

QUALIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA E POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: PROGRESSO E RETROCESSO CONCEITUAIS

QUALIFICATION OF LABOR AND PUBLIC POLICY IN BRAZIL: PROGRESS AND BACKWARD CONCEPT

*Solange de Cassia Inforzato de Souza*¹

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo analisar o conceito de qualificação e sua expressão na proposta de política pública brasileira de educação profissional nos anos 1990. Para isso, parte da evolução dos estudos da qualificação e apresenta o conceito de qualificação sob suas múltiplas dimensões, como construção social. Mostra que apesar do progresso teórico- conceitual, a qualificação precisava ser melhor explicitada, pois no âmbito da proposta pública brasileira de qualificação pós-1995, alicerçada nos conceitos da competência e empregabilidade, percebe-se um retrocesso à concepção elementar inicial restrita ao posto de trabalho e ao trabalhador. Por outro lado, essa forma de definir a qualificação conferiu-lhe uma função de mecanismo sancionador e mantenedor da política econômica brasileira excludente, pelo desemprego e pela precarização do trabalho.

Palavras-chave: Qualificação. Mão de obra. Política pública. Educação profissional.

ABSTRACT: This paper aims to examine the concept of qualification and its expression in the proposed Brazilian public policy education in the 1990s. For this, discusses the evolution of the qualification studies and introduces the concept of qualification under multiple dimensions such as social construction. Shows that despite the theoretical and conceptual progress, the qualification needed to be better explained, because within the Brazilian government proposed qualifying post-1995, based on the concepts of competence and employability, there was a return to restricted to the workplace initial design and elementary the worker. Moreover, this way of defining the qualification gives it a function of sanctioning mechanism and maintainer of exclusive Brazilian economic policy, by unemployment and precariousness.

Keywords: Qualification. Labor. Public policy. Professional education.

Introdução

Os anos 1990 foram particularmente pródigos em mudanças na estrutura produtiva, financeira, tecnológica e cultural brasileira que, intensificadas pelas políticas

¹ Professora associada da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, Paraná, Brasil. Doutora em Educação: história, política, sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (PUC). solangeccassia@uol.com.br

econômicas nacionais, contraíram o nível de emprego e realçaram a educação como obstáculo e como solução para os problemas da força de trabalho e da produtividade e competitividade das empresas relacionados ao perfil desfavorável da qualificação do trabalho brasileiro, herança histórica do modelo de industrialização excludente, e com uma dívida social e descompromissos com a população, esses problemas tenderam a ser superados discursivamente pela qualificação profissional.

Sobre essa estrutura poupadora de mão de obra duas considerações são importantes: o desenvolvimento tecno-produtivo e organizacional e a estratégia de política econômica nacional cuja meta na segunda metade dos anos 90 foi a estabilidade de preços, ancorada no câmbio e na abertura comercial, em detrimento do crescimento econômico e do emprego. O debate sobre a qualificação floresce largamente com diversas conotações e múltiplos propósitos.

Neste trabalho, intenciona-se apresentar os conceitos de qualificação na sua perspectiva multidimensional, assumindo a sua relevância como um processo contínuo e complexo de construção social desenvolvida nas diversas esferas sociais. Procura-se mostrar o retrocesso conceitual no estabelecimento da política pública brasileira de qualificação nos anos 1990, subsumida intencionalmente ao modelo predominante, embora impreciso, de competência e empregabilidade.

O trabalho está organizado em cinco seções além desta introdução. A segunda seção localiza a evolução do estudo da qualificação da força de trabalho e as configurações assumidas na segunda metade do século XX. Na terceira, os conceitos de qualificação são explorados em seus múltiplos aspectos. Na quarta, as competências e empregabilidade são discutidas no âmbito da proposta pública nacional de qualificação dos anos 1990. Por fim, as conclusões são resumidas.

A divisão do trabalho e a evolução dos estudos sobre a qualificação do trabalho e do trabalhador as preocupações com a qualificação do processo de trabalho e do trabalhador têm sido apresentadas na literatura especializada desde longa data. Sob a perspectiva econômica², especialmente da economia política clássica, SMITH (1996), na

² A economia, tanto a economia política como a economia neoclássica predominante no século XX, manifesta interesse pelos assuntos da educação; portanto, de Smith a Marshall (maior expoente da economia neoclássica, passando por Malthus, Ricardo e Stuart Mill), e os teóricos das três gerações da teoria do capital humano das décadas de 50 a 80, por um lado, e os economistas políticos atuais, por outro, todos embora de forma diferente, levantam a questão da qualificação.

segunda metade do século XVIII, assim resumia a relação especialização técnica do trabalho e crescimento econômico:

(...) o crescimento da produtividade do trabalho, que tem origem em mudanças na divisão e especialização do processo de trabalho, ao proporcionar o aumento do excedente sobre os salários permite o crescimento do estoque de capital, variável determinante do volume de emprego produtivo, a pressão da demanda por mão-de-obra sobre o mercado de trabalho, causada pelo processo de acumulação de capital, provoca um crescimento concomitante dos salários e, pela melhora das condições de vida dos trabalhadores, da população; o aumento paralelo do emprego, salário e população amplia o tamanho dos mercados que, para um dado estoque de capital, é o determinante básico da extensão da divisão do trabalho, iniciando-se assim a espiral do crescimento. (SMITH, 1996, p. 10)

A divisão do trabalho é a causa da abundância, do crescimento do produto, que decorre da "laboriosidade do seu povo" (SMITH, 1996, p.30). A divisão do trabalho, por sua vez, ocorre em função da "propensão à barganha, ao escambo e à troca"(p.75) e, portanto, o homem aperfeiçoa seus talentos e inclinações naturais porque têm-se a certeza da permuta do produto do seu trabalho.

De início, as ocupações dependem dos talentos naturais individuais, mas em seguida são sancionados e intensificados pela própria divisão do trabalho e passam a depender das habilidades adquiridas com a formação, a educação e pela própria experiência no trabalho. A possibilidade de permuta permite o cultivo dos talentos naturais através das habilidades adquiridas pela educação e ao mesmo tempo dá razão para essas diferentes habilidades e a forma de ser.

Smith (1996, p. 244) acentua que "(...) a compreensão da maior parte das pessoas é formada pelas suas ocupações normais ", mas pondera que essas ocupações nas sociedades evoluídas podem destruir as virtudes intelectuais e sociais e, nesse caso, o Estado deveria lhes oferecer a educação básica (ler, escrever e calcular), mesmo porque seria de seu interesse o povo instruído, menos sujeito às ilusões e superstições que dão origem à desordem. Nesse sentido, menos otimista ele admite:

Com o avanço da divisão do trabalho, a ocupação da maior parte daqueles que vivem do trabalho, isto é, da maioria da população, acaba restringindo-se a algumas operações extremamente simples (...) cujos efeitos são, talvez, sempre os mesmos ou mais ou menos os mesmos, não têm nenhuma oportunidade para exercitar sua compreensão ou para exercer seu espírito inventivo (...) tornando-se tão embotado e ignorante quanto o possa ser uma criatura humana. O entorpecimento de sua mente o torna não somente incapaz de saborear ou ter alguma participação em toda conversação racional, mas também de conceber algum sentimento generoso, nobre ou terno, e, conseqüentemente, de formar algum julgamento justo até mesmo acerca de muitas das obrigações normais da vida privada. (...) Assim, a habilidade que ele adquiriu em sua ocupação

específica parece ter sido adquirida a custa de suas virtudes intelectuais, sociais e marciais." (SMITH, 1996, p.244)

Apesar disso, a abordagem do valor-trabalho de Smith transforma o trabalho em fundamento de sociabilidade: na medida em que a sociedade evolui, a atividade humana torna-se mais econômica porque menos isolada e, nos processos de troca, fundamenta-se a socialização do indivíduo (FERNANDES, 1995).

No entanto, se a economia política de Smith afirma o trabalho como fonte de valor³ e seu princípio, ao fazê-lo, ou seja, "ao ser incorporada a propriedade privada ao próprio homem e ao ser reconhecido o próprio homem como sua essência, (...) o próprio homem é posto sob a determinação da propriedade privada (...) " (MARX, 1987).

Opera-se assim um duplo movimento na economia política clássica: "por um lado, interioriza, no plano da consciência, o trabalho como a 'essência subjetiva' da propriedade privada, de outro, impede que tal consciência opere o entendimento das condições objetivas de produção do trabalho humano" (SILVA JR; SGUISSARDI, 1998, p.86)

Marx (1988), em sua crítica à economia política clássica, acrescenta que "a força produtiva do trabalho é determinada por meio de circunstâncias diversas, entre outras pelo grau médio de habilidade dos trabalhadores, o nível de desenvolvimento da ciência e sua aplicabilidade tecnológica, (...) "(MARX, 1988, p.48).

Não obstante os elementos do dissenso entre a economia política clássica e a marxista, ambas norteiam sua atenção para a relação progresso técnico e as exigências técnicas e sociais que se fazem aos indivíduos no momento do trabalho, ou seja, da utilização da força de trabalho. Muitos pesquisadores que os seguiram acabaram por desenvolver seus estudos de forma a estabelecer a relação simplista entre tecnologia e as modificações no processo de trabalho, desenvolvimento econômico e demandas de qualificação.

Na economia neoclássica, a relação entre a educação e os ganhos se faz pela teoria do capital humano⁴ anunciada nos anos 1960 por Theodore Schultz, Gary Becker e Frederick Harbison, que indicaram uma revolução do investimento humano no pensamento econômico.

³ Diferentemente dos economistas da fisiocracia, como Quesnay por.ex., que viam na terra a fonte de riqueza.

⁴ A teoria do capital humano procura: estabelecer a relação entre educação, formação e qualificação profissional e crescimento econômico e renda, nos planos espacial, internacional e intertemporal; medir os retornos dos investimentos educacionais, seja pelo enfoque do benefício individual seja pela produtividade nacional; e/ou quantificar a contribuição da educação ao PNB ou ao seu crescimento em determinado período.

Entre os anos 1940 e 60 do século XX, renomados franceses se envolveram com o tema. Georges Friedman, nos anos 60, estabeleceu uma relação positiva entre automação e elevação da qualificação da força de trabalho. Pierre Naville mantém sua tese de qualificação da força de trabalho com a automação, mas reconhece que “as formas novas e superiores de trabalho não fazem desaparecer o trabalho não-qualificado”. Na verdade, desde os anos 1940- 50, Friedman ressaltava o fato de que a automação polarizava as exigências de qualificação, pois um número elevado de trabalhadores de tarefas repetitivas e parceladas era requerido, ao lado de pequeno número de trabalhadores cujas tarefas eram complexas. (PAIVA, 1989)

Posteriormente, nos anos 1970, quando muitos dos artigos clássicos sobre o assunto foram publicados, frutificavam estudos como o de Braverman (1974). O autor influenciou intelectuais na discussão da tendência à desqualificação do trabalho sob o padrão taylorista- fordista. Identificou a degradação do trabalho humano no século XX motivada pelo capitalismo monopolista, que destituía o trabalhador de controle autônomo através do trabalho acerebral, tornando-o instrumento do capital. As inovações tecnológicas reduziam a necessidade de trabalhadores qualificados e transformavam as tarefas em rotinas padronizáveis, o que permitia reduzir o custo da mão-de-obra e ainda a substituir facilmente. Juntos, o desenvolvimento tecnológico, sob o capitalismo monopolista, e os princípios da gerência científica levariam a uma tendência degradante do trabalho e desqualificação da mão-de-obra.

A qualificação estaria "reduzida a um mero instrumento consciente do controle gerencial despótico", ou seja, haveria perda progressiva da qualificação, ou então, reconhecer-se-ia o processo que Freyssenet, na década de setenta, chamaria de "polarização da qualificação", já que se teria, por um lado, um contingente pequeno de mentes de gerência qualificadas e, por outro, uma enorme massa de desqualificados e embrutecidos. (CASTRO, 1992). Estas teses já estavam em Friedman e Naville, nos anos 1940/50, e foram revitalizadas no pós 70.

O paradigma tecno-produtivo vigente compactuava com o paradigma de qualificação do trabalhador, centrado na idéia de qualificação do posto de trabalho e do trabalhador. O regime de acumulação fordista de produção em série e de grande escala possibilitava a produção em massa de bens de consumo duráveis com uma rigidez no processo de produção, mas com elevados índices de produtividade dando sustentação ao padrão de desenvolvimento; os princípios tayloristas da divisão do trabalho assentados na

segmentação entre concepção e execução embora trilhasse uma desqualificação do trabalhador, implicava um novo tipo de trabalhador e de homem condicionado pelas necessidades da indústria. GRAMSCI (1991, p.396) afirma que o método de produção fordista busca um "novo modo de viver, de pensar e sentir a vida".

Na década de 1980, outros autores, numa discussão controversa buscavam as consequências da introdução da automação microeletrônica sobre a qualificação do trabalhador. SCHMITZ (1988), a partir de experiências internacionais, examina o impacto da nova tecnologia microeletrônica na qualificação do trabalhador e põe a questão sob duas óticas: a do problema do desemprego (tecnológico e/ou estrutural) e a qualidade do emprego.

Nesse último aspecto, o autor escreve as potencialidades da tecnologia em produzir polarização das qualificações, cuja intensidade dependeria das estratégias das empresas, diferenciadas também pelos vários países, além de outras especificidades. "A tecnologia em si não é desqualificante" (p.154), depende do uso que se faz dela; a "desqualificação é uma questão que deve ser entendida dentro das estratégias da administração que visam aumentar o controle sobre o processo de trabalho" (p.156). Alerta, contudo, para a necessidade de força de trabalho flexível, responsável, envolvida e atenta, comprometida com o êxito na atividade produtiva.

Porém, é na mesma década de 1980 que se tenta romper com o modelo dominante através da tese da requalificação, e admite-se a necessidade de conhecimentos e atitudes diferentes daqueles requeridos pela organização fordista, em autores como o próprio FREYSSINET (1990) e KERN; SCHUMANN (1988), ainda que as análises possam mostrar diferentes conceitos de trabalhar dentro da mesma indústria ou fábrica.

Nos anos 1990 intensifica-se esse estado de coisas. HIRATA; ZARIFIAN (1991) discutem a empresa inteligente, "qualificante", envolvida endogenamente com a condução da formação do trabalhador como um ato inteligente de estratégia de sobrevivência da empresa, assim como o faz CORIAT (1991), em Pensar pelo avesso.

O novo modelo de qualificação, ou de "competência", vem responder as necessidades do novo modelo de produção do pós-80. Contrariamente ao regime fordista, o "padrão de acumulação flexível", como denomina HARVEY (1998), apóia-se entre outros na flexibilidade dos processos de trabalho e de produção, produtos diversificados e com economia de escopo.

De acordo com GITAHY et al (apud CASTIONI, 1997),

(...) a própria produção flexível, variada e em pequenos lotes, que caracterizaria a "produção flexível", seria responsável pela necessidade de mão-de-obra mais qualificada, na medida em que o reduzido tamanho dos lotes tornaria ineficaz a rígida separação entre concepção e execução, em virtude do fato de que os erros cometidos (...) não poderiam ser diluídos pela enorme quantidade de produtos fabricados como na produção em massa.

PIORE e SABEL (1984) chama esse novo modo de produção de "especialização flexível", gerado dentro da crise do regime de produção em massa, cujas qualificações viriam ao encontro ao sistema flexível, com trabalhadores de múltiplas habilidades. Coriat, baseado na singularidade da "via original" da racionalização do trabalho no modo de produção japonês, um dos inspiradores da construção teórica do novo paradigma de produção, fala em "polivalência, plurifuncionalidade dos homens e das máquinas, autonomia e multifuncionalidade dos trabalhadores" (CORIAT, 1993, p.81).

KAWAMURA (1993) reúne as características do novo sistema: divisão e desqualificação do trabalho cedem lugar ao múltiplo encargo e à poliqualificação, maior responsabilidade assumida pelo trabalhador de linha com uma sistemática troca de informações entre gerentes e subordinados, integração da produção e controle de qualidade, e ênfase no desempenho de equipes.

Aparentemente as novas qualificações estariam sendo conduzidas de forma positiva e o trabalhador envolvido de criatividade e envolvimento social no trabalho. Difunde-se a ideia de um relativo consenso à enaltação do trabalho qualificado numa progressiva humanização do trabalho a partir dos novos conceitos de produzir e trabalhar. Entretanto, é prudente evitar precipitações, pois que a própria conceitualização de qualificação não estava claramente explicitada.

Nos países desenvolvidos, conforme salienta CARVALHO (1994), promove-se a revalorização do trabalho qualificado industrial, todavia o autor pondera que é preciso ter cautela sobre uma conclusiva afirmação de que estaria havendo uma tendência geral ao aumento do nível de qualificação nessas economias, visto que além dos estudos estarem concentrados em determinados setores, faltava-lhes medidas objetivas do grau de qualificação. Adiciona ainda que existe a tendência às exigências de maior responsabilidade, decisão, comunicação e abstração no trabalho, mas que, como sugere Coriat, o trabalho mais abstrato não necessariamente significa trabalho qualificado.

Segundo ANTUNES (1998), a pretensa valorização do trabalho qualificado, ou a requalificação, multifuncional, polivalente, e de alto conteúdo intelectual, é parcelar e, portanto, a positividade está reservada a uma parcela da classe trabalhadora em

determinados setores produtivos, enquanto outras vêm se desqualificando. Dentro da própria classe qualificada, a requalificação significou redução do seu poder sobre a produção e aumento na intensidade do trabalho.

Outros trabalhos como o de LEITE (1997) aponta que,

A afirmação de que os novos paradigmas produtivos levam inexoravelmente ao emprego de uma mão-de-obra qualificada, em termos técnicos, não tem correspondência com a realidade. Na verdade, eles tanto podem levar a uma maior qualificação como a uma desqualificação da mão-de-obra, ou ainda a situações em que as antigas habilidades são substituídas por outras, sem que isso signifique obrigatoriamente uma qualificação técnica superior". (LEITE, 1997, p.66)

CARVALHO (1994) em referência à situação brasileira indica que as mudanças ocorridas nos modos de produção eram superficiais, com a incorporação apenas marginal dos novos conteúdos de trabalho, em comparação com o que acontecia nos países avançados. Isso evidencia o que alguns reconhecem apenas como um processo de adaptação ou "brasilianização", sem mudanças significativas no trabalho em si mesmo⁵.

Especificamente no tocante às novas qualificações, a própria noção de qualificação não está esclarecida e mesmo assim estavam presentes nos discursos de diversos agentes econômico-sociais como trabalhadores, empresários e governo nos anos 1990. Este artigo faz agora uma tentativa de sistematizar os conceitos de qualificação e compartilhar reflexões sobre eles.

Qualificação profissional: da concepção restrita ao posto de trabalho e ao trabalhador para a concepção ampla de construção social

Tratar a qualificação como um conceito de dimensões múltiplas é importante diante da complexidade e da falta de consenso que se põe no âmbito acadêmico sobre o assunto. VILLAVICENCIO (1992, p.130) comenta que ela tem dimensões e significados múltiplos e provisórios, e "não pode ser compreendida como uma construção teórica acabada".

Numa primeira dimensão, o conceito refere-se aos requerimentos de conhecimentos exigidos porque, em tese, necessários ao desenvolvimento de um trabalho determinado, no sentido tanto do tempo de aprendizagem quanto do tipo de

⁵ A respeito da transferibilidade, ou da exportabilidade, do modo de produção dos países avançados, especialmente ao que Hirata chama de "modelo japonês", ver HIRATA (1993) sobre o modelo japonês.

conhecimento. Apresenta-se uma lista de tarefas definida pela empresa a partir das imposições do posto de trabalho e por isso expressa como qualificação do posto de trabalho ou qualificação do emprego. Nessa dimensão está presente também a qualificação do trabalhador como uma lista de atributos pessoais, incorporando às vezes as qualificações tácitas, que devem convergir para as do posto de trabalho.

Esse olhar sobre a qualificação consubstancia-se numa visão reducionista, com algumas limitações: em primeiro lugar, a qualificação pode estar sendo vista como sinônimo de nível de escolaridade. A noção de qualificação sob o ponto de vista do trabalhador tem como referencial a economia neoclássica, especialmente a teoria do capital humano, sob a qual o trabalhador representa o "capital humano", medido pela escolaridade. No plano microeconômico, o capital humano é elemento-chave no conjunto dos fatores de produção, com tecnologia dada pelo modelo industrial capitalista, juntamente com o capital físico, quantidade de trabalho e matérias-primas, cujo objetivo é a maximização do lucro do empresário.

No plano macroeconômico, a qualificação é elemento indispensável para o crescimento econômico na medida em que ajusta as demandas do mercado de trabalho à oferta do sistema educacional. A qualificação "formal", "certificada", "credenciada", é medida pela taxa de escolarização e duração da escolaridade, que passa, a partir de 1960 e 70, a ser um indicador do desenvolvimento econômico⁶ do país e parâmetro para o planejamento das políticas educacionais do terceiro mundo por parte dos organismos internacionais.

A forma de ver a educação como virtude por excelência e como política de equidade age como respaldo à opção de política neoliberal dos anos 1990 (MANFREDI, 1998). Sedimenta-se a "igualdade de oportunidades" pela educação e alimenta-se a ilusão de que a qualificação é a verdadeira possibilidade de se galgar espaços e status sociais. Esta qualificação entra em choque com a realidade, pois, segundo OFFE (1990), ocorre a confrontação entre essas expectativas e a realidade ligada ao trabalho, na qual o status se dá não pelo nível educacional, mas pela evolução e conjuntura do mercado de trabalho.

⁶ Embora não exista uma definição universalmente aceita de desenvolvimento, os economistas de orientação crítica encaram-no como o aumento contínuo dos níveis de qualidade de vida, que inclui o crescimento econômico (incremento da renda e do produto per capita), mas a ele não se restringe. Os indicadores de desenvolvimento, do Banco Mundial ou do PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, embora com metodologias diferentes, são elaborados levando em conta três elementos: a renda per capita (PNB), a saúde (expectativa de vida ao nascer), e a educação (índice de analfabetismo e escolarização -BIRD-, e analfabetismo e taxa de matrícula -PNUD).

A qualificação do posto de trabalho tem forte referencial na sociologia, estabelecida pela organização da produção e do trabalho da empresa taylorista-fordista. A qualificação fica restrita à função que cada trabalhador deve exercer no posto de trabalho adquirida na escola e/ou no ambiente de trabalho, desenvolvendo a ideia do poder da educação como mecanismo para galgar posições qualificadas, mas "mascarando os demais mecanismos sociais (inerentes a processos sociais mais abrangentes) e organizacionais (mecanismos de credenciamento estabelecidos internamente pelas empresas) que condicionam o acesso e a manutenção do trabalhador no mercado formal de trabalho" (MANFREDI, 1998, p.20).

Em segundo lugar, os requisitos dos postos de trabalho colocados pela empresa à época da seleção e a sua conseqüente exigência como atributo pessoal do trabalhador pode não coincidir com o que efetivamente o trabalhador estará executando. Assim, requerimentos técnicos como o nível de escolaridade, domínio de língua estrangeira, informática, conhecimentos básicos e quantitativos e outros, podem não ser totalmente necessários à execução do trabalho, que subutilizará a capacidade da mão-de-obra. As qualificações antes são um meio de exclusão da força de trabalho ao pleito do posto de trabalho.

Isso tende a acontecer especialmente em economias onde o desemprego é de tamanha magnitude que o excesso de oferta frente à demanda de mão de obra "justifica" tal ação. Não significa desconhecimento da evolução técnica, da microeletrônica e informática, pois ela está posta, mas sim que o seu grau e amplitude não estão tão homoganeamente difundidos na economia brasileira. Para HIRATA (1994) deve-se diferenciar a "qualificação real", isto é, o conjunto de atributos do trabalhador (técnicos e tácitos), da "qualificação operatória", isto é, os atributos efetivamente empregados no ato do trabalho.

Em terceiro lugar, a qualificação pode ser confundida com adiestramento ou treinamentos cujos conteúdos não expressam ligação direta com as atividades desenvolvidas pelo trabalhador; o número de cursos de treinamento, por si só não pode ser um elemento indicador de qualificação do emprego ou do trabalhador.

Em uma segunda dimensão, o conceito de qualificação guarda relação com o modo gerencial de controle prevalente na organização do trabalho, com relação inversa ao grau de autonomia no trabalho (CASTRO, 1992, 1993).

A qualificação também pode ser entendida, sob uma terceira dimensão, como relação e construção social. Como relação social, "resultado de uma correlação de forças capital- trabalho", como relação entre e intraclasse, quer dizer que mais do que reconhecer as lutas entre empregadores e empregados com respeito às tarefas e salários, tenciona-se dentro da própria classe, entre os trabalhadores, na medida em que se estabelecem barreiras de entrada criadas artificialmente para defender interesses de grupos específicos, que definem as qualificações, e que são ao mesmo tempo barreiras de exclusão social. Entre os trabalhadores, exclusivizando o emprego para alguns, em função de características naturais como o sexo, a cor, a idade, etc.

Não somente como consequência de contradições e conflitos nas relações de produção, a qualificação é concebida como resultado de relações sociais na produção, intraclasse, capazes de delimitar o campo de trabalho, que apesar de socialmente construída, é politicamente praticada, protegendo coletivos autoidentificados por direitos e trajetórias profissionais (CASTRO, 1993). As características individuais externalizáveis como sua condição de etnia, de gênero, etc, assim como as habilidades e conhecimentos, são importantes, mas sua valoração decorre das condições estabelecidas pelos distintos grupos, ou seja, não só as condições materiais, econômicas, como também as condições que se dão nas relações sociais na produção.

Explorando esse caminho, a qualificação pode ser entendida de forma mais ampla, como socialmente construída, contrariamente a visão tecnicista dos postos de trabalho e do trabalhador. Como precisa VILLAVICENCIO (1992), o conceito tem de dar conta de uma regulação técnica e de uma regulação social, um processo coletivo de conduta no trabalho e de comportamentos sociais em relação a uma situação de trabalho, recorrendo-se aos conhecimentos e experiências acumulados em sua história social, dentro e fora da empresa. Deve refletir a mobilização dos saberes dos trabalhadores, nas suas experiências de formação e trabalho, individuais e coletivas.

Socialmente construída, a qualificação é tensa e conflitiva, e tende a avantajjar preconceitos sociais; é mantenedora de diferenciais entre grupos de trabalhadores que restringem o acesso de grupos às posições conquistadas por outros, dissemina valores comportamentais que podem ser decorrentes dos novos conceitos de produção, mas que também podem significar o afastamento do trabalhador das formas de organização operária, além de ser consequência da posição que a empresa atua na cadeia produtiva com exigências qualificativas distintas (POSTHUMA; LEITE, 1995).

A despeito dos problemas e das limitações nesse âmbito do conceito, é importante reconhecer o caráter significativo da qualificação como relação social de produção e na produção, e como construção social que se desenvolve no sistema capitalista de produção. É assim produzida nas diversas esferas sociais, como na organização escolar e não escolar, na família e no trabalho. Independentemente do espaço que a cria, a qualificação assim vista produz valoração para a mercadoria força de trabalho, como salienta Marx, e constrói o ser social, como dimensiona o pensador marxista Lukács.

Muito embora essa dimensão represente um avanço conceitual, e antes mesmo de sua consolidação, percebe-se nos anos 1990 uma reversão dessa tendência: da qualificação como relação e construção sociais para a qualificação sob o ponto de vista do trabalhador, mais restrita e intrínseca aos novos modos de produção, como também fonte de sustentação das escolhas de política econômica.

Competência e empregabilidade⁷: o equívoco na política pública brasileira de qualificação nos anos 1990

Diante do contexto das transformações produzidas no capitalismo do século XX e na sua expressão brasileira, sobreveio a crise dos postos de trabalho, desemprego e insegurança.

Esse movimento começou a exigir mudanças na forma de regulação do processo de trabalho, implicou em flexibilização do uso do trabalho no processo produtivo, no qual o trabalhador pode ter funções e executar diversas tarefas; às decisões de produção se impunham impedimentos ocupacionais do trabalhador e mudanças no processo de trabalho e de produção - flexibilidade funcional e produtiva. Como parte desse movimento surge um novo discurso que desloca a ideia da qualificação, que é multidimensional e mais do que isso é socialmente construída, para a de competência do trabalhador. Esta última refletindo a tendência da flexibilidade das relações de trabalho que se caracteriza pela perda de espaço da regulação pública para aquela que se realiza nos espaços privados.

A competência foi então construída como parte do resultado dessas novas condições da organização produtiva e, portanto, da flexibilidade, e de uma relação

⁷ Atualmente outras expressões se avizinham, a laboriosidade ou trabalhabilidade; estas derivadas da expressão labour, mais atenta ao trabalho, enquanto empregabilidade, derivada da expressão work ou employment, mais ligada ao emprego. Ou então, labour como trabalho abstrato, exprimindo a realização da atividade cotidiana, sob a forma estranhada e fetichizada, e work a atividade que cria valores socialmente úteis. (ANTUNES, 1998, p.79)

crescentemente individualizada entre as empresas e a força de trabalho; competências complexas como forma de reduzir as inseguranças na produção causadas pelas alterações no produto e na tecnologia, e competência singular do indivíduo como forma de introjetar nele a responsabilidade por sua insegurança no emprego. Deposita-se assim no indivíduo uma responsabilidade por sua situação no mercado de trabalho, e enaltece-se a ideia de que isso é decorrência natural do processo de transformação da base material da sociedade.

Como o conceito de competência se isenta da dimensão de relação social e conforma-se pela linha determinista, parece mais provável que o modelo de competência impositivo pelo capitalista ou por qualquer agente que não seja o trabalhador, seja assumido mais facilmente. Nesse caso, como sugere MANFREDI (1998), é necessário que os trabalhadores mostrem outras relações de competência.

No Brasil, as noções de competência e empregabilidade surgem também como forma de justificativa das escolhas feitas pelas autoridades brasileiras como parte da política econômica dos anos 1990. A dificuldade se engrandece num ambiente de redução do produto e vulnerabilidade do trabalhador. A população é desfavorecida e excluída, legado de um modelo de desenvolvimento excludente e pouco preocupado com a qualificação da mão de obra prevalecente há décadas.

Sob a forma de desemprego, precarização ou flexibilidade (que também toma a forma de admissão e demissão), essa condição da força de trabalho brasileira se perpetua independentemente dos períodos de conjuntura favorável.

HIRATA nota que conceitualmente a empregabilidade seguiu o caminho inverso ao da competência, porque partiu dos estudos econômicos sobre o emprego e desemprego para depois ser adotado pelos empresários⁸. Apesar disso, ambos têm em comum o fato de seu "uso patronal", com referencial no indivíduo. A função ideológica e política, no entanto, está pouco delineada, associada a uma:

política de seleção da empresa e implica em transferir a responsabilidade da não-contratação (ou da demissão) ao trabalhador. (...) O acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e microeconômicas contribuem decisivamente para essa situação individual. (HIRATA, 1997, p. 33)

⁸ Tanto é que na literatura econômica o conceito é claro, denotando quantitativamente a passagem da situação de desemprego para a de emprego, em duração e frequência.

Portanto, este país, ao admitir a qualificação como forma de se construir a competência para a empregabilidade, subestimou o problema de absorção de mão-de-obra, da concentração do capital e maximização do lucro e as relações precárias de trabalho nos anos 1990.

Dentro desse contexto, as autoridades brasileiras passaram a discutir em meados da década de 1990 a qualificação como política pública e implementaram o PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação Profissional - como um dos 42 projetos prioritários do governo Fernando Henrique Cardoso, no Plano Plurianual "Brasil em ação", mediante o uso compartilhado dos fundos públicos, através das ações financiadas com recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador. O objetivo era "mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência da educação profissional disponível no país, de modo que se alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA" (BRASIL, 1996a). Ele se concentrou em três eixos, no apoio à sociedade civil atendendo grupos vulneráveis, institucionalmente pela articulação entidades públicas e privadas, e conceitualmente pelas competências com foco na demanda do setor produtivo e empregabilidade.

No campo de atendimento aos grupos vulneráveis, a proposta concentrou-se numa clientela em desvantagem social, desempregados e sob risco de perda de emprego. Preenche uma função substitutiva de organização da vida social quando assume os não capacitados para o trabalho, os deslocados pela tecnologia, não assimilados pelo sistema ocupacional; "organiza os 'fracassados' insuficientemente qualificados, bem como os excedentes quantitativos, ou seja, o 'excedente populacional' não absorvível deixado improdutivo fora do mundo do trabalho. (...)" (OFFE, 1990, p.46).

O Planfor pareceu mostrar essa função porque objetivou reintegrar socialmente os marginalizados do sistema ocupacional, cujas funções foram prejudicadas pelo desenvolvimento capitalista. Compactuou-se com a ideia da fatalidade da exclusão decorrente do desenvolvimento, e segundo, pode-se criar expectativas que efetivamente não se realizariam no mercado de trabalho, sendo mantenedor da condição de informalização. A reintegração significaria sua manutenção no mercado de trabalho precarizado.

No que se refere à institucionalidade que se impunha na política pública de qualificação, pela prática da articulação das políticas nacionais da educação e do trabalho, e pela necessidade de recuperar a natureza pública da educação profissional (porém não

estatal) de parceria entre estado e sociedade e entre trabalhadores e empresários, Fidalgo (1999, p.171) afirma que "o conceito de sistema público não estatal produz um encobrimento do real sentido destas políticas (...). Sob o rótulo das parcerias, o Estado compunha uma rede de interesses, constituindo um poderoso mercado".

No campo conceitual é preciso ter cuidado ao analisar as competências, a empregabilidade e as demandas do setor produtivo, que constam da proposta referida. A começar pelas competências, em Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado (BRASIL, 1995b), o Ministério do Trabalho tratou o conceito de qualificação como "competências", como um estoque de saberes (saber-fazer e saber-ser) aliado a uma capacidade de enfrentar o imprevisto e de tomar decisões. "A qualificação deixa de ser entendida como capacidade de realizar tarefas/operações, passando a se definir como capacidade de ação e reação diante de eventos imprevisíveis..." (p.12) Não basta a competência técnica, mas também a mobilização dos conhecimentos tácitos demandados pelas empresas. Na busca do "trabalhador competente", polivalente, reclama-se o desenvolvimento integral do indivíduo, "trabalhador e cidadão, competente e consciente". A competência individual garante a competência coletiva do setor produtivo, de acordo com o documento.

Em Educação profissional e empregabilidade: empresa competitiva, cidadão competente (BRASIL, 1998b), diz-se que o resgate da qualificação deve ser entendido como a recuperação e valorização da competência, pois se o mercado exige empresas competitivas, a sociedade exige cidadãos competentes. Outro documento, Habilidades, questão de competência? (BRASIL, 1996b), aposta na necessidade de habilidades voltadas à qualificação, mas expande-se para as que formam a competência do trabalhador, um conceito mais elástico, que se forma ao longo da vida do trabalhador, quer em cursos formais ou informais, na escola ou no trabalho. As habilidades devem relacionar-se não apenas ao saber- fazer, mas aos saberes (conhecimento), ao saber-ser (atitudes), e ao saber-agir (práticas no trabalho), com dimensões cognitivas, motoras e atitudinais.

Superficialmente, as competências estão elencadas como sinônimo de qualificação do emprego ou do posto do trabalho, como novas qualificações, novas exigências; essas são a resposta que se dá às mudanças na estrutura produtiva e que não cabe nada mais ao trabalhador do que se adaptar a elas.

Dois pontos merecem reflexão: por um lado, a competência pode remeter, como já mencionado, à competência singular do indivíduo, e a concentração da atenção sobre a pessoa mais do que ao posto do trabalho. Por outro lado, as competências, no plural, como sinônimo de qualificação do emprego, podem remeter para as novas exigências, que, no mínimo são difíceis de precisar.

A isso referem-se expressões como "mobilidade", "polivalência", "educação contínua", "flexibilidade"⁹. Qualifica-se para tudo e para nada; o conceito de qualificação se esvazia de sentido pela abundância superficial de exigências. Há assim uma clareza decrescente, uma não determinação da demanda do mercado de trabalho que definiriam as tais competências.

A política pública de qualificação também enunciou que a "educação profissional, por si, não cria empregos", mas potencializa as oportunidades de emprego. O texto Educação profissional: o repensar da educação (BRASIL, 1998a) afirma que "é preciso estabelecer seu foco na empregabilidade, entendida não apenas como a capacidade de obter um emprego, mas, sobretudo de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação" (p.1), e "mais agonizante que estar desempregado, é ser desempregado qualificado". Tomada como premissa da política de educação profissional, a empregabilidade deve envolver "três fatores inter-relacionados: investimentos geradores de trabalho, serviços de intermediação eficientes e educação contínua do trabalhador" (BRASIL, 1995a, p.5).

O conceito de empregabilidade é adotado como,

um conjunto de conhecimentos, habilidades, comportamentos e relações que tornam o profissional necessário não apenas para uma, mas para toda e qualquer organização. (...) mais importante que apenas obter um emprego é tornar-se empregável, manter-se competitivo (...), preparar-se, inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos - às vezes até simultâneos. (BRASIL, 1998b)

Observa-se que, pelo lado da demanda, a empregabilidade é vista como um componente da estratégia de sobrevivência empresarial e, pelo lado da oferta, um componente de sobrevivência humana.

Considerações finais

⁹ Há que se diferenciar flexibilidade funcional, que exige trabalho polivalente, da flexibilidade numérica, como possibilidade de admitir e demitir de acordo com as flutuações do mercado. Somente no primeiro caso, a política de qualificação pode dar sua contribuição. (LEITE, 1997)

Ao final deste artigo, é preciso insistir na inversão de sentidos: a opção brasileira de política econômica de estabilidade de preços dos anos 1990 provocou a redução do emprego da mão de obra e do crescimento econômico; a política pública de qualificação sob o ponto de vista da competência deslocou esse eixo de atenção do sistema econômico para o indivíduo.

Por outro lado, as competências e as exigências de qualificação nos novos tempos ainda estavam efetivamente indeterminadas e a sua abrangência sem verificação real.

Na discussão sobre a qualificação, a revisão documental mostra um retrocesso ao início das elaborações conceituais de qualificação, porque restringe a qualificação a uma acepção restrita e se perde de vista o desenvolvimento do conceito que se ampliou com progressos visíveis, apesar de pouco explorado.

O desafio maior era iluminar-se na concepção de qualificação como um conceito amplo e complexo, socialmente construído pelo indivíduo tanto nas relações de trabalho que acontecem na unidade produtiva, como também nas suas relações com a sociedade como um todo, produzido nas diversas esferas sociais. A realidade é complexa demais para reduzir o conceito de qualificação relacionado às competências; assim feito, secundarizam-se as segmentações postas pela sociedade, étnica, de gênero, idade, cor, e outros elementos que condicionam a entrada do indivíduo ao mercado de trabalho, como também as que ocorrem entre os próprios trabalhadores.

O deslocamento do eixo de atenção, bem como o retrocesso no uso do conceito de qualificação profissional como competência evidenciado nos documentos, deixaram de colaborar tanto para a determinação da força produtiva, como precipuamente para a construção do ser humano em toda a sua amplitude.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 5ed. São Paulo: Cortez, 1998.

BRASIL. Política para a educação profissional. Brasília, SEFOR/Mtb/SPE/MEC, 1995a.

_____. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília, SEFOR/Mtb, 1995.

_____. Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos programas de educação profissional... Brasília, SEFOR/Mtb/FAT/CODEFAT, 1996a.

_____. Habilidades, questão de competências? Brasília, SEFOR/Mtb/FAT/CODEFAT, 1996b.

_____. Educação profissional: o repensar da educação. Brasília, SEFOR/Mtb. Disponível na internet via www.mtb.gov.br. Arquivo capturado em 21 ago.1998a.

_____. Educação profissional e empregabilidade: empresa competitiva, cidadão competente. Brasília, SEFOR/Mtb. Disponível na internet via www.mtb.gov.br. Arquivo capturado em 21 ago.1998b.

BRAVERMAN, Harry. Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

CARVALHO, Ruy Q. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: FERRETTI, Celso J. et al. Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. 2ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

CASTRO, Nadya A. Organização do trabalho, qualificação e controle na indústria moderna. In: Coletânea CBE Trabalho e Educação. Campinas: Papyrus, p.69-86, 1992.

_____. Qualificação, qualidades e classificações. Educação e sociedade, Campinas, n.45, p.211-224,1993.

CORIAT, B. 1993. Ohno e a escola japonesa de gestão da produção: um ponto de vista conjunto. In: HIRATA, Helena(org). Sobre o'modelo japonês'. São Paulo: EDUSP, 1993.

CORIAT, Benjamin.1991. Pensar pelo avesso. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

FERNANDES, Andréa C.G.Ação econômica e ordem social na economia política clássica. São Paulo, Universidade de São Paulo (dissertação de mestrado), 1995.

FIDALGO, Fernando. A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90. São Paulo, PUC (tese de doutorado),1999.

FREYSSINET, Michel. Automação e qualificação da força de trabalho. In: SOARES, R.M.S.M. (org.) Gestão da empresa, automação e competitividade. Brasília, IPEA, p.99-112,1990.

GALBRAITH, J.K. Economia, paz e humor. São Paulo: Artenova, 1972.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, política e estado moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. 7ed. São Paulo: Loyola, 1998.

- HIRATA, H.; ZARIFIAN, P. Força e fragilidade do modelo japonês. Estudos avançados, São Paulo, v.12, n.5, 1991.
- HIRATA, Helena. (org.) 1993. Sobre o modelo japonês. São Paulo: EDUSP, 1993.
- _____. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: FERRETTI, Celso J. et al. Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. 2ed. Rio de Janeiro, Vozes, 1994.
- HIRATA, Helena. Os mundos do trabalho. In: CASALI, Alípio et al (orgs.) Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho. São Paulo: EDUC, 1997.
- KAWAMURA, Lili. Qualificação do trabalho face às novas tecnologias: parâmetros culturais, Cadernos Teduc, Campinas, UNICAMP, 1993.
- KERN, Horst; SCHUMANN, M. El fin de la division del trabajo? Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998.
- LEITE, Marcia P. Qualificação, desemprego e empregabilidade, São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 11, n.1, p. 64-69, 1997.
- MANFREDI, Silvia. Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. Educação e Sociedade, Campinas, n.64, p.13-49, 1998.
- MARX, Karl. Terceiro Manuscrito. In: Marx, K. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. 4ed. São Paulo, Nova Cultural, 1987. (Os pensadores)
- MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. São Paulo, Nova Cultural. (Os economistas), 1988.
- OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política de educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. Educação e sociedade, Campinas, n.35, p. 9-57, 1990.
- PAIVA, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho: uma revisão da bibliografia internacional. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989.
- PIORE, M.J.; SABEL, C.F. The second industrial divide: impossibilities for prosperity. EUA: Basic Books, 1984.
- POCHMANN, Marcio. O trabalho em fogo cruzado. São Paulo, Contexto, 1999
- POSTHUMA, Anne C.; LEITE, Marcia P. Reestruturação produtiva e qualificação: reflexões sobre a experiência brasileira. São Paulo, IV Encontro Nacional da ABET, pp 1-5, 1995.

SCHMITZ, H. Automação microeletrônica e trabalho: a experiência internacional. In: SCHMITZ, H.; QUADROS, R.Q. (orgs.) Automação, competitividade e trabalho: a experiência internacional. São Paulo: Hucitec, 1988.

SILVA JR, João R.; SGUISSARDI, Valdemar. Novas faces da educação superior: reforma do estado e mudança na produção. Relatório de pesquisa, 1998.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. São Paulo, Nova Cultural. (Os economistas), 1996.

VILLAVICENCIO, Daniel. Por una definición de la cualificación de trabajadores. Madrid, IV Congreso Español de Sociología, 12p. (mimeo), 1992.

ZARIFIAN, Philipe. 1996. O modelo de competência e suas consequências sobre os ofícios profissionais. Rio de Janeiro, Seminário Internacional: educação profissional, trabalho e competências, CIET, 1996. (mimeo - tradução livre),