

**EDUCAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO  
PROFISSIONAL: UM ESTUDO DAS ONGS NO RIO DE JANEIRO**

**EDUCATION AND LABOR MARKET IN PROFESSIONAL EDUCATION  
POLICIES: A STUDY OF NGOS IN RIO DE JANEIRO**

PINHEIRO, Beatriz <sup>1</sup>  
DELUIZ, Neise <sup>2</sup>

**RESUMO**

O artigo analisa as relações entre educação e mercado de trabalho na atuação das ONGs nas Políticas de Educação Profissional. Observa que ao assumirem a empregabilidade como finalidade de suas ações as ONGs convertem a educação profissional em instrumento de mistificação, que encobre o desinteresse do Estado no enfrentamento das questões sociais.

**Palavras-chave:** Educação Profissional; organizações não-governamentais; educação e mercado de trabalho.

**ABSTRACT**

The article analyses the relations between education and labor market in the activities of NGOs in Professional Education Policies. Observes that, by assuming employability as the purpose of their actions, NGOs turn professional education into an instrument of mystification, that hides the State's lack of interest in facing social issues.

**Key-words:** Professional education; non-governmental organizations; education and labor market.

---

<sup>1</sup> Beatriz Pinheiro (UNESA). Professora do Curso de Pedagogia. Contato: bia\_pinheiro@hotmail.com.

<sup>2</sup> Neise Deluiz. Professora Titular do Mestrado em Educação (UNESA). Contato: ndeluiz@uol.com.br.

## INTRODUÇÃO

A conjuntura econômica que se configurou a partir da crise dos anos 70 introduz um novo padrão de produção, fundado em novas bases tecnológicas e produtivas (que permitem otimizar a participação do capital morto na realização da mais valia) e promotor de mudanças no âmbito da divisão do trabalho, dos conteúdos do trabalho e da qualificação dos trabalhadores.

Ao lado destas transformações, assiste-se a um processo de internacionalização e financeirização da economia, a ascensão de novos padrões de demanda, de competição e integração intercapitalista, bem como a mudanças no plano estatal e no mundo do trabalho. O emprego se contrai, expandem-se os processos de terceirização e de subcontratação, o mercado informal se avoluma, postos de trabalho são suprimidos, precarizam-se as condições de trabalho, cresce o desemprego estrutural e crônico e, em consequência, a exclusão social. Rompem-se as barreiras que antes regulamentavam e protegiam as economias nacionais, os estados redefinem suas funções e seu espectro de atuação. Predominam no poder governos conservadores e o ideário neoliberal torna-se hegemônico.

As mudanças no papel e funções do Estado, que busca agora articular um crescimento econômico não includente com menor compromisso com a produção e distribuição de benefícios sociais, levam à adoção de novas estratégias de desenvolvimento de políticas sociais, como forma de garantir a continuidade do processo de acumulação e, ao mesmo tempo, evitar que o acirramento da desigualdade social possa se transformar em conflito político incontornável. A privatização, a focalização e a descentralização das políticas foram implementadas como tentativa de resolução dessa problemática, marcando de modo distintivo a totalidade das políticas sociais da maioria dos países ocidentais.

Além dessas estratégias, nos países de capitalismo avançado, as políticas sociais ganham, nos anos 90, um novo rumo, tornando-se mais voltadas para a melhoria da competitividade sistêmica, da integração internacional e para o crescimento sustentado (LAURELL, 1995). Os programas sociais de corte mais universal passam a fazer parte da agenda neoliberal e são implementados como estratégia para formar a mão-de-obra com as características necessárias ao atendimento das novas exigências colocadas pela introdução de novas tecnologias e pela aproximação entre gestão e controle dos fluxos de produção (DRAIBE, 1993).

É nesta perspectiva que, no campo da educação e da educação profissional, são realizadas reformas, conduzidas políticas e alteradas as formas de compreensão do vínculo entre os mundos da economia e da educação, que fazem do mercado o centro definidor das políticas e do investimento em educação e em educação profissional, bem como o critério para o estabelecimento de novos modelos pedagógicos e curriculares.

Com o propósito de compreender as relações entre educação e mercado de trabalho em programas de educação profissional, este estudo analisa a atuação das ONGs participantes do *Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação para a Cidadania* da Secretaria de Estado do Trabalho do Rio de Janeiro (SETRAB), que operacionalizou o PLANFOR/MTE. As questões que nortearam o estudo foram: qual a visão das ONGs sobre as finalidades das propostas de educação profissional

desenvolvidas? Como concebem a relação entre a educação profissional e o mercado de trabalho? Como compreendem a inserção profissional do aluno no mercado? Como a noção de empregabilidade tem marcado as propostas implementadas?

### **A RELAÇÃO ENTRE A EDUCAÇÃO E O MERCADO DE TRABALHO E A NOÇÃO DE EMPREGABILIDADE: OS NOVOS CONTORNOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

A crise econômica dos anos 70 e os efeitos do processo de reestruturação produtiva colocam em questão não só os conceitos de segurança e igualdade que sustentavam o *Welfare State*, bem como a própria relação Estado/mercado que vinha sendo estabelecida.

No campo das políticas educacionais, essa nova realidade tem sido enfrentada a partir de uma (re) visita aos enfoques economicistas da Teoria do Capital Humano. Esta teoria, agora apoiada numa base material bastante distinta da dos anos 50 e 60, passa por um processo de reconceptualização, o que implica, segundo Gentili (1998, p.104), em “manter alguns princípios que sustentavam aquela perspectiva, mas articulando-os a novos diagnósticos sobre as atuais condições de regulação dos mercados (especialmente do mercado de trabalho) e a novas promessas”.

A neoteoria do capital humano postula que um incremento no capital humano individual aumenta as condições de empregabilidade do indivíduo, o que não significa que ele terá um lugar garantido no mercado. Incrementos na educação e formação profissional apenas darão melhores condições de competição na disputa pelos poucos empregos disponíveis (GENTILI, 2002).

Esse autor mostra como essas mudanças estiveram articuladas ao fim da promessa integradora da escola, que atribuía ao Estado uma função central no planejamento e implementação das políticas públicas educacionais, atuando no sentido de articular a preparação dos recursos humanos às exigências da conquista de mercados e do bem estar da população.

A crise do fordismo e do Estado como agente regulador do processo de acumulação capitalista criou as condições para a mudança no papel econômico da escola de incluir todos ao mercado e para o estabelecimento de novas estratégias políticas para garantir a integração no novo contexto econômico. Agora se postula a crença de que maior escolaridade e maior capacitação profissional correspondem, no plano individual, a melhores oportunidades para competir no mercado de trabalho. A educação passa a preparar para as novas características de desemprego, precarização, informalidade e exclusão do mercado de trabalho. A nova função econômica da educação, a promessa da empregabilidade, tem agora caráter estritamente privado, já que resta ao indivíduo (não sendo mais papel do Estado) definir as opções que lhe ofereçam um melhor lugar no mercado de trabalho.

A noção de empregabilidade, cuja origem vincula-se à Teoria do Capital Humano, tem cumprido um importante papel ideológico. Atribuindo aos indivíduos a responsabilidade por sua inserção no mercado, sem explicitar o caráter restritivo do mercado e seus condicionantes estruturais e conjunturais mais amplos, esse conceito acaba por ser responsável pela “construção e legitimação de um novo

senso comum sobre o trabalho, sobre a educação, sobre o emprego e a própria individualidade” (GENTILI, 1999, p. 86).

O discurso da empregabilidade introduz a ruptura com a crença de que o desenvolvimento econômico está diretamente articulado ao desenvolvimento dos mercados de trabalho e inaugura a noção de que o crescimento econômico pode ser excludente. Restringe-se a possibilidade de reivindicação do direito de todos ao trabalho, e passa-se a valorizar a lógica da competição individual num mercado estruturalmente excludente, assumindo que, como resultado dessa competição, será natural que alguns fracassem.

A empregabilidade coloca ainda a identidade de cidadania e o direito à educação em segundo plano. A educação era vista como um direito dos cidadãos, sendo responsável pela obtenção de um lugar no mercado compatível com o mérito individual. Agora cabe aos indivíduos tentar consumir os conhecimentos que os habilitem a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho.

Entender os indivíduos como consumidores de educação coloca em questão o ideal democrático da cidadania regido pelo princípio da igualdade. O direito à educação supõe a igualdade no acesso dos cidadãos aos serviços educacionais. Transformados em consumidores de educação, os indivíduos convivem com uma ruptura com essa identidade cidadã. A realidade do mercado e dos consumidores tem como referência o princípio da desigualdade. A igualdade não se coloca para consumidores. Consumidores não são iguais e o que os identifica é a conduta supostamente racional de consumo no mercado. Consumidores só são iguais no ato de realizar a compra de mercadorias no mercado. Os mais abonados “certa e justamente” vão consumir mais, inclusive educação (GENTILI, 1999).

O autor revela também como a empregabilidade desloca as concepções de emprego e renda da esfera do direito. A questão agora é tornar os indivíduos empregáveis. E ser empregável não significa estar inserido no mercado de trabalho, mas apenas ter condições de negociar essa inserção. Entretanto, é exatamente a inserção efetiva do indivíduo no mercado (sobretudo pela via do emprego) que garante a renda individual. Nessa perspectiva, o emprego e a renda deixam de ser encarados como direitos dos cidadãos, passando a serem vistos como uma conquista, só alcançada pelos poucos privilegiados que conseguem se inserir no mercado de trabalho. Pelos indivíduos que se situam no topo da pirâmide social, uma vez que o sucesso na negociação dos lugares disponíveis no mercado depende, além da educação e da formação profissional recebida, de outros atributos, como o capital social e cultural dos sujeitos.

A noção de empregabilidade tem tido grande destaque e significado no contexto neoliberal não só em função desse deslocamento dos direitos sociais de cidadania (direitos conquistados e assegurados pelo *Welfare State*), mas, sobretudo, pelo papel que desempenha na nova forma de compreender a relação entre a educação e o mercado de trabalho.

De acordo com Machado (1998, p.18-19), empregabilidade refere-se “às condições subjetivas de integração dos sujeitos à realidade atual dos mercados de trabalho e ao poder que possuem de negociar sua própria capacidade de trabalho [...]”.

Os baixos índices de crescimento econômico e a ausência de expansão do mercado de trabalho, próprios da nova etapa do processo de acumulação capitalista, impuseram limites à concepção dominante a respeito da relação educação/mercado de trabalho. Essa nova realidade promove mudanças no próprio discurso ideológico que busca justificar a posição dos indivíduos no mercado de trabalho. O mérito individual, antes considerado como o critério capaz de definir a posição alcançada no mercado, é redefinido, ganhando um novo conteúdo. Agora são as capacidades e vantagens competitivas adquiridas individualmente as responsáveis, não mais pelo lugar merecido no mercado, mas pela possibilidade de negociá-lo.

A educação e a escola, instâncias associadas historicamente à idéia da meritocracia, à idéia de escada para o sucesso social, passam agora também a conviver com um novo discurso, uma nova função social, onde o fracasso é possível, mesmo para aqueles que desenvolveram as capacidades empregatícias consideradas desejadas. Mesmo para aqueles que merecem, pois o mercado não tem lugar para todos.

Se antes era possível postular um vínculo linear entre educação e mercado, já que o acesso à educação garantiria aos mais capazes melhores posições no mercado (e, conseqüentemente, maior renda individual), agora, a noção de empregabilidade torna a explicação sobre a relação educação/mercado de trabalho duplamente enganosa, uma vez que, embora se continue a postular uma associação direta entre educação e renda, não é mais possível afirmar que a educação garante a inserção no mercado. Só é possível afirmar que a educação pode aumentar as chances de um trabalho remunerado. Essa associação oculta as causas estruturais da redução da oferta de empregos, transferindo o problema para a esfera individual do trabalhador (SOUZA; SANTANA; DELUIZ, 1999).

A questão da empregabilidade tem também sido encarada como eixo central das políticas públicas destinadas a eliminar os riscos sociais do desemprego. Como afirmam Fidalgo e Machado:

A empregabilidade tem sido referência nas atuais políticas educacionais e de formação profissional e tema de grandes debates, sobretudo, quando centra, nos indivíduos, a responsabilidade de sua integração no mercado de trabalho, ou desconhece a importância do local de trabalho como espaço de exercício de direitos sociais, ou quando não considera a educação como prática democrática de preparação para o trabalho, difusora de cultura geral e de valores ético-políticos e de emancipação social (FIDALGO & MACHADO, 2000, p. 141).

Torna-se consenso a idéia de que a empregabilidade, entendida como objetivo ou meta da educação profissional e da formação profissional permanente, permitiria dinamizar o mercado de trabalho, pela via do aumento das qualificações dos trabalhadores, contribuindo para superar a crise do desemprego. Assim, a educação profissional preparando para a empregabilidade, garantiria a qualificação dos trabalhadores que, mais capacitados, teriam condições de melhor negociar sua inserção no mercado.

Embora mantendo a crença na contribuição da educação e do treinamento profissional para o desenvolvimento econômico, alteram-se as finalidades declaradas das políticas e programas de educação profissional. Agora, postula-se a crença de que a qualificação e a requalificação dos trabalhadores jogam um papel fundamental no aumento da capacidade de participação no mercado internacional,

pela elevação do domínio de novas tecnologias de base física e/ou organizacional. No plano individual, a formação profissional passa a ter como função o aumento da empregabilidade, através da aquisição de competências individuais. Já que não há tantos empregos, resta reservar à educação profissional a possibilidade de conferir aos indivíduos melhores condições de competir no mercado, seja pelos poucos empregos restantes, seja por uma inserção no mercado informal (GENTILI, 2002).

Para Leite (1997, p. 64) o princípio que está por trás desse consenso “é de que o desemprego tem como causa a baixa empregabilidade da mão-de-obra, ou seja, sua inadequação face às exigências do mercado”. O desemprego não é visto como uma característica estrutural da atual etapa do processo de acumulação capitalista, mas como uma inadequação da mão-de-obra, que não apresenta os requisitos desejados pelos novos conceitos de produção.

A noção de empregabilidade, assim, traz “a idéia de que o desemprego se daria através do descompasso entre a população economicamente ativa e a oferta de trabalho” (SOUZA; SANTANA; DELUIZ, 1999, p. 48). Oculta-se, dessa forma, o fato de o desemprego ser um fenômeno estrutural, fruto da crise da sociedade salarial, específica da atual etapa do processo de produção capitalista, passando-se a compreendê-lo como um fenômeno relacionado à inadequação dos trabalhadores, desqualificados para o emprego. Nessa perspectiva, responsabiliza-se o indivíduo pelo desemprego, ocultando a realidade do mercado de trabalho, marcada pelo baixo nível de emprego, pela precarização das relações de trabalho e pela crescente informalidade.

Em síntese, é possível afirmar que, quando articulada à educação, a empregabilidade acaba por forjar uma ideologia de passividade, individualismo e competitividade. Não se trata de formar cidadãos que, conscientes de seu direito à renda, ao trabalho e ao emprego, sejam capazes de lutar pela inserção no mercado e pela transformação das relações que produzem uma sociedade desigual e um mercado excludente, mas sim de formar indivíduos passivos, que aceitem a realidade do mercado de trabalho como imutável e entendam a exclusão social e laboral como um fracasso pessoal, resultante de sua incapacidade individual de negociar as competências adquiridas nos processos educativos.

A empregabilidade passou, no início dos anos 90, a se constituir o eixo em torno do qual se articulam as políticas de educação profissional, na tentativa de minimizar os problemas sociais causados pelo desemprego. De fato, o quadro de desigualdade e acirramento da exclusão e da pobreza, com todas as possibilidades de ampliação de conflitos e de questionamento da legitimidade do Estado, faz com que a questão do emprego passe a atuar como núcleo central das políticas sociais da atualidade e marque as mudanças implementadas no âmbito das políticas públicas de educação profissional (PINHEIRO, 1999).

Na tentativa de equacionar os problemas relativos às mudanças no mundo do trabalho e minimizar os efeitos do desemprego, são desenvolvidos novos mecanismos compensatórios e construídos novos instrumentos, com destaque para o desenvolvimento de uma multiplicidade e variedade de políticas ativas voltadas para: a intermediação de mão-de-obra, o estabelecimento de subsídios para a contratação, o auxílio para estabelecimento por conta própria, entre outras políticas.

É possível afirmar que a intermediação da mão-de-obra e a educação profissional são os eixos centrais dessas novas estratégias. Nos países centrais os subsídios para criação de empregos de grupos mais vulneráveis ao desemprego, tais como: mulheres, jovens à busca do primeiro emprego e desempregados de longa duração, também têm sido bastante adotados. O desenvolvimento de programas de ajuda aos trabalhadores para que se organizem em cooperativas, em pequenas firmas ou em algum trabalho autônomo, geralmente associado ao apoio técnico e financeiro e à concessão de crédito, tem feito parte das políticas destinadas a equacionar a questão do emprego (AZEREDO, 1998).

Essas políticas mais ativas no âmbito do emprego, relativas à geração de renda e trabalho<sup>3</sup>, não são vistas apenas como uma ampliação dos sistemas de proteção social, mas como estratégias para o estímulo ao crescimento econômico (PAIVA, 1991).

Existe consenso entre os autores que analisam as políticas de qualificação profissional, tais como Kapstein (1996), Azeredo (1998) e Ramos (1997) em torno da concepção de que este tipo de política não tem capacidade, por si só, de elevar as oportunidades de emprego na economia. As vagas oferecidas são resultado de um processo que ocorre fora do mercado de trabalho. Assim, só um bom desempenho econômico é que assegura a eficácia das políticas de qualificação profissional. Ensino e treinamento, na medida em que equipam os trabalhadores com qualificações para o (re) ingresso no mercado ou para obter melhores perspectivas profissionais, só dão resultados quando a economia estiver produzindo empregos. Nesse sentido, todos os autores reforçam a idéia de que a educação profissional é determinada, e não determinante, da economia.

Discute-se ainda a incapacidade destas políticas reverterem o quadro do mercado de trabalho que exige para sua superação uma redefinição das atuais políticas macroeconômicas direcionada a “uma retomada do desenvolvimento econômico em padrões que permitam a inclusão social e a ampliação da demanda por mão-de-obra”. (AZEREDO, 1998, p. 41). Em segundo lugar aponta-se para a necessidade de existência de articulação entre o sistema de ensino formal e o sistema produtivo, vista como condição para, num contexto futuro de retomada do crescimento econômico, garantir a compatibilização entre as exigências da demanda e o perfil da oferta de mão-de-obra.

## **FINALIDADES DA EDUCAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO: AS ONGS NO RIO DE JANEIRO**

Em pesquisa qualitativa realizada com o objetivo de investigar a atuação das ONGs<sup>4</sup> participantes do *Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação para a Cidadania* da

<sup>3</sup> Os impactos efetivos dos programas de geração de renda têm sido bastante discutidos. As pesquisas de avaliação indicam: uma baixa cobertura dos desempregados (em torno de 3%), um pequeno efeito multiplicador, em termos de empregos gerados, e uma baixa taxa de sobrevivência desses pequenos negócios. Normalmente o público atingido por esses programas é composto por homens, com idade entre 30 a 35 anos, e as pesquisas revelam que existe maior probabilidade de sucesso e duração do investimento quanto mais elevada é a idade do trabalhador envolvido (AZEREDO, 1998).

<sup>4</sup> Para o trabalho de campo foram selecionadas, entre as 38 Instituições Executoras do Programa de Qualificação Profissional, seis ONGs que desenvolveram, no período 2001-2002, ações no Município do Rio de Janeiro. São elas: ANIMA Projetos Sociais; CEDAPS (Centro De Promoção Da Saúde); CESOP-

SETRAB-RJ, observou-se que a atuação das ONGs está focalizada nas populações carentes: jovens em situação de alto risco, portadores de deficiência, mulheres chefes de família, detentos e egressos do sistema penal, entre outros sujeitos excluídos do mercado de trabalho. De modo geral, é possível afirmar que a maior parte dos cursos de qualificação desenvolvidos volta-se para os serviços pessoais e domésticos, tais como: manicura; babá; básico de cabeleireiro; doces e salgados; corte e costura; cuidador de idosos; básico de costura industrial; conserto de aparelhos domésticos, entre outros. A oferta de cursos tem sido, portanto, direcionada para ocupações sem maiores exigências de escolaridade, vinculadas ao mercado informal desqualificado. Os cursos de qualificação oferecidos são de curta duração e voltam-se, em geral, diretamente para o mercado de trabalho demonstrando a pouca preocupação com o aumento da escolaridade e com a ampliação da cidadania.

No que diz respeito às finalidades da educação, constatou-se que a maioria das ONGs concebe a educação como um mecanismo fundamental para o ingresso dos indivíduos no mercado de trabalho. Embora não sejam desconsiderados as demais dimensões e objetivos educacionais, são enfatizadas as vantagens competitivas que os indivíduos, ao serem escolarizados, possam obter no mercado de trabalho.

A Ecos não só trabalha com formação profissional, como também com formação profissional de portadores de deficiência, [...] então, a gente se interessou por isso, porque a gente entende que a parte terminal de uma educação é quando a pessoa está inserida no mercado de trabalho, e sendo produtiva pra ela, pra família, pra comunidade em que ela vive né? (Coordenador da ECOS).

É possível afirmar então que, para as ONGs investigadas, a educação é vista como tendo uma função econômica nos moldes propostos pela neoteoria do Capital Humano. Compreende-se a educação como uma prática que qualifica para uma atuação competitiva na esfera econômica, sendo o mercado de trabalho o elemento tomado como referência para orientar as propostas educativas. A educação é concebida como tendo uma função econômica, preparando os indivíduos para o ingresso num mercado onde o desemprego, a informalidade e a precarização das relações de trabalho predominam.

Então, hoje nosso objetivo é qualificar o jovem, preparando para enfrentar mesmo o mercado de trabalho. Mas, o jovem mais preparado, mais cidadão, o jovem empreendedor, inovador e criativo: esse é o nosso objetivo hoje (Coordenador da ÂNIMA).

A ênfase nessa compreensão a respeito das finalidades da educação acaba por, em alguns casos, acarretar uma redução do próprio conceito de cidadania. Assim, na medida em que a educação passa a ser identificada principalmente à preparação para o mercado, é possível afirmar que, em alguns casos, ficam suprimidas da esfera educacional suas dimensões especificamente políticas. A reconceptualização da cidadania tem como contrapartida o submetimento das dimensões políticas da educação à esfera do mercado.

A gente trabalha muito a questão da cidadania, da auto-estima. E, uma coisa que a gente coloca sempre no nosso projeto, eu posso fazer um curso de jardinagem, mas eu posso não

---

CALS (Casa Alto Lapa Santa); ECOS (Espaço, Cidadania E Oportunidades Sociais); GRUDE (Grupo De Defesa Ecológica) e VIVA RIO. Foram levantadas fontes primárias e realizadas entrevistas semi-estruturadas com os coordenadores e supervisores dos Programas.

tá preparando um cara que vai ser só um excelente jardineiro, mas que ele seja um excelente cobrador, um excelente caixa, excelente qualquer coisa que ele queira. A frase que a gente costuma usar é que a gente busca preparar pra vida, né? Pra colocar o garoto na rua, no mercado de trabalho, [...] colocar no mercado de trabalho em qualquer área, mas que ele seja bom naquilo, que ele tenha responsabilidade no que tá fazendo, né? Que ele saiba dos direitos, dos deveres dele (Coordenador do GRUDE).

Apesar de estarem pautadas numa visão linear e superficial a respeito da atual situação do mercado de trabalho – entendido simplesmente como uma realidade marcada pela escassez de empregos e pela exclusão – a maioria das propostas educativas desenvolvidas pelas ONGs investigadas têm o mercado como foco. Estão voltadas para a possibilidade de inserção do trabalhador no mercado.

O objetivo central da educação profissional é o aumento da empregabilidade. A educação profissional tem por finalidade o aumento das chances de se manter em um mercado de trabalho em constante mutação. A noção de empregabilidade, portanto, especifica as finalidades os objetivos e confere uma finalidade às ações de educação profissional.

Existe, entretanto, uma distinção no modo como as ONGs compreendem essa inserção. Enquanto duas delas (ANIMA e CESOP) dirigem suas ações para a inserção no mercado formal, outras três (ECOS, CEDAPS e GRUDE) vêem a inserção no mercado de trabalho formal como ilusória, sendo a informalidade vista como a única alternativa realista que se apresenta para as camadas mais empobrecidas.

[...] Foi um sucesso! [...] A gente não mente: queremos empregar o máximo de pessoas possível, quando houver condição [...]. Claro que o ponto fundamental é a profissionalização, é a capacidade técnica, é torná-las cada vez mais habilitadas para exercerem sua função no mercado. Só que não adianta, é mentira dizer que todas as pessoas que entram numa sala de aula vão ser inseridas no mercado de trabalho [...] (Coordenador da ANIMA).

[...] é uma questão de mercado de trabalho, que é uma das questões mais graves que o país tem, são pessoas em estado de absoluta pobreza. [...] Tem uma parte da população desassistida, que não tem acesso aos recursos de educação, às benesses sociais, aos benefícios sociais. É aquela população que quando trabalha, não trabalha com carteira assinada, que trabalha no mercado informal. E havia a necessidade de qualificar essas pessoas para atingirem postos de trabalho legítimos, você não encontra dentro da favela, das comunidades, [...] de duzentas pessoas talvez uma tenha carteira assinada, ou já teve (Coordenador do CESOP).

Porque o trabalho com carteira assinada, ele vai acabar, ele não tem uma vida tão longa, pelo menos não pra toda a população, do jeito que as pessoas gostariam que fosse ou do jeito que era nas décadas passadas, em outras gerações. Então, na verdade, as pessoas estão muito trabalhando informalmente, e essa informalidade nos preocupa, o problema da informalidade é o futuro, não é o presente. No presente você pode ser autônomo, ganhar muito bem, você pode fazer seu horário, você pode ter diversas atividades, trabalhar para diversas firmas, ou instituições e se virar, e se dar bem (Coordenador da ECOS).

Entre as ONGs investigadas, duas delas privilegiam os processos de geração de renda, a implementação de propostas de auto-gestão, realizadas nas próprias comunidades. A qualificação do trabalhador é compreendida como uma dimensão mediadora das propostas mais amplas de desenvolvimento comunitário e a inserção no mercado é vista como dependente das ações locais de geração de renda.

As ONGs começaram também a participar desse processo de formação profissional, da qualificação profissional, com o intuito de propiciar, principalmente nas comunidades empobrecidas, [...] a possibilidade das pessoas se formarem e buscarem uma ocupação ou uma atividade que seja geradora de ocupação e renda. [...]. Todos os nossos projetos de

intervenção têm a liderança comunitária como parceira e co-responsável do projeto, co-gestora, para, justamente, exercitar a gestão de um projeto na comunidade, para que futuramente ele possa liderar o seu próprio projeto, gerir o seu próprio projeto comunitário. [...] a comunidade começa a se capacitar e isso leva à autonomia, à sustentabilidade social.[...]. Na realidade, é um programa de desenvolvimento local integrado e sustentável (Coordenador do CEDAPS).

[...] nosso trabalho tem essa vertente de cidadania, a gente trabalha com a necessidade de se auto-cooperativizar, ou de se reunir, de tentarem não só o emprego convencional [...] vertente que a gente já começou a pegar nesses últimos anos, com essa crise no país, de emprego (Coordenador do CESOP).

Uma terceira ONG acredita garantir a inserção no mercado pela criação de novas demandas, pela abertura de novas perspectivas de trabalho em função de inovações nos cursos oferecidos.

[...] acho que o mercado é muito vasto, muito grande, dá pra estar trabalhando muita coisa e principalmente estar buscando, criando novas oportunidades, por exemplo: é o trabalho de guia de ecoturismo [...] mas não são iguais, eles são orientadores de guia de turismo ecológico, tem toda uma legislação, curso da EMBRATUR. É um mercado de trabalho que não existe [...]. Então é tentar criar, não correr atrás dessas demandas recentes, mas tentar criar outras (Coordenador do GRUDE).

A noção de empregabilidade está, nesses últimos três casos, desatrelado do mercado formal. Pretende-se que os trabalhadores construam, de forma individual ou coletiva, uma estrutura de geração de renda que lhes garanta a sobrevivência.

Em um contexto de crise dos empregos formar um grande contingente de profissionais com a expectativa de inserção no mercado de trabalho formal é, no mínimo, uma proposta descolada da realidade. Mas tomar como finalidade da educação profissional uma empregabilidade despida até dessa promessa, uma empregabilidade entendida como possibilidade de geração de trabalho e renda, corresponde a uma visão talvez até mais mistificadora do que ter a possibilidade de inserção no mercado formal como horizonte da proposta educativa. O indivíduo fica responsável agora não mais por uma possível inserção no mercado, mas pela criação das condições dessa inserção. O indivíduo passa a ser responsabilizado pela criação de uma estrutura de renda que lhe assegure uma vida mais digna, por sua atuação no mercado como empreendedor: seja como autônomo, microempreendedor, ou como trabalhador cooperativado.

Nesses casos, os empregos, o mercado formal e com eles a empregabilidade (tomada em sentido estrito) é que saem do horizonte de possibilidades das finalidades da educação profissional. Entra em cena o empreendedorismo.

A presença do viés empreendedor nas propostas desenvolvidas pelas ONGs tem também seu fundamento na neoteoria do Capital Humano. A educação profissional passa a ser vista como uma oportunidade que se coloca para os indivíduos empreendedores. São eles responsáveis pelo seu destino profissional: se souberem aproveitar as chances de qualificação oferecidas e tiverem capacidade empreendedora para competir numa sociedade “moderna”, terão seu esforço e mérito individual recompensados financeiramente.

Todos os nossos cursos tinham um caráter empreendedor, até porque, o mercado de trabalho não está de portas abertas. Seja o curso de cuidador de idosos, seja o de agente de prevenção da DST/AIDS, todos tinham esse caráter, para que as pessoas pudessem gerar sua ocupação e sua renda. Por exemplo, nós fizemos um curso sobre Educação Infantil que

tinha várias vertentes, o aluno poderia trabalhar na creche, poderia ser uma babá especializada, uma recreadora infantil e poderia cuidar de crianças em qualquer ambiente, isso dava margem para ser uma empreendedora. Então, a pessoa terminava um curso e tinha um mercado específico para estimular esse senso empreendedor, começavam a fazer festas infantis na própria comunidade e isso gera renda. Os cursos sempre tinham esse caráter amplo, mas não direcionado especificamente para o mercado formal de trabalho (Coordenador do CEDAPS).

A última ONG não tem a empregabilidade como finalidade das ações desenvolvidas, pois não desenvolve programas de qualificação profissional, mas propostas direcionadas para a formação para a cidadania. Tem a atenção voltada para a dimensão política da educação e para o aumento da escolaridade dos trabalhadores, revelando uma concepção civil democrática de educação.<sup>5</sup>

O Serviço Civil não é um programa de Educação Profissional, ele é um programa de Educação Cidadã. A idéia não é qualificar o jovem para uma profissão, mas qualificar o jovem para que ele se apresente melhor para o mundo em geral, seja profissional, pessoal ou social. Esta é uma das propostas principais do Serviço Civil: trabalhar o jovem dentro de sua perspectiva, dentro do seu meio, dentro de sua comunidade, para que ele se torne um cidadão mais atuante e mais participativo [...]. O objetivo do Telecurso é formar e informar jovens. Formar na área pedagógica, que o aluno conclua o ensino fundamental. E o Telecurso tem um trabalho de cidadania em que recupera e levanta a auto-estima do aluno para que possa continuar seus estudos. E, a partir daí, nós objetivamos também a formação profissional, quando há verba no projeto, para que se incremente o curso profissionalizante dentro do Telecurso (Coordenador do VIVA RIO).

Mesmo essa ONG que não tem a empregabilidade como finalidade das ações educativas desenvolvidas, adota o mercado de trabalho como referencial das suas propostas. Assim, mesmo com a atenção voltada para a dimensão política da educação, os programas não perdem de vista a perspectiva profissional. Neles são inseridos alguns módulos de ensino – como informática e gestão de pequenos negócios -, destinados à preparação genérica do aluno para o mundo do trabalho:

[...] o Serviço Civil trabalha com a idéia de preparação para o mundo de trabalho, gestão de pequenos negócios e informática. São módulos que, na verdade, não preparam o jovem especificamente para ter uma função, um trabalho; mas, sim, para que ele se entenda como participando de um processo de empregabilidade. Ou seja: para que ele, também, através da prática dos direitos humanos e da sua cidadania, compreenda que o trabalho e a sua educação estão muito ligados a isso (Coordenador do VIVA RIO).

## CONCLUSÃO

Ao analisar as propostas de educação profissional implementadas pelas ONGs no Programa de Qualificação Profissional é necessário inicialmente compreender os limites da própria política pública de educação profissional, compreendida como uma política compensatória, assistencialista, que, no marco das políticas neoliberais, tem

<sup>5</sup> Esse conceito foi formulado por Singer (1996) ao analisar o debate educacional na atualidade. Para esse autor, esse debate está polarizado entre duas visões opostas em relação aos fins da educação e da maneira de atingi-los: a visão produtivista e a civil democrática. A primeira concebe a educação como um mecanismo fundamental para o ingresso dos indivíduos no mercado de trabalho. Sem descartar os demais propósitos educacionais, este enfoque dá maior ênfase às vantagens competitivas que os indivíduos escolarizados obtêm no mercado de trabalho. Já a visão civil democrática concebe a educação como um requisito fundamental ao processo de formação do cidadão, no âmbito de um Estado democrático, focalizando a educação das classes desprivilegiadas. Não separa a formação do cidadão da formação profissional na medida em que pretende habilitar o indivíduo para se inserir nas diferentes esferas da vida adulta: profissional, familiar, entre outras.

sido vista proposta como forma de minimizar os efeitos políticos da desigualdade e exclusão social.

Alguns autores, como Kuenzer (2005), têm mostrado como essa política vem articulada dialeticamente com os processos vividos no mercado de trabalho. Enquanto o mercado vem excluindo os trabalhadores dos empregos estáveis, do mercado formal, para incluí-los no trabalho precarizado, a política educacional vem incluindo os indivíduos em propostas de formação profissional aligeiradas que (por não viabilizarem a formação de identidades política e tecnicamente autônomas) acabam por legitimar a exclusão social.

Assim, no marco de uma política desse tipo, fica de certa forma inviável pensar na possibilidade de um trabalho de educação profissional diferenciado e fica mais fácil compreender as razões que explicam o fato de não se ter encontrado, entre as ONGs investigadas, as novas possibilidades, destacadas na literatura, de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público. As ONGs não são chamadas a participar de modo efetivo da formulação da política de educação profissional, nem há discussão ou controle público sobre as ações e serviços prestados por estas organizações, que atuam apenas no sentido de executar os serviços educacionais demandados pela SETRAB-RJ, sem contribuir para ampliar as discussões e a reflexão sobre os destinos e finalidades das Políticas de Educação Profissional.

O mercado de trabalho é o foco da atuação das ações de educação profissional implementadas pelas ONGs e sua finalidade central é a empregabilidade. Em relação a essa questão, é possível afirmar que seria difícil conceber propostas de educação profissional desvinculadas do mercado. Não tem sentido desenvolver a educação profissional sem considerar a atividade produtiva e o mercado de trabalho. Entretanto, uma coisa é se submeter às demandas e regras do mercado, e outra tomá-lo como referencial para a proposição de ações focadas na formação de cidadãos-trabalhadores, capazes (em função de sua ampla formação humana, cultural, científica e política) de responder e superar as demandas do capitalismo.

Para a maioria das ONGs investigadas, as leis do mercado são soberanas, cabendo aos trabalhadores a responsabilidade por suprir o espaço da geração de trabalho e renda. As ONGs submetem-se às regras do mercado, mesmo com elas não concordando. Elas não percebem que é possível intervir para transformar esse mercado excludente, através da proposição de políticas públicas articuladas, direcionadas para o crescimento econômico, para a criação de empregos e expansão do mercado. E também não percebem o papel legitimador que a política pública de educação profissional desempenha nessa exclusão.

Na medida em que formam indivíduos que aceitam a realidade do mercado de trabalho como imutável, as ONGs contribuem também para difundir uma ideologia de passividade, uma vez que as dificuldades de inserção no mercado são vividas como fracasso pessoal, resultante da incapacidade dos indivíduos de negociarem as competências adquiridas nos processos educativos. Não há compromisso com a formação de cidadãos conscientes de seu direito à renda, ao trabalho e ao emprego, que são capazes de lutar pela transformação das relações que produzem a exclusão.

A ênfase na empregabilidade associada à aceitação passiva da realidade excludente do mundo do trabalho transfere para a educação profissional um poder e um papel que ela de fato não possui: de superação das dificuldades das camadas populares no mundo do trabalho. Nessa perspectiva, ao assumirem a empregabilidade como finalidade das suas ações educativas, as ONGs convertem a educação profissional em um instrumento de mistificação, encobrendo o real desinteresse por parte do Estado no enfrentamento das questões sociais e econômicas mais amplas. Ao atuar como parceiras do Estado na auto-responsabilização dos setores mais carentes pelo desenvolvimento de respostas aos problemas de geração de trabalho e renda, as ONGs acabam, no limite, por legitimar a própria desresponsabilização do Estado neoliberal na intervenção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEREDO, B. **Políticas Públicas de Emprego**. A experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.
- DRAIBE, S. O redirecionamento das Políticas Sociais segundo a Perspectiva Neoliberal. In: MESSEMBERG GUIMARÃES et al. **As Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN. Super – DITEC, 1993.
- FIDALGO, F.; MACHADO, L.. **Dicionário de educação profissional**. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação./FE-UFGM, 2000.
- GENTILI, P. A **Falsificação do consenso**. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.
- GENTILI, P. A noção de empregabilidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A AVALIAÇÃO DO PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate, 1999, São Carlos. **Anais do Seminário**. São Paulo: UNITRABALHO, 1999, p 85-92.
- GENTILI, P. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELLICE, J. L. (orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2002, p 45-59.
- KAPSTEIN, E. B. **Os trabalhadores e a economia mundial**. Foreign Affairs São Paulo: ed. Brasileira, publicação da Gazeta Mercantil, 11/10/1996.
- KUENZER, A **Pedagogia do trabalho na acumulação flexível**: os processos de exclusão includente como uma forma de dualidade estrutural. Entrevista realizada por Neise Deluiz. Boletim Técnico do Senac. Rio de Janeiro, v 31, n 1, p.32-37, jan/abr, 2005.
- LAURELL, A. C. Avançando em direção do passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.
- LEITE, M. de P. **Qualificação, desemprego e empregabilidade**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, SP, v.11 ,n.1, p.64-49, 1997.
- MACHADO, L. Educação básica, empregabilidade e competência. **Trabalho & Educação**. Revista do NETE. N3, p.15-31, jan./jul., 1998.
- PAIVA, V. Educação e bem-estar social. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo, n. 39, ago., 1991.
- PINHEIRO, B. **Concepção e planejamento da política de educação profissional desenvolvida pelo município do Rio de Janeiro 1997-1998**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- RAMOS, C. A. **Notas sobre Políticas de Emprego**. Política Comparada, v. 1, n. 1, Brasília, 1997.
- SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, n.1, p.5-15, jan/fev/mar/abr, 1996.
- SOUZA, D.; SANTANA, M.A.; DELUIZ, N. **Trabalho e Educação: Centrais Sindicais e Reestruturação Produtiva no Brasil**. Rio de Janeiro: Quartet, 1999, p.48-49.

Artigo recebido em março de 2006 e aprovado pelo Conselho Editorial em maio de 2006.