho, Emprego e Renda ganham centralidade. O crescimento econômico com “geração de milhões de empregos formais” (Farias, 2010) coloca em pauta o desenvolvimento econômico e social do país em meio a crise econômica iniciada em 2008.

A Qualificação Social e Profissional então ganha destaque enquanto política ativa entre as medidas que incluem flexibilização trabalhistas para o combate ao desemprego.

Contudo, o desemprego enquanto condição do capitalismo, a partir de sua necessidade de expropriação permanente dos trabalhadores, não pode ser solucionado sob essa ordem, embora as medidas possam cumprir função de contenção/assistência e barateamento da força de trabalho.

Além disso, os dados do Ministério do Trabalho e Emprego, entre outros, apontam a fragilidade da política em termos de execução, visto o baixo índice atendido e de resultados esperados para obtenção de emprego a partir delas.

Evidenciam que as parcerias público-privadas, enquanto processo de privatização da educação privilegiam as entidades e seus interesses particulares.

Incluindo sindicatos e centrais sindicais, que dificilmente representam os trabalhadores atendidos que estão na informalidade e, portanto, desorganizados.

A tendência da qualificação profissional dentro da Política de Geração de Emprego e Renda, de forma geral, colocam como alternativa o *empreendedorismo* dos trabalhadores, sob uma suposta *autonomia* e *liberdade formal*, que na verdade, obscurecem a extração de mais valia e a identidade de classe.(FONTES, 2010) Baseados em valores liberais, o discurso ideo-político burguês nega a centralidade do trabalho e individualiza o problema do emprego.

A hegemonização do grande capital portador de juros, de caráter expropriador, se explicita hoje “num programa de formação de trabalhadores, ao lado da adequação social e cívica de sua consciência a partir de: um novo formato de assalariamento; uma dimensão discursiva do final do trabalho sob o empreendedorismo” (Fontes, 2010).

Percebemos que o Plano Nacional de Qualificação (se baseiam numa “Nova pedagogia da Hegemonia” (Neves, 2005) como estratégia do capital para educar o consenso e disciplinar as massas de trabalhadores, boa parte desprovidos de direitos associados ao trabalho (Fontes, 2010). “Empoderamento”, “responsabilidade social”, “empresa cidadã”, sustentabilidade”, tornam-se categorias presentes no discurso político pedagógico havendo uma “*onguização*” da associatividade popular e a individualização da “ questão social”.

Contraditoriamente, a formação profissional, passa, então, a preparar trabalhadores para sobreviverem no mercado informal. A polaridade então, transforma-se em trabalho decente *versus* trabalho precarizado (Souza, 2009), já que a informalização do trabalho é uma necessidade da expropriação ampliada do capital sobre a classe trabalhadora, sob as novas formas de acumulação do capital (Tavares, 2004).

Baseado então no conceito da OIT, o Brasil institui o trabalho decente como meta para formalização de trabalhadores a partir de 2010, em que se propõe o aumento no investimento em Qualificação Profissional e Social e nas iniciativas de empreendedorismo.

Diante do momento de crise, a consolidação da Política de Qualificação Social e Profissional universal ainda se coloca como desafio.

Conforme as necessidades do capital de expropriação permanente dos trabalhadores, que repercute na ofensiva aos direitos assegurados, a universalização se coloca quase como uma impossibilidade.

A política de Qualificação Social e Profissional não combate o desemprego, visto que esse é uma condição do sistema capitalista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. São Paulo: Cortez/Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

BEHRING, Elaine Rosseti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007. (p. 56-63)

\_\_\_\_\_. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção nas políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UNB, 2008. (p.VII, 10-29).

BRASIL. Brasil em desenvolvimento: Estado e planejamento e políticas públicas, vol. 2. In: Série Brasil: o estado de uma nação. Brasília: IPEA, 2009.

Curso técnicos dão oportunidade de qualificação. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=EfyKmE60NYk&feature=relmfu>>. Acesso em julho de 2011.

DIEESE. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e renda 2009. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/anu/sistemaPublicoEmprego2009/index.html>> . Acesso em julho de 2011

FARIA, Glaucio. **O governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro.** In: Brasil em debate, vol. 3. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2010.

FONTES, V. **Brasil e o Capital-imperialismo.** Teoria e História. Ed. UFRJ e Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro, 2010.

Há um risco grande de faltar trabalhador. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=yYAeyWib69I&feature=related>>. Acesso em julho de 2011.

IANNI, Otavio. **A idéia de Brasil moderno.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

MARX, K. **O Capital.** O processo de produção do capital. Livro 1. tomo 2. Cap. XXIV. Assim chamada acumulação produtiva. P. 828-882. Bertrand Brasil. São Paulo, 1980.

MAURIEL, Ana Paula Ornelas. **Pobreza, seguridade e assistencial social:** desafios da política social brasileira. In: Katálisis, vol 13, número 2. Florianópolis, julho-dezembro 2010. (p. 173-180)

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil** (origens da autocracia burguesa), Cortez. SP. 1997.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Políticas Públicas de emprego no Brasil. Brasília: Editora UNB, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Plano nacional de qualificação 2003-2007. Brasília, s/d.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Base de uma nova política pública de qualificação. Brasília, s/d.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Prestação de contas ordinária anual, relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Recursos e metas – plano nacional de qualificação 2008. Brasília, 2009.

MOTA, A. E. **Serviço Social e Seguridade Social**: uma agenda recorrente e desafiante. Revista em Pauta, nº20, UERJ, 2007.

NETTO, Jose Paulo. **Introdução ao Método da teoria social**. Serviço Social direitos sociais e competências profissionais. CFESS, 2008. Disponível em <http://xa.yimg.com/kq/groups/21192606/173086499/name/Introdu%C3%A7%C3%A3o+ao+m%C3%A9todo+da+teoria+social+-+Jos%C3%A9+Paulo+Netto.pdf>.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. In: **Temporalis** ABEPSS, ano II, janeiro-junho 2001. p. 40-41.

NEVES, Lúcia Maria. **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, editora Xamã, 2005.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Marcela. As políticas de geração de emprego e renda no Brasil: o arcaico reatualizado. In: **Capitalismo em Crise**: políticas sociais e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. (p. 271-291)

SOUZA, Fatima Valeria. De PLANFOR a PNQ: permanecem os dilemas da política de qualificação profissional. In: **Serviço Social e Sociedade**, 97, janeiro/março 2009. São Paulo: Editora Cortez. p. 166-77

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (In)visíveis da produção capitalista**: informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.

WERNECK, Vianna. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? Praia Vermelha, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 18, p.120-144, jan./jun. 2008