UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

DOUTORADO EM ECONOMIA APLICADA

MARIA VIRGINIA MOREIRA GUILHON

AVALIAÇÃO DO PLANFOR ENTRE A ADESÃO DE SUJEITOS SOCIAIS E A ACOMODAÇÃO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA: uma trajetória em direção à tecnificação

Campinas
2005

MARIA VIRGINIA MOREIRA GUILHON

AVALIAÇÃO DO PLANFOR ENTRE A ADESÃO DE SUJEITOS SOCIAIS E A ACOMODAÇÃO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA: uma trajetória em direção à tecnificação

Tese apresentada ao Instituto de Economia/UNICAMP como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni

Campinas
2005

MARIA VIRGINIA MOREIRA GUILHON

AVALIAÇÃO DO PLANFOR ENTRE A ADESÃO DE SUJEITOS SOCIAIS E A ACOMODAÇÃO DE INTERESSES EM TORNO DA POLÍTICA: uma trajetória em direção à tecnificação

Tese apresentada ao Instituto de Economia/UNICAMP como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia Aplicada.

Aprovada em ___ /___ / ___

BANCA EXAMINADORA:

_____
Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni (Presidente)

_____
Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tapia

_____
Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni

_____
Profª. Drª. Maria Carmelita Yasbek

_____
Profª. Drª. Maria Ozanira da Silva e Silva.

À memória de minha mãe, que me deixou como herança a alegria e o desejo de saber.

À Ana Beatriz, neta de nascimento inesperado, para quem desejo deixar como herança aquela que minha mãe me deixou.

À Afonso, sempre, com quem recomeçaria mil vezes.

AGRADECIMENTOS

Ao terminar um trabalho, é comum analisar-se que dívidas foram contraídas ao longo do seu processo de construção. Não farei diferente. Sei que tais dívidas jamais serão pagas, mas desejo anunciá-las. Assim, refiro-me especialmente a algumas pessoas:

- meu marido. Seu apoio e solidariedade foram decisivos para eu que tivesse a tranqüilidade emocional e o clima intelectual necessários para cumprir as exigências acadêmicas do Doutorado, sem nenhum problema do cotidiano doméstico de uma casa (e de filhos) que ele não estava acostumado a "administrar".

- meus filhos que ficaram em São Luís. Sei o quanto foi difícil para eles lidar com minha ausência, mas sei também que esta foi compensada pelo aprendizado gratificante da convivência mais aproximada com o pai.

- Matheus, neto muito amado. Sua presença carinhosa no último semestre do curso trouxe um pouquinho da vida da nossa família para Campinas.

- minha mãe, para quem minha falta veio, exatamente, no momento em que ela mais ansiava por ser cuidada por mim.

- Eunice. Com ela dividi alegrias, tristezas, preocupações e muitas outras emoções durante os dois anos em que moramos em Campinas e cuja convivência tem me feito aprender muitas coisas sobre a amizade.

- os jovens com que convivi estreitamente em Campinas – os filhos de Eunice e a minha filha Letícia. Eles deram ao ambiente de estudo um ar mais descontraído, servindo para tornar mais leve o Doutorado.

- prof. Geraldo di Giovanni. Sem seu incentivo pessoal, sem sua confiança em meu potencial e sem o seu apoio (este nunca negado) talvez não tivesse chegado ao fim dessa jornada.

- meus colegas da UNICAMP. A convivência com eles serviu para me enriquecer mais como ser humano. A dívida foi maior com Sandra, Regina e Rodrigo, os quais foram um pouco a minha segunda família em Campinas.

- a equipe do Projeto de Avaliação Externa dos PEQ's-MA, por ter compartilhado com ela uma longa experiência de forma fraterna e bem-humorada. Alberto, Salviana, Valéria, além de Eunice não são só companheiros de trabalho: são amigos dos quais muito me honro.

- profª. Ozanira. Não poderia deixar de mencionar a dívida antiga que tenho com ela, cujo incentivo constante, baseado no respeito e no companheirismo, tem contribuído imensamente para meu crescimento acadêmico.

- profª. Carmelita Yazbek e prof. Marcelo Proni. Suas observações foram essenciais para a revisão de pontos fundamentais desta tese.

- prof. Jorge Tapia. Para mim, competência acadêmica e receptividade marcaram sua presença como coordenador do curso.

- professores do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão os quais, apesar da crise pela qual passa a Universidade Brasileira, têm conseguido manter uma política de capacitação docente que me permitiu cursar o Doutorado.

- todos aqueles que foram meus professores no Doutorado. Com estes adquiri uma grande dívida de saber.

- Alberto e Cida, Paulina e Licério, cujo comportamento profissional tão acolhedor também faz a UNICAMP ser o que é.

“Quem quer que jamais se tenha debruçado sobre um problema ‘teórico’ sabe que não existem ‘questões em si’. O que existe são problemas que, de uma forma ou de outra, dizem respeito ao investigador, fazem parte de suas inquietações e proporcionam um certo prazer ao serem abordados”.

Renato Mezan, em “Freud, o Pensador da Cultura”

RESUMO

Estudo sobre o processo de tecnificação da avaliação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, desenvolvido de 1995 a 2002, como ação prioritária do governo de Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, trata-se da reforma de Estado na dinâmica de reestruturação capitalista. Aborda-se, após, o modelo "pós-burocrático" de administração pública, mostrando-se como a avaliação de Políticas Públicas é necessária nesse contexto, apresentando-se sua função e sua lógica. Analisa-se o processo de articulação de interesses de trabalhadores, de empresários e do Estado, especificamente o Ministério do Trabalho, em torno da necessidade de formulação de uma Política de Qualificação Profissional. Mostra-se a trajetória da avaliação do Plano em direção à tecnificação como decorrente da acomodação dos interesses dos sujeitos participantes do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador, principal instância de decisão quanto às iniciativas públicas ligadas a questão do trabalho. Em seguida, procede-se a uma reflexão sobre a própria arquitetura da avaliação, destacando os principais elementos que mostram essa tomada de direção da avaliação. Por fim, conclui-se com uma reflexão sobre o significado desse processo.

Palavras-chave: Avaliação. Brasil. Políticas de Trabalho. PLANFOR. Qualificação profissional. Reestruturação Produtiva. Reforma do Estado.

RÉSUMÉ

Étude sur le processus de technification de l'évaluation du “Plan National de Qualification du Travailleur”, mis en exécution de 1995 le 2002, comme une action prioritaire du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Premièrement, on abord la réforme d'État dans la dynamique actuelle de la restructuration capitaliste. Ensuite, on commente le modèle “postbureaucratique” de l'administration publique, indiquant porquoi l'évaluation de la politique publique est nécessaire dans ce contexte, présentant sa fonction et sa logique. On analyse le processus d’articulation d'intérêts des ouvriers, des entrepreneurs et de l'État, spécifiquement le Ministère du Travail, autour de la nécessité de formulation d’une politique de qualification professionnelle. On trace la trajectoire de l'évaluation du Plan vers la technification comme resultat de la conciliation d'intérêts des participants du “Conseil Délibératif des Fonds d’Appui au Travailleur”, qui est la principale instance de décision par rapport aux iniciatives publiques concernant à la question du travail. Après, on fait une réflexion sur l'architecture de l'évaluation, détachant les éléments principaux qui montrent cette prise de direction de l'évaluation. Enfin, on conclut avec une réflexion sur la signification de ce processus.

Mot-clef: Évaluation. Brésil. Politiques du Travail. PLANFOR. Qualification professionnelle. Restructuration Capitaliste. La réforme de l'état.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

p.

Tabela 1 – Taxas de desemprego total – Regiões Metropolitanas 1989-1999..... 25

Tabela 2 – Estimativas de desempregados – Regiões Metropolitanas 1989-1999..... 25

Tabela 3 – Duração média de procura de trabalho e proporção de desempregados com mias de um ano de duração de procura – Regiões Metropolitanas 1989-1999..... 26

Tabela 4 – Entidades executoras do PLANFOR segundo sua participação no total de treinandos e investimentos – 1989-2000..... 203

Gráfico 1 – Evolução das taxas de desemprego – Regiões Metropolitanas 1989-1999..... 27

Quadro 1 – Instituições Resultantes da Reforma do Estado..... 101

Quadro 2 – Dimensão: eficácia da qualificação..... 222

Quadro 3 – Dimensão: efetividade social..... 226

Quadro 4 – Dimensão: eficiência na focalização da demanda de mercado..... 232

Quadro 5 – Dimensão: eficiência na focalização da demanda social..... 239

Quadro 6 – Dimensão: eficiência dos cursos/programas/projetos..... 242

Quadro 7 – Dimensão: eficiência dos executores..... 243

Quadro 8 – Dimensão: eficiência na otimização dos investimentos..... 254

Quadro 9 – Dimensão: eficiência na gestão do PEQ..... 256

Quadro 10 – Eficiência do PEQ/PARC – ponderação das dimensões/critérios/indicadores..... 262

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL – Comissão para a América Latina e o Caribe

CCQ – Círculo de Controle de Qualidade

CET – Conselho Estadual do Trabalho

CFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CIB – Confederação Industrial do Brasil

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMT – Conselho Municipal do Trabalho

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômico

EAF – Escola Agrotécnica Federal

ETF – Escola Técnica Federal

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FS – Força Sindical

GAEPP – Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza das Políticas Direcionadas à Pobreza

IEL – Instituto Euvaldo Lodi

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MPAS – Ministério da Previdência d Assistência Social

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

PARC – Parceria (nacional e regional)

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEA – População Economicamente Ativa

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PEQ – Plano Estadual de Qualificação

PIS – Programa de Integração Social

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PNEP – Política Nacional de Educação Profissional

PNUD – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda

PREALC – Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

SAIN – Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEFOR – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SIGAE – Sistema de Gestão das Ações de Emprego

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social do Transporte

SINDUSCON – Sindicato da Indústria de Construção Civil

SINE – Sistema Nacional de Emprego

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIEMP – Fórum Permanente da Relações Universidade-Empresa

UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho

SUMÁRIO

p.

1 INTRODUÇÃO..... 23

PARTE I – REFORMA DO ESTADO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... 53

Capítulo 1 – Reforma do Estado na dinâmica de reestruturação capitalista – governança e governabilidade como requisitos..... 53

1.1 Crise do capital e mutação do Estado – dois fenômenos inter-relacionados..... 53

1.2 A capacidade governativa: a governabilidade e a governança em questão..... 66

Capítulo 2 – Avaliação de Políticas Públicas no contexto da nova governança..... 89

2.1 Um modelo pós-burocrático de administração pública: condição da nova governança..... 89

2.2 Controle Social e Accountability: avaliação como instrumento necessário..... 112

PARTE II – INTERESSES EM ARTICULAÇÃO E SUJEITOS SOCIAIS EM MOVIMENTO – A FORMAÇÃO DE UMA REDE NO CAMPO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL..... 129

Capítulo 3 – O "moderno príncipe industrial": a educação como panacéia..... 129

3.1 A educação profissional na aventura industrialista..... 129

3.2 A educação profissional para uma economia competitiva..... 141

Capítulo 4 – O Estado frente ao desemprego: a educação profissional como estratégia privilegiada..... 155

4.1 O novo protagonismo do Ministério do Trabalho na educação profissional: entre a promoção da competitividade e o controle da exclusão social..... 155

4.2 O MEC e a reforma do ensino médio e profissional dos anos 1990: entre a universalização do ensino e a redução de custos..... 169

Capítulo 5 – Os sindicatos como protagonistas: a educação profissional no enfrentamento ao desemprego..... 177

5.1 O diagnóstico sobre o desemprego e a necessidade de qualificação..... 177

5.2 A qualificação do trabalhador: uma alternativa de escape da exclusão do trabalho..... 184

PARTE III – AVALIAÇÃO DO PLANFOR: entre interesses e sujeitos sociais..... 195

Capítulo 6 – A trajetória da avaliação nacional em direção à tecnificação..... 195

Capítulo 7 – A lógica de avaliação do PLANFOR..... 211

7.1 A empregabilidade como referência..... 211

7.2 A arquitetura da avaliação: dimensões, critérios, variáveis e indicadores..... 224

CONCLUSÃO..... 265

REFERÊNCIAS..... 275

INTRODUÇÃO

A década de 90 no século XX se constituiu num marco que mudou a trajetória da situação do trabalho no Brasil, com importantes evidências de regressão nos seus principais indicadores.

Nessa década deu-se uma ruptura definitiva com o modelo de industrialização até então adotado, pautado na substituição de importações, registrando-se processos de reestruturação produtiva desencadeados por medidas de política econômica iniciadas no governo Collor.

Com efeito, o plano de estabilização econômica implementado, baseado em uma política monetária contracionista (caracterizada pelo controle da base monetária e pela manutenção da taxa de juros real), contribuiu decisivamente para o agravamento da crise econômica manifesta desde a década anterior e, consequentemente, para a retração do mercado interno.

Ao lado disso, a brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior, ao expor a indústria brasileira a uma crescente concorrência internacional, obrigou as empresas a promoverem ajustes em suas estruturas produtivas e nas suas estratégias de racionalização de custos, com consideráveis conseqüências sobre o trabalho – precarização e maior heterogeneidade nas forma de inserção e remuneração da mão-de-obra, além de elevação do desemprego.

Por outro lado, a política de controle da inflação consubstanciada no Plano Real, levada a cabo por Fernando Henrique Cardoso por meio da sobrevalorização da taxa de câmbio[1] e

[1] Essa sobrevalorização da taxa de câmbio chegou a alcançar a paridade do real em relação ao dólar.

da manutenção de uma taxa de juros elevada, aprofundou o processo de abertura comercial e financeira. Tal política, além disso, deteriorou os saldos da balança comercial e das transações correntes do balanço de pagamentos, além de favorecer uma permanente dependência da economia relativamente aos fluxos de capital especulativo para assegurar os níveis necessários de reservas de moeda estrangeira. Essa política econômica significou o privilegiamento da especulação financeira às expensas do investimento produtivo, o que comprometeu o potencial da produção e do emprego. Isto porque "a necessidade de atrair fluxos contínuos de capital externo impôs a elevação da taxa de juros a níveis que desestimularam o investimento e o consumo" (LIMA, 2004, p. 106). Por outro lado,

> ao reduzir abruptamente os preços das importações em relação aos das exportações, o modelo de estabilização sustentado na âncora cambial destruiu capacidades produtivas locais, contribuindo para a desnacionalização de importantes ramos industriais e impedindo que se consolidasse um padrão de acumulação baseado nas exportações de produtos manufaturados. (LIMA, 2004, p. 107).

O agravamento do déficit público e a elevação das despesas governamentais com juros e rolagem da dívida, como contrapartida do desajuste crescente das contas externas, limitaram a capacidade do governo de ampliar e até mesmo de manter seus gastos na área da infra-estrutura e, sobretudo, no campo social.

Estas transformações experimentadas pela realidade brasileira nos anos 1990 em decorrência do ajuste estrutural empreendido rebateram negativamente sobre o mercado e as relações de trabalho.

De fato, dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para essa década mostram uma tendência de aumento quase constante do fenômeno do desemprego em todas as regiões metropolitanas as quais sofreram os maiores impactos das transformações econômicas em curso. Veja-se então:

Tabela 1 – Taxas de desemprego total – Regiões Metropolitanas 1989-1999

(em %)

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								12,7	13,4	15,9	17,9
Distrito Federal				15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6
Porto Alegre					12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0
Recife										21,6	22,1
Salvador									21,6	24,9	27,7
São Paulo	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3

Fonte: Convênio DIESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE

Em termos absolutos, ocorreu um aumento expressivo do contingente de desempregados. Somente na região metropolitana de São Paulo esse contingente passou de 614.000 em 1989 para 1.715.000 de desempregados em 1999, como se pode visualizar em seguida:

Tabela 2 – Estimativas de desempregados – Regiões Metropolitanas 1989-1999

(em 1.000 pessoas)

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								222	245	297	342
Distrito Federal				116	115	112	124	137	153	167	189
Porto Alegre					174	159	155	191	197	246	309
Recife										303	321
Salvador									290	344	394
São Paulo	614	738	879	1.175	1.156	1.133	1.085	1.277	1.375	1.585	1715

Fonte: Convênio DIESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE

O incremento do desemprego foi agravado pelo aumento simultâneo na duração média de procura de trabalho pelos desempregados, conforme pode se ver na tabela 3:

Tabela 3 – Duração média de procura de trabalho e proporção dos desempregados com mais de um ano de duração de procura de trabalho – Regiões Metropolitanas 1989-1999

Regiões Metropolitanas	Duração de procura de trabalho		
	Anos	Duração média (em meses)	% de desempregados com mais de 1 ano de procura
Belo Horizonte	96	7	12,0
	98	9	15,2
	99	11	21,0
Distrito Federal	92	8	14,2
	98	13	24,1
	99	15	31,6
Porto Alegre	93	6	7,9
	98	13	18,0
	99	11	21,6
Salvador	97	8	14,7
	98	10	19,5
	99	12	26,5
São Paulo	89	4	2,9
	98	8	14,1
	99	10	21,8

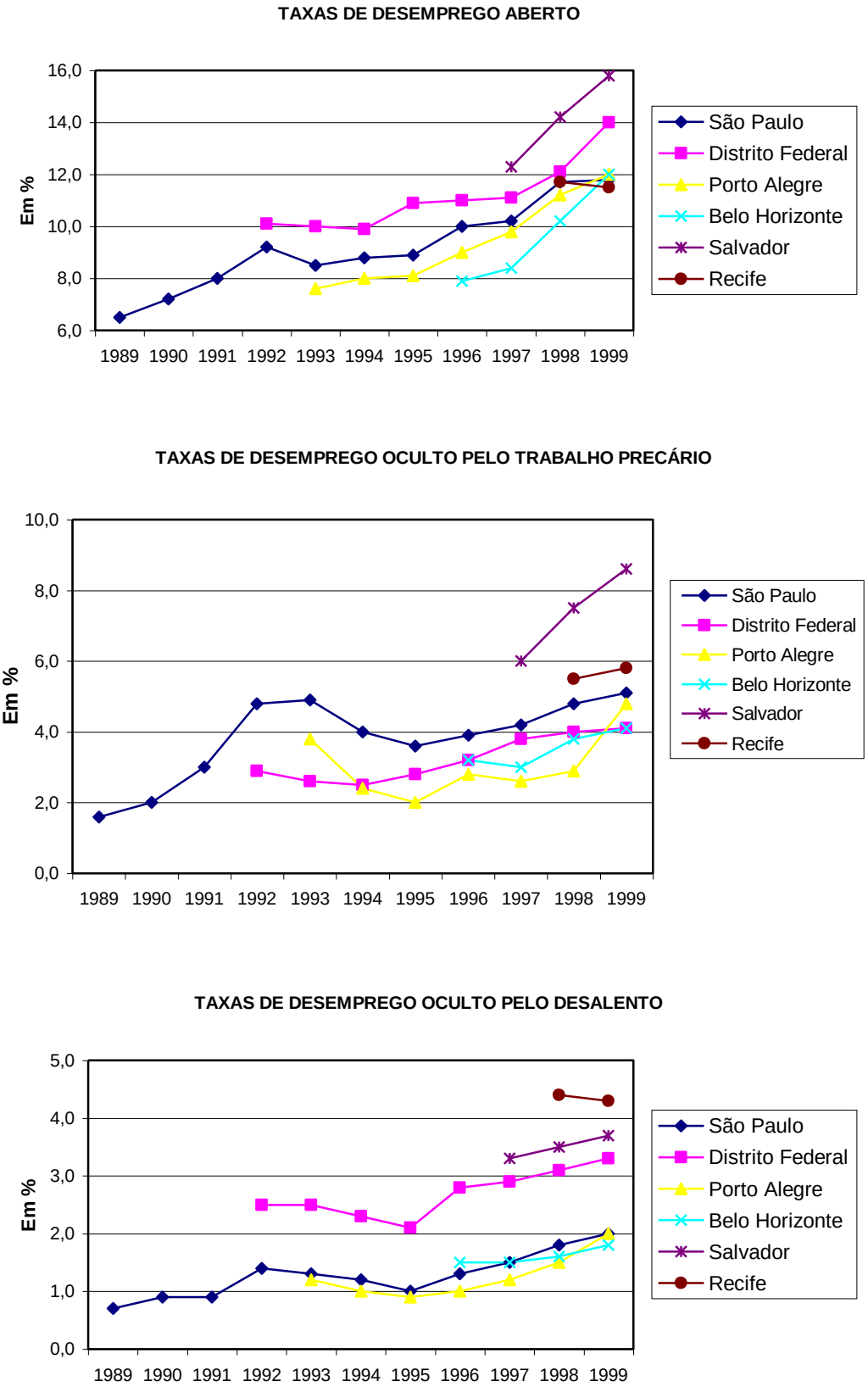
Fonte: Convênio DIESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE
Obs.: Dados não disponíveis para a Região Metropolitana de Recife

Por outro lado, a taxa de desemprego foi maior entre os trabalhadores jovens e entre os de menor nível de instrução. Simultaneamente, aumentou a taxa de desemprego dos trabalhadores na idade mais produtiva (25 a 39 anos), da parcela com 40 anos e mais e dos trabalhadores com maior escolaridade (ensino médio completo ou ensino superior).[2]

Convém dizer que o incremento do desemprego ocorreu em seus três componentes: desemprego aberto, oculto pelo trabalho precário e também pelo desalento tal como mostrado no gráfico 1 a seguir:

[2] Ter havido incremento do desemprego na população mais escolarizada minimiza o argumento segundo o qual o aumento do nível educacional, tanto pessoal quanto social, reduziria esse fenômeno.

Gráfico 1 – Evolução das taxas de desemprego – Regiões Metropolitanas



Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
Elaboração: DIEESE

Ao mesmo tempo em que cresceu o desemprego, fragilizou-se a estrutura ocupacional, fragilização essa

> relacionada com a queda na capacidade de geração de emprego pelo setor industrial, com o respectivo aumento da participação do setor de serviços e aumento das relações de trabalho à margem da relação trabalhista, além da crescente importância dos trabalhos autônomos e em serviços domésticos, como alternativas ao desemprego. (DIEESE, 2001, p. 61).

Em paralelo, cresceram as formas flexíveis de contratação. A contratação do trabalhador diretamente pela empresa como assalariado sem carteira de trabalho assinada elevou-se significativamente nas regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal.

Nesse período, aumentou também o assalariamento indireto em razão da terceirização de serviços em todas as regiões metropolitanas, excetuando-se apenas a de Recife. Por outro lado, a contratação do trabalhador por conta própria ou autônomo, além de continuar crescendo, apresentava maior peso do que a contratação via terceirização de serviços na maioria das regiões metropolitanas. Em São Paulo, por exemplo, essa forma de contratação atingiu, em 1999, 9,5% dos postos de trabalho, o que representava o dobro do percentual obtido pela terceirização de serviços.

As contratações flexíveis tenderam a se dar no contexto de precárias relações de trabalho as quais, no caso do assalariamento sem carteira, colocam o trabalhador à margem das garantias legais mínimas definidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A contratação por conta própria situa o empregado à margem dos benefícios associados ao assalariamento e, consequentemente, transferem para ele os custos e riscos próprios de uma empresa a qual tem usado tais estratégias para reduzir seu contingente de assalariados diretos.

Por não se constituírem em situações novas na realidade brasileira, tais formas de contratação não significaram um movimento de modernização do mercado de trabalho, mas sua maior precarização.

Nesse contexto, ocorreu uma diminuição do peso do trabalho assalariado, considerando-se o conjunto dos postos de trabalho gerados, concomitantemente ao aumento das formas alternativas a esse tipo de inserção (trabalho autônomo, emprego doméstico e familiar).

Dessa forma, o crescimento das oportunidades de ocupação se deu através de relações de trabalho mais flexíveis, com vínculos mais precários que colocaram o trabalhador em situação de maior vulnerabilidade.

Nesse quadro é que surgiu o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) como um dos eixos constitutivos das políticas de "mercado de trabalho" refletindo uma tendência de âmbito internacional de privilegiamento da educação profissional como estratégia de combate ao desemprego.

Pelo montante de recursos e de trabalhadores nele envolvido, pelo volume de ações implementadas, pelas inovações introduzidas na sua concepção, pela amplitude da rede de educação profissional mobilizada, dentre outros aspectos, esse Plano se destacou como um programa prioritário do governo Fernando Henrique Cardoso, tendo sido implementado no Brasil de 1995 a 2002.

Ainda que seja fundamental o estudo específico desse Plano, a presente tese não se deteve propriamente sobre ele, mas buscou fazer uma reconstituição do seu processo de avaliação. A motivação para analisar os fatores determinantes, a trajetória, bem como a arquitetura metodológica da proposta avaliativa do PLANFOR decorreu de vivência que se adquiriu ao longo de sete anos de participação no projeto da avaliação externa do Plano de Qualificação Profissional do Maranhão (PEQ-MA).[3] Os **Planos Estaduais de Qualificação**

[3] Essa participação se deu no contexto do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do

Profissional (PEQ's) se constituíram, ao lado das **Parcerias Nacionais e Regionais,** numa das estratégias de gestão do PLANFOR, fundada nas premissas da descentralização, participação, integração e parceria entre Estado e sociedade civil.

O PLANFOR objetivava, em última instância, melhorar as condições de acesso e permanência do trabalhador no mercado de trabalho, em articulação com outras iniciativas governamentais, desenvolvendo, para tanto, ações de qualificação e requalificação profissional.

Nessa direção, ele se propunha, a ampliar, gradativamente, a oferta de Educação Profissional do país mediante a mobilização e articulação da rede institucional existente, de forma a construir a capacidade e a competência necessárias para atingir a meta de qualificar/requalificar, anualmente, em torno de 20% da População Economicamente Ativa (PEA), maior de 14 anos.

No que diz respeito ao público-alvo do PLANFOR, este se constituía de pessoas consideradas mais vulneráveis, tanto econômica e socialmente quanto por sua situação no mercado de trabalho, tendo, portanto, poucas oportunidades de acesso a programas de qualificação profissional. Nas próprias palavras contidas nos seus documentos oficiais: "vulnerabilidade quer dizer dificuldade de acesso ao trabalho e a outras alternativas de qualificação profissional, por razões de pobreza, baixa escolaridade e outros fatores de discriminação e seletividade no mercado." (MTE, 2001, p.10).

Oficialmente, a concepção de Educação Profissional que fundamentou o Plano era aquela que possibilita ao trabalhador a capacidade de aprendizagem contínua e que incorpora os princípios da polivalência e da multifuncionalidade, em conformidade com as exigências do

---

Maranhão. Inicialmente, o engajamento se deu na coordenação das atividades avaliativas (1996 a 1999) e, posteriormente, de 2000 a 2002, como membro pesquisador.

paradigma produtivo e tecnológico em consolidação na atualidade[4]. Os conteúdos das ações de qualificação incluíam, assim, conhecimentos em **habilidades básicas** – como saber ler, interpretar, calcular e raciocinar – em **habilidades específicas** – que incorporam atitudes e conhecimentos técnicos das diferentes ocupações e profissões – e em **habilidades de gestão** – relacionadas às competências de autogestão, de empreendimentos e de organização associativa.

Além disso, o PLANFOR pretendeu incorporar outros aspectos considerados inovadores no campo da educação profissional, que diziam respeito à articulação da qualificação profissional com os demais segmentos da política de trabalho e renda, com outros programas afins e com as políticas de desenvolvimento, precisão do foco das ações de qualificação no mercado de trabalho, numa visão de médio e longo prazos, considerando o perfil das clientelas beneficiadas, além de articulação, numa perspectiva de complementaridade, entre Educação Básica e Educação Profissional.

A par de pretender colocar aspectos inovadores no campo da educação profissional, o PLANFOR representou ainda uma experiência inédita no Brasil ao incorporar, desde sua formulação e com recursos garantidos, um amplo processo avaliativo constituído de quatro níveis distintos, a saber: avaliação interna nacional, a cargo do próprio Ministério do Trabalho; avaliação externa nacional que, a princípio, ficou sob a responsabilidade da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO) e, posteriormente, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ficando ao final ao encargo de uma Comissão Nacional; avaliações internas estaduais, realizadas pelas Secretarias de Trabalho;

[4] Como se verá na última parte desta tese, os formuladores do Plano entendiam que os princípios da polivalência e da multifuncionalidade estariam orientando a organização do processo produtivo e de trabalho de todos os setores da economia, mesmo os tradicionais, o que justificaria a concepção de educação profissional adotada.

avaliações externas estaduais, executadas, de preferência, pelas Universidades Federais de cada Estado[5].

Avaliação era entendida, nesse contexto, enquanto um trabalho de análise sistemática da Política capaz de fornecer subsídios para a correção de possíveis desvios no decorrer do processo de implementação e de indicar se e em que medida as mudanças pretendidas ocorreram. No caso, tratava-se da melhoria das condições de empregabilidade do trabalhador, ou seja, o aumento das chances de ter acesso e de permanecer no mercado de trabalho.[6]

A estratégia definida pelo Ministério do Trabalho, quanto às avaliações externas, consistiu no estabelecimento de um processo descentralizado, por meio do qual pudessem ser desenvolvidas pesquisas de avaliação dos PEQ's, contratadas pelas Secretarias Estaduais, a partir de que fosse procedida uma avaliação do PLANFOR enquanto Política Pública. A perspectiva adotada destinava-se a construir uma metodologia de avaliação externa nacional a partir do debate e da articulação das experiências estaduais de avaliação de forma a dispor, simultaneamente, de instrumentos para o planejamento local/regional e de ferramenta para a tomada de decisões estratégicas, em âmbito nacional.

Embora partissem de pressupostos gerais, as avaliações dos PEQ's expressaram a grande heterogeneidade regional e setorial da realidade econômica brasileira, o que dificultava uma avaliação das ações empreendidas, em seu conjunto, a partir de experiências de avaliação de cunho estadual. Expressaram também as próprias diferenças entre avaliações, diferenças essas referidas não só ao conteúdo avaliado, mas também ao acúmulo teórico e à experiência das equipes envolvidas. Tais fatores deram caráter diferenciado a cada avaliação estadual no que diz

[5]Além destas, uma avaliação pensada na ótica dos empresários foi realizada pelo Instituto UNIEMP, que é parte da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1998-1999.

[6] Ainda que tenha perdido força enquanto eixo mobilizador do PLANFOR e que seu conteúdo tenha sofrido deslocamentos, a empregabilidade foi mantida como conceito importante até o final do Plano.

respeito ao foco da avaliação, à sua abrangência e profundidade, assim como aos seus procedimentos. Em razão desse fato, foram empreendidos esforços de unificação da metodologia em âmbito nacional no intuito de favorecer a apreensão da Política como um todo coerente e compreensível, o que não era possível simplesmente pela "soma" das avaliações estaduais.

A participação na avaliação estadual durante esse período permitiu que se observasse a ocorrência de um processo paulatino de tecnificação da proposta avaliativa de âmbito nacional. Este se expressou na predominância de critérios de eficiência econômica e na apresentação de relatórios cada vez mais padronizados e burocratizados que deixavam ao largo análises críticas acerca das concepções de cunho econômico-financeiro que têm orientado o gasto público. Além do mais, reflexões sobre os princípios de funcionamento da instância estatal e até mesmo acerca das noções de eficiência, de eficácia e de efetividade social enquanto critérios que orientam as Políticas Públicas na atualidade foram ficando progressivamente secundarizadas no contexto da avaliação.

Entendeu-se que a explicação desse processo não deveria ser buscada simplesmente na preocupação excessiva dos gestores/avaliadores com os procedimentos técnicos e a definição de instrumentos capazes de apreender dados de natureza essencialmente quantitativa. Isto porque, sendo uma Política Pública a expressão de uma determinada articulação de interesses, sua avaliação, enquanto parte de seu processo,

> não se constitui um exercício formal desinteressado, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções da realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo [...] (MELO, 1998, p. 11).

Nesse sentido, não se procedeu a uma análise que considerasse unicamente a dimensão técnica dessa experiência, já que não existe processo avaliativo apenas instrumental ou que seja neutro, que possa ser percorrido em um caminho único, cujos resultados seriam

inquestionáveis porque baseados em métodos quantificáveis e passíveis de exposição em linguagem matemática. Por isso, não se partiu de um modelo ideal do qual a avaliação do PLANFOR se aproximaria ou se afastaria, numa perspectiva de busca de seus erros e acertos.

Optou-se, portanto, por considerar as questões de ordem técnica como determinadas por fatores de natureza política, que não restringiram, ou ao contrário, determinaram, não só a natureza e função da avaliação, como também a própria lógica diretora das diferentes etapas de construção e aperfeiçoamento dos instrumentos metodológicos utilizados e dos resultados alcançados.

Em primeiro lugar, a avaliação de Políticas Públicas, que nunca se constituiu numa tradição sistemática no Brasil, ainda quando não seja uma prática recente, ganhou um grande impulso a partir dos anos de 1990 no bojo das medidas de reforma do Estado, exigidas pela crise que atingiu o país a partir da década anterior.

A referida crise foi o resultado da conjugação de fatores exógenos e endógenos. Quanto aos fatores exógenos, estes decorreram das altas taxas de juros internacionais estabelecidas em seguida aos choques do petróleo, do redirecionamento dos fluxos de investimento e de financiamento e da forte expansão do capital financeiro, cuja circulação escapa ao controle das autoridades monetárias nacionais. Tais fatores provocaram internamente desequilíbrio fiscal e desordem das contas públicas, além de baixo investimento e perda de autonomia do Estado na condução das políticas social e econômica desde que estas passaram a ser condicionadas pelos movimentos do capital financeiro especulativo. Nesse quadro, a reforma do Estado brasileiro se explica no contexto do movimento de ajuste global do capital para enfrentar a crise do padrão de desenvolvimento capitalista estabelecido no pós II Guerra, manifesta a partir dos anos 70 do século XX.

Aos condicionantes de ordem externa se sobrepuseram fatores relacionados ao esgotamento do modelo de desenvolvimento até então vigente, calcado numa industrialização substitutiva de importações e caracterizado por alto grau de internacionalização e de dependência externa quanto ao seu financiamento, além de ter como seu principal indutor o Estado. Este, por seu lado, exerceu esse papel tendo como eixo ideológico a idéia de construção de um projeto nacional implementado numa dinâmica de centralização autoritária, mas permeável à influência de grupos sociais organizados que disputavam espaços de poder dentro e pelo aparelho de Estado. Nessa estrutura de dominação, o Estado se viu "forçado" a adotar uma estratégia cada vez mais intervencionista, produzindo recorrentes instabilidades financeiras que alcançaram seus limites quando ficou evidente a perda de eficácia dessa postura.

As modificações ocorridas no plano internacional, ao incidirem sobre essa situação, promoveram a crise do modelo de desenvolvimento adotado com o concomitante desgaste da ordem político-institucional que o sustentava. Tal ordem foi ainda abalada pelo processo de democratização da sociedade, exigindo do Estado adequação frente às novas formas políticas de representação de interesses.

Esse cenário, no qual se sobredeterminaram as crises externa e interna, impôs a reforma do Estado brasileiro, ocorrida, além disso, num contexto de "pressões políticas dos países industrializados e dos organismos internacionais para crescente homogeneização das políticas econômicas e reformas liberais em curso nos países em desenvolvimento" (FIORI, 1997, p.9).

Em assim sendo, foram estabelecidas medidas macroeconômicas e realizadas reformas estruturais liberalizantes tendo em vista criar os requisitos institucionais capazes de estabilizar as expectativas dos mercados, pela redução das incertezas para os grandes

investidores, garantindo, com isso, a governabilidade do país, posta em xeque pelo cenário antes descrito.

Nesse contexto, a reforma do Estado representou a criação de condições econômico-financeiras e políticas de sustentação dessas medidas e reformas. Significou ainda, por compreender uma dimensão essencial de transformações no aparelho de Estado, uma estratégia de aumento da governança.

Oliveira (1999) diz que no Brasil a verdadeira reforma, aquela que se relaciona aos interesses dos setores dominantes - os quais procuraram atender de forma renovada, ainda que subordinada, aos requerimentos da nova ordem internacional - se passou "às nossas costas", ganhando maior visibilidade aquela mais "banal", empreendida por Luís Carlos Bresser Pereira, de reforma no aparelho de Estado.

A proposta de Bresser Pereira (1998a) envolve, além da definição do grau de regulamentação estatal, a própria delimitação do tamanho do Estado por meio das estratégias de privatização, "publicização" e terceirização. Além disso, persegue a resolução da crise fiscal, a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social e a substituição da forma burocrática de administrar. A adoção de tais estratégias favoreceria o financiamento de políticas públicas pelo Estado, a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência na prestação de serviços sociais, a não apropriação indevida de recursos públicos, além de evitar a interferência ilegítima no mercado, entendido como a instância mais eficiente na alocação de recursos, ainda que, eventualmente, possa apresentar distorções.

Quanto à governabilidade, mesmo reconhecendo a persistência de relações políticas tradicionais no país não favorecedoras da preservação da *res pública*, Fernando Henrique teria recuperado a legitimidade frente à sociedade e readquirido a capacidade política de governar.

Com isso, a reforma do Estado seria, portanto, uma questão de governança já que diz respeito muito mais à capacidade financeira e técnico-administrativa para implementar políticas.

No âmbito dessa proposta, a avaliação cumpriu um papel fundamental. Inicialmente, sua adoção se relacionou diretamente à busca de soluções para superar restrições financeiras aos programas sociais, pelo aumento da rentabilidade na aplicação de recursos, no bojo da crise fiscal do Estado.

Por outro lado, seu incremento seguiu a passagem da intervenção direta do Estado para uma função apenas provedora e reguladora. Nesse sentido, contribuiu, como forma de controle, para restringir a atuação estatal às suas atividades exclusivas, buscando, na execução destas, além da redução de custos do setor público, o aumento da produtividade nos serviços prestados. Nesse campo, a avaliação representou a adoção de instrumentos de tolhimento da possibilidade de práticas de rent-seeking por parte de grupos sociais e funcionários capazes de levar a um crescimento descontrolado e distorcido do aparelho estatal. A avaliação, então, encarnava as idéias de responsabilização e de prestação de contas do agente público frente ao próprio governo e à sociedade, exigindo a participação desta nesses processos como forma de demonstrar a transparência e a permeabilidade da administração. Ademais, a passagem do Estado, de produtor para regulador, colocou também a necessidade de avaliação dos serviços prestados, contratados no âmbito do setor público não-estatal, para verificação do alcance dos objetivos visados.

É oportuno dizer que o desenvolvimento da avaliação foi igualmente estimulado pelos órgãos financeiros internacionais que passaram a condicionar os financiamentos à adoção

de estratégias de avaliação da eficiência com que os recursos estavam sendo utilizados e da eficácia com que os objetivos estavam sendo alcançados.[7]

Vale enfim ressaltar que a avaliação de Políticas Públicas se constituiu também numa demanda posta por grupos sociais organizados na esteira dos processos de redemocratização da sociedade brasileira, a qual colocou como exigência a adoção de práticas participativas no processo das Políticas Públicas como forma de garantir a transparência das ações estatais e o controle democrático das decisões governamentais.

Contudo, a exigência de habilidades técnicas nessa área inseriu-se no quadro dos processos de privatização dos serviços, criando um mercado de instituições e de profissionais para concorrem por parcelas do fundo público para avaliar programas e projetos sociais. Essa circunstância acabou por enfraquecer o caráter potencialmente democrático da avaliação na medida em que esta foi re-convertida em simples mediação técnica da realidade, legitimando as Políticas Públicas via despolitização das práticas sociais.

Além desses fatores de ordem mais geral, que delimitaram um campo contraditório de movimentação da avaliação, considerou-se, nessa pesquisa, que o empreendimento avaliativo, sendo parte integrante da política, refletiu a dinâmica desta, estando sua proposta e seu percurso condicionados pela mesma constelação de determinantes e de interesses que afetaram a Política. O sucesso ou insucesso desta e, consequentemente, o formato e o caminho percorrido pela avaliação não refletiram desenhos e práticas técnica e universalmente certos ou errados. Nessa perspectiva, o PLANFOR e sua avaliação resultaram

> da interação de vários fatores (ação de atores, conjunturas políticas, constrangimentos econômicos, elementos culturais) de natureza dinâmica, que produzem uma configuração final do processo de policy making. (GIOVANNI, SOUZA, 1999, p. 71).

[7] No item 7.2. desta tese será feita uma discussão específica sobre a influência dos organismos financeiros internacionais no campo educacional e, especificamente, no que se refere à qualificação profissional.

Entender esse processo significou situá-lo no campo de análise da relação entre Estado e interesses sociais organizados, na dinâmica de formação das Políticas Públicas. Nesse campo, que trata dos processos por meio dos quais Políticas Públicas são geradas, ou seja, que busca apreender as relações entre as diferentes categorias de "policy makers", identificam-se modelos monocêntricos e modelos policêntricos. Os primeiros acreditam na capacidade de um só tipo de sujeito social ou de poucos detentores de poder de condicionar a Política Pública. Estes modelos defendem a existência de certa e estável hierarquia de policy makers e de centros de decisão, acentuando os aspectos estratégicos implícitos nas escolhas relativas às Políticas Públicas.

Há modelos que procuram mostrar o caráter "pluralista", aberto e escassamente estruturado do policy making, a partir de um grande número de issues gerados por uma multiplicidade de sujeitos sociais, frequentemente ligados por frágeis e instáveis relações.

No contexto desse debate, Heclo (apud FREY, 2000) elaborou o conceito de issue network para se referir a uma rede que conjuga um grande número de sujeitos, dotados, a vários títulos, de certa capacidade de influenciar as escolhas num determinado campo. Assim, uma "policy network" comporta "interações de diferentes instituições e grupos, tanto do executivo e do legislativo como da sociedade, na gênese e implementação de uma determinada 'policy'". (FREY, 2000, p. 221).

Alguns traços peculiarizam uma rede dessa natureza: em primeiro lugar, seu elemento articulador é uma política ou uma questão mais delimitada, objeto de intervenção estatal, ou seja, o que une seus membros é a intervenção pública em um determinado setor; por outro lado, ainda que seus componentes possam rivalizar, a rede tende a estabelecer processos de negociação que levam a um certo consenso em torno da escolha adotada. Especialmente na luta por recursos escassos, formam-se relações de cumplicidade setorial na busca de obtenção do maior volume de

recursos possível para sua respectiva área (FREY, 2000, p. 221); ademais, as redes comportam um espaço decisório relativamente fechado e descentralizado em relação à instância formalmente responsável por uma decisão (governo, parlamento, etc.).

Ainda que contenha muitos elementos pertencentes à tradição pluralista, esta formulação é excêntrica no que diz respeito ao "núcleo" daquela teoria. Isto porque as relações não são vistas como estando estabelecidas com base na representação de interesses. Da mesma forma, não são compreendidas como estando fundadas no conflito entre uma pluralidade de grupos com capacidade de influenciar o processo decisório, o qual, de acordo com o pluralismo, é permeável às demandas dos múltiplos interesses que influenciam a formação de políticas, de acordo com sua força no mercado. (CASTRO, 1989, p. 5).

Já as estratégias entre os membros de uma rede onde predomina "o jogo cooperativo" são compreendidas como definidas a partir da amplitude de vantagens que, com a escolha adotada, os membros pensam obter. (REGONINI, 1985). Nesse sentido, os espaços de relações são muito diversificados e fundados em um conjunto de conhecimento e informações sobre a policy em questão. Na verdade, a direção do nexo de causalidade aqui se inverte – não é o interesse que define a posição dos membros da rede em relação ao issue, mas é a mudança do sentido do issue que é vista como seu interesse. Em última instância, o que estes membros buscam é assegurar a importância de sua área na agenda, visando manter ou redefinir uma política que contemple seus interesses.

No caso da Política de Qualificação, objeto de estudo desta tese, as relações estabelecidas entre os diferentes sujeitos sociais ao longo do processo da política permitiram caracterizá-la dentro de um estilo de produção de políticas que se aproxima da idéia de "policy network". Ainda que se situasse num espaço de expressão de conflitos polarizados entre capital e trabalho, sua construção permitiu a adesão dos sujeitos sociais em disputa à Política e

acomodação dos interesses envolvidos ao corresponder, ainda que de perspectivas diferentes, à mesma demanda por elevação do nível educacional e de capacitação da força-de-trabalho.

A formulação do PLANFOR foi precedida de uma série de encontros e de debates entre empresários, sindicalistas, especialistas do mundo acadêmico e das instituições de educação profissional no intuito de pensar princípios e conteúdos componentes de uma nova proposta de educação profissional para o país. Ao levantar tais subsídios, o Ministério do Trabalho, que coordenou esse processo, buscava "conquistar" a sociedade civil, legitimando, consequentemente, a Política a ser formulada.

Do ângulo do empresariado,[8] uma nova Política de Educação Profissional correspondeu ao atendimento das exigências de aumento dos requisitos de qualificação, exigências essas postas pela adoção de inovações tecnológicas e por alterações no processo de trabalho. Estas, por sua vez, visam o aumento da produtividade que se constitui na principal estratégia de elevação da competitividade empresarial no atual contexto da globalização econômico-financeira, de abertura comercial e de acirramento da concorrência intercapitalista. No Brasil, uma demanda por modificações na área de formação para o trabalho concentrou-se nos setores mais modernos e mais dinâmicos da economia a partir do desafio de se manter no mercado internacional, e mesmo no interno, frente aos novos padrões de competitividade, fundados na capacidade de adaptação e inovação de produtos e processos.[9]

---

[8] Tratava-se, sobretudo, de empresários reunidos em torno da CNI.

[9] Em função da estratégia de gestão adotada, baseada no princípio da descentralização, o PLANFOR acabou por incorporar setores tradicionais como resultado da diversidade regional e setorial existente no país. Contudo, como já se disse, essa incorporação se referenciava no pressuposto de que formas de organização do trabalho e da produção assemelhadas àquelas adotadas nos setores modernos da economia estariam se difundindo aos mais tradicionais, demandando consequentemente perfil semelhante de qualificação da força-de-trabalho.

Do ponto de vista dos trabalhadores,[10] as condições adversas do mercado de trabalho e do emprego colocaram a educação profissional como uma contramedida às ameaças de desemprego e como estratégia para tornar menos precária a inserção no mercado.

É importante mostrar que, na realidade brasileira, o debate sobre a questão da qualificação foi condicionado pelo importante fato de que o nosso processo de modernização tecnológica, além de apresentar um caráter exógeno e seletivo, apoiou-se em métodos arcaicos do ponto de vista do controle da força-de-trabalho. Por isso, priorizou a redução de custos de produção e a flexibilização das relações de trabalho, não generalizando a necessidade de reorganização da atividade produtiva, da polivalência e do aumento da qualificação. (CARVALHO, 2003). Quando a ampliação dos níveis educacionais e da qualificação da força-de-trabalho passou a ser exigida, correspondeu a um mecanismo de triagem e de seleção utilizado pelas empresas, cuja adoção acompanhou o próprio aumento do desemprego e o acirramento da competição no mercado de trabalho (BALTAR, 1999, p. 22). Nesses casos, produziu-se um efeito substituição, podendo-se afirmar que o sucesso dos mais escolarizados vem se dando à custa daqueles com menos anos de estudo.

Já no que tange ao Estado, verificou-se que os problemas de natureza fiscal e financeira do setor público determinaram, sob a hegemonia do neoliberalismo, uma postura restritiva dos governos, implicando na redução de despesas, especialmente na área social, e o equilíbrio das contas públicas. Desse ângulo, e em meio às resistências às tentativas de desmonte dos sistemas de proteção social existentes, a eficiência do gasto e sua focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis (com o abandono do caráter universal que os programas sociais assumiam até então) passaram a se constituir nos traços principais das chamadas políticas sociais

[10] Aqui se tratou dos setores mais organizados dos trabalhadores, especialmente as Centrais Sindicais.

de nova geração. Nesse contexto, e em razão das dificuldades e limitações dos mecanismos tradicionais de assistência ao trabalhador desempregado, como conseqüência de fenômenos novos no mundo do trabalho (desemprego de longa duração, desempregados situados no mercado informal, jovens sem conseguir o primeiro emprego), colocou-se, por um lado, a necessidade de reestruturação e ampliação das chamadas políticas passivas, (AZEREDO, 1998, p. 16). Por outro lado, impôs-se a exigência de uma estratégia mais ampla que englobasse o desenvolvimento de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho[11]. Foi nesse quadro, ao lado dos serviços de intermediação de mão-de-obra, dos subsídios à contratação, das políticas voltadas para os jovens, etc., que a questão da formação profissional passou a ocupar lugar estratégico e, no discurso oficial, apareceu como condição necessária à elevação da probabilidade de o empregado encontrar uma vaga a curto prazo e de manter sua "empregabilidade" enquanto permanecer desempregado.

A acomodação inicial de interesses, possibilitada pelo processo desencadeado pelo MTE visando formulação e implementação de uma Política Pública de Trabalho e Renda, encontrou condições favoráveis de consolidação no Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Este passou a se constituir, na década de 1990, no principal definidor dos mecanismos de financiamento das ações nessa área, como gestor do Fundo de

[11] Na literatura, encontram-se várias definições de políticas ativas e passivas. De acordo com Azeredo (1998, p.15-16), por exemplo, as políticas passivas não pretendem interferir no nível de emprego, mas assistir financeiramente o trabalhador desempregado (via indenizações ou seguro-desemprego) ou mesmo reduzir "excesso" de oferta de trabalho (incentivo à aposentadoria). Já as políticas ativas pretendem interferir na oferta e na demanda de trabalho. Do lado da oferta, as ações empreendidas procuram viabilizar a mobilidade geográfica da força-de-trabalho ou melhorar as suas condições de empregabilidade (via serviços de formação profissional, por exemplo). Subsídios à contratação e oferta de crédito, dentre outras, são medidas que têm buscado causar algum impacto sobre a demanda de trabalho. Já para Pochman (1998b, p.113) políticas ativas são "aquelas voltadas para a ampliação do nível ocupacional e para melhorar a condição de empregabilidade do desempregado ou em risco de demissão (recursos para promoção e manutenção do emprego, estímulo às atividades e formação profissional); as políticas compensatórias atuam sobre a oferta da mão-de-obra (estímulo à aposentadoria, indenização ao desempregado, agência publica de emprego, elevação da idade de ingresso do jovem no mercado de trabalho, promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional), sem objetivarem, necessariamente, a elevação do nível de emprego".

Amparo ao Trabalhador (FAT). Por isso, esse Conselho representa, além de um espaço de participação social na gestão das Políticas Públicas, uma instância de decisão fundamental em torno das iniciativas públicas ligadas à questão do trabalho. Assim, esse espaço permitiu que se "destilassem" interesses de trabalhadores, empregadores e governo, o que favoreceu o estabelecimento de "consenso" a partir de posições diversas.

Entender o papel das Políticas de Trabalho e, especificamente do PLANFOR nesse contexto, implica caracterizar a natureza das ações públicas na área social a partir do processo de redemocratização brasileiro, a partir do final dos anos 70 do século XX. Este processo provocou mudanças importantes no tipo de ordenação prevalecente nas relações entre Estado e Sociedade, com a emergência e pressão de novos sujeitos sociais por formas renovadas de participação na implementação de Políticas Sociais. Contudo, a progressiva fragilização financeira do Estado no bojo da crise econômico-social dos anos de 1980, inviabilizou uma "pactuação social", caracterizando um processo conhecido como "crise de governabilidade". Por outro lado, as medidas de cunho macroeconômico e as reformas estruturais liberalizantes dos anos 1990, por seu caráter recessivo, produziam resultados sociais altamente desfavoráveis. Nesse quadro, a sustentação democrática e o resgate da dívida social acabaram por se constituir em condições operacionais de eficácia do ajuste estrutural. Por isso,

> [...] a ênfase nas políticas compensatórias, começam a ganhar relevância, principalmente nas orientações das instituições financeiras internacionais em que o estilo tecnocrático do FMI dos anos 80 cede espaço ao estilo social e negociador do Banco Mundial da década de 90. (PINHEIRO, 1995, p. 81)

No caso específico do PLANFOR, embora este contivesse certo componente antecipatório, referido à preparação de trabalhadores para as novas exigências de acumulação do capital numa ótica de eficiência econômica, o seu verdadeiro cariz estava em sua face compensatória, ou melhor dizendo, assistencial. Esta se revelava pela perspectiva de saldar o

déficit educacional herdado de um modelo de desenvolvimento excludente gestado no passado e de contrabalançar os efeitos perversos tanto do Plano Real quanto da dinâmica interna de reestruturação produtiva e de reforma do Estado sobre o perfil e a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. O que é mais importante: esta política focalizava suas ações em grupos considerados em "desvantagem social" (os mais carentes, com menor potencial de competitividade no mercado) para os quais, em geral, não há possibilidade concreta de inserção no mercado de trabalho.

Importa destacar que políticas compensatórias são importantes e necessárias. Contudo, elas se transformam em simples assistencialismo se não forem articuladas a políticas macroeconômicas direcionadas ao incremento do nível geral de atividade econômica, tendo por objetivos o pleno emprego e a incorporação social (POCHMAN, 1998b, p.111).

Na realidade brasileira, especificamente no que tange à qualificação profissional, o esforço de desenvolver ações educativas visando a empregabilidade dos treinandos encontrou limites e até mesmo se contrapunha às demais políticas vigentes, notadamente na área econômica, as quais vinham restringindo os investimentos produtivos. "Desse modo, o esforço de qualificação tende a ser inócuo face ao referido contexto de retração do nível da atividade econômica e, consequentemente, do nível de emprego" (GUILHON, 2001, p.169)

Por isso, Dedecca (1998, p. 288) afirma que, da ótica do Estado, o debate sobre a qualificação "surge principalmente como elemento do discurso dos gestores da nova política econômica e como sua justificativa".

Em assim sendo, compreender o PLANFOR enquanto estratégia de preparação de trabalhadores para enfrentar a excludência provocada pela configuração atual do desenvolvimento capitalista significa dizer que o jogo que ali se estabeleceu não se referiu unicamente à qualificação. Ele englobou ou para ele convergiram também problemas vinculados

a outras arenas políticas, de forma que a Política de Qualificação sintetizava ou passou a se constituir no núcleo duro das ações estatais voltadas ao mercado de trabalho[12]. Igualmente, representava uma das condições de manutenção da governabilidade, ou seja, ao amortecimento dos impactos negativos da implementação das políticas de ajuste e da reforma do Estado.

Em outras palavras, a qualificação não era a única questão em jogo, o que permite situar o PLANFOR no campo da metapolicy, vale dizer,

> um âmbito no qual se definem e redefinem as chaves de leitura de uma política pública, sua localização numa arena política possível, a manutenção de vínculos com as bases, e a capacidade de apresentar preferências. (REGONINI apud GIOVANNI & SOUZA, 1999, p. 100).

Nesse sentido, esse Plano, que representou uma escolha dentre os vários caminhos do agir estatal, constituiu-se num instrumento de fazer política que, ao mesmo tempo, englobava e ultrapassava a qualificação profissional. Contudo, esse próprio modo de fazer política se manifestou através de sua despolitização e na tecnificação da sua avaliação na medida em que os direitos sociais que supostamente ela incorporava retrocederam ao campo das carências (ou dos carentes), fazendo com que os problemas de natureza social fossem transformados em questões de administração ou de implementação de ferramentas técnico-gerenciais.

Considerou-se, portanto, que a avaliação do PLANFOR desempenhou importante papel no sentido de transformar a problemática da qualificação em matéria de natureza técnica. Sua arquitetura metodológica, de certa forma, acabou por "isentá-la" da sua marca de política assistencial, focada unicamente no mercado de trabalho, desligado dos seus determinantes de natureza macroeconômica.

---

[12] Mesmo que o volume de recursos destinado às políticas passivas (principalmente o seguro-desemprego) ainda seja considerável, sendo até mesmo, em muitos países, maior do que o vinculado às medidas consideradas ativas como conseqüência do aumento do desemprego, um dos fatos novos no campo das Políticas de Trabalho refere-se à elevação no investimento estatal com qualificação profissional. Além disso, a estruturação dessa atividade passou a se colocar atualmente como condição para o bom funcionamento do próprio sistema de emprego. (ALVES et al, 1997, p.57), tendo maior visualização em função do processo de descentralização e envolvimento de variadas instituições executoras das ações, sem falar no número de trabalhadores envolvidos por estas.

Conforme dito antes, qualquer proposta de avaliação guarda relação direta com os fatores determinantes e as demandas postas a uma determinada Política. Nesse caso específico, ocorreu uma situação em que, pelo processo de ajuste paulatino de interesses em torno de um determinado conteúdo e formato de intervenção estatal, se arrefeceu a preocupação com a sua crítica e, consequentemente, com uma avaliação que pudesse "pôr em risco" a sua manutenção.

Constatou-se que a busca do consenso (ou a acomodação de interesses), reforçado pelo fato de que muitas entidades participantes do Conselho passaram a ter acesso a recursos do FAT para desenvolver programas de formação profissional, foi paulatinamente arrefecendo a decisão de avaliar técnica e politicamente a Política de Trabalho e, especificamente, o PLANFOR. Com isso, essa atividade foi adquirindo, ao longo do tempo, um caráter marcadamente burocrático-administrativo.

Nesse contexto, as ações do PLANFOR pareciam apenas distribuir vantagens aos sujeitos sociais congregados no CODEFAT, sem acarretar custos a outros grupos, condicionando um jogo político pouco conflituoso, quer dizer, baseado na "cooperação" entre os principais sujeitos sociais articulados em torno da Política.

Mas, para Theodoro (2002), ainda que o processo de formação das políticas de emprego venha se dando numa lógica fundada numa "rede de interação setorial", caracterizada por um jogo cooperativo entre os diferentes sujeitos participantes do processo decisório, isso tem sido feito com traços tendencialmente particularistas e clientelistas. Isso em razão da possibilidade de formação e prevalência de interesses corporativos sobrepostos aos objetivos mais gerais de ação e das políticas associadas ao Conselho.

Para Offe (1989), tal situação se explicaria pelas condições atuais do capitalismo em função de que o sistema de representação de interesses é afetado mais pelo status atribuído pelas

políticas governamentais aos grupos de interesses do que por fatores relacionados às mudanças de ideologia ou das estruturas de oportunidades sócio-econômicas.

> Segundo Offe, a situação atual é marcada pela tendência ao declínio dos partidos políticos como agregadores e canalizadores de demandas (a la democracia liberal pluralista) e dificuldades dos decisores (plolicy makers) em acomodar interesses, devido à falta de recursos fiscais. Nessas circunstâncias, a variável 'manipulada é o sistema de representação de interesses': menos do que 'satisfazer demandas', as políticas governamentais do welfare visam moldar e canalizar demandas, através da institucionalização de novas formas de organização de interesses, de modo a reduzir os problemas a dimensões controláveis e administráveis. (CASTRO, 1989, p. 8).

Ainda na perspectiva desse autor, além de fragmentar a sociedade civil, a atribuição de status aos grupos de interesse serve para despolitizar os problemas de classe, tal como ocorre no contexto dos conselhos de gestão de Políticas Públicas.

Isso rebateu diretamente na implementação da Política de Qualificação, fazendo com que a avaliação sofresse um processo de tecnificação, sustentado na idéia de unificação das metodologias utilizadas pela equipes avaliativas de cada estado da federação. Tal circunstância restringiu progressivamente o espaço de questionamento acerca da Política que extrapolasse as fórmulas de maximização de eficiência ou até mesmo da eficácia. Com isso, suas variáveis e indicadores não incorporaram uma análise dos constrangimentos postos à possibilidade de utilização de múltiplos instrumentos, sobrepostos e interdependentes de políticas públicas, em prol da plena utilização da força-de-trabalho.

Convém dizer que a longa experiência pessoal que se teve na avaliação do PEQ-MA implicou, além do trabalho de equipe em âmbito estadual, a participação em fóruns regionais e nacionais. Esta experiência, se de um lado, permitiu um significativo conhecimento da proposta avaliativa e grande familiaridade com os dados necessários ao trabalho investigativo, por outro, continha o perigo da falsa sensação de já se saber, de antemão, as respostas que ainda estavam sendo procuradas. Assim, foi necessário todo um esforço de vigilância metodológica a fim de não se distanciar ou distorcer a realidade encontrada. De toda forma, os resultados aqui apresentados

refletem uma visão particular do processo da avaliação, mesmo que referenciada na análise de dados concretos.

Ainda que se façam apreciações sobre uma avaliação específica, não se procedeu propriamente a uma meta avaliação, pois não se deteve na análise acerca da validade, da credibilidade ou da relevância dos procedimentos adotados. Desejou-se, essencialmente, situar a avaliação no conjunto de determinantes de natureza política que a conformaram numa determinada direção. Esta tese se situa, portanto, no campo da análise de Políticas.

Os procedimentos utilizados na investigação foram, além de pesquisa bibliográfica, análises de documentos relacionados à Política e à avaliação. Contudo, conforme dito antes, não há como não levar em conta toda a experiência que se vivenciou como sujeito participante da avaliação, o que implicou em participação, como já se disse, em eventos regionais e nacionais, em contatos com outros avaliadores estaduais e também nacionais, assim como na elaboração, leitura e análise de relatórios avaliativos. Dessa forma, muitas das apreciações feitas nesta tese expressam reflexões amadurecidas ao longo de todo esse processo.

A revisão bibliográfica serviu para aprofundar as categorias teóricas iluminadoras do esforço de reconstrução do objeto, bem como para dar conta de resgatar os determinantes mais gerais da avaliação e o processo de constituição e aglutinação de interesses estruturados em torno da Política de Qualificação Profissional e da própria avaliação.

Já a análise documental se deteve sobre os documentos relacionados ao PLANFOR e, principalmente, à sua avaliação, na tentativa de captar os princípios orientadores da avaliação, sua lógica de construção assim como sua arquitetura avaliativa.

Os resultados a que se chegou estão expostos como se segue: além desta introdução, a tese foi estruturada em três partes, que pretenderam enfocar dimensões diferenciadas das questões relacionadas à avaliação. Na primeira parte, cujo tema é Reforma de Estado e Avaliação de

Políticas Públicas, discorre-se sobre a reforma do Estado a qual requisitou o desenvolvimento da avaliação como contribuição necessária à busca de soluções que permitissem aumentar a rentabilidade na aplicação dos recursos e, ao mesmo tempo, possibilitar maior democratização e transparência das Políticas Públicas.

Esta primeira parte se dividiu em dois capítulos: no primeiro, apresentou-se a reforma do Estado brasileiro no contexto do processo de reestruturação capitalista, detendo-se nos fatores de ordem interna e externa que, ao determinarem a crise econômica brasileira dos anos 1980, trouxeram como conseqüência mudanças na instância estatal. No segundo capítulo, descreveu-se a lógica da reforma de Estado brasileira, calcada num modelo pós-burocrático de administração pública, lógica essa que destinou papel fundamental à avaliação de Políticas Públicas, o que conformou um quadro contraditório de atuação aos "agentes avaliadores".

A segunda parte da tese foi dedicada à análise do processo que foi permitindo a construção e articulação de interesses em torno de uma Política Pública de Qualificação Profissional, abordando-se essa dinâmica na ótica dos empresários, sobretudo os industriais, dos trabalhadores e do Estado. Por isso, compõe-se de três capítulos cada um dos quais aborda a questão do ponto de vista de cada um dos sujeitos sociais envolvidos.

A terceira e última parte deste documento deteve-se sobre a avaliação propriamente dita, sendo organizada em dois capítulos: no primeiro, buscou-se desvelar o processo de construção da metodologia de avaliação do PLANFOR, definida entre interesses e sujeitos sociais; no segundo, procurou-se apreender a lógica avaliativa, estruturada sobre o eixo da empregabilidade, bem como analisar a própria arquitetura avaliativa, tal como foi definida ao final do processo, em suas dimensões, critérios (ou variáveis) e indicadores, buscando captar o significado de cada uma delas em sua dimensão técnica e política.

Nas reflexões conclusivas, procurou-se retomar a idéia central que deu origem a esta tese, qual seja, de que essa avaliação, por não ser expressão unicamente de fatores de natureza técnica e científica, foi condicionada e expressou ação política de sujeitos sociais relevantes interessados na manutenção da Política.

PARTE I – REFORMA DO ESTADO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo 1 – Reforma do Estado na dinâmica de reestruturação capitalista – governança e governabilidade como requisitos

1.1 Crise do capital e mutação do Estado – dois fenômenos inter-relacionados

O tema "reforma do Estado" passou a dominar a agenda política internacional a partir dos anos de 1980, em razão da centralidade que adquiriu no debate sobre as condições de enfrentamento da crise capitalista evidenciada em âmbito mundial, desde a década anterior.

Tendo contribuído para alicerçar o modelo de desenvolvimento capitalista do pós II Guerra por meio de uma intervenção ativa, respaldada por um amplo consenso social, o Estado era visto como vivenciando uma crise em três dimensões: uma, de natureza econômica, era relativa à estratégia keynesiana de criação de mecanismos macroeconômicos de regulação e indução do investimento privado, de atuação direta em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional e de adoção de medidas visando o pleno emprego; a crise do Welfare State atingiu as políticas públicas da área social as quais desempenhavam, até então, um papel redistributivo e compensatório; a terceira dimensão dizia respeito ao funcionamento interno do Estado, baseado nos princípios da neutralidade e da racionalidade do aparato governamental, característico do modelo burocrático weberiano.

Em termos esquemáticos, pode-se dizer que a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de redução dos gastos públicos na área social foram as principais estratégias encontradas para o enfrentamento da crise do Estado em suas dimensões econômica e social, respectivamente. Já a introdução de padrões gerenciais típicos de mercado na

administração pública foi a saída pensada para o enfrentamento da crise do modelo weberiano. (ABRÚCIO, 1997 e 1999).

Isto posto, não se pode restringir a discussão da "reforma do Estado" à sua dimensão administrativa, pois esta, longe de corresponder apenas a necessidades técnicas, expressa

> reordenamento das relações de poder, indicando a existência de uma nova correlação de forças, decorrente de alterações provocadas por mudanças nos contextos internacional e nacional. Trata-se de um processo de alteração profunda do pacto de dominação, capaz de reconstruir as relações de poder baseadas em uma nova hegemonia. (FLEURY, 1997a, p.300).

Assim, é no contexto de crise econômica e de legitimação política do sistema capitalista que se deve buscar a base real para a crise do aparato estatal. É igualmente no conjunto das estratégias de superação da crise e de (re)construção do projeto de hegemonia do capital que se deve situar as novas configurações assumidas pelo Estado. De fato, as tentativas de resolução da crise global do padrão de acumulação vigente a partir de 1945 têm produzido transformações estruturais que apontam para um novo padrão, cuja expressão institucional é um Estado de "novo tipo".

A partir da década de 70 do século XX, muitas das condições que sustentaram a expansão e a prosperidade do sistema capitalista desde o final da II Guerra deixaram de existir, produzindo uma inflexão na economia mundial, com o declínio da lucratividade das empresas em função do acirramento da concorrência intercapitalista e com a diminuição do crescimento da produtividade da indústria.

A intensificação da concorrência intercapitalista pode ser atribuída ao relativo esgotamento das oportunidades de investimento que tinham sido abertas pela reconstrução européia e pela expansão das multinacionais americanas em direção à Europa e ao Japão, na busca de economias de escala e da difusão dos princípios produtivos tayloristas-fordistas. Ao

completar-se o "catching up", acirrou-se a concorrência entre países e entre empresas como resultado da equiparação da competitividade daqueles países em relação aos Estados Unidos[13].

Do lado da demanda, a saturação do padrão de consumo de bens duráveis nos países industrializados[14], ao tornar a procura por esses bens mais restrita e mais diferenciada, contribuiu para acentuar ainda mais a concorrência, gerando maiores oscilações no ritmo de crescimento e instabilidade dos mercados[15].

A desaceleração no ritmo de crescimento da produtividade industrial foi o resultado dos limites técnicos, organizacionais e sociais encontrados pelos princípios tayloristas-fordistas de organização do trabalho e da produção, característicos do paradigma produtivo e tecnológico que sustentou o dinamismo industrial dos "Trinta Anos Gloriosos". Com isso, ocorreram contração da taxa de investimento e o aumento não-planejado da capacidade ociosa da indústria.

O capitalismo, assim, vivenciava uma situação de queda de produtividade em meio à acirrada concorrência intercapitalista e instabilidade econômica, aliada à dificuldade de desarticulação dos mecanismos de garantia de elevação dos salários[16]. Nessa situação, o fato de ter havido uma explosão nos preços do petróleo e de outras matérias-primas, cujos baixos valores de troca haviam contribuído para a estabilidade do pós Guerra, se constituíram em fatores extras de elevação dos custos e, portanto, de queda da taxa de lucros.

---

[13] Embora o período de prosperidade do sistema capitalista do pós II Guerra tenha se sustentado no desenvolvimento das economias nacionais, tendo como eixo central do crescimento da indústria, foi esse próprio crescimento vigoroso que levou a um processo de internacionalização da produção, com a expansão do comércio exterior de produtos manufaturados e com o investimento produtivo (ou produção direta) em outros países.

[14] De acordo com Montaño (1999, p.108), o complemento necessário da produção em massa, característica do modelo taylorista-fordista, é um mercado de massa: "homogêneo, extenso e de larga escala (grande demanda de pequena variedade de produtos), porém lento e de reduzida mobilidade". Hoje, ao contrário, o mercado se tornou mais seleto e mais altamente concorrido, além de globalizado, heterogêneo, pluriconsumidor e, portanto, mais ágil.

[15] Um outro fator que contribuiu para a saturação do padrão de consumo de massa foi o esgotamento das possibilidades de endividamento das famílias, as quais, através de financiamentos, tinham podido adquirir mercadorias cujos preços superavam o poder aquisitivo de seus salários correntes: casa, carro e eletrodomésticos.

[16] Nesse contexto, os salários passaram a ser vistos, pelas empresas, apenas como custo e não mais como fonte de demanda global, como anteriormente.

A estratégia mais imediata adotada pelas empresas face à deterioração das condições de acumulação consistiu na fuga de parcela substancial de fundos monetários da produção e do comércio para os mercados financeiros nacionais e internacionais, na perspectiva de valorização do capital.

Aliás, o desenvolvimento dos mercados financeiros foi decorrente da própria estratégia de hegemonia dos Estados Unidos, assegurada pela internacionalização das grandes empresas americanas e pela política de ampliação do poder de compra mundial. Esta última foi possibilitada pelo papel de emissor da moeda-crédito internacional, desempenhado por aquele país, cujos déficits anuais de balanço de pagamentos constituíam fonte de injeção de liquidez internacional.

Tal estratégia possibilitou a formação de um mercado de divisas aplicadas fora do seu país de origem (mercado de eurodólares). Tal fato fez com que os dólares disponíveis no mundo financeiro da Europa se transformassem em ativos cuja circulação passou a não mais a se submeter aos bancos centrais, os quais, na vivência do sistema monetário internacional articulado em Bretton Woods, eram os responsáveis pelos controles que regulavam a oferta mundial de dinheiro.

Com efeito, a busca de novos campos de valorização do capital

> levou as grandes empresas multinacionais a paulatinamente se converterem em transnacionais, ou seja, passaram a pairar sobre distintos espaços nacionais,sem identificar seus interesses imediatos com os de nenhum deles. (PRONI, 1997, p.25).

A dinâmica de transnacionalização do capital, portanto, encontra-se na raiz do processo de "globalização econômica", em sua dupla dimensão: produtiva e financeira[17].

> A globalização produtiva refere-se ao fato de componentes de um bem industrial serem produzidos em distintos países, enquanto a globalização financeira refere-se à

[17] Um elemento essencial desse processo é o comércio mundial, cujas atuais tendências são analisadas por FIORI (1997, p. 10-12).

> possibilidade de movimentar livremente excedentes de capital entre as principais praças financeiras do planeta. (PRONI, 1997, p.25).

A exigência de livre movimentação e a volatilidade do capital financeiro tiveram como contrapartida o enfraquecimento da autonomia dos Estados Nacionais, especialmente no que se refere ao estabelecimento de políticas monetárias e de gestão da força-de-trabalho.

Ademais, o Estado debilitou-se na sua capacidade de arrecadação tributária, o que dificultou a realização de políticas anticíclicas, as quais, no pós Guerra, em conjunto com o sistema de crédito, representavam, no âmbito monetário-financeiro, importantes fatores de expansão e estabilidade do sistema. Mais do que isso: as decisões de política econômica, e até mesmo social, acabaram condicionadas pelos movimentos de capital financeiro especulativo. As autoridades nacionais tornaram-se prisioneiras da necessidade de mostrar "credibilidade" aos mercados financeiros, em face do temor de serem punidas com a fuga de capitais. (MATTOS, 1998, p. 21-22)

O capital que permaneceu na esfera da produção, por sua vez, começou, sobretudo a partir dos anos de 1980, a desenvolver estratégias de reestruturação produtiva em direção a uma maior flexibilidade do capital e do trabalho, de forma a contrarrestar a tendência à queda da taxa de lucro.

Os obstáculos ao incremento da produtividade, representados pelos métodos tayloristas-fordistas, foram enfrentados por meio de inovações produtivas, especialmente no campo eletrônico-informacional. Além destas, foram introduzidas inovações organizacionais, sobretudo através da redução das escalas hierárquicas na estrutura organizacional e da ampliação das possibilidades de uso mais flexível da força-de-trabalho, atingindo-se, essencialmente, a sua alocação nas plantas, a duração da jornada, a remuneração e os requisitos de qualificação.

A esse conjunto de inovações se somaram estratégias empresariais direcionadas à modificação das relações de trabalho e do próprio mercado de trabalho, configurando a chamada flexibilidade externa. Esta se expressou basicamente

> [...] na adoção de formas atípicas de contratação da força-de-trabalho, tais como trabalho temporário, trabalho em tempo parcial, subcontratação de trabalho a domicílio; na realocação de plantas para regiões de fraco poder de organização sindical; [...] e na descentralização da produção, ou seja, focalização e especialização em atividades que constituem a vantagem competitiva da empresa e a transferência das demais para terceiros (terceirização). (LIMA, 2001, p. 15).

Para tanto, as empresas procuraram quebrar o padrão de estabelecimento das normas salariais e contratuais vigentes desde o pós Guerra, padrão esse expresso nas Negociações Coletivas, e cuja principal característica se expressava em uma trajetória paralela dos ganhos de produtividade e de salários reais.

Por outro lado, a regulação estatal, que havia favorecido a transferência da determinação das relações capital-trabalho para a esfera pública, foi sendo desmontada no sentido de propiciar a autonomia do espaço privado, fundada na relação direta e individualizada entre patrões e empregados.

Para alcançar esse objetivo, eliminaram-se ou foram fortemente reduzidas normas públicas (legislação social e trabalhista) de controle social sobre a alocação e o uso da força-de-trabalho pelas empresas. Isso significou a eliminação de um conjunto de restrições que impediam a flexibilização do trabalho – do regime de trabalho, da estrutura ocupacional, da jornada e dos salários – e o estabelecimento de mecanismos de regulação específicos, ou seja, descentralizados, pautados ou aproximados da lógica privada. Além disso, as chamadas políticas de integração do Welfare State, pautadas em princípios e compromissos universalistas e distributivos, foram substituídas por políticas de caráter residual e focalizadas nos grupos mais pobres e vulneráveis para atender aos imperativos da redução de gastos.

Em termos de regulação econômica, por seu turno, passaram a predominar orientações de cunho neoliberal de combate à inflação, através da adoção de políticas monetárias restritivas e políticas orçamentárias contencionistas, com o Estado privilegiando uma atuação voltada para elevação da competitividade de economias abertas, submetidas aos imperativos da flexibilidade do capital e do trabalho (GUILHON e PEREIRA, 2002).

Face ao exposto, a atual crise do Estado, nas dimensões econômica, social e administrativa apontadas anteriormente, manifesta a desmontagem de uma relação virtuosa entre política macroeconômica e políticas de bem-estar, estabelecida na perspectiva do pleno emprego e da incorporação/homogeneização social. O que está em causa é exatamente esse tipo de Estado cuja articulação era íntima e simbiótica com a economia, o que torna esta uma crise singular (OLIVEIRA, 1989, p.03).

Contudo, antes de aceitar o diagnóstico do declínio do Estado, que teria se enfraquecido frente à hegemonia do capital financeiro globalizado e ao poder do mercado, deve-se tentar perceber as imbricações orgânicas entre a nova dinâmica econômica e os Estados Nacionais.

Primeiramente, embora o processo de globalização venha se dando "às costas dos produtores e dos governos", resultou da interação dinâmica entre decisões econômicas e políticas, tomadas exatamente no âmbito de empresas e de Estados (FIORI, 1995, p.163).

De acordo com Mattos (2001, p.44-60), o atual contexto de globalização financeira foi ocasionado pela opção do Estado americano de privilegiar os interesses do grande capital financeiro, dentro de um leque de alternativas de política macroeconômica e de atuação

diplomática[18]. As medidas tomadas no sentido de retomar o crescimento econômico e recuperar a credibilidade do dólar para enfrentar a crise de hegemonia industrial dos Estados Unidos (em função da qual eram gerados déficits cada vez mais elevados com o Japão e a Europa) resultou na manutenção do dólar como moeda central do sistema financeiro internacional. Mas, em contrapartida, significou também a desestruturação do sistema concebido em Bretton Woods. Tal fato configurou uma mudança na natureza da hegemonia exercida pelos Estados Unidos – calcada cada vez mais na força do dólar e na ausência de consenso e compartilhamento de interesses com seus aliados.

Em síntese, a hegemonia do capital financeiro, cuja liderança tem sido exercida de maneira predatória e coercitiva, tornou-se possível pela ação do Estado Nacional americano[19]. Verifica-se, portanto, que no atual processo de mundialização, o Estado teve um papel de peso na acumulação rentista do capital, ainda que tenha sofrido consideráveis mudanças, conforme visto.

Para Oliveira (1988, 1996), o que está em jogo não é propriamente a intervenção estatal, mas o fundo público, que se transformou no pressuposto do financiamento da acumulação do capital e da reprodução da força-de-trabalho nos "Anos Dourados". Para este autor, o fundo público se constituía num componente estrutural insubstituível da equação keynesiana, mas sua virtuosidade foi rompida pela internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista[20]. Nesse contexto, a crise fiscal, que é o aspecto mais imediatamente visível da crise do Estado, expressou, na verdade, uma disputa por "fundos públicos destinados à reprodução do

[18] De acordo com Mattos (2001, p.52-54), as alternativas avaliadas pelas autoridades financeiras americanas foram: desvalorização do dólar, restrição do crescimento da economia, diminuição dos gastos militares, controle sobre os investimentos de capitais e suspensão da conversibilidade do dólar. Esta última foi exatamente a medida adotada.

[19] Para Mattos (2001, p.58), a globalização financeira serviu especialmente aos interesses americanos, mas não unicamente. Serviu também aos de outros países, notadamente os da Europa.

[20] Para Oliveira (1996), a circularidade perfeita do Estado-Providência pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda nacionais que o fundo público articulava para o financiamento da reprodução do capital e da força-de-trabalho. Com a desterritorialização da atividade produtiva, restou ao Estado continuar articulando tal financiamento sem os ganhos fiscais correspondentes.

capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços sociais públicos" (OLIVEIRA, 1988, p.10), disputa na qual "o que um perde é o que o outro ganha" [21].

Afirmando primeiramente que a presença do financiamento público na reprodução da força-de-trabalho ainda é ponderável nos países desenvolvidos, o autor citado questiona, em seguida, a idéia de que o atual processo de valorização pode se suportar apenas no capital como seu pressuposto fundamental, vale dizer, de que os lucros privados são suficientes para promoverem a reprodução do capital.

O mesmo autor contrapõe-se à crença na abundância de capital privado na dinâmica de globalização em razão, não só do seu caráter fictício[22], do tamanho crescente das empresas resultantes de megafusões, como também da persistente queda no crescimento das principais economias capitalistas. Por isso, afirma: "o esforço que o sistema capitalista tem que fazer para continuar crescendo é cada vez mais custoso". (OLIVEIRA, 1996, p. 82)

Nesse sentido, o fundo público continua sendo um requerimento da reprodução do sistema capitalista, uma forma de completar a incompletude do capital privado. Por um lado, as condições em que se dão as privatizações (venda de empresas públicas abaixo dos valores de mercado) têm significado a incorporação de fundos públicos na rentabilidade do capital, o qual, por meio destes, continua a garantir sua reprodução.

Por outro lado, a formação de blocos econômicos respondeu pelas crescentes dificuldades postas pela concentração e centralização do capital. Da mesma forma, serviu para enfrentar o descompasso entre obtenção de lucros fora das territorialidades nacionais originais

---

[21] Behring (1998, p. 171) afirma que, face à contradição fundante do capitalismo, quando a regulação estatal cede aos interesses do trabalho em detrimento do capital multiplicam-se as reclamações do empresariado. E "com a crise fiscal, decorrente da ampliação das demandas sobre o orçamento público (O´CONNOR, 1997) e da diminuição dos recursos – expressão das antinomias mais profundas do capitalismo deste final de século – a 'guerra' em torno da destinação dos recursos públicos é mais acirrada".

[22] Por não se tratar de capital produtivo, o capital financeiro não se insere no circuito da produção do valor e, no limite, não pode ser transformado em dinheiro real.

das empresas e a necessidade de formação de um fundo público para articular e financiar a reprodução do capital e da força-de-trabalho nos limites da nação. A formação desses blocos representou a constituição de

> [...] processos supranacionais de regulação que colocaram à disposição do capital formas de riqueza pública e social para assegurarem a própria reprodução do valor [...] Todo um patrimônio público passa a estar à disposição de capitais que não investiram nada para obterem esse resultado. Esta é uma das mais surpreendentes formas de fundo público geradas pelos blocos. (OLIVEIRA, 1996, p. 84).

Dessa forma, ao esvaziamento da capacidade de regulação do Estado Nacional vem corresponder um aumento do seu papel de mediação entre condições transnacionais e condições nacionais de acumulação de capital.

Carvalho (1999), apoiada em Boaventura de Sousa Santos, destaca que, no domínio exercido pela ordem internacional "financeirizada", dois fatores são os responsáveis pelo enfraquecimento da capacidade de regulação do Estado Nacional: a sua *desnacionalização* e a sua *desestatização*. O primeiro movimento (o da *desnacionalização*) pode ser "para cima", apontando para a existência de blocos econômicos, anteriormente referidos, nos quais seriam decididas, transnacionalmente, as políticas de regulação, tendo os Estados Nacionais nesse contexto, o papel fundamental de executor dessas políticas. A "*desnacionalização* para baixo" refere-se à crescente importância atribuída às economias subnacionais, locais e regionais no sentido de garantir a competitividade de suas estruturas econômicas, por cima da economia nacional.

Já a "*desestatização* do Estado" implicou na desmontagem da regulação social naquilo que ela beneficiava os interesses do trabalho. Daí poder ser caracterizada como uma "erosão seletiva", já que, em relação à acumulação capitalista, suas funções foram, na essência, preservadas.

Carvalho (1999, p. 96-97), argumenta, contudo, que esses processos sinalizam, não para “o ocaso do Estado”, mas para um deslocamento do poder atribuído à instituição estatal, redefinindo formas de atuação, numa nova articulação entre regulação estatal e não-estatal, entre o público e o privado.

Nesse sentido, os governos buscam criar um ambiente econômico interno favorável e atrativo ao capital financeiro, adotando uma política monetária ativa, por meio da manutenção de altas taxas reais de juros e uma inflação baixa e controlada.

Esses objetivos passaram a balizar as demais políticas macroeconômicas cujo perfil se apoiou nos seguintes pilares, de acordo com Mattos (2001, p. 83): ausência de déficits orçamentários, remoção de legislações e de intervenção direta nos mercados de produtos, financeiro e de trabalho e abstenção dos governos no que diz respeito aos movimentos de produtos e finanças. Ao mesmo tempo, foram tomadas medidas de modernização produtiva e de desregulamentação do mercado de trabalho no sentido de favorecer a integração competitiva das empresas no mundo globalizado.

Como partes desse processo, foram desenvolvidas novas formas de gestão pública, com a dinâmica administrativa cada vez mais orientada por resultados e realizada de forma flexível e descentralizada na perspectiva da eficiência do gasto e do envolvimento da sociedade na operacionalização dos serviços.

A adoção de tais medidas representou a concretização das teses liberais de predominância do mercado. Ainda que tenham resultado de uma virada na hegemonia capitalista, tais teses, elas próprias, favoreceram a adoção de medidas desregulacionistas, dando-lhes sustentação ideológica. Embora tenha favorecido as reformas, a predominância do ideário neoliberal, porém, não implicou num Estado ausente da esfera econômica e social. Representou, isso sim, a emergência de um novo modelo no qual a estrutura governamental deve ter a

capacidade de atuar politicamente na indução e regulação econômico-social – trata-se de um Estado fortalecido na sua capacidade de orientação e coordenação dos agentes econômicos, agora transnacionalizados.

Dessa forma, a constituição de mercados auto-regulados na dinâmica de globalização exigiu uma ação efetiva do Estado. As próprias mudanças ou ajustes estruturais, que se constituíram nas respostas dadas pelos países à globalização na direção do chamado "livre mercado", requisitaram a "intervenção ativa" do Estado para efetivá-las. Trata-se da reforma do mercado e do Estado feita pelo próprio Estado, que é o paradoxo por excelência do ideário ideológico liberal, segundo Fiori (1992, p. 189)

É preciso destacar que a hegemonia do capital financeiro tem provocado impactos diferenciados sobre as economias e os Estados Nacionais, ampliando as assimetrias do sistema, não só no interior dos países desenvolvidos, mas, sobretudo, entre estes e as nações da periferia do mundo capitalista. A diferença de posicionamento dos países diante da mundialização do capital determinou diferenças significativas no que diz respeito ao peso atribuído ao Estado Nacional.

A globalização implicou, na verdade, numa re-hierarquização dos centros decisórios do sistema capitalista.

> Re-hierarquização que, segundo Samuel Huntington, deu lugar a dois Diretórios mundiais: o primeiro constituído pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão, responsável pela gestão da nova ordem econômica mundial; e o segundo, composto pelos Estados Unidos, França e Inglaterra, responsável pelas grandes decisões geopolíticas e militares, depois do desaparecimento da União Soviética. (FIORI, 1995, p. 162).

Essa hierarquização também se concretizou entre espaços nacionais e regionais, cujas relações econômicas passaram a ser determinadas pela realocação global dos capitais produtivos em função de benefícios auferidos pela desregulamentação financeira e bancária e pela abertura concorrencial dos mercados locais.

Para Fiori (1995, p.165-166), dois fatores determinaram o aprofundamento da assimetria entre o núcleo e a periferia do capitalismo mundial. O primeiro fator diz respeito às dificuldades dos países periféricos de internalizarem o atual progresso tecnológico, restando-lhes o papel de consumi-lo de forma parcial. Isto em função de as inovações e seus eventuais efeitos benéficos terem ficado concentrados nos países líderes do capitalismo. Estes benefícios só chegam à periferia por iniciativa do "oligopólio mundial" e a partir do reconhecimento da importância de determinado espaço político ou de algumas de suas sub-regiões para governos ou firmas participantes do núcleo decisório.

O segundo fator, que tem contribuído para ampliar as assimetrias citadas adveio, na caso da América Latina, da nova forma de inserção econômica, social e política dos seus países no processo de globalização. Em razão da acirrada competição entre países e governos subnacionais pelos escassos investimentos existentes, a apresentação de "vantagens de infra-estrutura e de tipo fiscal, acompanhadas de mercados desregulados e políticas macroeconômicas sadias, pressupondo-se a ausência de incertezas no horizonte político" (FIORI, 1995, p.166), passaram a se constituir num critério fundamental de alocação de recursos pelo capital transnacional. Nessa situação, os governos locais, dependentes de tais recursos, ficaram "impedidos" ou "dispensados" de governar suas próprias economias.

Desse modo, Carvalho (1999, p. 92) depreende que "o declínio do Estado Nacional é um fenômeno típico do ajuste subordinado e passivo dos países periféricos à nova ordem do capital, expressando, antes de tudo, a nova versão de domínio no capitalismo globalizado".

No entendimento de Gorender (apud CARVALHO, 1999, p.92), esse fenômeno nos países periféricos configuraria uma "globalização irrestrita", em contraposição à "globalização seletiva" adotada pelos países centrais, caracterizada pela conjugação entre abertura econômica e políticas protecionistas.

É nesse contexto de perda da autonomia do Estado, ou seja, do seu poder decisório, comprometendo sua soberania, que, nos países periféricos ganhou destaque o debate sobre a questão da governabilidade e da governança. Esses temas serão trabalhados no item a seguir.

1.2 A capacidade governativa: a governabilidade e a governança em questão

Fiori (1995, p.158) afirma que é com o deslocamento da idéia de desenvolvimento político para a de preservação da ordem, quer dizer, da noção de "construção democrática" para a de "estabilidade política" que o tema da governabilidade passou a assumir importância como conceito-chave na virada ideológica conservadora do capitalismo mundial pós anos 1960. À época, esse conceito visava abarcar uma diagnosticada "crise democrática" nos países centrais, expressa numa suposta "sobrecarga de demandas". Ao mesmo tempo, oferecia suporte teórico-conceitual para uma ação desmobilizadora, nos planos legal e organizacional, das consideradas demandas "excessivas", de forma a constranger os fatores "desestabilizadores" do sistema.[23]

Assim, o conceito de governabilidade serviu para demonstrar

> que o funcionamento das 'democracias de massa´ do pós II Guerra tinha sido o grande responsável pelo [...] processo irracional, circular e expansivo que conduziu ao crescimento e crise fiscal dos Estados, assim como à instabilidade e crise das economias centrais nos anos 70. (FIORI, 1995, p. 159).

Com o aprofundamento da crise capitalista, e no seu bojo a do próprio Estado, conjugado com a proeminência do ideário neoliberal, o tema da governabilidade assumiu um escopo mais limitado, passando a significar "governo pequeno, bom e, sobretudo, confiável, do

[23] Samuel Huntington teve papel de destaque nesse processo ao começar a refletir, a partir de 1965, sobre aquilo que chamou de "crise democrática" nos países industrializados e sobre a "natureza instável e reversível" dos desenvolvimentos democráticos na periferia do capitalismo. Sua preocupação com uma possível "ingovernabilidade" atribuída à sobrecarga de demandas, nos países centrais, e com a "debilidade institucional" nos países periféricos, contribuiu, num caso, para a desmobilização política; noutro caso, favoreceu a instalação de regimes autoritários como forma de preservação da ordem. (FIORI, 1998, p. 36).

ponto de vista da comunidade internacional" (FIORI, 1995, p. 161). Esta concepção instrumental, adotada nos anos 90 do século XX pelo Banco Mundial e outras instituições multilaterais, fez a governabilidade depender da articulação simultânea e eficiente entre reformas na direção do mercado e criação de condições institucionais capazes de estabilizar as expectativas dos decisores econômicos.

Isto significou, para os países periféricos, a adoção de políticas fiscal e monetária austeras, associadas à desregulação dos mercados e à liberalização financeira, além de abertura comercial, privatização e eliminação de barreiras ao capital externo. Implicou também na busca por estabilidade política pela ausência de alternâncias bruscas no poder.

Com isso, o índice de governabilidade foi vinculado à economia, ou melhor dizendo, à capacidade dos governos de implementar as "reformas estruturais necessárias", a partir daquilo que é percebido e definido pelos mercados e pelos grandes investidores.

Entretanto, a estabilização das regras e instituições econômicas tendo em vista reduzir as incertezas para o capital, implicando, no limite, na ausência de iniciativa econômica e impossibilidade de mudança de orientação política dos governos, não tem representado, para os países periféricos, garantia da governabilidade da qual tal estabilização pretende ser o pressuposto necessário.

Isto porque, em primeiro lugar, o sistema capitalista vive uma situação de instabilidade sistêmica crônica em função do baixo crescimento médio da economia mundial e da descoordenação econômica das grandes potências, situação que acaba por perenizar as políticas

de ajuste "independentemente da credibilidade de que possam gozar as autoridades nacionais"[24] (FIORI, 1995, p. 71).

De outra parte, ficando prisioneiros dos "equilíbrios macroeconômicos", os Estados periféricos debilitaram-se na sua capacidade de financiamento das demais políticas setoriais, notadamente as de corte social, o que, face ao agravamento da pobreza e ao aumento do desemprego, rebateu, no plano político, numa crise de legitimidade dos governos frente às suas populações.

Contudo, como o problema da governabilidade tal como exigida pelos investidores e mercados mostrou-se mais relevante do que a legitimidade interna dos governos, passou a haver, concomitantemente, uma maior preocupação com o detalhamento institucional do que seria um bom governo (good governance), do ponto de vista da comunidade internacional. Assim, o tema da governança aparece associado aos aspectos mais instrumentais do exercício do poder, os quais residem "na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente" (BENTO, 2003, p. 86). Em outras palavras, governança diz respeito ao conjunto de instrumentos técnicos de gestão que possa assegurar a eficiência na implementação das reformas em direção ao mercado e na criação daquelas condições institucionais capazes de estabilizar as expectativas dos decisores econômicos.

Embora apresentem interseções profundas, os temas da governabilidade e da governança remetem, respectivamente, à reforma do Estado e à reforma do aparelho de Estado. A reforma do Estado pretende garantir a governabilidade enquanto a reforma do aparelho de Estado visa transformar os procedimentos da administração pública assegurando a governança.

Dito por Bento (2003, p. 85):

[24] Para Melo (1995, p. 26) o capitalismo é hoje, na verdade, ingovernável, em razão da instabilidade gerada pela volatilidade do ambiente financeiro e da impossibilidade de estabelecimento de pactos nacionais tripartites, face à obsolescência dos instrumentos keynesianos de gestão macroeconômica em âmbito doméstico.

> [...] reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, nas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por sua vez, reforma do aparelho de Estado diz respeito à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos, mediante a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consiste em aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que produzam resultados, noutros termos, a eficiência do agir estatal.

No Brasil, a discussão sobre a questão da governabilidade surgiu nos anos 1980, no bojo da crise da economia sob o impacto da globalização, configurando um quadro de desequilíbrios representado pela deterioração do modelo desenvolvimentista, ao lado do agravamento da dívida externa e do processo inflacionário.

No que tange à crise dos países latino-americanos, é importante levar em consideração que esta envolve aspectos econômicos, mas também políticos, e se insere num campo complexo de relações processadas tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

Mudanças em andamento no âmbito da economia mundial forçaram a derrubada das barreiras institucionais que dificultavam a integração dos mercados e o livre fluxo de capitais. Em razão da globalização produtiva e financeira daí decorrentes, ampliaram-se as pressões competitivas sobre as empresas e debilitaram-se os Estados Nacionais os quais, em meio a taxas de juros crescentes e a uma recessão econômica severa, viram-se obrigados a se submeter à lógica da economia global.

Apenas o fator econômico, porém, não permite apreender o processo: por um lado, precisa-se considerar a

> mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda definida de acordo com suas prioridades. (CRUZ, 1998, p. 11).

Aliado a isto, deve-se incorporar à reflexão, especificamente em relação à realidade brasileira, a crise interna do modelo prévio de organização sócio-econômica, bem como a adoção, pelas autoridades nacionais, de uma estratégia de “ajustamento passivo” ao processo de

globalização, acelerada a partir da metade dos anos 80 do século XX, sob a hegemonia liberal-conservadora.

No Brasil, a década de 80 do século passado se caracterizou por mudanças profundas na trajetória até então percorrida pela economia, ao se reverterem as tendências de crescimento delineadas desde os anos de 1950, expressando o esgotamento da industrialização por substituição de importações, a ruptura dos padrões de financiamento e a desmontagem do chamado Estado desenvolvimentista. (TEIXEIRA, 1994)

A perda de dinamismo da economia brasileira se deu simultaneamente e, em parte, como decorrência do processo de desestruturação da ordem econômica mundial. Mas deve-se explicitar que os traços estruturais da economia (e da sociedade) brasileira – expressos no padrão de produção e organização industrial, no padrão de financiamento e no padrão de articulação e inserção internacional do país – produziram limites que se encontram na raiz da nossa crise, já manifesta a partir de 1974, com a queda do produto industrial.

Dentre os fatores fundamentais da crise brasileira, Teixeira (1994, p. 141-168) destaca como mais importantes o padrão de industrialização adotado, caracterizado por elevado grau de internacionalização, e o seu padrão de financiamento. Este possuía uma estrutura financeira e creditícia que sempre se mostrou inadequada às necessidades de expansão dos setores industriais e ao enfrentamento do problema do financiamento público, tendo, ademais, paulatinamente, se colado às vicissitudes do sistema financeiro internacional.

No que se refere ao padrão de industrialização, a arrancada para a constituição de um processo de acumulação especificamente capitalista no Brasil ocorreu simultaneamente ao movimento expansivo da economia mundial do pós II Guerra, com a saída para fora do grande capital americano. Por meio desta ocorreu um transbordamento do processo de

transnacionalização para países periféricos, os quais acabaram sendo incorporados a esse movimento geral.

O processo de industrialização brasileiro desdobrou-se em ondas sucessivas, a partir da metade dos anos 1950, estendendo-se a quase todos os ramos produtivos. Este processo, ao mesmo tempo em que engendrou um mecanismo endógeno de acumulação, propiciou a

> internacionalização sucessiva de várias etapas produtivas no interior de cada indústria, com uma expansão concomitante do capital nacional preexistente e uma articulação, voluntária ou forçada, promovida pelo Estado, das várias frações do capital. (TEIXEIRA, 1994, p. 145).

Nesse quadro, a montagem e expansão das novas estruturas e indústrias de bens de consumo durável, de insumos e de bens de capital se processaram sob a liderança das empresas internacionais, "mas sempre com o apoio direto do Estado e a tolerância, quando não a associação, de interesses privados nacionais". (TEIXEIRA, 1994, p. 146)

Esse formato específico assumido pelo processo de industrialização brasileiro desde os anos 50 do século XX dotou a economia do país de um parque industrial amplo e complexo, com capacidade de intervir no mercado externo via crescentes exportações de manufaturados. Concomitantemente, caracterizou-se por um padrão de financiamento que se colou ao sistema financeiro internacional e por uma extrema internacionalização. Esta se expressou na elevada participação estrangeira na produção, no investimento e na exportação e, principalmente, numa lógica e numa dinâmica de crescimento comandadas pelas grandes empresas internacionais, localizadas nos setores dinâmicos da indústria de bens de consumo durável, sobretudo a automobilística e a de eletro-eletrônicos.

A partir de 1970, esse padrão de desenvolvimento mostrava sinais de que suas potencialidades, em termos de expansão, estavam esgotadas, revelando seus limites, especialmente pela restrição da capacidade de realizar o componente autônomo do investimento,

seja pelo lado do setor público, seja pelo lado das empresas transnacionais. É exatamente sobre esse quadro que as modificações ocorridas no plano internacional, consubstanciadas no processo de desestruturação da ordem econômica mundial, produziram efeitos que abalaram os fundamentos da governabilidade, produzindo sucessivas crises de governo.

Para Teixeira (1994, p. 150),

> a verdadeira natureza da crise brasileira – e suas exatas dimensões – só pode ser apreendida quando se examina como a crise de uma economia industrializada e altamente internacionalizada se vê, subitamente, excluída da rota dos movimentos internacionais de capital, tanto financeiros como produtivos. Vitimada por esse processo de desestruturação da ordem econômica mundial, assiste ao desmantelamento dos seus mecanismos de crescimento e à ruptura do padrão de financiamento.

A exclusão do Brasil, a exemplo de outros países periféricos, da rota dos movimentos internacionais de capital foi o resultado da contribuição de vários fatores:

> a virtual paralisação do mercado internacional de crédito voluntário, o redirecionamento dos fluxos de investimentos diretos para os Estados Unidos e seu afastamento das rotas que levam à periferia, a transferência maciça de recursos a partir da periferia para os centros, a mudança do paradigma tecnológico e a globalização financeira modificando a lógica das decisões globais de investimento das grandes corporações transnacionais. (TEIXEIRA, 1994, p. 150).

Esses fatores, ao incidirem sobre a economia brasileira em um momento de esgotamento de um ciclo largo de expansão iniciado nos anos 1950, desfizeram, concomitantemente, os mecanismos de crescimento e as estruturas de financiamento.

Além desses aspectos destacados por Teixeira (1994), é importante introduzir na análise um indicador significativo da crise brasileira – aquele que diz respeito ao Estado, especificamente ao Estado desenvolvimentista.

Para Carvalho (1999, p. 286), seguindo opinião de Fiori, “a crise do Estado Brasileiro, na década de 80 é a crise do seu padrão, gestado no pós-30”.

Em razão das particularidades da “revolução burguesa” no Brasil – falta de um setor econômica e socialmente capaz de conduzir a transição de uma economia agrário-exportadora

para um modelo urbano-industrial[25] – o Estado passou a ocupar lugar central no processo de industrialização, como produtor direto, como regulador da atividade econômica e como mediador das disputas trabalhistas.

Assim, cumpriu, de forma particular, as funções de "fiador" das relações capitalistas ao se transformar num componente essencial e indispensável do processo de valorização do capital. Dependentes do arbítrio monetário e fiscal do Estado (tendencialmente agravante da heterogeneidade estrutural de estratos e segmentos econômicos e sociais e de espaços regionais), frações do capital passaram a empreender uma constante luta pelo controle desse poder de arbítrio. Com isso, politizou-se a competição econômica, transformando a concorrência de mercado em luta pela esfera estatal. Tal dinâmica gerou uma espécie de "atrofia da burguesia nacional, dividida e esfalfada na luta pelo controle de alguma fatia do poder estatal" (CARVALHO, 1999, p.290)

Por outro lado, embora o Estado desenvolvimentista brasileiro tenha se caracterizado pelo autoritarismo, este não garantiu, ao longo do tempo, a capacidade da instituição estatal de arbitrar interesses e de agir autonomamente ou mesmo "de reorganizar, periodicamente, a estrutura de dominação, acabando prisioneiro dos interesses incorporados ao pacto sócio-político que sustentou em décadas". (CARVALHO, 1999, p. 290)

Esse fenômeno de recíproca dependência entre Estado e capital que caracterizou o intervencionismo do Estado brasileiro propiciou, por um lado, a fragmentação do aparelho estatal e a balcanização do poder de Estado e, por outro, a adoção de um comportamento defensivo-especulativo, por parte dos agentes econômicos, enquanto traços estruturais da nossa realidade.

[25] O setor urbano-industrial, ao não dispor de fonte autônoma de acumulação, mantinha-se, nessa circunstância, dependente do capital agrário-exportador o que, politicamente, se refletiu num processo de hegemonia crítica.

Assim sendo, tivemos um processo de "acumulação politizada" (FIORI, 1995)[26] o qual gerou uma permanente instabilidade financeira e jurídico-econômica em função da interminável disputa dentro e pelo aparelho de Estado. Tal fato condicionou uma postura cada vez mais intervencionista por parte da instituição estatal, em circunstâncias e conjunturas as mais diferenciadas. Em outras palavras: apresentou-se ao Estado, como única saída, o avançar, configurando a chamada estratégia de "fuga para frente".

Para Carvalho (1999, p.290), a crise dos anos 1980 foi estrutural, deixando explícita exatamente a impossibilidade de manutenção do compromisso desenvolvimentista, pelo alcance dos limites e pela perda de eficácia da costumeira estratégia de "fuga para frente".

Por outro lado, no que diz respeito aos setores dominados, ainda que a fragilidade do equilíbrio de forças no interior do bloco de poder instaurado em 1930 tenha colocado os trabalhadores urbanos como figuras chaves do pacto político estabelecido, sua incorporação se deu por meio de um mecanismo de engenharia institucional, expresso no conceito de *cidadania regulada.* Por meio deste, o direito do cidadão se relacionava ao seu lugar no processo produtivo, sendo que as raízes desse conceito "encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal" (SANTOS, 1979, p. 76)

Nesse contexto, o recurso político utilizado foi sempre a concessão discriminada de benefícios sociais, através da troca clientelista e da cooptação, que, não só privilegiava certos

[26] A intervenção estatal produziu uma acumulação politizada "por responder em sua trajetória e em suas impotências, mais do que às regras do mercado, às determinações de um Estado cuja ação, entretanto, esteve sempre submetida a limites impostos por uma luta política extremamente limitada mas intensa, entre interesses de capitais e blocos de poder regional, incapazes de impor, através de uma clara supremacia, a hierarquização política da heterogeneidade econômica" (FIORI, 1995, p. 44).

interesses que passaram a ter acesso preferencial às instituições estatais, como se constituía, nesse mesmo processo, instrumento de controle e repressão desses mesmos interesses.

Esse padrão expressa o patrimonialismo característico das relações políticas no país[27]. Este não foi superado nem quando, sob a égide da segunda política de substituição de importações, o Brasil inaugurou, a partir de 1950, uma nova fase do seu processo de industrialização[28] na perspectiva de dotar o país de uma estrutura produtiva mais diversificada, capaz de desenvolver uma dinâmica autônoma de acumulação. Mesmo no Período Militar, quando se tentou implantar o consumo de massa, este ficou restrito a uma pequena parcela da sociedade, a qual era representada pelas camadas médias e superiores de renda. Isso foi propiciado pela exclusão dos setores populares da aliança que daria suporte à nova estrutura de dominação, expressa no controle e repressão dos sindicatos, na ausência de Contrato Coletivo de trabalho e na fragilidade do Sistema de Proteção Social implantado, além de uma política perversa de arrocho salarial.

Com isso, consolidou-se um padrão de industrialização nos moldes fordistas do ponto de vista do processo de trabalho, sem a criação concomitante, tal como ocorreu no centro do capitalismo, de mecanismos político-institucionais que promovessem a instauração de uma norma de consumo de massa. A ausência desses mecanismos, como era de se esperar, levou esse padrão de acumulação, sustentado numa base social de consumo tão exígua, a defrontar-se com limites

---

[27] Patrimonialismo é uma categoria elaborada por Max Weber para se referir a uma das formas de dominação tradicional que se caracteriza pela ausência de relações contratuais de direitos e deveres entre governantes e governados. Em função disso, o "príncipe" organiza seu poder político como uma extensão do seu poder pessoal. (COHN, 1989).

[28] O primeiro período de industrialização, que vai de 1930 a 1950, considerado de industrialização restringida, foi aquele em que se montou, diversificou e integrou um aparelho produtivo voltado fundamentalmente para o mercado interno em formação. O segundo, de industrialização pesada, foi aquele que consolidou um mercado nacional de bens, serviços e trabalho com uma dinâmica cada vez mais determinada pela indústria da transformação e por uma crescente concentração das atividades no meio urbano. (BALTAR & DEDECCA, 1992.)

impostos pela insuficiência de demanda de bens de consumo duráveis, revertendo, nos anos 1970, o dinamismo econômico até então verificado.

Nesse mesmo período, porém, colocaram-se no cenário político novas expressões organizativas, consubstanciadas, sobretudo, no "novo sindicalismo", as quais forjaram um processo de progressiva democratização da sociedade na perspectiva de mudança das relações conservadoras no Brasil. Com uma pauta de luta e de reivindicações que sintetizava as aspirações de poder dos "de baixo", segmentos até então marginalizados do processo político, de forma inédita no Brasil, invadiram as arenas de disputa por espaços nas Políticas Públicas, vistas como direito de cidadania plena.

Contudo, esse movimento coincidiu com aquele da fragilização das finanças públicas do Estado desenvolvimentista, as quais sucumbiram junto com o modelo substitutivo, mostrando-se a instituição estatal incapaz de atender as demandas formuladas.

As dificuldades de arrecadação, face ao fraco crescimento econômico e à volatilidade do capital financeiro, conjugadas à elevação da participação do pagamento de juros nos orçamentos públicos, restringiram a capacidade de os países aumentarem seus investimentos e os gastos correntes, especialmente no campo social, exatamente no momento em que, em função da própria crise, se ampliaram demandas por despesas dessa natureza.

Esses fatores, ao coincidirem no Brasil, com a rearticulação da sociedade civil em termos de luta política por direitos sociais como questão de cidadania, tal como mostrado há pouco, possibilitaram a emergência da conhecida tese Huntingtoniana do *overload*. Segundo esta, a transição democrática teria estimulado uma explosão de demandas, e provocado saturação da agenda pública, particularmente devido aos excessos de direitos sociais contidos na Constituição de 1988. O excesso de pressões e outras restrições decorrentes do alargamento da participação política teriam inviabilizado o governo o qual, frente a esse excesso de demandas, ver-se-ia

impedido de agir com a rapidez e a segurança necessárias, considerando-se o caráter emergencial da crise.

Nesse sentido, a crise de governabilidade que marcou a primeira década que se seguiu à democratização do país teria produzido, em razão dos motivos apontados, uma paralisia decisória, recomendando uma urgente e profunda reforma do Estado.

Contudo, a tese do *overload* esconde, mas, ao mesmo tempo, revela aquilo que Oliveira (1999) aponta como sendo o outro ângulo da crise do Estado – aquele que é posto pelos setores populares, ou melhor, por amplos setores dominados da sociedade.

De acordo com este autor, a crise do Estado brasileiro pode ser vista do angulo da sociedade civil[29], quando esta tenta redefinir as relações de poder existentes, pelo questionamento do Estado como guia e motor unicamente da expansão capitalista. Pode também ser encarada do ângulo do bloco dominante para o qual a crise se expressou no fato de que o Estado não mais representava, em relação a seus interesses, o papel de *condottiere*. De uma parte, porque "outras classes haviam conquistado na luta um espaço maior e forçavam uma redefinição das relações do Estado com a sociedade". (OLIVEIRA, 1999, p. 71). De outra parte, porque o Estado não se constituía mais no condutor do desenvolvimento, exatamente por ter-se gasto na sustentação da rentabilidade das empresas.

Para o autor citado, "no terreno movediço da globalização", o Estado se liquidou financeiramente sob a forma da dívida interna, pública, cujo serviço, na verdade, sustentava a lucratividade das empresas.

> Durante toda a década de 80, foram basicamente os lucros não operacionais que sustentaram a lucratividade das grandes empresas no Brasil, todas sem exceção,

[29] Para esse autor, Gramsci exclui desse conceito as instituições de mercado. Ele se refere, portanto, a estudantes, professores, operários, etc. os quais se colocam na perspectiva dos setores dominados. (OLIVEIRA, 1999, p. 69).

> incluindo as multinacionais; esses lucros não-operacionais, financeiros, decorriam das aplicações nos títulos da dívida pública.[30] (OLIVEIRA, 1999, p. 71).

A liquidação financeira do Estado também ocorreu em função da dívida externa, cujo tamanho e serviços, segundo o mesmo autor, foi o preço que nossa economia pagou pela sua internacionalização ou globalização.

Assim, esses dois movimentos – esgotamento do modelo de substituição de importações e a progressiva abertura política – caracterizaram aquilo que passou a se denominar crise de governabilidade. De acordo com Fiori (apud PINHEIRO, 1995, p.79-80), "o esgotamento da coalizão autoritária [...] não logrou produzir nem uma pactuação social, nem um comando nítido que conseguisse deter o avanço da ingovernabilidade [...]". Por sua vez, a distensão do regime autoritário, ao ocorrer paralelamente à fragilização das finanças do Estado, rebateu diretamente na capacidade administrativo-financeira para governar, ou seja, na governança. Num mesmo movimento, portanto, abalaram-se as condições sistêmicas de governabilidade e de governança.

É com esse quadro que entramos nos anos 90 do século passado, no qual, retomando Oliveira (1998, p. 72), a reforma do Estado se tornou tema crucial, tanto para os setores dominados da sociedade como para o bloco dominante. Para este, esse período representou uma oportunidade de empreender uma nova ofensiva burguesa, por meio de uma adaptação renovada às requisições do capitalismo mundial. Configurou-se, assim, um novo ciclo de modernização conservadora[31], que foi precedido, segundo Behring (2002, p. 128), por outros dois – o de Vargas

---

[30] Para Oliveira (1999, p. 72), "esta é a leitura real embora na aparência seja o Estado quem deve. O movimento real é o oposto: na verdade, o Estado toma dinheiro emprestado para, pagando juros, sustentar o montante de riqueza já acumulado; é uma forma nova de crise no capitalismo. Sem isso, a vaca ia pro brejo, direto, tal como na crise dos anos 30".

[31]Ao caracterizar o desenvolvimento brasileiro como "modernização conservadora" BEHRING (2002, p.116) está entendendo-o como um processo de maturação do capitalismo no país, tendo o Estado como dínamo e suporte e mantendo uma cultura política antidemocrática.

e o da Ditadura Militar pós-64, tendo este último especial importância, por ter completado nossa transição para a modernidade por meio de um crescimento acelerado, sobretudo do ângulo econômico.

Nos anos 1990, a dominação burguesa, ainda que tenha sido arranhada pela redemocratização do país, alimentada pelos processos de organização dos trabalhadores e das camadas médias, conseguiu impor um novo processo de modernização, mas com características diferentes daquelas evidenciadas nos ciclos anteriores.

Embora o desenvolvimento capitalista no Brasil tenha se feito numa dinâmica de acomodação de interesses arcaicos e cujo ritmo de modernização assumiu um caráter autocrático de dominação, conseguiu modelar um país novo. Através de uma singular articulação entre Estado, capital estrangeiro e capital nacional, este último num papel subordinado, mas cômodo (OLIVEIRA, 1998), houve uma profunda transformação do parque industrial do país, uma expansão, ainda que limitada, do mercado interno de consumo de massa e uma progressiva ampliação do sistema de proteção social, mesmo que de forma seletiva e, portanto, restrita. Esse processo assumiu um sentido de progresso calcado na idéia, ainda que ilusória, como afirma Fernandes (apud BEHRING, 2002, p. 125), de um projeto nacional.

Na atualidade, assiste-se, segundo Behring (2002, p. 126), a uma verdadeira desconstrução da indústria, do emprego e do mercado interno e uma obstrução no plano da seguridade, configurando-se uma situação de verdadeiro retrocesso econômico-social, na qual, além da recessão e do desemprego,

> os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é internamente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força-de-trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. (SOARES, 2002, p. 13).

Há que se reconhecer que esse novo quadro se estabeleceu, fundamentalmente, como resultado da reação das empresas brasileiras à retração do mercado interno e ao enfrentamento de novos padrões de competição vigentes no mercado mundial. Isso, em parte, em conseqüência da adoção de um plano de estabilização baseado em políticas monetárias restritivas e políticas orçamentárias contencionistas. Por outra parte, isso se deu em razão da brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior que expôs a indústria nacional a uma crescente concorrência internacional, sem uma política concomitante de modernização industrial.

Contudo, ainda que tenham tido um caráter defensivo, os ajustes promovidos na estrutura produtiva revelaram a decisão das indústrias brasileiras de promoverem uma "modernização destrutiva", "uma modernização pela ponta, de natureza tecnológica, e, por outro lado, reiteradora da subordinação". (BEHRING, 2002, p. 126). Assim posto, predominaram, no processo de reestruturação produtiva, estratégias de redução de custo, sobretudo os salariais, as quais resultaram numa maior flexibilização das regras de contratação, sobrepondo-se a um mercado de trabalho já altamente flexível, heterogêneo e fragmentado, além de fragilizado frente ao poder do capital.

A não incorporação de forma generalizada dos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos emergentes nos países do capitalismo central que caracterizou o processo de reestruturação industrial brasileiro, significou uma inserção subordinada do país à nova divisão internacional do trabalho. Isso trouxe, no plano interno, destruição de parte da capacidade produtiva nacional e a revitalização de formas predatórias de concorrência, assim como maior precarização das relações de trabalho, aumento do desemprego e da informalização do mercado de trabalho.

Tal padrão capitalista exigiu uma pesada intervenção estatal corporificada num conjunto de reformas destinadas a dar sustentação político-institucional ao novo projeto

hegemônico de liberação do mercado, o que, para Oliveira (1998, p.17), significou fazer "regredir as relações sociais à condição de pura mercadoria".

É mister destacar que, embora presente desde os anos 80 do século XX, o tema da reforma do Estado só adquiriu maior centralidade e visibilidade na década seguinte. E foi no governo Fernando Henrique Cardoso que se iniciou uma ofensiva institucional, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, sob a liderança de Luís Carlos Bresser Pereira.

De acordo com Oliveira (1999, p.75), porém, as modificações no campo administrativo, das quais Bresser Pereira se ocupava, constituem, na verdade, o aspecto mais banal da reforma. A real reforma do Estado, aquela do ponto de vista dos setores dominantes, é outra. O autor em referência apresenta quatro dimensões como sendo o núcleo duro dessa reforma: abdicação da moeda nacional, as privatizações, os acordos da dívida externa e os permanentes cortes orçamentários.

A abdicação da moeda nacional resultou da política "de fazer dólar a qualquer custo" como condição para inserção nos circuitos da globalização.

Quanto às privatizações, conforme já apontado antes,

> elas significam um patrimônio público, entregue à iniciativa privada com um diferencial entre o valor do patrimônio público e o preço pago, na maior parte dos casos em moedas podres que não representam o custo do que seria necessário para pôr de pé outras unidades produtivas. (OLIVEIRA, 1999, p.75)

Em relação aos acordos da dívida externa, estes passaram a impor que a maior rubrica de gastos do orçamento nacional fosse destinada ao serviço das dívidas externa e interna, o que representa, para Oliveira (1999, p. 76), quase "um confisco de recursos".

Ademais, os governos se vêem obrigados a empreender um esforço contínuo para cumprir metas de redução de déficits do orçamento em relação ao produto bruto, fazendo

permanentes cortes orçamentários. Nesse quadro, não há espaço para a política social. Esta, que, no pós-Guerra, havia se tornado uma política estruturante, no mesmo patamar que as políticas monetária, fiscal e industrial, reassumiu o status de assistência e voltou ao espaço do privado.

Portanto, é esta, e não a de Bresser Pereira, a verdadeira reforma do Estado no Brasil, a qual se passa "às nossas costas" como elaboração dos grupos dominantes, que a fizeram um pouco como "autômatos", um pouco como escolha.

Relativamente às escolhas, aquelas que foram caracterizadas como um "ajustamento passivo" do país ao processo de mundialização, foram o resultado conjugado das pressões crescentes de governos e de organismos multilaterais sobre a condução das economias periféricas e das decisões locais de grupos econômicos e de governos, no contexto da redefinição das coalizões interna e externa de poder.

> No nosso caso, o velho 'tripé' econômico e sua aliança com as elites políticas regionais entrou em crise e precisava ser refeito. Dos antigos aliados, a velha elite política (estava) esfacelada regionalmente; o sócio internacional 'financeirizou-se', o empresariado local, que já se 'ajustou' em nível microeconômico, (manteve) sua velha opção ainda quando não tenha encontrado seu exato lugar enquanto sócio menor 'associado' e, por isso, já alinhou plenamente com o livre-cambismo anti-estatista do Washington Consensus; e, por fim, o Estado, falido financeiramente, já foi, além disto, destruído de forma absolutamente irracional e ideológica pelo governo Collor. (FIORI, 1998, p. 16).

Assim, diante das alternativas de mudar ou recompor essa articulação econômica e essa aliança política, Fernando Henrique Cardoso optou, no plano econômico, por acompanhar a decisão do empresariado nacional de manter sua costumeira posição de "sócio-menor do capitalismo ocidental"[32], tomando como inexoráveis as atuais relações de poder e a dependência internacionais. No plano político, ao decidir-se por uma aliança de centro-direita, remontou à coalizão que historicamente deu suporte ao poder conservador no Brasil.

[32] De acordo com Fiori (1998, p. 15), FHC concluiu, em estudo pioneiro realizado em 1963, que, desde muito cedo, a burguesia industrial brasileira abrira mão de exercer uma hegemonia plena na sociedade, por motivos estruturais (ver nota 25). Assim, acabara por contentar-se com a posição de "sócio-menor do capitalismo ocidental".

Dessa forma, embora Collor tenha iniciado o processo de reforma na ótica dos setores dominantes, foi FHC quem demonstrou "a capacidade política de elaborar e estar à frente de um projeto que incorpora o tom do tempo e o adapta às necessidades [...]" dos setores conservadores que lhe ofereceram o apoio político necessário. (OLIVEIRA, 1998, p. 73).

Isso posto, esse novo processo de modernização pode ser caracterizado como duplamente conservador – em primeiro lugar, porque integra "expressivos elementos do passado"; em segundo lugar, porque a idéia de estabilização que significa, na prática, redução das incertezas e atendimento das expectativas, tanto econômicas quanto políticas, dos agentes econômicos, problematiza os processos de consolidação democráticos. Isto porque tal estabilização só será possível "caso eliminemos completamente a iniciativa político-econômica dos governos e/ou a possibilidade de mudança da própria autoridade política." (FIORI, 1995, p. 169).

É mister destacar que esse foi um contexto em que à desconstrução ideológica do projeto socialista, à fragilização do movimento sindical e à crise do Estado de Bem-estar se somaram os constrangimentos macroeconômicos decorrentes das políticas de estabilização e das novas regras de competição mundial. Esses fatores conjugados acabaram por consolidar a idéia de que só há uma via de crescimento possível – aquela sustentada por forças conservadoras, como a única capaz de oferecer a segurança requerida pelos investidores. Dessa forma, o "índice de governabilidade" da economia estaria assegurado unicamente pela hipótese de continuidade, no poder, da maioria obtida em apoio às políticas e reformas liberais.

Nessa circunstância,

> fica mais explícita a essência autoritária dessa nova situação, onde a governabilidade econômica e liberal apresenta um inequívoco trade-off com a possibilidade de uma alternância real de poder, condição mínima de qualquer democracia política. (FIORI, 1995, p. 169).

Para Oliveira (1998, p. 16-18), no governo FHC, qualquer reforma real passou a ser entendida como ameaça à estabilidade, cuja defesa implicou na adoção de estratégias autoritárias, caracterizadas por uma "tolerância repressiva". A desmoralização sistemática dos adversários, reduzidos a "neobobos e jurássicos," e a convocação do ressentimento popular devastado por décadas de "uma impiedosa e implacável inflação" se constituíram no terreno sobre o qual se construiu um senso comum favorável às reformas.

Ademais, não só houve no governo FHC uma supremacia "política anti-política", exemplarmente manifesta no império do Executivo sobre o Legislativo e até sobre o Judiciário, como foram deslegitimadas e, portanto, destruídas as mediações sociais construídas em processos democráticos, retrocedendo-se a uma dominação burguesa pura e simples.

Finalmente, produziu-se no governo FHC uma espécie de "fetiche da estabilidade monetária".

> Essa transformação de direitos em ameaça à estabilidade monetária é uma forma de culpabilização das vítimas, [...] Assim, os direitos sociais que aumentam o 'custo Brasil' devem-se ao 'corporativismo' dos trabalhadores; as reivindicações do funcionalismo em geral, sua estabilidade, que uma vez foi condição para a construção de um estado moderno, infenso ao fisiologismo das oligarquias, são também transformadas em 'privilégios'. A aposentadoria para a qual os trabalhadores pagaram a vida inteira, sem que tivessem responsabilidade pela má administração da Previdência, pois desde a Ditadura de 64 a unificação dos vários institutos do INSS significou retirar a Previdência do alcance político dos trabalhadores, é transformada em privilégio e causa do déficit fiscal. O fato de que boa parte dos trabalhadores esteja em níveis inferiores de educação formal é transformado em explicação para a baixa competitividade da indústria nacional na competição internacional. [...] Tal é o sentido das reformas: qualquer aproximação com o totalitarismo não é, [...] mera coincidência. (OLIVEIRA, 1998, p. 18).

Apesar de seus efeitos desastrosos, entretanto, as reformas passaram a ser divulgadas como transitórias e necessárias para a retomada do crescimento, que se constituiria na última das três fases que comporiam o programa de estabilização e reforma econômica do chamado Consenso de Washington[33]. Na primeira dessas três fases deveria ser promovida a estabilização

[33]A expressão Consenso de Washington foi usada pela primeira vez por John Williamson, pesquisador do Institute for International Economics, exatamente para se referir "a um conjunto abrangente de regras de condicionalidades

macroeconômica, girando, essencialmente, em torno da produção de um superávit fiscal primário, do controle da inflação e do estabelecimento de nova taxa cambial; já na segunda, deveriam ser implementadas as "reformas estruturais", compreendendo: liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatizações.

Portanto, o principal argumento utilizado para justificar a adoção desse programa de ajuste que inclui, conforme visto, uma fase de "estabilização" e outra de "mudança estrutural", é o de que tais medidas garantiriam um crescimento econômico sustentado o qual, quando alcançado, mais que compensaria o seu impacto social negativo.

O pré-requisito básico para promover esse novo padrão de acumulação passou a estar atrelado à capacidade de atração dos investimentos privados, nacionais ou internacionais, enquanto condição necessária à governabilidade da economia. Assim, o país só seria "governável caso [lograsse] atrair os investimentos privados indispensáveis para alavancar um novo ciclo de crescimento" (FIORI, 1995, p. 166), já que o Estado, que liderou o tripé desenvolvimentista, não se mostrava mais capaz de abrir perspectivas de expansão para o capital privado, em razão do déficit público acumulado para sustentar esse padrão.

Nessa perspectiva, a desregulação, a abertura, a privatização e a descentralização, dentre outras medidas reformadoras, conforme já afirmado, não seriam mais do que estratégias de redução das incertezas para o capital, ao possibilitar a estabilização das expectativas dos agentes econômicos.

Laurell (1988, p. 189) afirma que, como resultado dos programas de ajuste estrutural, o mais que se produziu, contudo, foi um padrão *stop-and-go*, ou seja, ciclos de crescimento lento seguidos de recessão, pois o investimento produtivo, nessa situação, é preterido em favor da

---

aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se de políticas macroeconômicas de estabilização e de reformas estruturais liberalizantes" (TAVARES & FIORI, 1993, p.18)

especulação, impedindo a acumulação e provocando processos recessivos, com impacto negativo na distribuição de renda e riqueza; no emprego e nos salários; e na provisão de benefícios e serviços públicos.

Convém lembrar o elevado grau de dependência gerado pela dívida externa dos Estados periféricos em relação ao capital financeiro internacional, cuja atração é obtida não pela solução de seus problemas sociais e pelo crescimento econômico, mas por meio de alta e atrativa taxa de juros. Nessa circunstância, os programas de ajuste estrutural, na verdade, foram orientados, sobretudo, para solução da crise da dívida externa que afetava os interesses dos países credores, cujos bancos corriam o risco de uma moratória generalizada, de atraso no pagamento do serviço da dívida e de uma conseqüente falta de liquidez no mercado internacional.

> Nesse sentido, esses países foram pressionados a adotar, primeiro, medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento – nessa fase, a maior preocupação dos países credores era a de afastar o fantasma da crise financeira, empurrando todo o ônus do ajuste para os devedores. (BENTO, 2003, p.75).

Dessa forma, verifica-se que a necessidade de economizar a fim de aliviar a crise fiscal e as contas públicas é o que conectou as políticas de reestruturação macroeconômica e a problemática político-administrativa, quer dizer, a reforma do Estado e a reforma do aparelho de Estado, governabilidade e governança.

Convém colocar que, ao não produzirem o crescimento esperado, as políticas de ajuste sofreram inflexões importantes, acompanhando ex-post e "corretivamente" os problemas evidenciados. Dessa forma, o Plano Baker (1985) propunha compatibilizar estabilização com crescimento, através do apoio de agências financeiras internacionais e de bancos comerciais aos "esforços" de ajuste e às reformas estruturais. Já o Plano Brady (1990), propôs a renegociação da dívida externa, de forma a tornar os valores de pagamento mais compatíveis com a capacidade

financeira dos Estados, mas com o compromisso destes implementarem as medidas de estabilização e procederem ao controle das contas públicas.

Esses dois movimentos corresponderam a dois momentos do processo de "reforma do Estado" na América Latina: no primeiro, de ofensiva mais radical do neoliberalismo, colocava-se como exigência a drástica redução das dimensões do aparelho estatal, visando ampliação do espaço do mercado; já no segundo, houve um deslocamento da preocupação, da problemática do tamanho do Estado para a das suas funções ou do deu poder.

É nesse último contexto que se colocou a proposta de "reforma do Estado" articulada por Luís Carlos Bresser Pereira o qual, segundo Oliveira (2001, p.140), se constituiu no maior ideólogo do período FHC. De acordo com a perspectiva adotada, as próprias reformas neoliberais teriam colocado a necessidade de reconstrução do Estado no sentido de ampliar o seu escopo, de simples fiador da propriedade e dos contratos, para o de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do país.

Sem descartar a importância do Estado, porém, essa proposta coloca o mercado como sendo a instância que melhor promove a coordenação social. Nesse caso, a instituição estatal teria a função de complementar e corrigir as falhas do mercado, mas mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente até então. Nesse quadro, deveriam ser criados diversificados mecanismos de controle correspondendo à passagem da intervenção direta às políticas de regulação. Tais mecanismos incluiriam desde aquele "mais difuso e mais automático" do mercado até o controle exercido pela sociedade, dentro do qual se situam variados processos de avaliação. A discussão sobre os fundamentos e instrumentos integrantes da proposta de reforma do Estado, bem como sobre o papel desempenhado pela avaliação das políticas públicas nesse contexto será objeto do próximo capítulo.

Capítulo 2 – Avaliação de Políticas Públicas no contexto da nova governança

2.1 Um modelo pós-burocrático da administração pública: condição de nova governança

Conforme dito no capítulo anterior, a reforma do Estado engloba necessariamente transformações no aparelho de Estado com vista a superar diagnosticados obstáculos à atuação efetiva dessa instituição na direção apontada pelo projeto hegemônico em vigor.

No caso brasileiro, a reorganização administrativa do Estado, na ótica dos reformadores, viria possibilitar uma nova relação entre Estado e sociedade, no momento em que se estaria redefinindo a inserção nacional no sistema econômico internacional.

Entendendo-se o Estado na dupla acepção defendida por Poulantzas (1980), como pacto político e como materialidade institucional, não se pode desconhecer a dinâmica inerente às estruturas burocrático-administrativas, ou seja, a autonomia do aparelho burocrático e do próprio Estado. Por isso, ainda que tenha origem e encontre seus limites em relações de poder que se institucionalizaram, a dinâmica institucional do aparelho de Estado não se reduz a elas.

É claro, porém, que as relações de poder são prioritárias relativamente à dimensão burocrática, visto que esta se redimensiona em consonância com a correlação de forças e o projeto hegemônico vigente. Assim sendo, as mudanças administrativas, ainda que sejam vistas por Oliveira (1999, p.75) como o aspecto mais banal da reforma, devem ser situadas como parte do processo mais geral de transformação nas relações Estado-sociedade, em função da qual se redefiniram as relações de poder e se redesenharam as estruturas institucionais para viabilizar essa nova articulação hegemônica.

Em relação ao diagnóstico que informou as propostas de reforma, este se fundamentou na idéia de que a globalização e, sobretudo, o crescimento distorcido do próprio

Estado se constituíram nos principais condicionantes da crise atual. A globalização, por ter reduzido a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas no sentido de proteger as respectivas economias da competição internacional.

O crescimento distorcido do Estado, por sua vez, teria decorrido da tendência deste de substituir, e não apenas de complementar, o mercado que se constitui, para os reformadores, no mecanismo por excelência de coordenação econômica e social do sistema, por alocar de forma mais eficiente os recursos existentes. Acrescente-se que a existência de distorções é vista como inevitável em qualquer sistema de administração estatal, pois, com o decorrer do tempo, passaria a haver uma indistinção entre Estado e sociedade e o próprio Estado começaria a ser capturado por grupos de empresários e pela classe média. Ademais, os próprios funcionários públicos passariam a agir apenas na busca de seus interesses pessoais de ampliar seus espaços de poder (rent-seeking).

A partir da identificação da dificuldade do Estado de continuar assumindo as tarefas de incentivo à atividade produtiva e ao emprego, visto que estas foram pensadas para economias relativamente fechadas, os reformadores propõem, no contexto da globalização, a incorporação de uma outra função, que é a de favorecer a integração competitiva do país na economia mundial. A regulação e a intervenção estatais não deixaram de ser entendidas por eles como necessárias para compensar desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas o encargo principal do Estado seria o de capacitar os agentes econômicos para competir em âmbito mundial.

Quanto às distorções do aparelho estatal, anteriormente destacadas, estas teriam resultado na crise fiscal do Estado por ter afetado negativamente sua capacidade de financiamento de Políticas Públicas; do seu modo de intervenção, por ter favorecido o seu gigantismo e a sua captura por interesses privados; e do seu modo de administração,

caracterizado pela baixa qualidade e ineficiência dos serviços sociais prestados, através do emprego direto de burocratas estatais.

Nesse sentido, enquanto a crise dos anos 1930 teria sido devida ao mau funcionamento do mercado, a crise atual deveria ser debitada ao Estado – ao "Estado intervencionista, que, de fator de desenvolvimento, se transforma em obstáculo" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.54), seja ele socialista, keynesiano ou desenvolvimentista. Mas longe de perseguir o Estado mínimo, a reforma assume, no discurso dos seus defensores, a natureza de condição necessária à reconstrução do aparato estatal para desempenhar, não só suas tarefas clássicas de fiador da propriedade e dos contratos, mas também de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Convém mostrar que, para Bresser Pereira (1998, p. 48), a crise do Estado relaciona-se ao caráter cíclico da intervenção estatal. Assim, ainda que a causa da crise do começo do século XX possa ser relacionada à insuficiência crônica de demanda agregada em função do mau funcionamento do mercado, teria expressado também uma crise do Estado Liberal. As estratégias estabelecidas no sentido de superação da crise do Estado Liberal, por sua vez, teriam levado à constituição do Estado Social, o qual teria permitido melhoria considerável das economias nacionais. Contudo, o próprio êxito dessas estratégias teria favorecido o crescimento explosivo do Estado, "não apenas na área da regulação, mas também no plano social e no plano empresarial" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 54).

Com isso, o Estado Interventor, que promovera o desenvolvimento econômico e social, teria passado a produzir desequilíbrios inflacionários, déficit público, redução da capacidade de poupança e investimento privados em razão da elevação das cargas tributárias, desestímulo ao aumento da produtividade e sobrecarga do capital com direitos trabalhistas e encargos sociais. Todos esses fatores combinados teriam gerado a crise fiscal do Estado e a

conseqüente falta de confiança do mercado. As medidas de reforma, que visam eliminar as distorções do Estado Interventor, por seu turno, estariam contribuindo para a implantação, não de um Estado Mínimo, como apregoa o receituário neoliberal, mas de um Estado Social-Liberal.

Coerente com a perspectiva adotada para analisar a reforma do Estado em geral, Bresser Pereira (1998) vê a crise do Estado brasileiro como sinal do esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia consubstanciado no Estado desenvolvimentista. Este teria se transformado na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico, de elevação das taxas de desemprego e de aumento da inflação.

Convém dizer que, para este autor, as raízes de qualquer crise no sistema capitalista devem ser buscadas ou no mercado ou no Estado, os quais são, cada um a seu modo, responsáveis pela coordenação desse mesmo sistema. "O primeiro, coordena a economia através da trocas, o segundo, através das transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente, segundo o critério político da sociedade" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.51).

Assim, distorções do desenvolvimentismo com substituição de importações na periferia e, especificamente no Brasil, teriam sido os fatores essenciais da crise da atualidade. Em outras palavras, a atual crise brasileira teria como causa fundamental a crise do Estado. Esta se expressa na sua crise fiscal, na crise do seu modo de intervenção econômica e social e na sua forma burocrática de administrar.

Por centrar a explicação da crise no déficit fiscal e na forma burocrática de administração pública, a reforma assume, para seus idealizadores, a condição de elemento necessário para a consolidação do ajuste fiscal do Estado e para a constituição de um serviço público moderno, profissional e eficiente, que possa promover o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Na realidade brasileira, o problema político da governabilidade teria sido equacionado, pelo menos em parte, pelo retorno da democracia e pela formação do "pacto democrático-reformista de 1994", possibilitado pelo "êxito" do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da República. Assim, a reforma do Estado brasileiro seria uma questão de governança, já que se situaria no campo da capacidade financeira e técnico-administrativa para implementar políticas.

Contudo, embora Fernando Henrique Cardoso tenha recobrado a capacidade política de governar e recuperado a legitimidade do governo frente à sociedade,[34]os problemas brasileiros de governabilidade poderiam ser vistos como crônicos, o que se comprovaria pela persistência de relações fisiológicas e clientelísticas, as quais se constituiriam em versões mais modernas do patrimonialismo que sempre caracterizou as relações políticas no país.

A própria transição democrática teria representado um retrocesso porque significou a tentativa de retorno, no campo burocrático, dos ideais dos anos 1930 e, no plano político, do populismo dos anos 1950. Tais fatos teriam repercutido na Constituição de 1988, acabando por sacramentar princípios de uma "administração pública arcaica e burocrática ao extremo", sem eliminar o viés clientelista e fisiológico, e permitindo a criação de uma série de privilégios[35].

> Privilégios que foram ao mesmo tempo, um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma conseqüência do corporativismo que recrudesceu com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.39).

Além de ter contemplado um modelo burocrático tradicional, formalista e rígido, a Constituição de 1988 teria adotado uma concepção de descentralização que, embora dê maior

---

[34] Para Oliveira (1998, p.13), tal como enfatizado no capítulo anterior, o presidente Fernando Henrique não foi propriamente popular, mas sua credibilidade era alta e estava fortemente ancorada na divulgação da imprescindibilidade da estabilização monetária.

[35] Esses privilégios estariam expressos nas seguintes medidas: extensão das regras burocráticas para as empresas estatais e a administração indireta; instituição do regime jurídico único estatutário; estabilidade para os servidores civis e aposentadoria integral no serviço público.

estatuto aos estados e municípios, ancorar-se-ia na crença de que é a União a instância por excelência de promoção do bem-estar social.

O mais grave dos privilégios, porém, teria sido a criação de uma legislação protecionista e inibidora do “espírito empreendedor” no campo das relações de trabalho no setor público.

Todos esses fatores teriam, não só desprestigiado a administração pública, como elevado o custo da máquina estatal, especialmente com pessoal e com destaque para os inativos, representando pesado ônus fiscal para a sociedade. Ademais, o modelo burocrático adotado, ao contrário do objetivado, teria aumentado a rigidez e a ineficiência do serviço público.

Nesse raciocínio, portanto, a crise do Estado brasileiro se localizaria na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público em razão da permanência de relações políticas tradicionais e um processo clientelista de intermediação de interesses. Assim, a imprescindibilidade da reforma adviria, não apenas da necessidade de aumentar a capacidade de governança pela adoção de meios técnicos e financeiros adequados, mas também da exigência de melhorar a governabilidade.

Contudo, a crise do Estado teria se expressado primeiramente como crise fiscal, o que justificou, para aqueles que a defenderam, a adoção, nos anos 1980, de políticas de ajuste. Somente na década seguinte teria se apresentado a necessidade de inseri-las em uma visão mais ampla, incorporando o problema da reforma gerencial ou administrativa.

Bresser Pereira (1992) argumenta que sua proposta difere tanto daquela defendida pelos teóricos que têm origens intelectuais na filosofia liberal-conservadora quanto daquela elaborada pela esquerda. Ele teria divergências em relação aos primeiros porque o seu pessimismo quanto à natureza humana e à economia política e o seu individualismo

metodológico[36] têm o propósito ideológico claro de defesa do Estado mínimo e do pleno controle da economia pelo mercado. Tal defesa, por seu turno, se apóia na idéia de que o Estado é necessariamente ineficiente e contraproducente. Por um lado, os políticos, por serem "maximizadores de votos", fariam com que os governos, adotando uma postura populista, tendessem a gastar mais do que os recursos disponíveis. Por outro lado, os eleitores, por serem "caçadores de renda", tenderiam a formar coalizões no sentido de proteger interesses setoriais através do orçamento público.

Assim, a análise racional ou da escolha pública[37] que, segundo Bresser Pereira (1992, p.238), busca ressuscitar o liberalismo clássico, considera o Estado como um mal em si mesmo e que deve ser mantido sob controle, pela sua tendência de produzir constantes déficits orçamentários, os quais penalizam o conjunto da sociedade. A visão desse autor é a de que o quadro atual de desaceleração da economia e de perda de funcionalidade do Estado em razão do seu tamanho excessivo acabou por se constituir em terreno favorável à aceitação das críticas liberal-conservadoras quanto às ineficiências e aos desequilíbrios distributivos do Estado de Bem-Estar.

Declarando-se contrário a essa perspectiva, Bresser Pereira (1992) afirma que não se trata de escolher entre imperfeição do mercado e políticas estatais inadequadas, pois, no

---

[36] Individualismo metodológico diz respeito a uma perspectiva teórica que considerara as relações entre o indivíduo e a sociedade tomando como unidade de análise os indivíduos como agentes que escolhem, atuam e se comportam e não unidades orgânicas, tais como partidos e classes sociais, por exemplo. Adota como princípio a precedência do indivíduo sobre a sociedade e seu valor supremo e intrínseco, bem como seu ideal de autodeterminação. (TUCKER, 1983; BUCHANANN, McCORMICK, TOLISSON, 1980).

[37] A análise da escolha pública, que tem em James Buchanann um de seus expoentes, pretende oferecer uma "teoria das falhas do setor público", entendendo-a como comparável à "teoria das falhas de mercado" existente no âmbito da economia. Situada a meio caminho entre a economia e a política, incorpora ceticismo quanto aos governos, considerando que a excessiva politização das decisões públicas tem prejudicado a racionalidade econômica (alocação ótima de recursos escassos) e, consequentemente, o atendimento a critérios de eficiência e equidade. Por isso, propõe limites à interferência dos políticos nas decisões, sobretudo econômicas. Semelhantemente à teoria econômica, a análise da escolha pública busca relacionar o comportamento do atores individuais no setor governamental. Ainda que não se confunda com ela, tem semelhança com a teoria da escolha racional (BUCHANANN, McCORMICK, TOLISSON, 1980, p.107-135). Ver nota 39.

capitalismo contemporâneo, mercado e Estado são duas forças centrais cuja convivência harmoniosa deve ser perseguida.

Ademais, quando os representantes da direita estão no poder,

> [...] raramente promovem a redução da intervenção estatal. Procuram apenas reorientar a intervenção a favor da acumulação em detrimento do consumo, a favor dos lucros em detrimento dos salários indiretos, e a favor do consumo dos ricos em detrimento do consumo dos pobres. (BRESSER PEREIRA, 1992, p. 241-242).

Já a esquerda tradicional, de acordo com Bresser Pereira (1992), tem longa tradição de crítica ao Estado. Apesar disso, defendeu a estatização "quase que por definição", advogando uma intervenção estatal moderada, porém efetiva. Mas, se a direita, quando no poder, não logrou reduzir a intervenção estatal, a esquerda, na mesma situação, não foi bem sucedida em melhorar as condições de trabalho e nem em diminuir a desigualdade. Suas reformas não levaram ao socialismo e nem promoveram a estatização da economia nos países ocidentais, comprovando, segundo o mesmo autor, que os Estados criados sob sua inspiração apresentaram sérias limitações quanto à sua capacidade de reformar a sociedade.

Por isso, ainda de acordo com Bresser Pereira (1992, 1998), a crise atual não é apenas do Estado, mas da própria esquerda. Esta teria erroneamente diagnosticado a crise com decorrente unicamente da globalização produtiva e financeira. Por isso, Bresser Pereira (1998, p. 57) qualifica-a de "arcaica e populista" por apegar-se ao Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e ao nacional-desenvolvimentismo, nos periféricos.

Posicionando-se igualmente contra a esquerda tradicional e a nova direita, Bresser Pereira (1998) se considera como pertencendo à linha centro esquerda pragmática (social-democrática ou social-liberal). Esta teria adotado os pressupostos da direita pragmática em relação à obediência aos fundamentos macroeconômicos, os quais incluem: "ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas, mas moderadas e

taxas de câmbio realistas" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 58). Além disso, teria concordado com a realização das "reformas orientadas para o mercado", as quais, inclusive, seriam necessárias para evitar um crescimento excessivo do Estado e uma interferência indevida deste na vida econômica. Porém, mesmo sendo o mercado o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos, entende que este não promove sozinho o equilíbrio e a paz social – necessita do Estado para complementá-lo e corrigir suas eventuais falhas, o que requer a própria reconstrução do Estado.

> Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 59).

Com o objetivo de promover tal reforma do Estado para torná-lo menor e mais centrado nas suas atividades específicas, mais capaz de promover e financiar atividades sociais, científicas e tecnológicas e ainda de estimular a capacidade competitiva das economias nacionais, teria sido empreendida uma coalizão de centro-esquerda e de centro-direita. O resultado dessa coalizão seria a construção de um Estado Social-Liberal.

> [...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 61).

Isto posto, a reforma do Estado defendida por Bresser Pereira (1998, p. 49-50) compreende:

1) um problema econômico-político que diz respeito à delimitação do tamanho do Estado, envolvendo idéias como privatização, "publicização" e terceirização;

2) outro problema, igualmente de natureza econômica-política, referente à redefinição do papel regulador do Estado, ou seja, ao maior ou menor grau de intervenção estatal no mercado;
3) um aspecto econômico-administrativo, atinente à recuperação da governança incluindo: uma dimensão financeira, por meio da superação da crise fiscal; uma dimensão estratégica que implica na redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e, finalmente, uma dimensão administrativa que requer a superação da forma burocrática de administrar;
4) um aspecto político, diretamente relacionado ao aumento da governabilidade, quer dizer: à legitimidade do governo perante a sociedade e à sua capacidade ou à adequação das suas instituições políticas para intermediação dos interesses postos na sociedade.

No que tange ao estabelecimento do tamanho do Estado, que implicaria em redefinir seu papel e delimitar sua área de abrangência institucional, permitindo ao mercado realizar atividades que não são específicas da instituição estatal, três estratégias de reforma foram pensadas por Bresser Pereira (1995): privatização, publicização e terceirização.

Definida como um processo de transformação de uma empresa estatal em privada, a ***privatização*** teria por objetivo, em primeiro lugar, permitir que o Estado desenvolva, e com eficiência, apenas aquelas atividades que lhe são exclusivas ou monopólicas, quer dizer, não sujeitas a concorrência: definição das leis do país, imposição da justiça, manutenção da ordem, defesa do país e sua representação no exterior, polícia, arrecadação de impostos, regulamentação das atividades econômicas, fiscalização do cumprimento das leis.

Além destas, Bresser Pereira (1998) admite que as atividades de cunho social, embora não sejam todas intrinsecamente monopolistas, tornam-se, de fato, exclusivas, em razão do volume de recursos nelas aplicados. Estes são justificados, de um lado, pelo fato de envolverem

externalidades positivas importantes e, de outro, por se referirem aos direitos humanos que devem ser garantidos pela sociedade. Pelo seu caráter estratégico, algumas atividades econômicas também são reconhecidas como estando no campo das ações exclusivas do Estado – aquelas que garantem a estabilidade da moeda e do sistema financeiro por meio do Banco Central.

De um outro ângulo, a privatização seria uma maneira de garantir que, não sendo própria do Estado, a produção de bens e serviços para o mercado seja efetivamente realizada pelo setor privado, que se apresenta como o mais eficiente no campo empresarial. Além de não ser eficiente nesse campo, quando comparado ao mercado, o Estado submeteria a operação empresarial a inaceitáveis critérios políticos, além de "confundir a função da empresa, que é de ser competitiva e ter lucros, com a do Estado que, na área econômica, pode ser a de distribuir renda" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.65-66).

Para o autor citado, a intervenção estatal na área de infra-estrutura e de serviços públicos, objetos de concessão, e a atuação direta em determinados setores industriais e de mineração teriam sido motivadas pela falta de recursos do setor privado vitimado pela crise do começo do século XX. A crise fiscal do Estado teria invertido essa dinâmica na atualidade – é a sua falta de condições de investir e a sua necessidade de recursos para reduzir o déficit fiscal que teriam exigido a privatização.

No intuito de diferenciá-la da privatização, a ***publicização*** foi definida pelos reformadores como o processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.

Esse processo viria possibilitar a realização, por meio de transferência para um setor público não-estatal, de uma série de atividades na área social e científica cuja execução não seria exclusiva do Estado, embora seu financiamento o seja. Ainda que, para estes mesmos reformadores, seja função do Estado garantir a abrangência e a regularidade dessas ações, sua

prestação deveria ser feita de forma competitiva e seu controle deveria se dar não somente pela administração pública gerencial, mas, essencialmente, por meio de mecanismos de controle social e os de quase-mercados.

Mesmo reconhecendo que tais atividades não devam ser deixadas ao encargo do setor privado lucrativo, Bresser Pereira (1998) não admite que devam, em contrapartida, se constituir em monopólio estatal. Dessa forma, deveriam ser realizadas por instituições que, não sendo do Estado, desempenhariam, ainda assim, funções de caráter público, posto que voltadas para o interesse geral: fundações e associações sem fins lucrativos, devotadas à resolução de questões de natureza pública. Tal proposta visaria fornecer uma alternativa à propriedade estatal que não seja a privada, a qual só deve ser adotada "quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda dos seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.68).

Nesse raciocínio, o crescimento do setor público não-estatal responde por duas ordens de fatores: do lado da sociedade, ao crescimento do seu processo de organização; do lado do Estado, à dinâmica da reforma, que exige o reexame das relações Estado sociedade que possa resultar em maior democratização e publicização dos serviços sociais e científicos. Por isso,

> No Brasil, o programa de publicização em curso prevê a transformação desses serviços em 'organizações sociais' – uma entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e assim é financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.70).

Já a última estratégia – a ***terceirização*** – visaria possibilitar a realização, pelo Estado, somente daquelas ações que compõem o seu núcleo estratégico: legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Para tanto, seria necessária a contratação de serviços de terceiros em concorrência no mercado e por meio de licitação pública, para a execução de atividades de apoio ou auxiliares. Dessa forma, a limpeza, vigilância, transporte, cooperagem,

serviços técnicos de informática e processamento de dados, além de outras tarefas, poderiam ser realizados competitivamente (quer dizer, mais eficientemente) e com economia para os cofres públicos.

Em resumo, as três estratégias formuladas objetivariam reduzir o tamanho do Estado, especialmente do seu pessoal. O pressuposto que informa tais estratégias é o de que o Estado não deve mais executar uma série de tarefas que foram sendo erroneamente incorporadas às suas funções ao longo do século XX. A redefinição desses encargos permitiria ao setor privado e ao público não-estatal a realização daquelas atividades que não são próprias ao Estado. Isso sem que este abandone seu papel de "promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução no Estado que está surgindo caberá principalmente a entidades públicas não-estatais" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.72).

O quadro a seguir mostra a nova configuração do Estado que surgiria como resultado dos concomitantes processos de privatização, publicização e terceirização. Conforme destacado pelo próprio Bresser Pereira, os funcionários ficam restritos a um único quadrante, o que não significa, para ele, a defesa de um Estado puramente liberal, pois o Estado Social-Liberal é muito mais que pessoal.

Quadro 1 – Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços p/ mercado
Principais atividades (core)	ESTADO enquanto pessoal	Entidades públicas não-estatais	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: BRESSER PEREIRA (1998)

Relativamente à desregulamentação, esta deveria, de acordo com os argumentos adotados, ser acompanhada por um processo concomitante de regulamentação. A desregulamentação visaria reduzir a intervenção do Estado; já a regulamentação seria necessária para viabilizar a privatização.

Em ambos os casos, o que se trata é de definir os limites da intervenção do Estado no mercado. Nessa lógica, o próprio crescimento do Estado decorrente da ampliação das suas funções teria levado a uma regulamentação excessiva, além de distorcida e permeável a "interesses especiais de todos os tipos". Isso teria representado um elevado custo para a economia, constituindo-se numa espécie de imposto injustamente incidente sobre o setor privado.

Contudo, a defesa do oposto, ou seja, a ausência total da intervenção estatal, não aparece no discurso da reforma. Além de a intervenção ser vista como necessária para garantir a própria privatização, conforme dito antes, ela se mostraria relevante em áreas como comércio exterior e meio ambiente. Dessa forma, a regulamentação deveria diminuir a fim de que as forças do mercado engendrassem processos que aumentariam a competitividade econômica, garantindo o princípio da eficiência. Mas, em troca, somente a regulamentação relativa a ações que possibilitem melhor distribuição de renda, além de maior controle da sociedade sobre as políticas estatais, atenderia aos critérios da equidade e da transparência enquanto princípios norteadores da ação pública.

Esse raciocínio serve para os reformadores mostrarem que é falso o dilema Estado-mercado, regulamentar ou não regulamentar. As questões básicas seriam, então, <u>onde</u>, <u>como</u> e <u>quando</u> regulamentar/desregulamentar, garantindo, concomitantemente, eficiência e equidade.

Quanto ao aumento da governança, este seria obtido pela superação da crise fiscal que tornaria o Estado mais forte financeiramente, mas, principalmente pela reforma administrativa, que garantiria uma maior capacidade gerencial da instituição estatal.

A administração pública gerencial no Brasil, como em outros países, viria substituir a administração burocrática. Esta, apesar de representar um avanço relativamente àquela de natureza patrimonialista, apresentaria a contradição de, ao mesmo tempo, incorporar uma racionalidade instrumental (adequação entre meios e fins) e uma lógica legal, ou seja, uma rígida definição de objetivos e instrumentos unicamente de acordo com a lei. O contexto atual teria inviabilizado esse tipo de administração ao exigir a adoção de formas mais ágeis e descentralizadas e mais compatíveis com os atuais avanços tecnológicos, além de mais voltadas para o controle dos resultados do que dos procedimentos. Ademais, essas novas formas requereriam uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Assim sendo, a administração pública gerencial teria as seguintes características: orientação da administração mais por resultados do que por procedimentos e normas auto-referidas; prestação de serviços públicos tendo como referência o cidadão-consumidor, ampliando a participação da sociedade na avaliação das Políticas Públicas enquanto pressuposto do aumento do accountability e da transparência governamental; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal organizada em carreiras; flexibilização do funcionamento interno do setor público, em termos de contratação de pessoal; ampliação do conceito de público, com o estabelecimento de parcerias com o setor privado ou com a comunidade e a criação de organizações públicas não estatais; descentralização dos serviços públicos para a administração local ou governos subnacionais; contratação no mercado de atividades auxiliares e de apoio.

Além disso, a reforma advoga a separação entre secretarias de formulação de políticas, que teriam um caráter centralizado, e unidades executivas, organizadas de maneira descentralizada. Destas, umas realizariam atividades exclusivas e outras, as organizações sociais, realizariam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo. O controle das unidades descentralizadas se faria por meio de: controle social direto; contrato de gestão em que os

indicadores de desempenho sejam claramente definidos e facilmente medidos; formação de quase-mercados, por meio do qual se teria uma competição administrada.

Convém recolocar que a execução direta pelo Estado está restrita, nessa proposta, às suas atividades exclusivas. Para isso, além das citadas secretarias formuladoras de políticas, que compõem o núcleo estratégico de tomada de decisões, e das secretarias executivas, encarregadas da implementação das políticas formuladas no núcleo estratégico, existem as agências reguladoras. Estas teriam autonomia para "definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.82), em substituição aos mercados competitivos.

Já o aumento da governabilidade seria alcançado através de uma reforma política que garantisse: adequação das instituições encarregadas de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; existência de mecanismos capazes de garantir a responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade; limitação das demandas socialmente articuladas, para torná-las exeqüíveis; existência de um "contrato social básico" que garanta a sustentação política e a legitimidade necessária ao governo de forma que este possa realizar as reformas preconizadas.

Resta agora analisar de forma crítica, embora sucinta, os fundamentos que informam a proposta de reforma aqui sintetizada.

Para Fleury (1997a, p.302-308), três são os pressupostos que fundamentam a proposta de reforma: o primeiro – o de que a gestão mais moderna (a administração gerencial) viria substituir tanto a administração patrimonialista e clientelista quanto a burocrática – transporta para a política e a administração a velha tese econômica de que uma moeda nova elimina uma moeda podre que a precedeu. Para a autora citada, esse pressuposto "esquece" que nesses dois

campos formas antigas convivem com formas mais modernas, cumprindo diferentes funções no processo de circulação de poder. Assim, no Brasil

> enquanto setores de ponta para a dinâmica da economia industrial requeriam uma gestão pública ágil, ainda que enfeudada por interesses particulares, os setores sociais, que atendem à cidadania, foram sempre reservados para o atendimento das clientelas políticas, enquanto outras parcelas da administração assumiam um perfil mais burocrático,atendendo a demandas oriundas das camadas médias (FLEURY, 1997a, p.302-303).

Para Oliveira (2001, p.145-146), o determinismo tecnológico subjacente à proposta de Bresser Pereira não permite a apreensão das complexas passagens entre formas patrimonialistas, burocráticas e as propostas "gerenciais". Isto porque tudo já está "funcionalisticamente determinado" – as características do taylorismo-fordismo teriam implicado na adoção da administração impessoal no lugar da patrimonialista, enquanto no contexto atual a gerência flexível mostrar-se-ia uma exigência da globalização.

Porém, "a apropriação privada dos bens públicos pelas elites políticas e econômicas, a corrupção como forma regular de relação entre elites e burocracia, a exclusão da maioria da população da condição de cidadania..." (FLEURY, 1997a, p.303) permaneceram, independentemente da forma adotada, como traços recorrentes da administração pública brasileira.

Isso mostra que, longe de estar restrita à dinâmica administrativa, essa é uma questão que diz respeito à cultura política e às relações de poder prevalecentes na sociedade e que tomam corpo no aparelho burocrático.

O segundo pressuposto da reforma gerencial apontado por Fleury (1997a) é o do caráter antidemocrático da burocracia, em oposição à administração gerencial, que seria baseada numa concepção de Estado democrático e de sociedade como espaço aberto ao embate de forças cujas posições acabam por se exprimir na administração pública.

Com base em Oliveira (2001) pode-se afirmar que Bresser Pereira revela incompreensão quanto ao conceito de burocracia desenvolvido por Weber, o qual "tem a capacidade heurística para entender o que é o capitalismo, e não apenas a administração do Estado" (OLIVEIRA, 2001, p 142.). Ademais, no pensamento weberiano, a burocracia se constitui num dos pilares da cidadania e do Estado democrático, pois representa a possibilidade de garantia de igualdade perante a lei e de idêntico acesso de todos aos bens e serviços públicos.[38]

A identificação, por Weber, de contradições entre burocracia e democracia, expressas na possibilidade dos funcionários buscarem outros interesses que não os públicos, não implica eliminação da forma burocrática. Aquele autor clássico a via como a mais avançada das formas de administração da coisa pública, posto que racional e democrática, características que seriam garantidas pelo aumento da responsabilidade e do controle social.

Já a administração gerencial, ao contrário do divulgado, por se orientar somente por resultados, o mínimo que faz é não garantir a universalização. Ao retirar o caráter de regra dos procedimentos, abre espaço novamente para a discriminação e, portanto, para a virtualização de clientelas específicas.

Fleury (1997a, p.104) também aponta que a proposta de Bresser Pereira de uma administração gerencial restringe a solução da questão democrática no Brasil, que envolveria mudanças em diferentes relações que se estabelecem entre Estado e sociedade, a modificações internas ao aparelho burocrático.

---

[38] Bresser Pereira parece, inclusive, não perceber duas características fundantes do Estado: a inexorabilidade e a fatalidade. A existência de uma esfera de poder implica institucionalização de relações políticas "cujo exercício é ativar e gerar nos sujeitos, seja ativa seja passivamente, expectativas amplamente divididas e particularmente inadiáveis, estáveis e eficazes – pode-se caracterizar, em segundo lugar, como um particular complexo de práticas operativas, de recursos materiais, de faculdade, de grupos pessoais, relativo à formação e gestão do poder político institucionalizado" (POGGI, 1989)

Para essa estudiosa, o raciocínio adotado supõe ser o aparelho administrativo uma espécie de caixa preta em direção à qual os interesses sociais organizados em demandas se dirigem como *inputs* e da qual fluem *outputs* na forma de políticas públicas, como resultado dessas demandas. Dois equívocos são aqui cometidos: o primeiro, é supor a neutralidade da burocracia em relação aos interesses sociais os quais, em acréscimo, são colocados fora da arena política; o segundo, é ver a política como um mercado no qual concorrem interesses em igualdade de condições, o que mascara exatamente a desigualdade das diferentes forças em disputa e minimiza (ou até elimina) o papel de redutor dessas desigualdades que deve ser desempenhado pelo Estado.

O terceiro pressuposto orientador da proposta de reforma administrativa, ainda segundo Fleury (1997b), diz respeito à definição dos papéis do Estado e do mercado na produção e alocação de bens e serviços públicos. Nesse aspecto, a idéia predominante é a de que o mercado se constitui no mecanismo mais eficiente nessa produção e alocação; por outro lado, o critério de aferição da ação estatal é a eficiência, pensada em termos alocativos. Nesse contexto, se o critério fundamental é o do livre intercâmbio na alocação eficiente de bens e serviços públicos, o Estado deve então se ater a regular e garantir a livre movimentação dos agentes no mercado. Por isso, a reforma procura claramente substituir órgãos e agências governamentais por instituições privadas (lucrativas ou não) naquelas atividades que não forem consideradas exclusivas. Isso em razão do fato de o Estado ser sempre visto como menos eficiente, vale dizer, menos adequado do que as instituições privadas no tocante à alocação e produção de bens públicos.

A conseqüência direta e imediata para o funcionalismo, além das privatizações e da transferência do patrimônio público para um gestor privado, é a quase inexistência de programas de valorização, capacitação e recuperação da capacidade do corpo burocrático.

Face ao colocado, pode-se afirmar com Andrews e Kouzmin (1998) que, embora Bresser Pereira faça a crítica do liberal-conservadorismo e da teoria da Escolha Pública, isso tem o intuito claro de passar a impressão de que a administração gerencial é uma proposta progressista, produzindo no leitor o efeito de aceitação dos argumentos favoráveis a ela. Contudo, para esses autores, ao tentar se diferenciar da teoria da escolha pública na elaboração de sua concepção de "Estado Social-Liberal", Bresser Pereira acaba por rejeitar não a teoria, mas sim, os seus teóricos.

Em primeiro lugar, na interpretação da crise da atualidade escapa à compreensão que se trata de uma crise do capitalismo cujas dimensões rebatem e incluem a instituição estatal. Na realidade, os argumentos utilizados pelos reformistas acabam invertendo o vetor da explicação. Assim, a causa da crise econômica é atribuída ao Estado. Nesse raciocínio, conforme dito antes, o Estado intervencionista se transformou, de fator de desenvolvimento, em obstáculo.

O Estado se transformou em obstáculo, por sua vez, por causa do seu crescimento, implicando este em distorções, conforme se pode ver:

> Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento da sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começam a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 55).

Tal raciocínio, tão ao gosto da escola da escolha pública, pressupõe um comportamento de rent-seeking, tanto por parte da sociedade, que se apodera indevidamente de parcelas dos recursos públicos, quanto dos burocratas, que buscam ampliar seus espaços de poder. Mas tal pressuposto, segundo Andrews e Kouzmin (1998, p.106) representa uma inversão da própria teoria adotada: o crescimento do Estado não resulta do comportamento de rent-seeking, mas é este que aparece em função do crescimento do Estado, reforçando as distorções existentes.

Além disso, a defesa do mercado em detrimento do Estado não se ampara somente nos inconvenientes da crise fiscal. Ampara-se também na "constatação irrefutável" de que "a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e eficientemente controlada pelo mercado que pela administração" (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 65), afirmativa que, para Andrews e Kouzmin (1998), causaria surpresa até mesmo aos conservadores.

Mas a reforma de Bresser Pereira não somente prioriza o mercado: traz para o próprio Estado os critérios daquela instância, pois as características da administração gerencial, "são a correspondência, no âmbito da administração pública, das novas modalidades dos processos de trabalho, de gestão da força-de-trabalho e das novas relações de trabalho do setor privado". (OLIVEIRA, 2001, p.143), além dos mesmos critérios de competição.

De acordo com Fiori (1995, p.158-159), a escola da escolha racional,[39]

> ao aprofundar e sistematizar a metáfora de Schumpeter sobre a política enquanto mercado e o 'cálculo do interesse individual' como fundamento último do comportamento dos eleitores, das burocracias e da 'classe política', acaba por reduzir o Estado, o governo e os sistemas políticos a uma soma de indivíduos que, basicamente, se orientam pela busca de vantagens através do acesso seletivo e do manejo arbitrário dos recursos e da políticas públicas.

Mas no caso do mercado político, ainda de acordo com essa escola, há o agravante de que, inversamente ao que ocorre no mercado econômico, a "mão invisível" atuaria de forma perversa, posto que seus produtos (decisões e políticas públicas) seriam invariavelmente irracionais do ponto de vista econômico.

[39] Tendo surgido na área econômica, a teoria da escolha racional se estendeu ao estudo dos fenômenos políticos. Como o próprio nome diz, essa teoria advoga que os homens agem racionalmente e que, nas suas escolhas, procuram maximizar seus ganhos e minimizar seus custos. Tem como pressupostos: que o homem adota práticas com base em finalidades e objetivos (ação intencional), ainda que possam haver conseqüências não intencionais; que as pessoas conseguem ordenar suas preferências e alternativas, com base em convicções subjetivas, mas baseadas em informações suficientes; ainda que a informação perfeita possa não existir, o ser humano é capaz de calcular a utilidade ou o valor esperados de cada ação, ao atribuir probabilidade aos vários resultados, o que implica risco, mas não incerteza. (BAERT, 1997).

Desse argumento deriva a constatação de que a democracia é a responsável pela crise do Estado e pela ingovernabilidade do país, o que pode ter conseqüências graves do ponto de vista do processo democrático.

A democracia e a cidadania estão presentes nas argumentações empreendidas, mas sua retórica serve apenas para subverter o sentido dos direitos, transformando-os em privilégios. Por outro lado, o tema da reforma é apresentado numa perspectiva de despolitização do tema, como se ela não afetasse a vida dos cidadãos ou até mesmo como se eles não existissem.

> Na verdade, essa ostensiva ausência está dizendo que os trabalhadores são os inimigos da reforma gerencial do Estado, porque são corporativos, porque quando funcionários públicos são burocratas, e todos emperram a máquina que deve ser azeitada – azeite de direitos humanos – para a nova competição global. (OLIVEIRA, 2001, p. 143).

Além da retirada dos direitos ser repassada como "o preço a pagar" para tornar competitiva a indústria nacional (uma espécie de culto à implacabilidade da globalização) isso é feito em nome da própria democracia, já que seus idealizadores não têm dúvida de que a reforma do Estado não contém nenhuma ameaça a esta. Ao contrário, a crise do Estado é que decorreu da própria democratização – da falta de espírito público dos grupos de interesse e da extrema permeabilidade do Estado às demandas sociais. Por isso, deve-se construir um Estado na sua "justa" dimensão.

Fiori (1995, p.172) afirma que as novas condições político-econômicas representadas pela globalização combinada ao ajustamento liberal têm se constituído em fatores de instabilidade e ingovernabilidade, posto que as decisões de investimentos e os movimentos do capital especulativo estão fora do controle das autoridades nacionais.

Entretanto, a discussão da proposta de reforma brasileira passa ao largo da questão da viabilidade democrática no quadro desta "nova dependência", o que seria extremamente relevante, no caso do nosso país, em que a antiga dependência sempre esteve associada ao

autoritarismo. Porém os defensores da administração gerencial propõem mais do que a separação entre formulação e implementação de políticas públicas: sugerem a adoção de um processo de decisão com total liberdade, sem consulta ou transparência, por um círculo restrito de burocratas localizados no núcleo estratégico. Mecanismos de controle são pensados apenas no âmbito das instâncias executoras, na perspectiva de aumento da eficiência, ou seja, de obtenção do menor custo no menor tempo possível, tendo em vista os fins definidos pelo núcleo estratégico.

Por fim, a reforma revela, para Oliveira (2001, p. 145), uma "brutal incompreensão" das contradições do capitalismo contemporâneo. Neste as possibilidades da produção foram levadas aos seus limites, mas seu ultrapassamento se vê obstaculizado pela lei do valor. O Estado de Bem-Estar representou uma tentativa de enfrentar essa contradição por meio da utilização do fundo público, que, para esse autor, não é valor. Nessa situação o dilema do capitalismo atual é ou destruir a democracia e, com ela os direitos inerentes ao Estado de Bem-Estar, ou transpor a lei do valor.

Contudo, para Bresser Pereira (1995), a reforma do Estado é inadiável para resgatar a autonomia financeira do Estado e a sua capacidade de implementar Políticas Públicas. Esta reforma inclui, em síntese:

> ajustamento fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos da política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais e reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente Políticas Públicas. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.5).

Dessa forma, a reforma gerencial é parte integrante de um esforço maior de reconstrução do Estado, incidindo sobre as condições governamentais relacionadas ao aumento da governança. Como, para os idealizadores da reforma, o governo brasileiro após Fernando Henrique Cardoso não carece de governabilidade, desde que tem legitimidade democrática dada

pelas urnas e apoio da sociedade civil, o problema se concentra na falta de instrumentalização do aparelho burocrático para ter uma ação concomitantemente eficiente e mais voltada para a cidadania.

Assim, os eixos fundamentais da reforma são: a má gerência do Estado que, com isso, rouba riqueza da sociedade; a invasão indevida da instituição estatal em áreas em que o mercado é mais eficiente; a ação corporativa da burocracia que não deseja perder nichos de poder e, finalmente, a captura do Estado pelos interesses privados.

É esse contexto que dá sentido e justifica os mecanismos de controle previstos no sentido de delimitar as áreas de atuação estatal e o grau necessário de regulação do mercado, distinguindo espaço público de espaço privado, além de público estatal do público não-estatal. O próximo item será dedicado exatamente à análise desses mecanismos de controle e à compreensão da avaliação como parte desse processo.

2.2 Controle Social e accountability: avaliação como instrumento necessário

Conforme foi destacado no item anterior, são pilares fundamentais da proposta de reforma a delimitação da área de atuação do Estado e a definição do grau de regulação do mercado, por parte da instituição estatal. Nesta proposta, tais tarefas devem se apoiar em mecanismos cuja lógica garanta a distinção entre espaço privado e espaço público e, dentro deste, entre organizações públicas estatais e públicas não-estatais. Tais mecanismos dizem respeito aos diferentes sistemas de controles que, institucionalmente, podem se dar por via do mercado, do Estado e da sociedade civil.

No primeiro mecanismo, o controle se faz através da competição; o segundo, se concretiza no sistema legal, o qual estabelece os princípios básicos do funcionamento dos

demais; já o controle praticado pela sociedade visa defender interesses particulares, corporativos ou públicos e se estrutura em função do peso relativo dos grupos em disputa na arena política.

Um critério funcional de diferenciação desses mecanismos coloca também três formas de controle: o hierárquico ou administrativo, o democrático ou social e o de mercado.

Segundo esse critério, o mercado se constituiria no mecanismo de controle mais difuso, mais automático e mais geral. Por se basear apenas na concorrência a qual, em princípio, propiciaria a obtenção dos melhores resultados com os menores custos, o mercado, segundo o idealizador da reforma, não faz uso de estratégias de poder. "Por isso, a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.76). Este só não deve ser utilizado em situações bem delimitadas: em primeiro lugar, quando estiverem em causa outros valores que não os econômicos; em segundo lugar, quando se fizerem presentes determinadas imperfeições do próprio mercado; finalmente, quando existirem externalidades positivas, não remuneradas adequadamente pelo mercado, ou negativas, não punidas apropriadamente por ele. Nesses casos, é necessário recorrer a outras formas de controle.

A democracia direta engendra um controle democrático da sociedade que incide não apenas sobre os indivíduos, mas, principalmente, sobre as organizações públicas. A participação direta pode ocorrer por meio de um processo formal ou informal de organização social e, no plano político, através de plebiscitos e referendos. Embora seja a forma ideal de controle, a democracia direta se mostra inviável no plano nacional, a não ser quando envolve sistemas de consulta sobre temas bem definidos.

Já a democracia representativa, por envolver exatamente a representação através de políticos eleitos dotados de mandato, mostra-se adequada, para Bresser Pereira (1998), apenas no tocante à definição de leis gerais, cuja execução é acompanhada melhor por meio do controle

hierárquico. Este, por sua vez, pode ser tradicional, correspondendo ao patrimonialismo na administração do Estado; pode assumir a forma de controle burocrático através do qual objetivos e meios são definidos rigidamente de acordo com a lei; e, finalmente, pode ser gerencial.

Na ótica de Bresser Pereira (1998, p.77-78), tais mecanismos de controle coexistem em formações sociais concretas, fazendo uma combinação específica. Assim, tanto as "sociedades primitivas" quanto as "pré-capitalistas complexas" teriam adotado o controle hierárquico tradicional; mas, na primeira, ele teria se mesclado ao controle social, enquanto na segunda, esse controle teria se restringido ao patrimonialismo, por meio do que o espaço público confundir-se-ia com o espaço privado.

Já no "capitalismo liberal do século XIX", ao controle burocrático teriam se sobreposto os controles da democracia representativa e do mercado. Nesse contexto, o espaço público teria se separado do privado, o qual cresceria e ganharia autonomia, segundo o autor em apreço.

A diferença do capitalismo liberal para o do século XX, em termos de mecanismos de controle, residiria no fato de que, neste último, o mercado teria se tornado regulado, fazendo crescer o espaço público, mas apenas na sua forma estatal.

Mas foi com a introdução da reforma do Estado nos anos de 1990 que, para Bresser Pereira (1998), teria se tornado possível abrir o leque desses mecanismos, incorporando a democracia representativa e a direta, além do mercado e, principalmente, um controle hierárquico que não é nem patrimonialista nem burocrático, mas gerencial. Permitir-se-ia, com isso, ampliar o verdadeiro espaço público, quer dizer, o não-estatal. Este último cresceria na razão direta da redução do papel de executor dos serviços públicos, especialmente os sociais, pelo Estado. Contudo, este manteria sua função de regular e, sobretudo, de garantir a prestação desses

serviços, através de estímulos adequados e subsídios ao setor privado (lucrativo e não-lucrativo) e a grupos comunitários organizados.

A diminuição do papel do Estado como produtor de bens públicos e como prestador direto de serviços, com o conseqüente incremento de sua função reguladora e apenas provedora, teria como contrapartida a crescente valorização de processos avaliativos do "comportamento" estatal. Estes, por sua vez, surgiriam no bojo da idéia de ampliação do controle social direto e da participação da sociedade nas Políticas Públicas.

Na perspectiva de controle, as avaliações teriam, na proposta de reforma, o intuito declarado de criar mecanismos que pudessem defender a coisa pública contra práticas patrimonialistas e de rent-seeking. Bresser Pereira (1995) considera que, mesmo tendo surgido exatamente com o fim de proteger o patrimônio público da corrupção e do nepotismo patrimonialista, os custos da defesa realizada pela administração burocrática, à medida que esta "assumia a responsabilidade pela esfera dos direitos sociais e crescia em sua dimensão", (BRESSER PEREIRA, 1995) acabariam se tornando maiores que os benefícios do controle. Isso em razão da forma burocrática de administração, voltada apenas para si mesma, e caracterizada pela ineficiência e ineficácia em suas ações, pela prática auto-referente, presa aos procedimentos, e pela incapacidade de "se pôr a serviço dos cidadãos e de vê-los como clientes".

Nesse quadro, a avaliação constituir-se-ia numa estratégia que visa contribuir para o aprimoramento dos instrumentos administrativos, que correspondam à passagem do Estado, de produtor para regulador. A perspectiva adotada prioriza a redução de custos do setor público e o aumento de sua produtividade segundo noções de eficiência importadas do setor privado, tomado como modelo. Sendo assim, a avaliação inserir-se-ia num esforço mais amplo, não só de minimização da ineficiência naquelas atividades consideradas próprias da instituição estatal,

como, principalmente, de redução da sua esfera em áreas não exclusivas, em favor do setor privado – lucrativo e não-lucrativo.

Nesse contexto, a administração gerencial prevê a definição precisa dos objetivos que devem ser atingidos através do serviço prestado e um controle ou cobrança apenas *a posteriori*, o que significa um deslocamento da ênfase avaliativa dos procedimentos (meios), os quais são flexibilizados, para os resultados, diretamente relacionados aos fins visados.

Tecendo críticas sobre as avaliações do sistema de ensino superior, as quais podem ser estendidas a esta análise, Dias Sobrinho (2003a) diz que o neoliberalismo flexibiliza os meios de produção de um serviço para obter ganhos de eficiência. Faz isso ao mesmo tempo em que respeita o princípio da liberdade de escolha, que é essencial na democracia liberal, favorecendo a ampliação do espaço privado. Mas, na medida em que utiliza instrumentos "ditos de avaliação" como controle dos resultados e regulação, contrapõe-se à autonomia que pretende favorecer.

"Essa conjuntura pode bem ser definida pela expressão 'Estado Avaliador' que caracteriza o Estado forte, no controle social, e liberal relativamente à economia" (DIAS SOBRINHO, 2003a, p.38). Dessa forma, a maior liberdade na gestão dos meios e processos, vista como estímulo ao aumento da eficácia e produtividade do setor estatal, serve como motivo tecnicamente justificado para diminuir o financiamento público no campo social e para, concomitantemente, criar facilidades para a expansão do setor privado e para a predominância de critérios empresariais (ou seja, baseados no lucro) nessa área. "Por outro lado, exerce um rígido controle sobre fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar modelos e orientar o mercado". (DIAS SOBRINHO, 2003a, p.38).

Não se deve esquecer que os constrangimentos em matéria orçamentária passaram a exigir a adoção de mecanismos de mensuração da eficácia e de prestação de contas. Contrariamente à lógica burocrática, cujo princípio organizacional era o de precaver-se contra o

administrado, a lógica gerencial recomenda prevenção quanto ao comportamento rent-seeking de grupos sociais e de funcionários, conforme destacado anteriormente. Caso contrário, o Estado pode descambar facilmente para um crescimento descontrolado e distorcido que leva, exatamente, a problemas orçamentários, cujo déficit a reforma pretende eliminar.

Tal entendimento dá sentido à idéia de responsabilização (accountability), que se refere à "obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convencionados" (DIAS SOBRINHO, 2003b, p.39). Como o mercado apresenta-se, nessa mesma proposta de reforma, como balizador dos critérios de eficiência e de eficácia das Políticas Públicas, as avaliações processadas passam, então, a depender de padrões mercadológicos, os quais se constituem no verdadeiro mecanismo de controle, ao invés do hierárquico.

Conforme foi também apresentado no item anterior, a teoria que dá apoio às propostas de mudanças de cunho administrativo é a da escolha racional. A partir desta, é utilizada a abordagem do agente/principal com a intenção de equacionar questões do desenho institucional que possa dar conta do volume ótimo desejável de intervenção estatal.

A utilização desta abordagem traz para a avaliação a exigência de análise da concepção e da implementação de Políticas Públicas a partir de um desenho institucional que seja capaz de oferecer incentivos e oportunidades aos indivíduos para preferir, no seu cálculo racional, agir de acordo com o interesse social. Estabelecer regras para fazer coincidir interesse individual e coletivo e posteriormente analisá-las para verificar seu grau de acerto aparece como um desafio institucional e da avaliação no contexto da reforma do Estado e da governança. Este se expressa no dilema de, ao mesmo tempo, estabelecer estímulos corretos e adequados para propiciar a realização da atividade desejável e que, além do mais, correspondam ao próprio interesse do agente executor, e fiscalizar (controlar) a atividade deste último.

Nesse contexto, são pensados mecanismos horizontais de accountability que "consistem de instâncias institucionais capazes de efetivar supervisão e avaliação recíproca entre os vários níveis de governo" (BENTO, 2003, p.103), criando uma estrutura de controles mútuos que objetivam simultaneamente proteger os direitos dos cidadãos e preservar a *res pública*. Da mesma forma, são pensados mecanismos verticais de prestação de contas dos políticos e burocratas frente à população, dando origem a numerosas avaliações que pretendem contribuir para garantir a permeabilidade da administração e a participação da sociedade.

Aliás, a participação social veio a se constituir numa finalidade perseguida pela administração gerencial a partir da chamada segunda geração de propostas de reforma, por meio da qual o beneficiário dos serviços públicos deixou de ser visto apenas como consumidor, passando a ser encarado como cidadão.

> Com efeito, a cidadania é um conceito mais amplo, que envolve não apenas uma atitude passiva, de escolha entre produtos de acordo com sua qualidade, ou de controle dos mesmos, mas também compreende uma dimensão ativa de participação e de responsabilização (accountability). (BENTO, 2003, p.92).

Desse ângulo, a avaliação representa uma manifestação do direito do cidadão de participar diretamente no processo de formulação, implementação e gestão dos serviços públicos, na esteira dos processos de descentralização das Políticas Públicas, cujos objetivos transitaram, acompanhando as mudanças do modelo gerencial, da perseguição de maior eficiência em termos de atuação estatal para a ampliação dos horizontes da democracia.

É importante frisar, contudo, que foi a transição para um novo padrão de acumulação que exigiu que as políticas visando estabilidade econômica e as reformas estruturais fossem viabilizadas sob o véu da democracia na perspectiva de garantia da governabilidade. Mas a democracia, nesse contexto, se restringe a um sistema político representativo que apenas realiza

eleições para escolha de seus governantes, posto que, lembrando reflexões do capítulo anterior, a verdadeira alternância de poder está vetada na atual conjuntura.

Para Fiori (1995, p.172), nos países periféricos, há um trade-off entre globalização e governabilidade democrática pelo fato de que os fatores ameaçadores da governabilidade desses países têm origem fora das fronteiras e do poder de influência dos seus governos nacionais. Tais fatores se concretizam nas decisões dos agentes econômicos quanto a investimento e aos movimentos especulativos internacionais, articulados às políticas econômicas das grandes potências as quais determinam as flutuações cambiais e monetárias que incidem "sobre as cabeças" dos governantes da América Latina. Nesse quadro, até mesmo os governos "bem comportados... não dispõem de nenhum controle sobre as raízes últimas e verdadeiramente novas da sua governabilidade" (FIORI, 1995, p.72)

Entretanto, acompanhando as mudanças nas orientações das instituições financeiras internacionais que, nos anos 1990, passaram a adotar um estilo "social e negociador", o Brasil busca a legitimação pela via democrática, a qual, ainda que apenas formal, é vista como possibilitando maior sustentação política às reformas orientadas para o mercado. Tal sustentação baseou-se na credibilidade do Presidente FHC, ancorada, por sua vez, na estabilidade monetária e numa estratégia política autoritária, mas eficaz no sentido de obtenção do apoio das "massas ressentidas" em razão de décadas de inflação, além da despolitização ou tecnificação dos problemas de cunho social.

Aqui as políticas sociais compensatórias[40] ganham relevância, as quais, segundo as agências internacionais, devem ser direcionadas para a minimização dos efeitos perversos

[40] Nessa conjuntura, a própria noção de política compensatória se altera. No pós II Guerra significava um conjunto de ações complementares ou acessórias a uma política de expansão econômica. Atualmente, aparece no discurso governamental para se referir a intervenções que procuram tão somente minimizar os efeitos produzidos por uma política que inibe o crescimento e destrói postos de trabalho.

provocados pelas políticas econômicas, procurando concentrar-se nos mais carentes através de mecanismos de focalização das ações. A manutenção da governabilidade estaria garantida, nesse raciocínio, pela eliminação dos focos de pobreza e pela prevenção de uma possível desestruturação do sistema.

Os organismos internacionais, se de um lado, reconheceram a importância de estabelecer ações compensatórias para setores fragilizados da população no contexto das políticas de ajuste recomendadas, por outro, passaram a exigir o aumento da racionalidade do gasto público de modo a aumentar o rendimento dos recursos disponíveis. Para isso, propuseram a utilização de instrumentos capazes de medir a eficiência na utilização desses recursos e de comprovar a eficácia com que os objetivos estavam sendo alcançados. Assim, a avaliação se expande nesse período, respondendo às necessidades do governo brasileiro de atender às exigências de financiamento provenientes desses organismos internacionais.

Nessa circunstância, as avaliações de Políticas Públicas deixaram de se dedicar à análise, refletida no indicador Gasto Público, dos meios utilizados na ampliação da oferta de serviços pelo Estado. Tais avaliações passaram a prender-se à verificação do alcance das metas, por parte das organizações não-governamentais, acompanhando o processo de "publicização", tal como descrito no item anterior. Assim, na transição do Estado, de executor para regulador, e em decorrência da ampliação do espaço público não-estatal, o conteúdo da avaliação também se alterou: passou a incorporar a análise dos impactos produzidos pelas ações, coordenadas e reguladas pelo Estado, na vida dos beneficiários das Políticas, privilegiando o indicador custo-impacto para atender também às necessidades de redução dos custos colocadas pela exigência de equilíbrio orçamentário.

Face ao que já foi exposto, é interessante dizer que a avaliação de Políticas Públicas inseriu-se numa proposta de reforma que procurava conciliação entre dois objetivos: o da eficiência e o da participação democrática.

O discurso oficial da reforma se estruturou em torno da necessidade de tornar as administrações públicas mais eficientes, sendo eficiência definida como menor custo e maior qualidade do serviço prestado. Porém, a reconstrução do Estado implicaria, nesse mesmo discurso, fortalecimento da sociedade civil e de sua capacidade de auto-gestão, além de superação do insulamento burocrático e do combate à falta de responsabilidade política e administrativa pela má implementação de políticas. Em síntese, implicaria democratização do Estado e da sociedade. "Eficiência e democracia seriam, portanto, noções que se reforçam mutuamente no sentido de que um Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo ou sua administração" (BENTO, 2003, p.153).

Com isso, ainda que no Brasil não se vivenciasse, na opinião dos reformadores, uma crise de governabilidade e sim, de governança, a legitimidade das políticas estatais e, consequentemente, a governabilidade, se constituía questão relevante, com potencial, inclusive, para aumentar a própria governança – a capacidade do Estado de financiar e implementar as ações públicas necessárias.

É preciso lembrar, porém, que o neoliberalismo opõe-se, do ponto de vista econômico, à intervenção estatal e às políticas distributivas. Ao mesmo tempo, privilegia os mecanismos reguladores do mercado por entendê-los mais espontâneos, neutros e não distorsivos da informação e da racionalidade econômica, entendida como previsibilidade.

Já no campo político, o neoliberalismo "teme" o processo democrático por considerar que ele facilmente acarreta explosão de demandas e a apropriação indevida dos recursos públicos por grupos de interesses articulados à burocracia estatal. Dessa forma, entende que há um volume

“ótimo”, quer dizer, quantitativa e qualitativamente adequado, de reivindicações que podem ser processadas pelas instituições encarregadas de oferecer respostas na forma de Políticas Públicas[41]. Caso ocorra o contrário, toda a liberdade será retirada dos governos, especialmente na conjuntura atual em que o baixo crescimento econômico e a crise fiscal podem acarretar, em razão dos déficits e omissões constitucionais, a insustentabilidade política e o próprio colapso dos programas governamentais.

Com isso, estabeleceu-se, dentro da proposta de reforma, uma tensão entre os objetivos da eficiência e os da democratização. Esta tensão se expressou, sobretudo, pelo temor de que o incentivo a processos políticos pudesse levar à crise de legitimação do governo e, portanto, de governabilidade, na hipótese do Estado não conseguir “absorver” as demandas a ele formuladas. Em face dessa tensão, as reformas buscaram atender às necessidades do capitalismo em detrimento do processo democrático. Tais foram as justificativas apresentadas para isso: do lado dos imperativos políticos, estes corresponderiam ao objetivo de evitar a tentativa de grupos de pressão de incluir seus interesses particulares na agenda governamental; do ângulo do desempenho técnico, este seria tolhido e se amesquinharia ao cair na esfera de influência da dinâmica política. Verifica-se, então, o tecnicismo e o economicismo inerentes a essa proposta.

Na opinião de Bento (2003), nesse conservadorismo existem duas falácias: a primeira é o discurso da autonomia do econômico diante do político. Já a segunda se refere a um suposto fortalecimento da sociedade civil e, por conseqüência, da esfera pública como decorrência da diminuição do espaço estatal. Entretanto, a transferência da responsabilidade na prestação de serviços públicos para o setor público não estatal representou, na verdade, uma privatização disfarçada; essa transferência não expressou um fortalecimento da capacidade de auto-gestão

[41] Para Diniz (2001, p.15), a visão economicista que informa as reflexões sobre o processo de globalização leva a uma visão minimalista da agenda pública, restrita aos assuntos econômicos, com a eliminação de qualquer meta concorrente, vista como fator supérfluo ou causador de distúrbios ou distorções.

social e menos ainda uma democratização da sociedade civil, até porque esta foi valorizada por "defeito" do Estado e apareceu mais, não porque fosse politizada, mas pela retirada da responsabilidade da instituição estatal.

Assim sendo, a idéia de avaliação como parte do processo de participação popular na formulação, implementação e controle das políticas públicas foi funcionalizada em relação aos interesses da administração. Esta determinou as opções, os critérios e as próprias oportunidades de participação, o que transformou os cidadãos em agentes administrativos aos quais se atribuíram funções técnicas e até mesmo econômicas no lugar de políticas.

> [...] a participação cidadã nas decisões [...] costuma ser muito bem vinda quando é meramente reativa, ou seja, quando leva informação, proporcionando um feedback que permita aos agentes estatais readequarem a oferta do serviço às modificações da demanda. (BENTO, 2003, p.225).

Em síntese, no que respeita à avaliação, a participação social, ou melhor, as exigências de publicizar a administração, "são satisfeitas com a mera oitiva do cidadão" (BENTO, 2003, p.225).

A descentralização é exemplar em relação a esse duplo objetivo apregoado pela reforma: se, de um lado, foi vista como um mecanismo de democracia horizontal, ela se apresentou, por outro, como uma estratégia adequada de aumento da eficiência. Os reformadores acreditavam que instituições descentralizadas são mais flexíveis e, por isso, respondem de forma mais ágil e com maior rapidez aos problemas dos cidadãos. Por estarem mais próximas do público, foram encaradas como podendo responder de maneira mais efetiva, criativa e inovadora, além de melhores adaptadas a cada situação, o que garantiria maior comprometimento com as necessidades da população-alvo e maior produtividade das ações.

Ainda que já tenha sido afirmado, não é demais repetir que "nesse contexto, a questão dos controles ganha uma nova ênfase: em vez de incidir previamente sobre

procedimentos, passa a avaliar os resultados da administração, segundo critérios de eficiência" (BENTO, 2003, p.118).

Convém mostrar que a descentralização econômica, que consiste na introdução de mecanismos de mercado no setor público, se constituiu numa expressão concreta da crença dos reformadores de que o acesso aos serviços públicos é uma questão distinta da maneira como este deve ser prestado. Assim, caberia ao Estado assegurar a prestação do serviço, mas não executá-lo diretamente.

Por isso, os mecanismos tradicionais de alocação de recursos, baseados no planejamento centralizado e em regras pré-definidas, foram substituídos pela competição do setor público com o setor privado e, até mesmo dentro do próprio setor público, por esses recursos.

Os adeptos da reforma argumentavam que isso não configuraria um processo de privatização porque os mecanismos de mercado foram pensados apenas do lado da oferta do serviço, sujeitando os fornecedores à competição. Enquanto isso, a demanda continuava a ser estabelecida politicamente, pelo comprador, ou seja, pelo Estado. Além do mais, o cidadão não pagava pelo serviço.

Em suma, sem descurar dos direitos de cidadania, a regulamentação estatal, cujo incremento acompanhou a diminuição da atuação direta do Estado, visaria garantir a qualidade e a eficiência dos serviços prestados.

A regulamentação deveria assegurar uma real competição a fim de evitar o monopólio privado ao invés do público. De outra parte,

> esse paramercado deve ser estruturado de modo a satisfazer o interesse público, garantir a possibilidade de controle e participação dos usuários, e desenvolver mecanismos de avaliação de políticas e de responsabilização pela sua má concepção ou implementação. (BENTO, 2003, p.129).

As vantagens apontadas pela adoção desses processos diziam respeito à diminuição dos custos para o Estado, garantida pela competição; à existência de uma administração voltada para os interesses dos usuários e ao aparecimento de iniciativas inovadoras que representassem maiores opções para o usuário e melhor qualidade dos serviços prestados a um menor custo.

A concretização desse processo se dava por meio de contratos ou acordos que disciplinavam a prestação dos serviços. Estes contratos e acordos configuravam parcerias entre o setor público (estatal) e o setor privado não-lucrativo (ou público não-estatal), assim como entre órgãos da própria administração pública.

Convém dizer que tais procedimentos institucionalizavam uma relação tipo agente-principal, na qual o governo se constituía no principal e o setor privado e a burocracia se apresentavam na qualidade de agente, como responsáveis diretos pela implementação de uma Política Pública ou pela execução de um serviço.

Baseados no universo da teoria da escolha pública, os acordos ou contratos definiam os objetivos desejados pelo contratante e, em seguida, especificavam as obrigações das partes envolvidas, assim como os procedimentos e ações necessários ao alcance das metas objetivadas.

A avaliação, realizada com base em indicadores de desempenho, constituía parte integrante e fundamental nesse contexto. Havendo uma "renúncia" ou "dispensa" no que diz respeito aos controles sobre os procedimentos, tornava-se, em troca, relevante analisar a eficiência dos arranjos encontrados e os resultados das inovações introduzidas, configurando um controle *a posteriori* e não *a priori*, como na administração burocrática. O que se definia antecipadamente, nessa dinâmica, era o quadro de indicadores do desempenho esperado, o qual incluía: eficiência de gestão; resultado econômico-financeiro; abrangência de atuação; qualidade e satisfação do usuário.

Os indicadores de eficiência incidiam sobre a relação entre recursos utilizados e resultados obtidos, estando relacionados com a economia de recursos. Envolviam a relação custo-benefício, expressa monetariamente. A melhoria na gestão era investigada por meio da comparação da instituição avaliada com outras congêneres ou através do cotejamento do seu desempenho atual com o verificado em momentos anteriores. O indicador econômico-financeiro pretendia captar o grau de independência da instituição executora do serviço em relação aos recursos estatais e, por conseguinte, sua capacidade de autofinanciamento dos programas que operacionaliza. A abrangência da atuação era um indicador voltado à verificação das perspectivas de ampliação da oferta do serviço. Já os indicadores relativos à qualidade, cuja aferição toma por base critérios técnicos ou manifestações do grau de satisfação dos usuários, se voltavam para a constatação do percentual de atendimento das metas, ou seja, dos resultados efetivamente alcançados, independentemente dos custos.

Os reformadores reconheciam obstáculos na utilização desses indicadores, decorrentes, sobretudo, da dimensão qualitativa dos resultados envolvidos, da complexidade e incerteza que permeavam a própria coleta de dados, além da dificuldade de estabelecer uma relação de causalidade entre o serviço prestado e as modificações observadas.

Mas a necessidade de aprimorar a capacidade de decisão, seja do setor estatal, seja do órgão executor ou dos fiscalizadores ou financiadores das Políticas Públicas, era um fator que colocava a exigência da avaliação interna, no primeiro caso, ou externa, nos demais.

> Com efeito, conceitua-se o ato de gerenciar ao modo sistêmico, como um ciclo de planejamento, tomada de decisão, dotação orçamentária, implementação, avaliação, novo planejamento, e assim por diante. Nesse sentido, a avaliação constitui o elo da cadeia de gerenciamento, que fecha o ciclo, retroalimentando o circuito, isto é, o mecanismo de feedback. (BENTO, 2003, p.138).

Na proposta de reforma, portanto, a avaliação era vista como tendo a potencialidade de melhorar o planejamento estratégico e a tomada de decisão, especialmente no que tange à

alocação de recursos com mais eficiência, contribuindo ainda para aumentar a responsabilização dos agentes públicos.

Em síntese, a avaliação se constituía recurso essencial no quadro da "Nova Administração Pública", a qual pretende dotar os Estados nacionais de uma nova governança com o intuito de enfrentar a sua crise fiscal através de formas de intervenção adaptadas ao novo padrão de acumulação.

PARTE II – INTERESSES EM ARTICULAÇÃO E SUJEITOS SOCIAIS EM MOVIMENTO – A FORMAÇÃO DE UMA REDE NO CAMPO DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Capítulo 3 - O "moderno príncipe industrial[42]": a educação como panacéia[43]

3.1 A educação profissional na "aventura industrialista"[44]

O ingresso do empresariado industrial brasileiro no debate educacional não é recente. Ao contrário, desde 1938, quando se fizeram representar na Confederação Nacional da Indústria (CNI)[45], os industriais sempre estiveram no campo da luta hegemônica pedagógica[46]. A CNI, atuando especialmente através de sua tríade pedagógica (SENAI, SESI, IEL)[47], se constituiu historicamente num complexo organismo de busca de hegemonia da visão de mundo da burguesia industrial na perspectiva de preservar e dinamizar a acumulação de capital.

---

[42] A utilização do termo "moderno príncipe industrial" se inspira no livro de Rodrigues (1998), com o mesmo título. Refere-se à Confederação Nacional da Indústria a qual, segundo o autor, vem se constituindo no mais importante órgão colegiado de representação da burguesia industrial brasileira, com interlocução com os Poderes Legislativo e Executivo. Embora não substitua os partidos políticos legalmente instituídos, constitui-se, para esse autor, num Estado Maior intelectual da burguesia, ou seja, num partido orgânico com capacidade para aglutinar a vontade coletiva dos industriais no intuito de torná-la universal. O recurso do autor à elaboração gramsciana fica claramente evidenciado.

[43] Não se desconhece a importância e nem o papel de outras frações de classe da burguesia. Entretanto, como a economia nacional se consolidou tendo como eixo dinâmico a indústria manufatureira, centra-se a discussão desse capítulo no protagonismo da burguesia industrial e de sua principal entidade de representação na área da qualificação profissional.

[44] Essa expressão também é tomada de Rodrigues (1998), anteriormente citado.

[45] Buscando construir uma entidade representativa, os industriais brasileiros instituíram em meados de 1820 a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN) à qual se seguiu o Centro Industrial do Brasil (CIB) em 1904, transformado por sua vez, em Confederação Industrial do Brasil (também CIB) em 1933. Esta encerra suas atividades em 1938, cedendo lugar para a Confederação Nacional da Indústria (CNI) cujo nascimento foi marcado pela Era Vargas no bojo de um processo de modernização conservadora.

[46] Luta hegemônica está sendo entendida aqui no sentido gramsciano para se referir às disputas e à correlação de forças entre os industriais e a classe trabalhadora e entre segmentos da própria burguesia no sentido dos primeiros (os industriais) imporem como universal seus interesses particulares.

[47] SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SESI (Serviço Social da Indústria), IEL (Instituto Euvaldo Lodi).

Ainda que se reconheça certa debilidade estrutural e histórica do setor industrial frente ao Estado e a outras frações da burguesia e sua associação subordinada ao capital transnacional, não se pode atribuir a esse segmento "um excessivo grau de passividade nas suas formas de atuação política" (Rodrigues, 1998, p. 40). Isto porque tal segmento conseguiu construir e disseminar ao longo do tempo discursos científicos, políticos e filosóficos capazes de "convencer" as classes sociais a se tornarem partícipes da construção de cada novo momento do capitalismo brasileiro. A preocupação histórica da burguesia industrial com a educação da classe trabalhadora figura como um dos eixos estruturantes dessa luta hegemônica.

De 1938 a 1980, o pensamento pedagógico da CNI foi marcado pelo móvel da industrialização. Inicialmente, constituía-se numa contraposição ao passado agrário-exportador baseado no trabalho escravo, concretizando-se numa proposta educacional que visava claramente a socialização do trabalhador à civilização urbano-industrial.

Portanto, a CNI atribuía ao país agrário, atrasado, com suas "classes parasitárias" a causa dos problemas do Brasil. Assim sendo, a imagem de "nação industrializada", representando o futuro promissor, foi construída pelos industriais como aquela que deveria congregar os esforços de superação dos problemas brasileiros. Nesse quadro, a educação era vista como tendo papel fundamental, quer dizer, como representando uma das alavancas da industrialização. Propugnando a educação como indutora do desenvolvimento econômico, o pensamento pedagógico da CNI se sustentava em duas balizas fundamentais: luta contra a mentalidade pré-industrial e pela superação da "improvisação" da qualificação profissional. (RODRIGUES, 1998, p.75)

Convém mencionar que foi nesse contexto que se deu a criação do SENAI, através do Decreto-lei nº. 4048 de janeiro de 1942[48]. É certo que a criação dessa entidade ocorreu em meio a um processo de centralização autoritária do Estado, o qual visava o atendimento da demanda de trabalhadores qualificados cujo aumento decorreu da adoção de um projeto industrialista de desenvolvimento. Mas o assumir do SENAI pelos industriais se deu com a passagem destes, de uma atitude de "resistência passiva", para um posicionamento de "cooperação pronta" com a instância estatal[49].

Dessa forma, mesmo que o SENAI tenha sido imposto pelo Estado, ao invés de ter sido "cria" dos próprios industriais (CUNHA, 2000, p.46), estes assumiram o controle (montagem e gerenciamento) da entidade que representaria a instauração no Brasil do ensino industrial em larga escala e que se constituiria na mais importante e massiva ação educativa no campo profissional assumida pelo empresariado industrial. Essa circunstância imprimiu a essa entidade uma natureza ambígua, a meio caminho entre setor público e privado. De fato, o SENAI tem um estatuto sui generis, desde que, embora tenha sido criado pelo Presidente da República, através de decreto-lei, sua direção foi entregue à CNI, entidade representativa dos industriais.[50]

É importante destacar que o decreto-lei de criação do SENAI é contemporâneo da chamada Reforma Capanema que instituiu as leis orgânicas do ensino industrial, agrícola e

---

[48] Logo em 1943 foi criada entidade semelhante – o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) – como a correspondente do SENAI para o setor comercial, sob a direção da Confederação Nacional do Comércio (CNC). O conjunto SENAI/SENAC foi imediatamente denominado sistema "S", sendo composto hoje, além das instituições pioneiras, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), além do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

[49] Para Cunha (2000, p. 47), mesmo tendo agido coercitivamente na criação do SENAI, o Estado, permeado pelo corporativismo patrimonialista, "favoreceu" a negociação com os contendores, "tanto assim que os industriais paulistas conseguiram com o formato original do SENAI reforçar sua exigência de manter intacta e efetivamente poderosa a FIESP, ao contrário do que pretendia a primeira versão do Enquadramento Sindical Brasileiro".

[50] A preocupação da burguesia com a (con)formação da força-de-trabalho demandada pelo incipiente parque industrial brasileiro não se restringiu à formação técnico-profissional, mas abrangeu aspectos ético-morais, de saúde e de lazer. Para tanto, além do SENAI, foi instituído o Serviço Social da Indústria – SESI em 1946.

comercial, as quais consolidaram o ensino técnico-profissional nas três áreas da economia. Com essa reforma, deslocou-se todo o ensino profissionalizante para o grau médio, ficando a escola primária com conteúdo exclusivamente geral.[51] O ensino médio compreendia cinco ramos: o primeiro, o secundário, dedicava-se ao ensino puramente acadêmico; os demais, tinham como objetivo preparar força-de-trabalho específica para os setores da produção e da burocracia (CUNHA, 2000, p. 41).[52]

O sistema "S" se estruturou como uma rede paralela a esse sistema oficial, para o atendimento de necessidades imediatas da indústria e do comércio em expansão. Com isso, consolidou-se uma dupla dicotomia:

> De um lado, a capacitação de trabalhadores restrita a uma tarefa ou a uma ocupação, dispensando a educação geral. De outro, a reorganização do ensino médio dicotomizado: uma perspectiva enfatiza a educação geral e a outra trata da qualificação especificamente atrelada ao mercado de trabalho. (CARVALHO, 2003, p.81).[53]

Para Iamamoto e Carvalho (1988, p.261), foram problemas de ordem orçamentária que levaram o Estado a atuar como agência de pressão, procurando "interessar" o empresariado industrial na qualificação da força-de-trabalho em atividades não exclusivamente relacionadas às unidades de produção.[54] Assim, ter-se-ia estabelecido uma divisão de tarefas em que o Estado se

---

[51] , Esse deslocamento foi uma forma de selecionar os alunos "mais escolarizáveis". Antes dessa lei, o ensino profissional, realizado pelas escolas de aprendizes artífices, era quase que exclusivamente destinado "às classes menos favorecidas". Assim, provavelmente incorporava alunos que, em virtude de sua origem social/cultural, se situavam entre os menos "educáveis". Depois dessa lei, mesmo que o ensino industrial recrutasse os piores dentre os concluintes do ensino primário, era de se esperar que seu rendimento fosse superior ao dos 'desvalidos' da situação anterior. Nesse sentido, embora permanecesse como critério necessário, a pobreza não mais se apresentava como requisito suficiente para o aprendizado de um ofício, como ocorria até então.

[52] Excetuando-se o secundário, os demais ramos não permitiam acesso ao ensino superior, salvo em situações específicas, detalhadas nas normas das leis orgânicas de cada um dos ramos de ensino.

[53] Para Kuenzer (2001, p.27), a categoria que permite compreender a construção histórica do processo de formação profissional no Brasil é a da dualidade estrutural. Esta permite apreender a separação imprimida no interior do sistema educacional entre os que iriam desempenhar funções intelectuais e os destinados às funções instrumentais, como fruto da divisão social e técnica do trabalho. Esta dualidade na trajetória educacional brasileira data do período colonial, cuja herança escravocrata reforçou, pelo preconceito a partir daí disseminado, a dicotomia entre trabalho manual e intelectual.

[54] Ainda que Vargas buscasse ampliar suas bases de apoio político pela incorporação das classes trabalhadoras urbanas, sua atuação na área social obedeceu a uma orientação filosófica e administrativa clara e intencionalmente

encarregava da educação primária e do ensino superior, ficando o setor industrial com a maior parte do ensino profissionalizante. Ainda para esses autores, a instituição do sistema SENAI beneficiou especialmente a fração dominante da burguesia, pois permitiu a socialização dos custos, decorrentes da contribuição compulsória imposta pelo Estado para o financiamento da formação de operários para a indústria, com as empresas de menor porte. O mesmo que se aplica ao setor comercial.

O aprofundamento do processo econômico a partir de meados da década de 1950 acabou por conceder ao Brasil o status de nação industrializada. A CNI reconhece, contudo, o fato inconteste de que a industrialização não fez o país superar seus grandes problemas sociais, tal como previsto.

Por isso, a entidade tenta recompor sua hegemonia (e, consequentemente, da burguesia industrial) pela perseguição de um novo objetivo: a transformação do Brasil, de país subdesenvolvido, em desenvolvido, por meio da modernização econômica. Esta, por sua vez, requereria o aprimoramento do parque industrial através do aumento da produção e, sobretudo, da produtividade. O aumento da produtividade, por seu turno, seria o resultado de um vetor tecnológico, representado pelo reequipamento industrial obtido pela importação de maquinaria, e de um vetor humano. Em relação a este, a CNI considera que, se a educação nacional foi de alguma maneira adequada à transição do país ao capitalismo industrial, naquela nova conjuntura precisava sofrer rápidas transformações sob pena de entravar irremediavelmente o crescimento econômico-industrial do país.

Partindo disso, o discurso industrial passou a enfatizar a "necessária" universalização do ensino básico (entendido como primário) de forma a que os trabalhadores tivessem acesso aos

---

contencionista, tendo em vista reduzir despesas ou mesmo aumentar reservas para realizar investimentos em áreas "não sociais". (GUILHON, 1996)

“conhecimentos gerais imprescindíveis à compreensão dos processos técnicos”. Porém, a entidade considerava, ao mesmo tempo, que, face aos investimentos requeridos, seria uma “utopia nefasta” supor que todos poderiam ter acesso à educação básica necessária. (RODRIGUES, 1998, p.40). Com relação à formação profissional, a CNI propunha não só superar a deficiência quantitativa dos quadros formados, como imprimir ao processo educativo um caráter eminentemente utilitário ou prático.

È conveniente mostrar que nos 19 anos que se seguiram à promulgação das leis orgânicas de 1942, travou-se uma disputa hegemônica entre os cursos básicos industriais e o ensino praticado pelo SENAI, com claro predomínio deste último. Ainda que os primeiros tenham se expandido nesse período, tal expansão se fez por meio de unidades escolares de pequeno porte, resultando em elevado custo médio por aluno, e através do oferecimento de cursos restritos, em decorrência da impossibilidade de ampliação das oficinas. Porém, o mais importante a destacar é o papel pouco significativo que tais escolas tiveram, ao contrário do SENAI, na formação da força-de-trabalho necessária à expansão do processo de industrialização. Em primeiro lugar, porque

> as novas ocupações surgidas com as transformações da economia dificilmente seriam desempenháveis pelos operários formados segundo currículos desenhados no início da década anterior, quando a política governamental de industrialização estava nos seus primórdios. (CUNHA, 2000, p. 153).

Em segundo lugar, porque as exigências burocráticas impediam, ou pelo menos dificultavam tomadas de decisão com a rapidez e a flexibilidade necessárias para dar mais agilidade à dinâmica educativa.

E, finalmente, em razão tanto das elevadas taxas de evasão ocasionadas por fatores de ordem econômica e por deficiências do corpo docente e dos equipamentos, como também pela

adoção de metodologias inapropriadas ao público, constituído, em grande parte, dos “desvalidos” os quais, muitas vezes, não demonstravam nenhuma vocação profissional.

Ainda que o SENAI tivesse também dificuldades em atender suas próprias demandas por causa da ampliação e diversificação destas no bojo da intensificação da dinâmica industrializante, gozava de maior autonomia que as escolas industriais da rede oficial. Ademais, reunia melhores condições de organizar cursos conforme as exigências postas pelas realidades locais e de manter um entrosamento mais sistemático com os empresários. Tais fatores constituíram, para o SENAI, circunstâncias mais favoráveis

> para uma pronta resposta às demandas de formação profissional das mais diferentes formas, regiões e volumes, impossíveis de serem dadas por um sistema rígido, uniforme e centralizado como o das antigas escolas de aprendizes artífices e o das escolas industriais, que o sucedeu. (CUNHA, 2000, p. 49).

Nesse contexto, não é de admirar a posição hegemônica ocupada pelo SENAI no campo da educação profissional. Como conseqüência, e através de um longo processo consubstanciado em leis e decretos, especialmente as chamadas “leis das equivalências”, o curso básico industrial foi perdendo seu caráter profissionalizante, assumindo conteúdos cada vez mais gerais, culminando com sua extinção no final da década de 1950.

Esse fato significou o reconhecimento definitivo do SENAI como agência de preparação de operários qualificados, o que foi favorecido pelo próprio descrédito das escolas industriais. Contudo, não se deve esquecer a influência dos educadores liberais para os quais as “leis das equivalências” significavam a eliminação de “restrições incompatíveis com a sociedade democrática que se pensava construir” (Cunha, 2000, p.156) após a vivência do longo período ditatorial de Vargas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em fins de 1961 culminou esse processo, fazendo, de certa forma, uma conciliação entre esses dois grupos de

interesses: do SENAI e dos educadores liberais. De um lado, reforçou as “leis das equivalências” e unificou o primeiro ciclo da escola média num tronco comum, criando o ginásio, cuja finalidade principal seria oferecer educação geral, ou seja, sem especialização.

> As razões apontadas para a desejabilidade da fusão dos ramos eram três. *Primeiro*, seria um imperativo de justiça social em uma sociedade democrática pois haveria uma formação básica comum a todos. *Segundo*, seria retardada a especialização, deixada para o 2º ciclo, conforme os ditames da psicopedagogia. *Terceiro*, haveria uma desejável adequação às necessidades industriais, demandando trabalhadores altamente qualificados (de nível correspondente ao 2º ciclo) e outros sem qualificação especial (correspondendo ao nível primário e 1º ciclo). (SUCUPIRA apud CUNHA, 2000, p. 167).

Por outro lado, a LDB de 1961 consolidou toda a legislação existente sobre a aprendizagem profissional em geral e a industrial em particular, mantendo as entidades do SENAI e até expandindo-as a partir de 1964, quando da ascensão dos militares ao poder.

Com isso, apesar dos avanços dessa LDB, de cunho humanista e pautada nos princípios da Escola Nova, não foi rompida a lógica dualista fundada na diferenciação de classes sociais. Isso ocorreu apesar da existência de tendências favoráveis à constituição de uma escola secundária unificada, que não institucionalizasse a separação entre o trabalho manual e o intelectual.

Nessa conjuntura, os ramos profissionais do 2º ciclo assumiram uma função cada vez mais claramente propedêutica. Paralelamente, as universidades viviam situações de dificuldades em termos de absorção dos egressos do nível médio. Por outro lado, a partir de 1964, na esteira do processo de modernização do país o qual colocou a exigência de inserção na economia internacional, aumentou a demanda de preparação de recursos humanos para o mercado de trabalho em expansão. Nesse quadro, foi adotada, segundo Cunha (2000, p. 181), a mais ambiciosa medida de política educacional do país, concretizada na lei nº. 5692 de 11 de agosto de 1971, determinando a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau e a

iniciação profissional para os cursos em nível de 1º grau.[55] Com isso, desaparecem os cursos exclusivamente propedêuticos os quais foram substituídos por cursos profissionalizantes. Isto significa, segundo Manfredi (2002, p. 105) a transformação do modelo humanístico/científico em outro, de cunho científico/tecnológico.

A concepção de viés economicista e tecnicista que fundamentava essa lei, na prática, não rompeu com a histórica dualidade do ensino profissional brasileiro. Ao contrário, permitiu a existência de uma rede de escolas públicas mantidas pela União (constituindo a rede federal) e pelos estados e municípios (formando as redes respectivas), ao lado de outra rede mantida por entidades privadas, incluindo-se aí aquelas do sistema "S".

A dualidade do sistema de ensino, porém, não se mostrou incompatível com o modelo fordista de produção capitalista. Por outro lado, em que pese ênfase do discurso empresarial em torno da escolarização da força-de-trabalho, este deixou a possibilidade, como se viu anteriormente, de formação de uma classe trabalhadora, a despeito da sua baixa escolaridade.

De fato, o processo de constituição do mercado de trabalho brasileiro permitiu que a estrutura industrial se assentasse no trabalho desqualificado, pelo fato de não serem as características educacionais da força-de-trabalho um fator impeditivo do avanço industrial.

É certo que a trajetória de industrialização acelerada do país permitiu (depois de 1930 e, mais particularmente, a partir da segunda política de substituição de importações do Plano de Metas de J. K.) a construção e a consolidação, até os anos 1970, de um parque produtivo moderno, complexo e diversificado, com elevada capacidade de geração de empregos, entre os quais ganharam destaque os vinculados à industria de transformação.

---

[55] Para Cunha (2000, p.185-189), fatores alheios ao campo educativo acabaram por determinar a reforma de 1971: a preparação compulsória ao trabalho diminuiria a solicitação de ampliação de vagas nos cursos superiores, arrefecendo, por um lado, a luta política em torno do aumento de verbas para o ensino universitário e, por outro, diminuindo a frustração dos profissionais de nível superior em razão das dificuldades de obtenção de empregos compatíveis com seu grau de ensino.

Contudo, essa dinâmica não foi acompanhada por um processo de reforma agrária (que provocasse transformações na produção agrícola e na estrutura agrária, com maior democratização da propriedade rural), o que provocou o deslocamento, para os centros urbanos, de vastos contingentes populacionais caracterizados por baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional.

Esse fato, aliado à não universalização dos direitos sociais básicos[56], garantiu uma extensa oferta de mão-de-obra a baixo custo para o processo de industrialização, além de explicar a recorrência à informalidade na trajetória do desenvolvimento nacional. De fato, o setor formal não conseguiu absorver os contingentes populacionais que se acumulavam nas cidades, apesar do seu dinamismo em termos de geração de empregos.

Ademais, esses fatores (vasto exército industrial de reserva, características desfavoráveis da força-de-trabalho e ausência de um sistema público de proteção ao trabalhador), reforçados pela repressão que vários governos, a partir de 1930, exerceram contra os trabalhadores, fragilizaram a sua ação política e seu poder de organização. Por isso, ainda que baseada em padrões fordistas no que se refere à base técnica e produtiva, a consolidação da estrutura industrial brasileira não foi seguida por um movimento concomitante de homogeneização social: não foi possível aos trabalhadores, através de Negociações Coletivas, construírem uma estrutura de ocupações, tal como montada pelos países centrais, e nem estabelecerem uma regulação pública sobre as condições de contratação, remuneração e uso da mão-de-obra, sendo a regra dominante o poder empresarial de alocação do trabalho.

[56] Realmente, as ações do Estado brasileiro na área social sempre tiveram papel subordinado à economia, além de estarem desvinculadas dos projetos de desenvolvimento, atribuindo-lhes a função clara de atenuação de conflitos. Pode-se ainda apontar o caráter regressivo e limitado das Políticas Sociais, tornando as iniciativas governamentais nessa área, muitas vezes, inócuas face à instabilidade dos recursos para elas canalizados, os quais foram preferencialmente encaminhados para estimular o crescimento econômico.

Portanto, a fragilidade das relações de trabalho no Brasil dificultou a construção de um sistema social de controle do uso da força-de-trabalho pelas empresas no contexto do qual a questão da qualificação profissional pudesse ser debatida e definida.

Assim sendo, o fato de a qualificação ter escapado a qualquer processo de negociação no âmbito das relações de trabalho limitou as possibilidades de montagem de um sistema educacional que promovesse um ensino básico de qualidade e uma qualificação profissional adequada, apesar do discurso empresarial. Nesse contexto, a educação profissional no país sempre se constituiu numa alternativa para os "menos favorecidos" no âmbito de um sistema de ensino dual, seletivo e excludente, o qual reservava à elite e à classe dirigente o ensino secundário de cunho propedêutico numa sociedade em que o principal critério de ascensão social se relaciona ao ingresso num curso universitário.

É importante dizer que a educação profissional não pode ser vista unicamente como decorrência direta e imediata das necessidades de mão-de-obra qualificada já que sua construção se deu como parte de um conjunto de ações voltadas predominantemente para os "problemas sociais", desenvolvidas no âmbito das entidades empresariais. Deve-se lembrar que o SESI, ao lado do SENAI, tal como SENAC e SESC desempenhava papel fundamental na conformação "moral e cívica" da força-de-trabalho. Para tanto, atuava nas áreas da educação, saúde, lazer e serviço social. Se, nos países desenvolvidos, esse tipo de atuação era parte integrante do Estado de Bem-estar, no Brasil ela apresentou uma peculiaridade. "Ao invés de políticas sociais públicas coordenadas pelo Estado e destinadas ao conjunto da sociedade, o governo brasileiro cria o SESI e entrega-o à CNI com o fito de atingir (pequenas) parcelas da classe operária" (RODRIGUES, 1998, p.24)

De toda forma, a qualificação sempre serviu de instrumento indispensável ao processo de industrialização do país, seja como parte do chamamento ideológico em torno de um

projeto de desenvolvimento, seja como exigência posta por setores de ponta com maior poder de barganha. Estes, em função de um padrão de relações corporativas entre Estado e sociedade, conseguiram instrumentalizar seus interesses, condicionando o oferecimento de um ensino e uma qualificação profissional de acordo com as exigências do processo produtivo, o que era negado aos trabalhadores.

Com isso, o sistema nacional de qualificação profissional não se estruturou com base no conhecimento das demandas globais do mercado de trabalho, construídas socialmente, mas em requisições pontuais de empresas, especialmente dos segmentos mais modernos, a partir de pontos de estrangulamentos apresentados por setores e estratos específicos (técnicos e operários mais qualificados). Foi exatamente para a capacitação destes que foram organizadas as escolas técnicas pelos governos estaduais e federais e as escolas de aprendizagem, pelo sistema "S".

Paralelamente a esses sistemas, foram se desenvolvendo experiências isoladas, de cunho assistencial, configurando uma multiplicidade de atores e iniciativas as quais ofereciam cursos rápidos aos setores mais desfavorecidos, sem que tivessem necessariamente relação com as necessidades do mercado de trabalho.

Além disso, a educação profissional se estruturou de forma autônoma e paralela ao sistema educacional, tendo este se caracterizado, por conta das poucas exigências de escolaridade do mercado de trabalho, pela seletividade, pouca cobertura, escassez de recursos e baixa qualidade das ações pedagógicas. Com isso, apresenta ainda hoje resultados nos quais se sobressaem índices desalentadores sobre a escolaridade da força-de-trabalho, apesar dos esforços empreendidos nos últimos anos para minorar essa situação.

3.2 A educação profissional para uma economia competitiva

Conforme visto no item anterior, não é novo o interesse da burguesia industrial pela educação da classe trabalhadora. O que mudou hoje foi o conteúdo do discurso pedagógico para conformar um modelo de formação profissional mais moderno, quer dizer, mais adequado ao contexto de globalização econômica.

Portanto, não é mais a construção de uma nação industrializada que o pensamento pedagógico da CNI pretende mobilizar. Não se trata mais de renegar o passado agrário-exportador, este já tendo sido superado pela escalada industrial. Agora, trata-se de combater o modelo de desenvolvimento inculcado ao país, caracterizado pela "introversão econômica", considerada fator impeditivo de processos de reestruturação industrial, vistos como condições necessárias para que o país alcance o status de economia internacionalmente competitiva.

Assim, de nação industrializada e, posteriormente, de país desenvolvido, o pensamento pedagógico da CNI se voltou para o objetivo de tornar o país uma economia competitiva.

As transformações capitalistas ocorridas em âmbito mundial no plano produtivo, financeiro e político, conjugadas à crise do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil forjaram o reconhecimento, por parte do setor industrial, da existência de uma nova etapa para a economia do país, pela verificação do esgotamento dos esforços substitutivos de importações. A CNI (1998) orientou-se, assim, pela busca de mercados externos como nova meta estratégica industrial. A articulação ao mercado externo requereria, nessa orientação, o aumento da competitividade da indústria brasileira para o que se tornaria imprescindível rápida incorporação do progresso técnico, exigindo medidas de reforma do Estado, da educação e da formação profissional. A crise fiscal e a desarticulação administrativa, frutos de um Estado anacrônico,

moldado às exigências da etapa econômica anterior, teriam tornado necessária reforma do Estado na direção do favorecimento da integração do país na economia internacional competitiva.

Nesse sentido, os industriais propuseram, por um lado, uma forte ação estatal no campo do desenvolvimento tecnológico, ampliando e mantendo estáveis os investimentos públicos em ciência e tecnologia e oferecendo tratamento fiscal especial (isenção) para os investimentos privados em P & D. Além disso, a política tecnológica deveria, na proposta empresarial, reduzir as barreiras à importação de tecnologia já que a imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias que caracterizou o modelo substitutivo de importação teria provocado a obsolescência tecnológica de parte significativa do parque industrial.

Para os empresários industriais, o papel do Estado, nesse contexto, deveria ser o de coordenação dos agentes produtivos, garantindo a regência das leis de mercado ou, simplesmente, o de criar um ambiente econômico favorável a esse aumento de produtividade e eficiência econômica. Para assumir o perfil necessário, o Estado deveria reduzir os impostos ao capital, realizar as privatizações exigidas, deslocando-se da posição de produtor de bens e serviços para o de agente de "investimentos sociais e de infra-estrutura", além de eliminar regulamentações indevidas na economia.

> Enfim, o Estado deve cobrar menos impostos ao capital, aumentar seus investimentos no setor produtivo, desregulamentar a economia, além de transformar o Ministério do Interior, através de suas embaixadas, num agente fomentador da integração da economia brasileira aos mercados externos (RODRIGUES, 1998, p.103).

Nessa análise, além da obsolescência das máquinas e equipamentos, a disponibilidade e a qualidade dos recursos humanos apareceram como pontos de estrangulamento interno na busca da competitividade.

> Para os empresários industriais, a permanência do analfabetismo, a baixa cobertura da população escolarizável (tanto a nível secundário quanto superior), e a reduzida integração universidade-empresa são problemas que persistem. (RODRIGUES, 1998, p. 103).

Esses mesmos empresários localizaram no distanciamento entre exigências do setor produtivo e a estrutura e o funcionamento do sistema educacional – até do próprio SENAI – uma das principais falhas da educação brasileira. Nesse caso, propuseram uma mudança qualitativa do sistema educacional e na sua relação com a formação profissional. A proposta de universalização da educação básica apareceu como a grande novidade do discurso industrial nessa conjuntura. Para Rodrigues (1998, p. 138), a modificação mais profunda na proposta pedagógica da CNI se circunscreveu à educação básica. Em primeiro lugar, o próprio conceito de educação básica se ampliou, na medida em que passou a englobar o ensino fundamental e o médio, somando cerca de 11 anos de escolaridade. Em segundo lugar, enquanto anteriormente a proposta de universalização do ensino, restrita ao ensino primário, era vista concomitantemente como aspiração "nefasta" agora não levantou nenhum argumento contraposto à proposição de universalização da educação básica.

Por outro lado, a "tábua de valores" da educação básica foi ampliada para incorporar diretrizes relacionadas ao "aprender a aprender" e ao "aprender a pensar" posto que as novas formas de produção e de organização industrial estariam demandando um novo perfil de trabalhador, com maior capacidade de abstração. Se tais qualidades deveriam ser "aprendidas" e "desenvolvidas" já desde a educação básica, não deveriam sê-lo menos no âmbito da formação profissional.

Dessa forma, se o pensamento industrial até então deixava margem para a constituição de uma força-de-trabalho sem escolarização prévia, "pode-se levantar a hipótese de que a constituição de um exército de reserva industrial de novo tipo demanda necessariamente uma base escolar mais larga e sólida" (RODRIGUES, 1998, p. 140).

As rápidas e profundas transformações ocorridas no processo capitalista de trabalho, ao demandarem um trabalhador com um novo perfil, teriam tornado anacrônico todo o sistema educativo orientado pelos princípios do paradigma fordista de produção em massa.

Agora, o conceito de formação humana desenvolvido pela CNI incluiu necessariamente a idéia de uma educação de caráter geral e abrangente, fornecida pelo ensino básico e uma qualificação polivalente que garanta a "empregabilidade" já que a nova dinâmica do mercado de trabalho implicaria em modificações constantes ou até mesmo destruição de atividades profissionais.

O discurso da CNI passou a enfatizar que é o avanço tecnológico, baseado na microeletrônica e na informática, o fator determinante da necessidade de ampliação e maior complexificação dos conhecimentos necessários ao trabalhador. Nesse contexto, um bom sistema educacional tornou-se condição de redução das desigualdades sociais. Tal sistema, ao permitir a inclusão de todos, possibilitaria o desenvolvimento das potencialidades, inclusive dos desfavorecidos, impedindo a formação de uma categoria de perdedores na concorrência do mercado de trabalho.

Convém dizer que a busca de maior eficiência da indústria brasileira visando o alcance de patamares mais elevados de competitividade, inclusive nas indústrias de ramos tradicionais, foi entendida como solução para os problemas econômico-sociais brasileiros. Isto porque o aumento da produção por esse meio obtido propiciaria crescimento do salário real o que, na nossa economia, caracterizada por baixa renda per capita, resultaria em expansão da demanda o que, por sua vez, redundaria em um desenvolvimento auto-sustentado, com melhor distribuição de renda.

Como, para os industriais, o crescimento econômico, por si só, não modificaria radicalmente o quadro de pobreza existente, far-se-ia necessária uma ampla reforma social que

privilegiasse o investimento na formação de capital humano, já que o conhecimento se constituiria na principal matéria-prima para a competitividade econômica.

Nesse quadro, a educação básica, articulada à educação profissional, passou a se constituir simultaneamente elemento de competitividade e instrumento de acesso ao emprego, pelos trabalhadores e, inclusive, de criação de novas possibilidades de ocupação fora do mercado de trabalho formal.

Para alcançar esses objetivos, a educação básica necessitava ser reformulada radicalmente, mas não necessitava de menor transformação a qualificação profissional, na opinião da CNI. Tal órgão defendeu, em primeiro lugar, a educação básica como requisito da educação profissional – esta já não poderia substituir aquela e não poderia ser ignorada no contexto da preparação profissional da força-de-trabalho, como no paradigma taylorista-fordista. Portanto, a educação profissional deveria se alicerçar numa educação básica ampla e sólida, superando a histórica dualidade do sistema educativo brasileiro.

No que tange à qualificação profissional, as referências qualificacionais que passaram a balizar o pensamento da CNI se ancoraram no conceito de polivalência como aquele que dá conta de capacitar o trabalhador para atuar em diferentes postos de trabalho dentro de uma mesma "família ocupacional", constituindo, nesse caso, um verdadeiro "seguro contra o desemprego". Assim, além da educação básica, deveria haver uma qualificação polivalente.

Opondo-se às teses da desqualificação e da polarização das qualificações, a CNI passou a acreditar que as exigências do emprego industrial hoje supõem a elevação da qualificação média dos trabalhadores, ou seja, sua requalificação. Esta tese encontra-se na raiz do modelo de competência que agora baliza a lógica de utilização da força-de-trabalho e de definição do seu próprio perfil.

Em síntese, a proposta adotada pela CNI supõe a tese da requalificação da força-de-trabalho como conseqüência dos novos requisitos qualificacionais demandados pela atual organização do trabalho e da produção.

É bem verdade que, embora haja divergências, em âmbito mundial, sobre os efeitos líquidos da modernização produtiva sobre o emprego, parece haver consenso de que a oferta de emprego mudou de qualidade, ao menos nos setores mais modernos e dinâmicos da economia.

Contudo, conforme mostrado no capítulo 1 desta tese, a reestruturação produtiva no Brasil teve um caráter reativo às políticas macroeconômicas do governo. Estas, por um lado, submeteram repentinamente as empresas do país a novos padrões de concorrência internacional em razão da brusca e indiscriminada liberalização do comércio exterior. Por outro, favoreceram a retração do mercado interno face à adoção de um plano de estabilização consubstanciado em políticas monetárias restritivas e políticas orçamentárias contencionistas, o que estimulou formas predatórias de competição intercapitalista. Isso resultou num quadro dramático de retração do emprego e de precarização das situações de ocupação da força-de-trabalho.

Isto porque, no bojo dessa dinâmica, as empresas ofereceram uma resposta

> marcada por decisões de externalização (terceirização) de produção e serviços, de focalização da atividade econômica com redução da capacidade produtiva final e de modernização tecnológica e organizacional pontual. (DEDECCA, 1998, p.282).

O padrão de reestruturação, assim, não se pautou na incorporação generalizada de um "novo" paradigma produtivo e tecnológico: privilegiou, sobretudo, a flexibilização das relações de trabalho e a redução de custos, especialmente os salariais, produzindo, em conseqüência, precarização e maior heterogeneidade nas formas de inserção e remuneração da mão-de-obra, além de elevação do desemprego.

De acordo com Carvalho (2003), o processo de modernização nos países da América Latina correspondeu a uma exigência externa.

> Tais processos que tiveram origem das empresas multinacionais pela sua necessidade de reinserção na nova divisão internacional do trabalho, só mais tarde foi acompanhado por empresas nacionais, com vistas à conquista de mercados externos. (CARVALHO, 2003, p.44)

Portanto, esse processo teve um caráter **exógeno**, posto que baseado na necessidade de atender aos requisitos de qualidade impostos pela demanda externa, e **seletivo**, já que se verificou apenas em alguns setores ou atividades ligadas ao mercado mundial.

É importante destacar que, diferentemente do centro capitalista, os processos de modernização tecnológica nesses países vêm se apoiando em métodos arcaicos de controle da força-de-trabalho, expressos em baixos salários, facilidade de admissão/demissão, elevadas cargas horárias, restrições à atuação sindical, etc. Como conseqüência, a flexibilidade de cunho qualitativo que poderia significar reorganização do trabalho e polivalência e, portanto, aumento da qualificação, não se constituiu em eixo fundamental desses processos.

Portanto, pelo fato de as mudanças no processo produtivo terem sido pouco freqüentes (em razão do padrão de reorganização econômica), não ocorreram mudanças de monta nas exigências de qualificação profissional. Mais do que isso: para o empresariado como um todo, essa necessidade assumiu posição secundária comparativamente às estratégias de controle da força-de-trabalho que visam evitar "as pressões que, a seu juízo, aumentam a rigidez no uso da mão-de-obra". (PREALC apud CARVALHO, 2003, p. 45).

Apesar disso, como resultado do rápido processo de reorganização econômica na década 1990 e de seus efeitos sobre a performance das empresas, produziu-se tal necessidade para determinados setores do empresariado: aqueles que vêm priorizando as inovações tecnológicas e/ou organizacionais para atender aos requisitos de qualidade impostos pela demanda externa ou mesmo para se manter competitivamente no mercado.

Na ótica destes, a CNI propôs um novo perfil para as relações trabalhistas que possa contribuir para a competitividade das empresas e do sistema econômico.

> Para isso, os encargos e direitos sociais devem ser reduzidos e flexibilizados, o sistema social precisa ser reformulado, o poder normativo da Justiça do Trabalho deve ser eliminado, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) deve ser extinta ou reduzida a um mínimo de regras muito gerais. (RODRIGUES,1998, p.122).

A questão educacional se constituiu parte integrante dessa agenda de "modernização" das relações trabalhistas, ao favorecer maior flexibilidade no mercado de trabalho, já que o aumento do nível de qualidade da força-de-trabalho pode facilitar, na visão dos empresários, a transferência de trabalhadores entre ocupações e, com isso, reduzir o componente estrutural do desemprego. (CNI,1995)

É claro que convém dar destaque aos esforços empresariais no sentido de introduzir técnicas e métodos da chamada nova organização produtiva, tais como o just-in-time, kanbam, kaizen, organização celular, controle estatístico do processo, C.C.Q (Círculos de Controle de Qualidade), etc.[57] Porém, "o caráter conflitivo das relações de trabalho e a resistência das empresas em ampliar a participação dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo produtivo" (LEITE, 1994, p. 41-42) vêm modificando as características dessas técnicas e até dificultando sua disseminação no país. Com isso, tem-se uma organização do trabalho que tendeu a manter traços importantes da organização taylorista-fordista, conservando formas de gestão da mão-de-obra autoritárias e pouco compatíveis com o comprometimento e o envolvimento dos trabalhadores, o que revela o cariz conservador da nossa modernização. Por isso, Salerno (apud

[57] Para Leite (2003), o processo de reestruturação produtiva no Brasil se iniciou no final dos anos 1970, no bojo da crise do "Milagre Econômico". Esta crise ensejou o aumento das exportações (para produção de superávit e pagamento da dívida externa), o que colocou as empresas brasileiras frente a novos padrões de qualidade, forçando a modificação nas suas estratégias de competitividade. De 1984-1985, com a retomada do crescimento econômico e até o final da década teria acontecido a segunda "onda" de inovações nas empresas. Mas foi, de fato, na década de 1990 que se disseminaram estratégias organizacionais e formas de gestão do trabalho mais compatíveis com as necessidades de flexibilização da produção, quando a abertura comercial obrigou as empresas a melhorarem suas estratégias de produtividade para fazer frente à concorrência internacional.

LEITE, 1994, p. 44) afirma que a “maior qualificação desses trabalhadores seria, na verdade, a disciplina fabril, ao invés do conhecimento técnico”, revelando que a modernização tecnológica se imbrica com as relações de trabalho.

De fato, a própria CNI reconheceu a necessidade de uma “mudança cultural” em direção a “novas atitudes empresariais” que possam, pela valorização do capital humano, redundar em maior eficiência e competitividade industrial.

Contudo, conforme visto antes, apenas as empresas mais competitivas dos setores de ponta adotaram estratégias de reestruturação produtiva consubstanciadas em mudanças internas de caráter mais sistêmico, envolvendo inovações técnico-organizacionais que atingem exclusivamente o núcleo mais qualificado da força-de-trabalho. Para estes trabalhadores, haveria necessidade de uma formação mais geral que lhes possibilitasse uma capacidade de aprendizagem mais contínua e a incorporação dos princípios da polivalência e da multifuncionalidade, de forma a adequar o trabalhador às novas demandas de setor produtivo. Para os demais trabalhadores – os periféricos - o trabalho tende a ser destituído de conteúdo mais complexo, experimentando-se aí a existência de um trabalho mais precário, mais instável e mal remunerado, além de menos qualificado.

Com isso, potencializa-se no país o principal traço do mercado de trabalho contemporâneo no que diz respeito à qualificação – “mínimo de educação para a maioria e o máximo para minoria” (SALM, 1979, p. 35). Assim, se é verdade que se verificam exigências de elevação da qualificação do trabalhador, estas se dirigem a um núcleo muito reduzido da força-de-trabalho: aquele encarregado de vigiar e alimentar as máquinas, além de intervir quando necessário. Amplos contingentes de trabalhadores estão confinados a trabalhos pouco exigentes em termos de qualificação, mesmo que se observe a tendência à utilização de mão-de-obra com níveis mais elevados de escolaridade.

> São esses elementos que hoje condicionam o debate sobre qualificação e competência frente à reestruturação da base produtiva com acirramento da concorrência externa, explicada pela abrupta abertura comercial da economia brasileira nos anos 90. (DEDECCA, 1998, p. 280).

Em que pese esses condicionantes, os empresários, especialmente os seus segmentos congregados na CNI, entraram de maneira resoluta nesse debate assumindo uma postura propositiva, expressa por: apoio a todo esforço de universalização da educação básica, inclusive por meio de financiamento direto à criação de escolas; luta pela participação efetiva na gestão das instituições educacionais, seja no campo administrativo-financeiro seja na definição de conteúdos e currículos e, principalmente, no estabelecimento de critérios de avaliação das agências formadoras; defesa intransigente do modelo privatista de gestão das instituições de formação profissional do empresariado.

Tais propostas foram construídas em meio a "ameaças" formuladas ao SENAI, num novo contexto de disputa hegemônica no campo da formação profissional. Em primeiro lugar, mudanças no sistema produtivo, como decorrência da adoção de estratégias de reestruturação industrial, sobretudo a automação e a polivalência, reduziram o número de trabalhadores empregados na indústria e, consequentemente, a receita do SENAI, vinculada à folha de salários; paralelamente, processos conjugados de terceirização, de terciarização e de informalização[58] implicaram na transferência de atividades e de recursos para campos subordinados ao raio de atuação de outras entidades do sistema "S".

Além disso, as transformações nas organizações produtivas puseram em xeque os métodos educativos adotados pelo SENAI, baseados nos princípios tayloristas-fordistas de organização do trabalho e da produção, e centralizados nos cursos de aprendizagem.

[58] Terceirização consiste na transferência de parte da produção ou de certos serviços a fornecedores ou empresas. Terciarização significa redução absoluta ou relativa da produção industrial concomitantemente ao crescimento do setor de serviços. A informalização, de acordo com Cunha (2000, p. 220), na medida em que implica em não "registro" dos empregados, afetou a contribuição compulsória devida ao SENAI visto que é a folha de pagamentos que serve de base para seu cálculo.

Acrescente-se a isso a reivindicação dos empresários de redução dos fatores de custo da força-de-trabalho, dentre os quais das contribuições para o sistema “S”, após a abertura da economia à concorrência internacional.

Já críticas à gestão das entidades que compõem o sistema “S” vieram tanto do Estado – gerando propostas de maior controle por parte do Ministério do Trabalho, mas, principalmente, do Tribunal de Contas da União – como da sociedade. Esta passou a defender a gestão tripartite do SENAI e de suas congêneres como parte da defesa de criação de amplo espaço para a participação, especialmente dos trabalhadores, na definição/implementação de políticas de formação profissional.

Mas as mais inesperadas ameaças ao SENAI, segundo Cunha (2000, p. 224-233), vieram de dentro da própria instituição, fundamentadas em duas ordens de argumentos. Argumentos de cunho ético-político significaram o direcionamento das lealdades ideológicas do segmento burocrático para a valorização do ensino público, visto como destinatário exclusivo das verbas públicas. Em função disso, a gerência da contribuição compulsória ao SENAI pelos industriais passou a ser vista como apropriação indevida de recursos públicos. Como conseqüência, grupos de técnicos passaram a defender a passagem dessa instituição para o setor público, para pôr fim à ambigüidade presente desde a sua criação quanto à natureza pública ou privada da entidade. Outros grupos, ainda que continuassem defendendo a sua permanência no campo privado, ou melhor dizendo, no da sociedade civil, propugnou uma gestão partilhada dos industriais com governo e trabalhadores ou exclusivamente com estes últimos.

Argumentos de cunho técnico-administrativo foram formulados a partir da adoção, pelo SENAI, do método de Gestão pela Qualidade Total, o qual induziu os técnicos “a pensar os serviços que presta – o negócio – em função de seus clientes, que deveriam estar envolvidos com a gestão da própria instituição” (CUNHA, 2000, p. 225).

Nesse novo contexto, a direção nacional do SENAI passou a desenvolver estratégias de enfrentamento às ameaças que sofria. Tais estratégias se consubstanciaram em processos de reestruturação do modelo de formação profissional até então adotado. Ainda que em meio a resistências internas, a direção do SENAI propôs "repensar 1942"[59]. Mesmo afirmando que o país alcançou "razoável competitividade internacional", apesar de uma formação profissional pautada na "parcelização do saber" própria da organização taylorista-fordista do trabalho, reconheceu que as novas necessidades do processo produtivo implicariam numa formação profissional de novo tipo significando repensar as diretrizes educativas fundamentais até então seguidas pelo SENAI.

Para a entidade, portanto, o SENAI teria um "modelo de comprovado sucesso", precisando apenas ser adequado às novas exigências de aumento da competitividade internacional assim como da melhoria da qualidade do setor produtivo.

Objetivando especificamente quebrar as resistências dos empresários em relação à contribuição compulsória ao SENAI, este alertou para o fato de que os processos de modernização produtiva exigiriam serviços de formação profissional em massa, capazes de abastecer o mercado de mão-de-obra qualificada nas novas práticas produtivas. Tais exigências não poderiam ser atendidas a não ser por uma entidade capaz de "atuar na modernização do país e de liderar os empresários como agentes de transformação". (CNI, 1994), o que significa dizer a própria CNI, através do SENAI. Por isso, paralelamente à proposta de universalização da educação básica e de maior "publicização" das instituições estatais, a CNI fez uma defesa intransigente do modelo privatista de gestão das instituições de formação profissional sob a direção do empresariado, já que sua tríade pedagógica (SENAI – SESI – IEL) representaria, conforme dito antes, um modelo de comprovado sucesso. (RODRIGUES, 1998, p. 117).

[59] 1942 foi o ano de criação do SENAI. Essa expressão significa repensar as diretrizes fundamentais estabelecidas pela entidade desde aquela época.

Na verdade, a CNI precisou lutar para permanecer com o único órgão dirigente do sistema de formação profissional voltado ao setor industrial. Na perspectiva de dar maior organicidade à sua atuação, criou o Sistema CNI[60] como um organismo complexo, mas articulado e indissociável, "capaz" de responder aos desafios postos por essa conjuntura.

Com isso, além de ter conseguido manter o pleno domínio sobre o SENAI/SESI, ou seja, de ter impedido uma maior democratização e controle social sobre o sistema, os industriais preservaram a tributação compulsória para a sua sustentação.

Mas além da manutenção da contribuição compulsória, o SENAI adotou ainda como estratégia a busca de novas fontes de receita, inclusive cobrança de cursos e outros serviços, tanto das empresas quanto dos alunos, num processo direcionado à sua auto-sustentação ou autoprivatização, como quer Cunha (2000, p. 261).

> Com essa orientação estratégica, o SENAI parece estar fechando o flanco aberto à ameaça das centrais sindicais (inclusive dos sindicatos a que estão filiados seus próprios funcionários) de virem a participar da gestão da instituição, trazendo consigo maior participação do Estado nos conselhos. Se a contribuição compulsória deixar de ser cobrada, não haveria mais fundamento para que os trabalhadores, nem o Estado, participarem dos conselhos do SENAI, em igualdade de condições com os empresários.

Nesse contexto, os vultosos recursos do FAT, que dão sustentação financeira às ações do PLANFOR, passaram a ser vistos pelo SENAI como uma das vias viabilizadoras da sua própria autoprivatização num quadro de aberta competição com outras instituições de formação profissional, tendo as escolas técnicas federais como seus principais competidores. Estas, a partir da reforma de ensino médio e profissional dos anos 1990, se aproximaram do espaço tradicionalmente ocupado pelos centros de formação profissional dessa entidade empresarial.

Dessa forma, de uma posição inicial de franco afastamento do público e dos objetivos do PLANFOR e de defesa de reformulação de seu modelo de atuação comandada internamente, o

[60] A criação desse sistema se deu na gestão de Albano Franco por meio da incorporação do sistema de formação profissional composto pelo SENAI, SESI, IEL à estrutura da CNI, órgão máximo dos industriais, com sua conseqüente reformulação organizacional.

Sistema “S” foi paulatinamente se incorporando às ações dos PEQ’s, ampliando significativamente, ao longo do tempo, a sua participação no PLANFOR em termos de recursos obtidos, público atingido e ações realizadas.

Finalmente, deve-se retomar dizendo que o interesse empresarial pela formulação e implementação de uma nova Política de Qualificação Profissional adveio, por um lado, de exigências de aumento dos requisitos de qualificação da força-de-trabalho postas por setores modernos da economia. Estes, visando elevar sua competitividade no atual contexto de globalização econômico-financeira, abertura da economia e acirrada concorrência, passaram a adotar inovações tecnológicas e a proceder a alterações nos processos de trabalho que ensejaram a formulação de demandas por modificações no modelo de formação até então adotado.

Mas a adesão dos empresários à Política formulada pelo MTE, que passou a se constituir no principal protagonista no campo da educação profissional a partir de 1996, não se deu sem resistências, ocorrendo muito mais como estratégia estabelecida contra as ameaças à sua mais importante iniciativa no campo da educação profissional, representada pelo SENAI.

Capítulo 4 – O Estado frente ao desemprego: a educação profissional como estratégia privilegiada

4.1 O novo protagonismo do Ministério do Trabalho na educação profissional: entre a promoção da competitividade e o combate à exclusão social

A crescente participação dos Ministérios do Trabalho na definição e implementação de sistemas de formação profissional se constituiu num fenômeno novo na América Latina. De fato, na atualidade, os sistemas nacionais de formação profissional foram impulsionados por tais Ministérios através da mobilização e articulação de experiências, entidades e recursos físicos e humanos já existentes no mercado e na sociedade.

No Brasil, até a década de 1990, o Ministério do Trabalho vinha tendo papel secundário relativamente aos empreendimentos privados e ao Ministério da Educação. O SENAI, entre os primeiros, era o detentor de clara hegemonia no campo do ensino profissional, enquanto o segundo empreendia reforço do ensino propriamente escolar no mesmo campo.

O pouco envolvimento do Ministério do Trabalho com a questão da formação profissional relaciona-se com o fato, mostrado no capítulo 3 desta tese, de que não se constituiu no Brasil um sistema de relações de trabalho no interior do qual a qualificação profissional pudesse ser debatida e definida. Por outro lado, o forte dinamismo e a capacidade de absorção de parcelas significativas da população economicamente ativa ao mercado de trabalho formal apresentados pela industrialização brasileira contribuíram para que o desemprego involuntário não figurasse como questão relevante. Isto porque havia a perspectiva de expansão contínua do mercado de trabalho, mesmo se evidenciando nele problemas estruturais, manifestos pelo grande

peso das relações informais, pela precariedade dos postos de trabalho gerados e pelos baixos níveis de escolaridade e de qualificação da mão-de-obra.

Já o atual protagonismo do Ministério do Trabalho decorreu, de um lado, das mudanças ocorridas na indústria. Estas implicaram na utilização de novos padrões de organização do trabalho e da produção, os quais alteraram não apenas o conteúdo do trabalho e as qualificações requeridas, mas igualmente, a forma de utilização da força-de-trabalho. Esses fatores conjugados se traduziram num crescente questionamento do modelo de educação profissional em vigor e, consequentemente, da hegemonia até então inabalável do SENAI. Nesse contexto, a formação profissional passou a se apresentar, não somente como requisito necessário para alçar as empresas e o próprio país ao patamar da competitividade, mas também como estratégia capaz de minimizar os efeitos daquelas mudanças sobre o trabalho e a estrutura do emprego. Esse fato colocou para os Ministérios do Trabalho uma pressão para o atendimento de demandas que decorreram das alterações evidenciadas no perfil das qualificações valorizadas pelo mercado de trabalho.

Por outro lado, o novo significado atribuído às políticas de emprego elevou ao primeiro plano as iniciativas públicas no campo da educação profissional. Esta passou a ser vista pelos governos como pré-requisito necessário ao aumento das chances do trabalhador obter trabalho em curto prazo e como condição exigida para a manutenção da sua "empregabilidade", no período em que continuar desempregado.

O novo significado atribuído às políticas de emprego decorreu de transformações verificadas no capitalismo mundial. Estas se consubstanciaram na predominância do capital financeiro, na mudança do paradigma tecnológico da indústria e em processos de reestruturação produtiva os quais provocaram aumento da exclusão social e do desemprego, observando-se, não

só mudança no perfil deste último, mas ainda, uma crescente heterogeneidade das formas de contratação e das condições de trabalho.

Nesse contexto, a questão do emprego e do desemprego passou a ocupar o centro das preocupações dos governos. Contudo, obstáculos crescentes foram vivenciados pelos Estados no enfrentamento dessa problemática. Do lado dos recursos, tais obstáculos advieram tanto em razão da ampliação dos gastos – devido ao próprio aumento desemprego – quanto da redução das receitas – face à diminuição do ritmo de crescimento econômico e da dificuldade de tributar o capital especulativo.

Assim, a crise do trabalho, advinda dessas transformações do capitalismo, ocorreu concomitantemente às dificuldades de fazer face às despesas que seriam necessárias para oferecer a proteção social requerida e cujas restrições são decorrentes ainda da adoção, pelo Estado, de políticas fiscais e monetárias rígidas e contencionistas. A partir disso, houve uma reorganização dos sistemas de proteção social, observando-se mudanças na composição dos recursos, bem como um redirecionamento das ações no sentido de uma maior focalização para atingir os segmentos mais frágeis do mercado de trabalho. Nesse quadro, ganharam relevo ações que até então tinham um caráter secundário frente às políticas mais amplas de desenvolvimento econômico e social – a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional, o incentivo à contratação pelas empresas, etc.

É bom destacar que o trânsito no padrão de competitividade industrial, daquele característico do paradigma taylorista-fordista, para outro, fundado na capacidade de adaptação e inovação de produtos e processos visando economias de escopo, forjou uma mudança no próprio sentido da atuação estatal. Esta passou a visar, através de mecanismos de intervenção econômica que reforçam o lado da oferta, a promoção e a elevação da competitividade de economias abertas por meio da inovação e da flexibilidade na organização da produção e do trabalho e do próprio

mercado. Nesse contexto, a competitividade estrutural e a busca da flexibilidade passaram a se constituir em eixos definidores do conteúdo e da própria orientação das Políticas Sociais.

Por isso, houve uma mudança significativa no padrão de intervenção econômica e de gestão da força-de-trabalho relativamente às chamadas políticas de pleno emprego estabelecidas após 1945. Estas, através de taxas elevadas de crescimento do produto, objetivavam garantir trabalho e renda ao conjunto dos trabalhadores. Desse modo, a política econômica estava comprometida com o crescimento da produção e do consumo, vistos como eixos centrais para a obtenção do pleno emprego. Os Sistemas Públicos de Emprego dos países desenvolvidos inseriram-se nesse quadro mais geral como elementos fundamentais de proteção do trabalhador e como garantias de maior eficiência do mercado de trabalho. Contudo, assumiram um caráter complementar em face daquelas políticas que buscavam garantir postos de trabalho suficientes para absorver a mão-de-obra disponível.

> O SPE tornou-se uma peça complementar no esquema de proteção social e afirmação dos direitos sociais. Seus três programas centrais (o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra e a formação profissional) exerciam uma função 'auxiliar compensatória' à política de pleno emprego, isto é, procuravam atuar sobre problemas localizados, momentâneos ou residuais do mercado de trabalho. (PRONI, GIMENEZ, MORETTO, 2003, p. 236-237).

Em síntese, problemas de ordem financeira conjugados à redefinição das prioridades da atuação estatal num quadro de profundas transformações no mundo do trabalho favoreceram uma nova abordagem em relação às questões do mercado de trabalho que se concretizaram nas chamadas "políticas de nova geração" (AZEREDO, 1998).

Com isso, as políticas de crescimento bem como as de controle social sobre o uso do trabalho pelas empresas, que sustentaram os elevados níveis de emprego e renda no pós II Guerra, perderam "*seu conteúdo sistêmico de plena incorporação social"* (POCHMANN, 1998a, p. 111), ou seja, de inserção num projeto mais amplo de desenvolvimento econômico e social.

Assim, as políticas de emprego transformaram-se em políticas de mercado de trabalho, com alterações importantes nos seus objetivos e conteúdos, comparativamente ao período anterior.

Em primeiro lugar, houve mudanças significativas na composição do gasto com políticas públicas de mercado de trabalho, refletindo a maior preocupação com as chamadas políticas ativas de emprego, em detrimento das chamadas políticas passivas (ou compensatórias),[61] observando-se aumento na participação do setor privado. Além de serem acompanhadas por medidas destinadas a flexibilizar as relações trabalhistas, as intervenções sobre o mercado de trabalho passaram a se caracterizar ainda por ações provisórias e focalizadas e com gestão descentralizada, com ampla participação de atores sociais diversificados.

Porém, a alteração mais significativa promovida por essas políticas residiu na sua circunscrição às questões que interferem no funcionamento do mercado de trabalho, ou seja, aos múltiplos desequilíbrios que afetam unicamente os mecanismos de mercado. Isso explica o fato de que aquelas ações que eram consideradas acessórias à política de pleno emprego (qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, entre outras) tenham assumido a condição de núcleo central das políticas de mercado de trabalho.

Na medida em que, sob a hegemonia neoliberal, foram redefinidos os objetivos da política econômica no sentido da contenção inflacionária e do equilíbrio das contas públicas em detrimento da promoção do crescimento econômico, da ampliação do emprego e da expansão das estruturas de bem-estar restaram a essas políticas duas prioridades:

> 1. reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho – por meio da expansão da cobertura e dos prazos do seguro-desemprego, da antecipação da aposentadoria e do aumento da permanência dos jovens no sistema educacional, e 2. facilitar a inserção ou reinserção ocupacional dos grupos mais vulneráveis – com programas de primeiro emprego, reciclagem ou requalificação profissional e incentivo à abertura de pequenos negócios. (PRONI, GIMENEZ, MORETTO, 2003, p. 239).

[61] Apesar disso, as políticas passivas ainda correspondem à maior parte dos gastos em razão do aumento das despesas com o seguro-desemprego e o peso das aposentadorias.

Nesse sentido, não se trata de uma mudança de termos, mas da adoção de um modelo de desenvolvimento baseado na liberdade e na competitividade dos agentes econômicos, sendo consideradas prioritárias apenas aquelas ações sobre a oferta de mão-de-obra de forma focalizada naqueles grupos de trabalhadores que, por sua fragilidade, não conseguem emprego ou renda estritamente pelos mecanismos de mercado.

Tendo deixado de desempenhar uma função complementar à política de pleno emprego, restou a essas políticas, agora autônomas, além de buscar minimizar os efeitos adversos da política econômica sobre a mão-de-obra e o mercado de trabalho, corrigir imperfeições que impedem a competitividade dos trabalhadores para torná-los aptos a brigar por um posto de trabalho.

Essa perspectiva delimitou os objetivos da atuação estatal à eliminação das deficiências de informação do trabalhador ou de sua baixa educação/qualificação e à criação de instrumentos de acesso aos meios necessários à competição do mercado. Outras situações que não estejam aí circunscritas transformaram-se em causas de desemprego voluntário e, portanto, fora do raio de atuação dessas políticas.

Enquanto nos países desenvolvidos mudou o significado das políticas de emprego, no Brasil, até a década de 1990, este sistema ainda não tinha nem mesmo se estruturado. É bem verdade que o mercado de trabalho brasileiro se desenvolveu de forma dinâmica, acompanhando o crescimento acelerado da economia entre 1950 e 1980. Este desenvolvimento se deu por meio do aumento progressivo da relação de assalariamento e do grau de formalização dos vínculos empregatícios, com uma tendência à diminuição da informalização nas relações de trabalho, ainda que tenham se ampliado o emprego doméstico, os trabalhos por conta própria e os pequenos negócios.

Mas mesmo que a expansão da indústria tenha revelado um desempenho favorável ao mercado de trabalho, possibilitando uma significativa criação de novos postos, não houve um compromisso deliberado com o pleno emprego.

> De fato, não houve uma preocupação em regular o funcionamento do mercado de trabalho, impedindo uma pressão excessiva sobre os salários, nem se procurou fortalecer o processo de negociação democrática das relações de trabalho, nem se constituiu uma rede de proteção social baseada no gasto público que auxiliasse a construir uma sociedade mais homogênea e socialmente justa. (PRONI, GIMENEZ, MORETTO, 2003, p. 244).

Como resultado dessa situação, o mercado de trabalho se caracterizou, historicamente, por baixos salários, pela informalidade e pela marginalidade. Na falta de uma política deliberada de pleno emprego, as leis trabalhistas e o sistema de proteção social, tal como instituídos, não lograram superar os traços históricos da heterogeneidade e desigualdade do mercado de trabalho brasileiro. Ao contrário, estando desconectado de uma política de distribuição dos frutos do progresso material, a intervenção no campo social apenas reproduziu as desigualdades existentes, não diminuindo a assimetria entre o capital e o trabalho. Como conseqüência, não se construiu uma estrutura mais homogênea de ocupação e um sistema de relações de trabalho tal como montado nos países centrais, já que não se dispunha de regulamentações que impusessem padrões mínimos de condições de trabalho e de remuneração, explicando-se, assim, a elevada proporção de subempregos no país.

Portanto, o não comprometimento com o pleno emprego aliado aos limites de absorção da força-de-trabalho pela dinâmica capitalista impediu a definição de um padrão digno de inserção no contexto do mercado de trabalho.

Ainda que tenham sido estabelecidas anteriormente medidas voltadas ao mercado de trabalho e à proteção do trabalhador, tomando-se como marco histórico a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), na década de 1940; mesmo que tenha sido criado o chamado “Sistema S” o qual, a partir da mesma década de 1940, passou a se constituir num dos

principais instrumentos de qualificação profissional da força-de-trabalho; apesar da assistência ao desempregado já aparecer como questão desde a mesma data; em que pese ter sido criado, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) visando a proteção do trabalhador demitido sem justa causa; a despeito de ter se instituído o Serviço Nacional de Emprego (SINE), na década de 1970, todas essas ações se apresentaram como iniciativas isoladas e não um sistema articulado de proteção ao trabalhador.

Pode-se até reconhecer que esta última iniciativa (criação do SINE) marcou uma mudança na abordagem governamental frente à questão do emprego e do mercado de trabalho. Até então, o nível de emprego era encarado como subproduto direto do crescimento e o subemprego, como decorrente da inadequação do perfil da força de trabalho aos requisitos exigidos pelas empresas. Nesse caso, o campo preferencial de atuação do Estado era o de recursos humanos.

Assim, a criação do SINE em 1975[62] revelou uma outra forma de gestão governamental na área do trabalho sob a influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do então recém-criado Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC). Na perspectiva de articular ações estaduais e federais sob a coordenação do Ministério do Trabalho, o SINE foi organizado em três linhas básicas de atuação: criação de uma rede nacional de intermediação de mão-de-obra; montagem de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho; criação de programas de geração de emprego.

Contudo, o SINE não chegou a apresentar resultados satisfatórios, desde que se viu limitado tanto por insuficiência como por instabilidade do fluxo de recursos, além de não ter tido o apoio necessário por parte dos governos estaduais. Para Azeredo (1998, p.61), o fraco

[62] O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado pelo decreto nº 76.409 de 8 de outubro de 1975.

desempenho do SINE pode também ser atribuído à inexistência de um programa de seguro-desemprego no país. Este, que se constitui no mais clássico dos programas e das Políticas Públicas de Emprego dos países desenvolvidos, somente foi criado em 1986, em meio ao Plano Cruzado e aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte.

A institucionalização desse programa no Brasil coincidiu e refletiu a perda da capacidade de geração de novos postos de trabalho, o aumento das ocupações vinculadas ao setor informal e a elevação das taxas de desemprego, evidenciadas nessa década. Além disso, seu estabelecimento traduziu uma tendência de regulação do mercado de trabalho, na esteira dos processos de mobilização democrática e organização da sociedade civil visando avanços no campo da proteção social e sua institucionalização através da Constituição de 1988.

Contudo, foi somente na década de 1990 que se constituiu um Sistema Público de Emprego, o qual foi possibilitado pela criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) considerado uma importante inovação no campo do financiamento das políticas de proteção ao trabalhador (AZEREDO, 1998). A criação desse fundo não só possibilitou a consolidação do Seguro-desemprego como permitiu a ampliação e o custeio de outros programas, dentre os quais se destaca o PLANFOR.

Ainda que o Sistema Público de Emprego tenha tido um caráter tardio em relação não só à experiência internacional como também ao próprio sistema de proteção social brasileiro, teve no FAT um instrumento único no terreno das políticas sociais tanto no país como no mundo. Este passou a se constituir no eixo ordenador da organização de uma nova geração de políticas na área do trabalho.

A implementação dessa nova geração de políticas, as quais se expressam num conjunto significativo de programas, cuja sustentação financeira foi possibilitada por uma fonte

própria de recursos, oriunda da arrecadação do PIS/PASEP, ampliou o alcance institucional de proteção ao trabalhador.

> Contudo, [...] tais esforços não foram capazes de oferecer proteção efetiva ao conjunto dos trabalhadores brasileiros. O crescimento do volume de recursos disponíveis para os programas públicos de emprego (com a instituição do FAT) ocorreu num momento em que os problemas do mercado de trabalho brasileiro se aprofundavam. Em conseqüência, as demandas pelos programas se multiplicaram numa proporção maior do que a capacidade de atendimento do sistema. Assim, não diminuiu, mas aumentou a vulnerabilidade dos trabalhadores diante da insegurança crescente da economia brasileira. (PRONI, GIMENEZ, MORETTO, 2003, p. 252).

Isto porque, na verdade, a criação desse sistema nos anos 1990 correspondeu à necessidade de enfrentar os efeitos das políticas econômicas sobre o mercado de trabalho (tais como descritos na Introdução desta tese), o qual aprofundou sua crise com uma forte ampliação do desemprego e piora nas condições de inserção, proteção e remuneração da força de trabalho.

Não se pode esquecer que a criação desse Sistema fez parte de uma proposta mais ampla de modificação das relações de trabalho no Brasil, articulada à idéia de redução dos encargos patronais, de flexibilização nas formas de contratação, com o estímulo à livre negociação e a conseqüente retirada do Estado, colocando novas funções ao Ministério do Trabalho.

Nesse quadro, a proliferação de iniciativas nessa área refletiu esse novo papel assumido pelo Ministério do Trabalho como articulador e gerenciador das ações que compõem esse Sistema e como proponente de uma Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR).

Principalmente no que diz respeito à qualificação profissional, esse Ministério, que, desde a criação do SENAI em 1942, vinha tendo um papel secundário em termos de formulação e implementação da política de educação profissional, assumiu posição de destaque, após a criação da Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR). Esta, inclusive, passou, a partir de 1995, a ser dirigida por profissionais com experiências de trabalho anteriores no SENAI, bem como no espaço acadêmico. “Com os antecedentes de seus dirigentes, a SEFOR

chamou a si a coordenação de toda a oferta de educação profissional do país" (CUNHA, 2000, p. 233).

Se nas décadas de 1940 e 1950, o SENAI detinha clara hegemonia no campo da educação profissional, comprovada pela quase extinção do 1º ciclo do ensino industrial em proveito das suas escolas de aprendizagem, agora houve um protagonismo hegemônico do Ministério do Trabalho. Este, inclusive, desafiou explicitamente não só as agências do sistema "S" como também as escolas técnicas federais que

> teriam uma distorção em seu modo de atuar baseado em um paradigma de trabalho e qualificação em crise e estruturado pela oferta de cursos, com crescente dificuldade de resposta a demandas do setor produtivo e da sociedade. (CUNHA, 2000, p. 239).

Convém destacar uma experiência desenvolvida em 1994 pelo Ministério do Trabalho no campo da educação profissional, representada pelo Programa de Reciclagem Profissional que se desenvolveu de forma integrada às ações do SINE, antecipando muitos aspectos definidos posteriormente pelo PLANFOR. Este Programa se realizou na gestão de Edgard Luiz Gutierrez Alves, quando este assumiu a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional na gestão do Ministro Walter Barelli. Este Programa foi antecedido de discussões da Secretaria com outros sujeitos sociais (sindicalistas, empresários, acadêmicos, técnicos do governo e de instituições de qualificação) as quais tinham por objetivo construir um arcabouço de idéias que permitisse formular uma proposta organizada de princípios, diretrizes e conteúdos para ações de formação profissional. Como resultado desse processo, foi formulado esse Programa que se propunha a oferecer cursos de qualificação de forma sistemática e consistente, ampliando o atendimento ao trabalhador desempregado. Esse Programa, financiado com recursos do FAT, recomendava a utilização de metodologias de ensino inovadoras, com conteúdos contemplando habilidades básicas e específicas e cujas modalidades deveriam ser flexíveis para incorporar a diversidade da clientela e das realidades locais. Com cursos com uma carga horária variando de

60 a 240 horas, esse Programa previa a criação/engajamento de Comissões Estaduais de Emprego como responsáveis pela sua gestão.[63]

Verifica-se, então, que no âmbito do Sistema Público de Emprego a qualificação profissional foi pouco a pouco ganhando destaque como importante estratégia de enfrentamento do desemprego, culminando com o PLANFOR.

A então Secretaria, já tendo essa experiência e contando com certo conhecimento acumulado, por parte de grupos sociais interessados na questão, impulsionou mudanças no sistema de formação profissional em vigor até essa data e para isso articulou novas discussões e debates visando construir uma Política Nacional de Educação Profissional (PNEP) a qual foi operacionalizada pelo PLANFOR. Este foi visto como a concretização dos princípios de um novo modelo de formação, implicando formas renovadas de organização e de seus arranjos político-institucionais.

Convém dizer que esse processo expressou e foi parte de um movimento maior de constituição de um novo paradigma na América Latina por meio do qual a formação profissional adquiriu um novo papel nas políticas de emprego e de educação, como atividade permanente ao longo de toda a vida. Não por acaso, o PLANFOR elaborou um conceito de educação profissional que, dentre outros aspectos, demanda bases metodológicas em bases contínuas e permanentes.

O PLANFOR também refletiu uma mudança significativa na atuação do Estado que agora delega certas funções a instituições e sujeitos sociais partilhando da mesma visão de Ministérios de Trabalho de outros países de que no mercado e na sociedade existem recursos físicos e humanos, bem como experiências que podem ser articulados em rede.

> Destaca-se a participação de empresários, trabalhadores e atores de níveis locais que antes não desempenhavam papéis expressivos, mas, sobretudo, verifica-se o surgimento

[63] A primeira experiência concreta dessa proposta foi desenvolvida, a pedido do Ministério, pelo SINDUSCON-RJ, recebendo o título Projeto Trabalhar Mais e Melhor.

> de atores até então ausentes, como ONG's, associações religiosas, centros comunitários, universidades, movimentos sociais que se articulam para exercer influências nesse campo. (ALMEIDA, 2003, p. 66).

No que diz respeito aos recursos, o Estado manteve-se como financiador das ações de qualificação, através do FAT, mas não mais de forma exclusiva. Ademais, assumiu a função de regulador de fundos, além de captador de recursos por meio de parcerias.

Através dessas mudanças, o PLANFOR entendia estar construindo uma nova institucionalidade. Esta deveria dar respostas às novas demandas em termos de qualificação profissional, surgidas com o declínio da capacidade do setor industrial de gerar empregos e com ampliação concomitante do setor de serviços, além do crescimento de pequenas e microempresas, acompanhando o processo de terceirização e terciarização da economia.

O PLANFOR procurava focalizar suas ações nos segmentos de populações excluídos do mercado de trabalho (tanto os que foram expulsos quanto os que nele não conseguem entrar) ou nele inseridos informalmente, em condições precárias. Por isso, priorizava desempregados beneficiários do seguro-desemprego, trabalhadores sob risco de desocupação e outras populações em desvantagem social.

A preocupação com o desemprego se refletiu também na estratégia de planejamento da oferta de cursos a partir da demanda do mercado. Por outro lado, a organização modular das ações revelou a preocupação em oferecer uma educação que acompanhasse as constantes mudanças de itinerários profissionais.

Quanto à forma de implementação, esta foi pensada no contexto da estratégia de articulação de uma política nacional integrada ao Sistema Público de Trabalho e Renda. Operou basicamente por meio de duas modalidades. A primeira, dizia respeito aos Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias de Trabalho ou congêneres de cada unidade da federação e homologados pelas respectivas Comissões de Trabalho. Os projetos constantes desses

Planos foram implementados mediante a contratação de entidades de qualificação profissional via licitação (ou sem essa exigência, em casos previstos em lei). A segunda modalidade de execução referia-se às Parcerias Nacionais/Regionais com a rede de educação profissional do país, englobando seis grandes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAR, SENAT/SEST, SEBRAE); os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresas; as organizações não-governamentais e a rede de ensino profissional livre.

Convém dizer que a política de qualificação profissional concretizada no PLANFOR, e orientada pelo conceito de empregabilidade, se constituía num dos componentes básicos da estratégia de combate ao desemprego do governo FHC que incluía ainda a redução dos encargos patronais e a flexibilização das relações de trabalho, tal como anteriormente colocado.

Dessa forma, a qualificação era vista como elemento indispensável (ao oferecer ao trabalhador saber sobre o processo de trabalho e uma visão global da empresa) do novo padrão de relação capital-trabalho, fundado na negociação direta, visando contratação das condições e relações de trabalho.

O PLANFOR, em última instância, visava dar respostas a determinados segmentos da sociedade (especialmente empresários e trabalhadores) que reivindicavam mudanças no campo educacional e, particularmente no da qualificação profissional, na perspectiva de elevar o patamar de competitividade do país e de favorecer o ajustamento da força de trabalho às demandas do mercado, no perfil e quantidade requeridos. Essa ação se voltava particularmente aos segmentos mais afetados pelos processos de reestruturação produtiva e pelas políticas macroeconômicas implementadas. Esse Plano refletiu ainda mudanças institucionais que alteraram o arcabouço do Estado e do sistema de relações de trabalho direcionado para o estabelecimento de formas de

gestão, remuneração e de uso do tempo de trabalho baseados na flexibilidade e cuja definição seria feita no interior das firmas, através de negociação direta entre empresários e trabalhadores.

4.2 O MEC e a reforma do ensino médio e profissional dos anos 1990: entre a universalização do ensino e a redução de custos

Conforme dito no item anterior, as atuais políticas de qualificação profissional resultaram, em grande medida, das modificações introduzidas pelo Estado no conteúdo e direção das políticas de emprego no sentido de amenizar os efeitos perversos dos processos de estabilização e de ajuste econômico sobre o mundo do trabalho. Como se viu, este fato transformou o papel dos Ministérios do Trabalho que passaram a ter um protagonismo até então inédito no campo da educação profissional.

Contudo, o destaque atribuído à educação como elemento estratégico que condiciona o alcance de maior competitividade pelo setor produtivo também permitiu a formulação de propostas que concretizaram as políticas de ajuste na esfera educacional, nos marcos do Consenso de Washington. Assim, o Ministério da Educação (MEC) promoveu uma reforma no ensino médio e na educação profissional justificada a partir da necessidade de formar trabalhadores para atender as exigências do setor produtivo, tendo como principais instrumentos legais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Decreto 2.208/97.

Tendo como referência mudanças no mundo do trabalho, a reforma do ensino profissional assumiu como objetivos a melhoria da oferta e a sua expansão, propiciada pelo aumento do número de vagas pelo setor público e pela criação do segmento comunitário que reuniria outros sujeitos sociais no oferecimento da educação profissional.

A educação profissional assumiu, então, o caráter de terminalidade (não garantindo acesso ao ensino superior) e de educação continuada, podendo ser realizada a qualquer tempo por jovens e adultos, de forma modular e independente do grau de escolaridade anterior.

A proposta de realização de cursos em bases modulares pretendia atender à perspectiva de conferir maior flexibilidade ao currículo em função da redução do emprego formal e estável, do fim das trajetórias profissionais e das contínuas mudanças de áreas de atuação ao longo da vida profissional.

A atual LDB representou um avanço por incluir pela primeira vez um capítulo, ainda que curto, inteiramente dedicado ao ensino profissional. Contudo, procedeu a uma separação clara entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio. Assim, estabeleceu-se uma organização independente para a educação profissional que pode ser integrada ou articulada ao ensino médio, contando com uma oferta concomitante ou seqüencial a este. Esse fato recompôs a "dualidade de sistemas" própria da reforma Capanema da década de 1940.

A existência de sistemas e redes distintos contradiz uma concepção de educação profissional (defendida, a nível do discurso até mesmo pelos gestores das Políticas Públicas), segundo a qual a preparação para o trabalho figuraria como momento posterior à escola básica unitária que ofereceria os conhecimentos básicos necessários ao desempenho crítico e criativo na atividade produtiva. Com essa separação, preservou-se um sistema regular de cunho generalista e um sistema profissional atrelado à lógica do mercado, ele mesmo dividido em consonância com a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, conforme se verá nos níveis que compõem este último sistema.

Este se estruturou em níveis diferenciados. O nível tecnológico, destinado aos egressos do nível médio e/ou técnico, contempla cursos superiores na área tecnológica. O nível técnico corresponde a cursos voltados aos matriculados ou egressos do ensino médio, sendo sua

oferta, conforme já dito, concomitante ou seqüencial ao ensino regular. Mesmo admitindo a oferta concomitante entre o ensino médio e o ensino técnico, “a separação dos tipos de ensino evidencia que eles não integram o mesmo processo formativo, mantendo assim, a dualidade até então existente” (CARVALHO, 2003, p.85).

Já o nível básico, que se constitui numa modalidade de educação não-formal, compõe-se de cursos não sujeitos a regulamentação curricular destinados à qualificação e requalificação para o exercício de ocupações requeridas pelo mercado. Este último nível, no qual se situa o PLANFOR, é destinado exatamente “àqueles não [considerados] competentes para estudar” para os quais é

> [...] mais racional oferecer educação fundamental, padrão mínimo exigido para participar da vida social e produtiva nos atuais níveis de desenvolvimento científico e tecnológico, complementando-a por qualificação de curta duração e baixo custo. (KUENZER, apud MANFREDI, 2002, p. 137).

A separação entre ensino médio e formação profissional foi justificada, por um lado, pelos custos elevados das escolas técnicas, especialmente as da rede federal; por outro, pelo seu “desvio de função” já que seus egressos dirigir-se-iam preferencialmente aos cursos de nível superior, em função do que acabariam, em um segundo momento, monopolizando os postos de trabalho de nível intermediário.

Tal justificativa omite o fato de que a ocupação de postos de trabalho por profissionais de nível superior se dá em razão do aumento da concorrência no mercado de trabalho em função da qual são privilegiados trabalhadores com maior escolaridade, mesmo em ocupações cujo conteúdo não exige níveis mais elevados de qualificação.

Por outro lado, ainda que seja feita em nome de uma focalização positiva da oferta sobre a população adulta e ocupada, o que significa atender segmentos que encontram poucas alternativas de acesso ao conhecimento, a separação entre os Sistemas Nacionais de Educação e

de Educação Profissional, além de empurrar para a educação profissional os segmentos que necessitam ingressar mais rapidamente no mercado de trabalho[64], faz isso desestruturando as escola técnicas de nível médio as quais atendiam à população jovem em idade escolar, cujo grupo deve ser objeto da mesma preocupação por parte das autoridades educacionais.

Isto posto, pode-se afirmar que, guiada pela perspectiva de redução de custos que conduz a própria reforma do Estado brasileiro, a nova estruturação dos ensinos médio e profissional teve como eixo unicamente a universalização do ensino fundamental por este apresentar maior retorno econômico. A partir daí, considerando, por um lado, a crescente extinção de postos de trabalho e a mudança do paradigma produtivo e por outro, a adoção de estratégias de racionalização financeira tendo em vista o ajuste fiscal, é considerado irracional o investimento em formação profissional cara e prolongada para a maioria, ou seja: os que "... não nascem competentes para o exercício de atividades intelectuais: os pobres, os negros, as maiorias étnicas e as mulheres." (KUENZER apud MANFREDI, 2002, p. 137).

Sendo dessa maneira, a separação dos sistemas serviu tanto para democratizar o acesso ao ensino médio regular generalista, mas não oneroso, como para ensejar a possibilidade de construção de parcerias com a iniciativa privada para manter/ampliar a rede de educação profissionalizante.

Aceitando e reforçando a idéia de que o novo perfil de qualificação exigido do trabalhador é para poucos, o projeto educacional brasileiro adotou uma lógica altamente seletiva e excludente, afinada com as recomendações do Banco Mundial. Por isso, não prevê investir

[64] Essa medida, cujo princípio orientador é o de compensar desvantagens de segmentos historicamente excluídos tanto do mercado de trabalho quanto das oportunidades de qualificação, acabou por não atingir sua finalidade. Embora o ensino médio possa ser feito concomitante ou sequencialmente ao ensino profissional, o mais provável é que uma parcela muito pequena da população vulnerável consiga fazê-lo. "Em decorrência disso, aqueles que não conseguirem realizar os estudos do ensino médio, mesmo completando todos os módulos relativos à educação profissional, não obterão habilitação de técnico e terão um currículo muito mais técnico-operacional do que técnico científico". (ALMEIDA, 2003, p. 133-134)

> [...] em formação especializada, custosa e prolongada, para uma população que viverá com poucos direitos, na informalidade, e que, ironicamente, 'gozará de autonomia para fazer suas escolhas, ter seu próprio negócio, definir seu ritmo e horário de trabalho e seu tempo livre'. Contraditoriamente, os que ocupam os cargos que restam têm seu trabalho cada vez mais intensificado. (KUENZER apud MANFREDI, 2002, p. 137).

A maior inovação dessa reforma, representada pela introdução do nível básico como parte de um sistema de educação profissional oferecido independentemente da escolarização prévia através de cursos não sujeitos a regulamentação curricular, aproximou essa política daquela tradicionalmente implementada pelo SENAI que se dava em paralelo ao sistema oficial de ensino. Isso levou Cunha (2000, p. 255) a utilizar a expressão senaização das escolas federais já que estas passaram "a ocupar o espaço tradicionalmente reservado ao centro de formação profissional do SENAI".

Quanto ao papel desempenhado pelos organismos internacionais no processo de reforma da educação profissional empreendido pelo MEC, não se considera neste trabalho que houve uma imposição unilateral externa sobre os princípios que regem a mesma. Concordando com Almeida (2003), entende-se que, na verdade, as concepções, diagnósticos e proposições das autoridades educacionais brasileiras sobre a questão, ao serem convergentes com as diretrizes desses organismos, tornaram o país candidato privilegiado no processo de busca de recursos financeiros.

Essa convergência pode ser evidenciada principalmente em três aspectos. Em relação aos objetivos atribuídos à educação profissional pela reforma brasileira, estes são compatíveis com os do Banco Mundial, o qual recomenda a focalização do treinamento no emprego produtivo, o que subordina a educação às finalidades empresariais.

Além disso, a clara divisão entre o sistema de ensino médio e o profissional coaduna-se com proposições do BIRD que considera mais custo-efetiva a separação entre "treinamento e educação", para isso propondo a própria retirada dos Ministérios de Educação do primeiro. Isso

tendo em vista aumentar a flexibilidade dos currículos, os requisitos de acesso e a duração dos cursos.

A retirada da educação profissional dos Ministérios da Educação não ocorreu tal como pensado, mas deu-se a inclusão, sob sua alçada, de cursos de nível básico que até então estavam sob a responsabilidade de entidades da sociedade civil, especialmente o sistema "S", no caso brasileiro.

Nesse aspecto, é importante marcar que a reforma estimulou o surgimento de escolas do segmento comunitário para o oferecimento de cursos de nível básico, o que figura como um outro traço comum entre a proposta brasileira e a dos organismos internacionais.

O incentivo à criação de instituições de personalidade jurídica de direito privado (organizações não-governamentais, empresas, etc.) visando a co-responsabilização pela educação profissional apareceu, inclusive, como um dos três subprogramas do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), criado com o intuito de operacionalizar a reforma. Para tanto, além da criação desse segmento comunitário, o PROEP está estruturado com base em mais dois subprogramas: o primeiro, voltado à transformação das Escolas Técnicas Federais (ETF's), os Centros Federais de Educação Tecnológica (CFET's) e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAF's) em centros de referência para o desenvolvimento da educação profissional no país; o outro subprograma, objetivando reordenar os Sistemas Estaduais de Educação Profissional de forma a aproximar o ensino das escolas existentes das reais demandas do mercado de trabalho. Nessa direção, foram estimuladas a ampliar a oferta e a diversificar as opções de qualificação, devendo obrigatoriamente oferecer cursos de nível básico.

Vale colocar que os cursos básicos carecem de diretrizes que norteiem sua estruturação e seus objetivos, resultando em indefinição do público-alvo (ainda que aparentemente se dirija para uma clientela mais vulnerável já que não há exigência de

escolaridade) da duração, das metas quantitativas ou qualquer outro tipo de orientação. “Esses cursos, propostos como um dos pilares da reforma, não possuem regulamentação curricular e, na prática, assim como o nível tecnológico, são relegados a um segundo plano”. (ALMEIDA, 2003, p. 135).

Em razão desse fato, as características desses cursos são definidas livremente pelas instituições executoras das ações educativas. “Esse é o espaço em que o chamado segmento comunitário tem atuado e que tem funcionado quase como um balcão para obtenção de verbas para custear as mais diversas iniciativas”. (ALMEIDA, 2003, p. 135). Na rede pública, a oferta desses cursos restringe-se ao atendimento de exigências legais, o que, muitas vezes, é feito por meio da participação das Escolas Técnicas no PLANFOR.

No tocante a esse aspecto, vale ressaltar que a oferta de cursos de nível básico tanto pelo MEC quanto pelo MTE não resulta da adoção de uma estratégia conjunta dos dois ministérios no sentido de multiplicar as opções nesse nível de educação profissional. Ela tem representado, outrossim, uma duplicação não benéfica de ações, considerando-se as sérias restrições orçamentárias enfrentadas pelo Brasil, assim como a escassez de recursos internacionais e os altos juros cobrados pelos poucos recursos disponíveis. (ALMEIDA, 2003, p. 168-169).

Para Almeida (2003, p. 169) essa sobreposição de políticas revela uma disputa velada entre os dois ministérios pelo exercício do papel de articulador no campo da Educação Profissional. Ainda que as duas políticas expressem o mesmo padrão de intervenção estatal de cunho liberal o qual estabelece diretrizes gerais que balizam as diferentes políticas públicas, elas se organizam em torno de modelos diferenciados.

> O MEC trabalha dentro de um modelo clássico de política. As principais características são a gestão centralizada, sendo que tanto a elaboração da política quanto a sua implementação são definidas no âmbito central, financiamento e execução direta da

maior parte das ações formativas, pouca capacidade de mobilização da sociedade em torno da proposta e utilização combinada de recursos legais (leis e decretos e hierarquia institucional) e de recursos financeiros (via PROEP) para colocar em funcionamento a reforma.

O PLANFOR opera a partir de um modelo que se definiu mais recentemente na América Latina, no qual os Ministérios do Trabalho desempenham um papel de destaque. As principais características desse novo tipo de arranjo são: a descentralização, a pouca estruturação da política em âmbito central, o repasse das atividades de execução para a sociedade e o mercado, a ampla mobilização de atores sociais diversificados e, como principais estratégias para obtenção de adesões, um sólido trabalho de convencimento aliado à utilização de recursos financeiros. (ALMEIDA, 2003, p. 172-173).

Capítulo 5 – Os sindicatos como protagonistas: a educação profissional no enfrentamento ao desemprego

5.1 O diagnóstico sobre o desemprego e a necessidade de qualificação

O envolvimento dos setores organizados dos trabalhadores com a educação profissional não é nem recente nem restrito a ações/estratégias de natureza unicamente escolar: desde a década de 20 do século XX, suas entidades programavam ações educativas tanto de caráter profissionalizante quanto sindical (MANFREDI, 2002). Contudo, até os anos 1970 as experiências desenvolvidas eram isoladas e pontuais, apresentando suas ações pouca abrangência e baixos índices quantitativos de atendimento.

As transformações ocorridas nos cenários brasileiro e mundial a partir de 1980 e, principalmente, da década seguinte, provocaram mudanças de estratégias do movimento sindical o qual passa a ter um papel mais ativo, seja como agente de formação, seja como proponente de políticas públicas.

O diagnóstico que tem informado as estratégias sindicais, de modo geral, parte da análise das transformações pelas quais passa o mundo do trabalho e das conseqüentes mudanças que elas ensejam para o sistema educativo[65].

Inicialmente, há o entendimento de que essas transformações, consubstanciadas em inovações tecnológicas, organizacionais e gerencias que têm alterado a base técnica da indústria, têm gerado mudanças no perfil e na composição do mercado de trabalho. Este apresenta maior diferenciação social, representada pela existência de um pequeno núcleo mais estável de

[65] Nesta tese, analisam-se as posições da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical (FS) sobre a temática em pauta por serem as de maior representatividade com assento no CODEFAT.

trabalhadores multiqualificados e outro segmento que abriga um contingente expressivo de trabalhadores desqualificados. Nesse contexto, cresce o desemprego, especialmente o de longa duração, como faceta estrutural e crônica desses processos de reestruturação.

Para todas as Centrais Sindicais estruturadas, as transformações no mundo do trabalho, advindas da adoção de novas tecnologias, baseadas na informática e na automação, de novas formas de organização do trabalho e da própria produção, geraram mudanças no mercado de trabalho. Além disso, produziram fortes impactos sobre o papel dos trabalhadores no âmbito interno das empresas, com exigências de níveis mais elevados de ensino e de maior qualificação profissional.

Ainda de acordo com as organizações dos trabalhadores, todos esses fatores conjugados estariam se constituindo em instrumentos de pressão em direção à maior informalização das relações de trabalho, à redução dos direitos e garantias sociais e econômicas dos trabalhadores e ao isolamento dos sindicatos das negociações entre patrões e empregados.

Ademais, o fenômeno do desemprego contribuiria para corroer a própria representatividade sindical na medida em que se cria, nessa conjuntura, uma massa de trabalhadores que, com precária ou sem inserção no mercado formal, não apresenta nenhum vínculo sindical.

Esse fato, inclusive, é considerado pela CGT como um dos maiores problemas da atualidade, pois paralelamente à piora das condições de vida e de trabalho para a maioria da população, arrefece-se o poder organizativo e de luta das organizações representativas dos trabalhadores.

Nesse sentido, a CUT (1995, b) considera que, nos países desenvolvidos, os ajustes estruturais realizados têm um caráter conservador, desde que não procuram conciliar melhoria da produtividade com aumento do bem-estar social. Sobre esse aspecto, a CGT aponta o incremento

do desemprego, a concentração de renda e o aumento da violência como o preço pago pela classe trabalhadora ao processo de reestruturação do capital.

Quanto ao Brasil, a década de 1990 representou, para a CUT, uma inflexão no que diz respeito à condução das políticas de desenvolvimento (CUT, 1996, b) as quais passaram a adotar como eixos diretores a liberalização comercial, a atração do capital estrangeiro, a privatização de estatais, a redução dos custos de exportação e a reestruturação do modelo empresarial brasileiro.

Nesse quadro, a modernização no país significou uma "corrida" empresarial em direção de melhorias de desempenho traduzidas por resultados positivos em termos de produtividade e qualidade de produtos e processos.

> Seu conteúdo representaria cinco elementos básicos: informática e automação, mudança na relação entre empresas (com destaque para a *terceirização* de serviços) mudança na organização de processos de produção/serviços (forte influência da idéia da *produção enxuta*, com introdução da lógica *just in time/kanban*), transformações na organização dos processos de trabalho (implementação de esquemas de *trabalho polivalente* e difusão do *trabalho em grupo*) e mudanças na gestão do trabalho e na gestão empresarial. (SOUZA, SANTANA , DELUIZ, 1999, p. 93).

Para Souza, Santana e Deluiz (1999, p. 93) esse processo conviveu com

> a ausência de política para os setores de ponta e para a capacitação tecnológica, a ausência de prioridades setoriais, a redução das estruturas de pesquisa e desenvolvimento, a diminuição da linha de produtos fabricados por empresa, o pouco estímulo a novos investimentos, a concentração dos mesmos na modernização do parque existente e a criação de ilhas de excelência com manutenção do atraso tecnológico em diversos setores industriais.

Nesse quadro, para a CUT, ainda que se registre a permanência de padrões tradicionais de organização produtiva e de perfil profissional, já se observa a exigência de novos requisitos profissionais, especialmente para os trabalhadores inseridos nos núcleos principais das empresas reestruturadas. Esses novos requisitos estariam referidos às exigências feitas ao trabalhador de produzir qualidade ao invés de quantidade; de agir em grupos e numa perspectiva de multifuncionalidade; de apresentar solução aos problemas fazendo uso da criatividade e da iniciativa, qualidades que requisitam níveis mais elevados de escolaridade. Além disso, as

empresas passam a reduzir o leque salarial fazendo uma classificação de cargos mais abrangente e a avaliar o desempenho do trabalhador em função tanto de metas alcançadas por este quanto de seu envolvimento com a política empresarial.

A CUT situa a reforma do Estado implementada no país como parte desse processo de reestruturação. Tal reforma teria impacto direto e negativo sobre a vida da classe trabalhadora decorrente da redução e precarização dos serviços públicos e minimização ou desmontagem da legislação social e trabalhista que exercia certo controle social sobre as condições de contratação e de uso da força-de-trabalho pelas empresas.

Esta Central reconhece que, historicamente, temáticas associadas à organização dos processos de trabalho e à questão tecnológica não tiveram o destaque merecido no conjunto das suas estratégias de atuação. Na verdade, essa organização teria sempre se posicionado contra as inovações, impedindo uma análise crítica mais aprofundada das formas de produção taylorista/fordista e das transformações nelas introduzidas. Nesse contexto, a CUT teria tido sempre uma posição mais defensiva do que propositiva no âmbito interno da empresa, o que reduziu sua influência no processo de reestruturação empresarial, com as inovações sendo implantadas sem discussão com os sindicatos.

De toda forma, na década de 1990, sobressaíram, no meio sindical, temas como Formação Profissional e, especialmente, terceirização, pelo seu impacto desagregador e degradante sobre as condições de trabalho, bem como sobre a estrutura e organização dos trabalhadores.

As atuais propostas de participação sindical da CUT, sobretudo em fóruns institucionais, se fundamentam, por um lado, na visão de que as inovações contêm potencial de valorização do trabalho e redução das desigualdades sociais, de renda, regionais e culturais. Por outro lado, têm se alicerçado na convicção de que o acanhado processo de modernização e

reestruturação empresarial brasileiro vem dificultando a incorporação de parcelas mais significativas de trabalhadores e a geração de mais empregos.

A opção por assumir uma postura simplesmente defensiva teria, de acordo com essa Central, favorecido a adoção de estratégias empresariais de negociações individuais ou até mesmo coletivas com a exclusão dos sindicatos nos processos de contratação.

Nesse sentido, a ação da CUT deveria priorizar

> fortalecer os laços de solidariedade entre os trabalhadores(dentro das empresas, no ramo, categorias, nacional e internacionalmente); buscar uma política de empregos que contemple o pleno emprego; implantar a organização do sindicato no interior das empresas (local privilegiado da reestruturação); capacitar a militância sindical sobre os 'novos temas'; impulsionar a mobilização dos trabalhadores em defesa do emprego; e, ainda, utilizar os meios legal, institucional e de negociação direta como pólos de ação. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 99).

A análise da CGT [1997?] associa problemas de ordem interna, expressos na crise do modelo econômico adotado a partir de 1950, às mudanças internacionais em curso na explicação da crise que abala o país a partir dos anos 1980. Esta teria redundado em aumento do desemprego, desestabilização de categorias de trabalhadores dos setores mais afetados pelas mudanças econômicas, em ampliação da informalização das relações de trabalho e em queda do rendimento médio dos trabalhadores.

Tais características do mercado de trabalho foram reforçadas, na análise dessa Central, pelo tipo de entrada do país (subordinada e mal dirigida) no processo de internacionalização e pela ausência de políticas de apoio a empresas e trabalhadores que propiciassem um enfrentamento mais favorável aos novos padrões competitivos vigentes no mercado internacional.

Os fenômenos mais visíveis como conseqüência da priorização concedida à estabilização – abertura – privatização são, do lado das empresas, a devastação e a desestruturação de determinados ramos e setores e do lado dos trabalhadores, a

diminuição/eliminação de postos de trabalho; aumento da precarização das condições e dos vínculos de trabalho assim como da informalização; manutenção de trabalhadores semi ou não-qualificados, perdas salariais, aumento da rotatividade e maior desgaste mental da força-de-trabalho.

Além das mudanças ocorridas no mercado de trabalho, o medo dos trabalhadores quanto ao desemprego advém, na ótica da CGT [1997?], de transformações no próprio posto de trabalho. Estas implicariam em execução de novas tarefas dos que permaneceram empregados, colocando a necessidade de novas qualificações e do estabelecimento de novos processos educativos (educação básica e profissional) que desenvolvam capacidade de aprender continuamente novas tarefas e conteúdos de trabalho.

Ainda para essa Central, nesse cenário, os sindicatos, além de elaborar diagnósticos, se constituiriam em atores privilegiados para fazer proposições visando enfrentar o desemprego e aumentar a empregabilidade da força-de-trabalho, através de políticas amplas, dentre as quais as de formação profissional. No campo da educação, os sindicatos deveriam ainda exercer pressão tanto sobre os empresários no sentido de assumir parte da qualificação dos trabalhadores como sobre o Estado visando a reforma do sistema educacional e a gestão compartilhada do sistema de formação profissional.

O conjunto de iniciativas no campo educativo deveria, para a CGT [199?b], vincular-se também à luta pelo estabelecimento de uma política econômica voltada à geração de emprego e melhoria das condições de vida e de trabalho da população, em detrimento do puro incentivo à estabilização. Nesse caso, a reforma necessária do Estado para propiciar uma combinação positiva entre reestruturação competitiva com equidade social não significaria destruição, mas reconstrução do Estado o qual deveria se tornar mais permeável à influência da sociedade nos processos de decisão das políticas e na gestão das finanças públicas.

Ainda que parta das mesmas constatações relacionadas às mudanças no mundo do trabalho, a Força Sindical (1998) acredita que as transformações em curso, se bem aproveitadas, produzirão uma perspectiva favorável pelo seu potencial de abertura de probabilidades para o crescimento da produtividade e o desenvolvimento de novos produtos e mercados.

Assim, a Força Sindical (1998) atribuiu ao fraco dinamismo tecnológico devido ao protecionismo estatal, à exploração predatória da força-de-trabalho e de recursos naturais considerados abundantes os problemas do modelo de desenvolvimento brasileiro anteriormente adotado. Tais problemas, se sanados, possibilitariam a "entrada do país no novo tempo".

Dessa forma, o Brasil deveria investir em tecnologia, abandonando o protecionismo, e em capacitação da força-de-trabalho através de uma sólida educação geral e profissional. Investimento em educação representaria, para essa Central, uma verdadeira revolução já que "cerca de 70% da força-de-trabalho empregada no país não possui o nível fundamental de ensino completo". (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 109).

No que diz respeito ao movimento sindical, a Força Sindical [1996?] afirma que este deveria aceitar a autocrítica como condição para romper com o passado de um sindicalismo eivado pelo corporativismo e atrelado ao Estado e seu arcabouço de leis e preparar-se para enfrentar os desafios desse novo contexto. Para tanto, propõe: reforma nas relações capital/trabalho, livre negociação, participação nos lucros das empresas e o fim do desconto em folha da contribuição para os sindicatos. O coroamento desse processo só viria com o esforço de adaptação, por parte dos trabalhadores e de suas organizações representativas, à nova realidade emergente.

Tal esforço, para ser bem sucedido, deveria amparar-se na reforma do Estado através da qual este passaria de produtor para promotor, mas numa perspectiva alternativa ao neoliberalismo que consiste em combinar liberdade de mercado com intervenção estatal

estratégica. Isso implicaria, não numa configuração mínima da instância estatal, mas numa reestruturação de suas funções, a partir dos processos de privatização, liberalização/desregulamentação da economia e assimilação de novos procedimentos na gestão estatal na prestação de bens e serviços.

Face ao colocado, ainda que todas as entidades estruturadas mostrem que o desemprego se apresenta como a faceta mais perversa das mudanças atuais do mundo do trabalho e que a educação figura hoje como aspecto essencial no enfrentamento dessa questão, elas diferem em um ponto fundamental

> ... para algumas, a ênfase recai na adequação da educação ao mundo produtivo e, portanto, o aspecto fundamental é educar para o mercado de trabalho, para a empregabilidade. Para outras, a educação deve possibilitar uma melhor inserção do trabalhador no mercado de trabalho, mas enfatiza, sobretudo, a dimensão da cidadania, como elemento essencial para transformar a realidade existente. (CARVALHO, 2003, p. 106).

Isso explica o fato de que há poucas referências ou elas são críticas à noção de empregabilidade nos documentos da CUT, enquanto nas duas outras centrais (CGT e FS) a preocupação com o tema é mais acentuada.

> Aqui valeria uma outra distinção já que a proposta da CGT, ainda que incorporando a perspectiva da Empregabilidade, assim como o faz a FS, assume uma dimensão mais crítica, à medida que busca debater os fundamentos da idéia e, dentro do possível, incorporar a ela outros sentidos. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 158).

5.2 A qualificação do trabalhador: uma alternativa de escape da exclusão do trabalho

Para a CUT (1996b), as transformações em âmbito mundial e as repercussões destas na realidade brasileira têm agravado as históricas situações de desigualdade e de exclusão social do país, trazendo desafios que se sobrepõem às também históricas lutas dos trabalhadores em favor da conquista e manutenção dos direitos de cidadania.

Na análise dessa Central, as respostas estruturadas pelo capital no sentido de enfrentar a crise evidenciada a partir dos anos 1970 têm se balizado na ideologia neoliberal a qual tem se concretizado na reforma do Estado, com a redefinição de suas funções, inclusive no que diz respeito ao financiamento dos serviços públicos.

Nesse contexto, a CUT (1996b) afirma empenhar-se em denunciar os mecanismos de desqualificação da esfera pública a qual se minimiza em favor do espaço privado.

Ainda para essa entidade, esse contexto de transformação tem levado os empresários à colaboração com o setor público na área da Educação Básica como forma de resolução da questão do desemprego. Mas iniciativas empreendidas no sentido da implantação de critérios de eficiência e de competitividade próprios do mundo mercantil no campo educacional revelam a tentativa empresarial de ajustar a educação aos seus próprios interesses. Na verdade, inovações tecnológicas combinadas a novas técnicas de organização e gestão do processo produtivo têm gerado o "desemprego estrutural", além de ampliar o emprego precário e de enfraquecer o poder sindical. Assim sendo, a CUT considera apenas ideológicas propostas do governo e de empresários de resolução do problema do desemprego, por meio da educação.

A Central Única dos Trabalhadores procura desvelar o caráter ideológico dessas propostas por meio da crítica ao conceito de Empregabilidade que vem se constituindo no princípio orientador das políticas de Formação Profissional. Estas, assim orientadas, condicionam "a possibilidade de emprego àqueles que melhor se encontrem adequados às necessidades das empresas e, a um só tempo, que financiem individualmente sua própria formação." (CUT, 1996a).

Descartando a possibilidade de combater o desemprego por meio da educação, essa Central enfatiza a necessidade de enfrentamento dos fatores estruturais que determinam essa problemática.

Apesar disso, reconhece a necessidade de minimizar situações mais imediatas pelo estabelecimento de medidas que, tendo como pano de fundo políticas macroeconômicas, ampliem o atendimento dos desempregados ou permitam geração de emprego e renda.

Em termos de atuação sindical, a entidade

> advoga a necessidade de se constituir mecanismos democráticos de controle social dos fundos públicos, em especial com a participação efetiva dos trabalhadores, seja no fortalecimento da escola pública e gratuita de qualidade para a população, seja reivindicando que todos os recursos compulsórios ou na forma de incentivos fiscais destinados à Formação e/ou Requalificação Profissional venham a ser considerados e administrados enquanto fundos públicos. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 119).

Nessa direção se propõe a participar de espaços institucionais destinados à deliberação sobre o financiamento de políticas de emprego tais como o CODEFAT, os SINES, e o BNDES (CUT, 1996 a).

Especificamente no que toca à Formação Profissional, a entidade condena certas visões comumente veiculadas nessa área. Em primeiro lugar, como atividade destinada aos fracassados da escola regular; em segundo, como ensino demasiadamente generalista, sem nenhuma relação com o mundo do trabalho e em terceiro, como adestramento do trabalhador às necessidades empresariais.

A concepção defendida, então, é aquela que busca articular conhecimentos científicos e tecnológicos aos conhecimentos gerais sobre a sociedade, a cultura e o trabalho, constituindo-se numa atividade integrada ao sistema regular público e gratuito de ensino. Dizendo-se defender uma perspectiva na ótica da classe trabalhadora, a CUT (1995a) afirma que a educação profissional deve ser tecnicamente competente e politicamente comprometida com a transformação da sociedade já que ela é, ao mesmo tempo, educação profissional e educação política.

Tal proposta educativa, que busca garantir o caráter unitário, de base científica, tecnológica e politécnica, assume o trabalho como principio educativo e este como organizador do Sistema Nacional de Ensino, da estrutura escolar, assim como de seus currículos e métodos.

Uma qualificação profissional com tal perfil se constitui numa condição fundamental para a intervenção dos trabalhadores nas relações de trabalho e no controle do próprio mercado de trabalho.

> A CUT reivindica, ainda, a universalização do ensino médio, sobretudo, por intermédio de políticas governamentais de crescimento da vagas na rede pública e, especialmente, pela democratização e revitalização das Escolas Técnicas de nível médio. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 122).

As iniciativas concretas da CUT no campo da Educação Profissional culminaram com a criação da Rede Nacional de Formação, enquanto elemento-chave da Política Nacional de Formação da entidade. Essa Rede, cuja criação visa propiciar formação ampla e sistemática aos seus associados, destina-se a atingir desde as organizações de base até as direções nacionais, tendo atuação nos âmbitos nacional, regional, estadual, micro regional e local.

> O projeto Nacional de Educação Profissional da CUT toma a educação como um direito inalienável, como condição necessária não apenas para a participação ativa do trabalhador nas políticas de geração de trabalho e renda, mas também para pleno exercício da cidadania, articulando assim um projeto de democratização do Estado e um projeto de desenvolvimento sustentável. (SNF/CUT apud SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 122).

Alguns projetos realizados pela CUT decorreram de convênios com o Ministério do Trabalho o qual propiciou, através do FAT, o aporte de recursos necessários ao desenvolvimento das ações.

Nesse particular, deve-se destacar que, mesmo tendo uma atuação no campo da educação profissional que é anterior à das demais centrais, a CUT somente conseguiu ampliar sua intervenção de forma significativa a partir do gerenciamento dos recursos do FAT, possibilitado por convênios com o MTE para operacionalizar o PLANFOR, a partir de 1996.

> Ainda que o processo de reestruturação produtiva tenha levado o movimento sindical a discutir temáticas, além das especificamente ligadas ao mundo do trabalho – emprego, salário, condições de trabalho –, como a Formação Profissional, foram as verbas públicas que deflagraram o aprofundamento do debate. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 133).

Dessa forma, mesmo tendo criticado o PLANFOR pela insignificância dos recursos nele aplicados frente às verbas disponibilizadas para o sistema "S" e pelo tipo de cursos oferecidos os quais negam uma idéia cara a essa Central, de estruturação de Centros Públicos de Formação Profissional, a CUT ampliou sua atuação no campo da Educação Profissional a partir desse Plano. Este ensejou o envolvimento de organizações da sociedade civil, sob o suposto do aproveitamento e articulação da experiência e dos recursos físicos e humanos já existentes no campo da educação profissional.

De fato, como se viu no capítulo anterior, concomitantemente à redução do seu papel como executor direto, o Estado passou a se constituir no fomentador da participação de instituições diversificadas, inclusive da classe trabalhadora, por meio do gerenciamento e distribuição dos recursos públicos.

Quanto à CGT [199?a], esta entende que a educação da classe trabalhadora se constitui numa ferramenta importante no enfrentamento das transformações político-econômicas inerentes à globalização e à nova configuração do mundo do trabalho. Mas não só isso: a educação figura como condição necessária a um projeto de mudança da realidade brasileira, especialmente pelo seu potencial de combate à exclusão e à má distribuição de renda.

Nesse quadro, a educação profissional, para além de atender exigências pontuais do mercado de trabalho, aparece como chave para o desenvolvimento humano, desde que favorece o pleno exercício da cidadania o qual impõe superar os limites postos pela atual configuração do capital.

Para tanto, a CGT [199?a] considera ser necessária adoção de uma nova prática no campo sindical que não seja simplesmente reativa e não se prenda ao estabelecimento de negociações salariais, avançando no sentido de lançar proposições articuladas em torno de um projeto de mudança através da educação. Tal projeto tem como estratégia o compartilhamento de iniciativas entre a CGT e os diferentes segmentos da sociedade

> [...] – diretamente ou através de convênios em entidades públicas ou privadas, por intermédio de cursos de formação, qualificação e requalificação profissional – que visem o atendimento, entre outras esferas, de uma política de geração de empregos atrelada aos investimentos da Empregabilidade. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 135).

Afirma ainda esta Central que a garantia da empregabilidade requer o desenvolvimento de ações diversas e complementares nas áreas de Educação Básica tanto de jovens quanto de adultos, de Educação e Formação Profissional e Formação Sindical as quais se traduzem em programas estratégicos no seu âmbito interno.

A Educação Básica se constitui, na visão da CGT [199?b], além de instrumento de cidadania, condição imprescindível para a qualificação profissional, considerando-se o atual perfil do mercado de trabalho, aparecendo o Ensino Médio, nessa concepção, como patamar mínimo de escolaridade desejável da classe trabalhadora. Assim, tendo a Educação Básica como condição necessária, a educação profissional deve contemplar, de acordo com essa entidade, os requerimentos postos pelo mundo do trabalho contemporâneo e, concomitantemente, os interesses individuais e coletivos dos trabalhadores. Para isso, admite e defende a responsabilização das empresas e dos sindicatos com a qualificação, além de propor mudanças na política de educação profissional estabelecida pelo Estado, inclusive com a participação sindical na gestão do sistema.

> Em seu 4º Congresso Nacional (CGT, 1996), a entidade já apontava para a importância do desenvolvimento de uma nova política de Formação Profissional articulada, de modo consistente, à reforma do sistema SENAI/SENAC/SENAR e aos programas de qualificação baseados em recursos do FAT, de modo que os trabalhadores pudessem,

> através de suas entidades, participar da gestão do sistema de Formação Profissional. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 136).

Convém mostrar que, tal como ocorreu com a CUT, a liberação dos recursos do FAT para execução do PLANFOR permitiu maior envolvimento dessa entidade com ações de Formação Profissional e Educação Formal. Obviamente que o contexto de reestruturação produtiva dos anos 1990, as demandas dos trabalhadores face ao agravamento das condições de inserção no mercado de trabalho e as limitações da política de ensino profissionalizante até então em vigor foram fatores motivadores ao maior comprometimento da CGT e de outras sindicais com a questão da educação.

Contudo, o gerenciamento dos recursos do FAT pelas Centrais Sindicais no bojo do PLANFOR, a partir de 1996, ofereceu a sustentação financeira necessária ao desenvolvimento das ações propostas.

A CGT, tal como a CUT, tinha críticas à eficácia do PLANFOR, tendo em vista condicionantes relacionados à sua formatação e implementação, assim como ao seu fraco potencial para minimizar o problema do desemprego. Apesar disso, utilizou o acesso às verbas publicas como forma de ampliar sua atuação no campo da Educação Profissional e de conscientizar a sociedade acerca dos baixos patamares de escolaridade e de formação profissional da força-de-trabalho.

Já a FS (1993) considera que as repercussões da globalização no mundo do trabalho têm significado, de ponto de vista da classe trabalhadora, elevação das exigências de qualificação e do nível de escolaridade, o que tem aumentado a importância da formação profissional e do ensino básico como pré-requisitos de Empregabilidade.

Para essa entidade, esse contexto, por outro lado, vem tornando o trabalho inacessível para aqueles que não se preparam para as novas exigências, o que tem contribuído para o aumento do trabalho precário e da atividade informal.

Empregabilidade, assim, resulta do preparo do trabalhador aos requisitos da atividade produtiva. Destaca essa Central que a qualificação da força-de-trabalho é fator determinante da maior qualidade do produto e do aumento da produtividade, permitindo o rebaixamento dos preços e a competição no mercado internacional globalizado.

Nesse contexto, a FS (1993) considera imprescindível o seu envolvimento na Educação Profissional (resultado da integração entre Formação Profissional e escolaridade básica) já que se torna necessária, nessa conjuntura, a criação de condições de empregabilidade do trabalhador. A educação deste, com isso, é elevada à condição de mecanismo de barganha e instrumento de competição já que oferece os elementos que favorecem o alcance da qualidade e da produtividade buscados pelo setor produtivo.

Ademais, devem ser criadas políticas públicas de emprego, de educação e de desenvolvimento regional, já que tais políticas se constituem em requisitos necessários ao ingresso, permanência e reingresso dos trabalhadores no mercado.

Especificamente no campo das políticas de emprego, a FS [1996?] considera imprescindível a estruturação de um sistema de informação sobre o mercado de trabalho de forma a permitir focalização das ações nos trabalhadores em situação de maior exclusão social, considerando critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho.

Para essa entidade, só muito recentemente o movimento sindical tem reconhecido a sua importância no campo da Formação Profissional, pois historicamente esta atividade foi considerada atribuição exclusiva do Estado e dos empresários. Contudo, em razão de seu contato com os trabalhadores, o movimento sindical, para a FS [1996?], assume na atualidade uma

centralidade inédita como instância capaz de formular propostas na área e de arregimentar os trabalhadores que devem ser engajados nos programas educacionais, assim como de definir os setores que podem absorvê-los.

Essa Central defende a integração entre os sistemas produtivo e educacional já que esta permite a formulação de propostas adequadas aos problemas de competitividade das empresas e garante a empregabilidade dos trabalhadores capacitados. Considerando exatamente o novo perfil do trabalhador requisitado pelo mercado, a formação profissional não pode estar isolada, e sim, articulada à escolaridade formal. Daí aparecer no discurso dessa Central forte valorização da escola pública, gratuita e de qualidade, possibilitando aumento do patamar de escolaridade da força-de-trabalho.

> Para a representante da FS, o envolvimento com as questões educacionais e de Formação Profissional remontam ao momento das práticas de negociação nas câmaras setoriais, na década de 90, em que os diferentes atores sociais tiveram que iniciar o aprendizado de se tornarem interlocutores, com direitos legítimos. (SOUZA, SANTANA, DELUIZ, 1999, p. 155).

Quanto ao PLANFOR, essa Central acredita que este possibilitou positivamente o envolvimento de outros sujeitos sociais na formação profissional, além dos empresários. Contudo, atribuiu a esse Plano um caráter emergencial no campo do trabalho, executado no âmbito do Sistema de Emprego, não satisfazendo à necessidade de articulação entre educação geral e formação profissional. A desarticulação verificada entre essas áreas decorre, segundo a FS, da própria incapacidade dos organismos públicos em âmbito nacional – MEC e MTE – estabelecerem uma política integrada de formação.

Isto posto, na realidade brasileira, o aumento do desemprego e a maior precarização das condições de inserção no mercado de trabalho conjugados às mudanças no perfil solicitado da força-de-trabalho pelas empresas ensejaram demandas dos trabalhadores visando o desenvolvimento de ações no campo da educação profissional. Estas representariam uma

contramedida ao desemprego já que o processo de capacitação, entendido como atualização permanente, favoreceria a permanência no posto de trabalho e a possibilidade de reinserção em condições menos desfavoráveis. Tais demandas redundaram na realização de Programas de Educação e de Qualificação Profissional pelas Centrais Sindicais referidas neste capítulo – CUT, CGT e FS.

Contudo, somente com a instituição do FAT, estabelecido como principal mecanismo público de financiamento de ações de qualificação profissional articuladas no PLANFOR, tais entidades puderam ampliar e sedimentar suas ações nesse campo, como parte de um conjunto de iniciativas coordenadas pelo Estado, via MTE. Ainda que formulem críticas ao PLANFOR,

as Centrais referidas passaram a se constituir em sujeitos sociais importantes no contexto da Política na medida em que passaram a compor o CODEFAT o qual se constituiu num espaço decisório essencial em relação às políticas de emprego. Dessa forma, ainda que sua participação possa ter se dado em meio a tensões e disputas no âmbito do Conselho, as Centrais Sindicais conseguiram ajustar seus interesses em termos de atendimento às demandas dos trabalhadores ao interesse de implementação da Política, comum a todos os integrantes desse Conselho.

PARTE III – AVALIAÇÃO DO PLANFOR: entre interesses e sujeitos sociais

Capítulo 6 – A trajetória da avaliação nacional em direção à tecnificação

Conforme dito na Introdução desta tese, o Ministério do Trabalho e Emprego tomou a decisão de que a avaliação externa nacional do PLANFOR deveria resultar da compatibilização das metodologias avaliativas construídas em âmbito estadual, ou seja, a proposta nacional seria traçada a partir, ou seria uma síntese, das experiências das equipes estaduais de avaliação.

Para realizar essa tarefa, foi chamada[66], em 1996, a UNITRABALHO a qual constatou a necessidade de definição de parâmetros avaliativos compartilhados, já que a análise dos relatórios das equipes estaduais, que deveria ensejar a unificação das metodologias, revelou grande heterogeneidade de concepções e de procedimentos de avaliação, não permitindo, nem mesmo, a comparabilidade dos resultados obtidos. Face a essa constatação, a SEFOR demandou à UNITRABALHO a definição de parâmetros, o estabelecimento do que e como avaliar, bem como dos critérios de avaliação, definindo, assim, diretrizes gerais e comuns para as equipes estaduais.

Dessa forma, iniciou-se, de acordo com o próprio MTE, a primeira fase da avaliação nacional, considerada de construção, a qual se prolongou de 1996 até 1999. Nesta fase foi assumida a perspectiva de montagem da proposta avaliativa, sua metodologia e instrumentos, assim como da constituição e "capacitação" das equipes, buscando, sobretudo, a construção de

[66] Na verdade, o processo de contratação da UNITRABALHO foi moroso em razão de problemas de ordem técnico-burocrática, por parte do MTE, e de dificuldades de habilitação, do lado da UNITRABALHO. Isso levou esta entidade a executar as ações avaliativas antes mesmo de sua real contratação, que se deu aproximadamente um ano depois.

“atores avaliadores”, seja no âmbito profissional, ou no institucional, tendo sido envolvidas nesse processo, preponderantemente, as Universidades Públicas.

Para realizar a tarefa para a qual foi chamada, a UNITRABALHO se organizou com um grupo de trabalho composto por Ana Maria Saul, Lúcia Helena Lodi, Maria Ciavatta Franco e Ozir Tesser e uma equipe técnica, constituída por Isaura Belloni, Zuleide Araújo Teixeira, Luzia Costa de Sousa, José Carlos Pereira Peliano e Heitor Magalhães. Desde o início, ficaram evidentes divergências de ordem filosófica e de encaminhamento entre esses dois grupos, revelando-se certa tensão entre eles. O primeiro, sob orientação teórico-metodológica de Ana Maria Saul, apoiava-se no paradigma da avaliação emancipatória em função da qual o valor básico que orienta a prática avaliativa é o relacionado ao desenvolvimento de relações democráticas entre os participantes do processo. Nesse contexto, cabe ao avaliador agir simplesmente como intermediário nas trocas de informação entre os diferentes grupos sociais os quais são os verdadeiros sujeitos da avaliação.

A outra equipe, liderada por Isaura Belloni, já realizara trabalhos de avaliação institucional e de políticas públicas, principalmente na área educacional, estando, no âmbito do PLANFOR, encarregada das tarefas de cunho técnico, enquanto o grupo de Ana Maria Saul coordenava as ações.

Sob a coordenação geral desta última, o grupo da UNITRABALHO insistiu num processo de construção de diretrizes baseado na participação efetiva dos avaliadores estaduais.

> De um lado, este entendimento se devia ao fato de que, embora com uma multiplicidade de focos e procedimentos, estava sendo construída uma metodologia pelas equipes estaduais e esta produção não poderia ser ignorada; ao contrário, deveria se constituir em massa crítica para a construção comum. De outro lado, a equipe defendia a valiosidade de processos coletivos, por considerá-los mais democráticos na construção de diretrizes comuns de ação. (SAUL, 1999, p.58)

Esta se constituiu na fase mais rica da avaliação do PLANFOR. Partindo de um referencial crítico sobre o processo de reestruturação capitalista e de reforma do Estado, a equipe

da UNITRABALHO, embora aceitasse incluir apreciações sobre a adequação acerca da eficácia e da eficiência das ações empreendidas, considerava que avaliar é, sobretudo, atribuir mérito por meio do confronto entre evidências e critérios. Assim, avaliar é julgar o valor de uma ação pública.

Em síntese, para a equipe de avaliação nacional, avaliar significava tomar partido, o que podia querer dizer ter em mira a própria transformação da Política Pública avaliada.

> Portanto, fazer avaliação requer análises e posicionamentos conclusivos sobre a relevância dos objetos que estão sendo avaliados e, por isso mesmo, sobre significados. Depreende-se, pois, que descrições quantitativas sobre os fenômenos podem estar incluídas nas avaliações desde que elas não se esgotem em si mesmas ou não parem aí, como tradicionalmente tem ocorrido (SAUL, 1999, p.60).

A UNITRABALHO reconheceu que a avaliação do PLANFOR rompia com uma cultura autoritária dominante na administração pública a qual, historicamente, foi insensível a processos favorecedores do controle público sobre as ações estatais e da transparência dos processos decisórios. Nesse contexto, posicionou-se como uma avaliação independente e instrumento de democratização das Políticas Públicas. Particularmente no que diz respeito à elaboração dos parâmetros avaliativos, procurou realizar um processo participativo, quer dizer, construído coletivamente pelo conjunto dos avaliadores.

Tal processo favoreceu a manifestação tanto das divergências entre as equipes quanto de questionamentos dos avaliadores estaduais em relação a conceitos fundantes do PLANFOR, tais como: empregabilidade, parceria, habilidades, etc. Nesse sentido, desenhava-se, ainda que toscamente, uma **avaliação política da Política** considerada, por Figueiredo (1986), etapa preliminar necessária da **avaliação de Políticas**. Como conseqüência, suscitou reflexões sobre a posição do "agente avaliador" a ser decidida entre preservar ou inovar situações vigentes ou estabelecidas. Enfim, ainda que pudessem evidenciar alguns equívocos, os debates favoreceram análises que questionavam a própria Política de Qualificação Profissional, bem como a avaliação.

Nesse contexto, estão incluídas questões como: “para que serve a avaliação? Qual é sua finalidade na perspectiva de sua função política e social? Qual a relação entre o modelo técnico-político de avaliação adotado e sua função social?” (PRESTES, 1999, p.41)

Experiências diversificadas de avaliação tiveram lugar nos diferentes estados da federação, cujas características dependiam de como eram respondidas estas questões. Tais experiências formavam um leque que ia da pesquisa participante à avaliação puramente quantitativista.

Considerando o fato de que as equipes estaduais já haviam desenvolvido, mesmo que preliminarmente, suas próprias metodologias de avaliação, a equipe da UNITRABALHO realizou quatro seminários “regionais”[67] e um nacional com a participação dos coordenadores das equipes estaduais, representantes das Secretarias de Trabalho e dirigentes da então SEFOR.

Desenvolvidos numa perspectiva formativa, tais seminários reservavam espaço para discussões conceituais da avaliação como condição para o resgate da prática avaliativa dos participantes e para a construção da metodologia de avaliação do PLANFOR.

O esforço de construção de uma metodologia de avaliação do PLANFOR através de uma ação participativa com base na prática anterior dos avaliadores se traduziu na produção de dois documentos: quadro síntese sobre a metodologia de avaliação do PLANFOR e recomendações e propostas para o aprimoramento do PLANFOR e da própria metodologia de avaliação. Segundo a coordenadora técnica da equipe nacional de avaliação externa

> Esse esforço não se fez sem dificuldade. Cabe ressaltar que as equipes que participaram dos seminários eram muito heterogêneas, tanto no tocante à sua formação, quanto à sua prática; por isso, trouxeram para os seminários concepções e práticas avaliativas muito diversificadas, desenvolvidas em realidades diversas, em função de necessidades e condições de trabalho. (SAUL, 1999, p.62).

[67] Esses seminários não obedeceram rigidamente ao critério geopolítico. Assim, foram reunidos em torno de sete estados em cada evento, considerando sua proximidade, a fim de permitir um encontro de dimensões reduzidas, facilitando o aprofundamento das discussões.

Ao longo dessa fase foi se dando um maior ajuste dos interesses já anteriormente "alinhavados", em torno da demanda por uma política de formação profissional, através da participação dos sujeitos sociais respectivos no CODEFAT.

Este Conselho gerencia o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que se constitui num mecanismo considerado inovador de financiamento das Políticas Públicas de Emprego no Brasil. Suas dimensões financeiras, e as múltiplas possibilidades e arranjos que suas características possibilitam, transformaram esse Fundo no eixo ordenador das ações públicas no campo do trabalho.

Sendo gerenciador do FAT, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), conforme já apontado na introdução desta tese, diferentemente de outros conselhos federais de política social, é parte essencial do aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda. Nesse sentido, não é apenas um canal de participação da sociedade civil no encaminhamento da Política Publica: ele se constitui, além de relevante arena de discussão acerca da ação estatal, num espaço decisório fundamental quanto às políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho, já que as deliberações tomadas nessa instância compõem o núcleo básico da ação governamental nesse âmbito.

Com gestão baseada no tripartismo e no paritarismo e cuja presidência obedece a um sistema de rodízio entre os pares (representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários), o funcionamento do CODEFAT garante, por um lado, maior presença da sociedade civil na condução da ação governamental e, por outro, certa independência do Conselho em relação à burocracia governamental.

Nesse contexto, e conforme já apontado antes, ainda que o CODEFAT possa ser percebido como uma "arena" que permite a expressão dos interesses ali representados e o embate

de forças nele presentes, configurando tensões e disputas em seu seio, constitui-se num “ator” participante da política de emprego. Isso é assim na medida em que é responsável pela definição dos seus rumos enquanto peça fundamental do aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das ações no campo do trabalho.

Tal fato fez com que nessa “arena” fosse respeitada “uma certa unidade, um certo espírito de equipe ou grupo, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade do Conselho em se impor e impor suas deliberações no âmbito das decisões de políticas públicas”. (THEODORO, 2002, p. 25).

Tendo-se, portanto, constituído uma “rede de política” (policy network), esta envolveu a interação de múltiplos sujeitos articulados em torno de um interesse específico – a própria afirmação da Política. Para tanto, essa instância travou luta, inclusive, contra o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que identifica o FAT como fundo previdenciário e reivindica sua administração pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e também contra as tentativas da área econômica do governo em reduzir ou controlar os recursos do FAT.

É mister destacar que os empresários já têm uma histórica participação em fóruns e instâncias decisórias no âmbito do MTE, seja diretamente, por meio do sistema “S”, ou de outras entidades representativas.

No que tange aos trabalhadores, a legislação existente desde 1930 desenhava uma participação sindical tutorada pela burocracia estatal, situação que se modifica nos anos 1980 com o surgimento das Centrais Sindicais, as quais modelaram nova relação com o Ministério do Trabalho, baseada na interlocução mais direta e independente.

> E o MTE, ao reconhecer o novo sindicalismo como o representante efetivo dos trabalhadores, vai sepultar, por assim dizer, a velha estrutura corporativa. Nesse sentido, a presença das centrais no CODEFAT representa uma mudança qualitativa importante na relação do MTE com o meio sindical [...] (THEODORO, 2002, p.16).

Inicialmente, a participação no CODEFAT se caracterizou pela desconfiança entre os seus membros e pela ausência de espírito de colegiado (THEODORO, 2002). Esse ambiente era reforçado pela resistência interna das organizações dos trabalhadores, especialmente da CUT, em relação à participação nesse fórum em razão do temor de se comprometerem com o governo.

Contudo, o reconhecimento, pelas Centrais Sindicais, do FAT como principal mecanismo público de financiamento de ações no campo do trabalho e, concomitantemente, do CODEFAT como espaço decisório essencial em relação às políticas de emprego forçou a participação destas Centrais neste Conselho como forma de ampliar e sedimentar suas próprias ações nessa área. Especificamente em relação à CUT[68],

> Em pouco tempo, a percepção de que o Conselho era importante fórum de discussão e de decisão sobre a questão do emprego – notadamente em função do volume de recursos envolvidos – e que a ausência daquela Central poderia representar uma perda de espaço político, sobretudo tendo em vista a presença das outras centrais no Conselho, parece ter pesado na decisão da participação da CUT no CODEFAT (THEODORO, 2002, p.30).

É importante lembrar que a histórica relação entre o Ministério do Trabalho e os empresários se deu no contexto de clara hegemonia do Sistema "S" no campo a educação profissional. Nessa nova conjuntura, a instância estatal passou a ter um inédito protagonismo, expresso na sua capacidade de impor uma Política por meio do envolvimento de sujeitos sociais com perfil considerado inovador. É bem verdade que a SEFOR visava inicialmente "obter a adesão preferencial do Sistema "S", especialmente do SENAI e do SENAC, que, no entanto, recusaram-na em razão da definição prévia de suas *missões,* que não priorizavam os mesmos destinatários" (CUNHA, 2000, p.234).

[68] Convém dizer que a participação da CUT no PLANFOR e mesmo no CODEFAT não se fez sem críticas internas. Alguns segmentos consideram que, com essa participação, a entidade atrasou-se, no lugar de avançar na defesa de interesses históricos dos trabalhadores. Nesse contexto, para tais segmentos, a política de formação retrocedeu juntamente com o retrocesso da política geral da entidade, decorrente da mudança em seus referenciais e na sua prática política. (JIMENEZ, 2001)

Para Cunha, (2000, p.234), esse fato determinou que o MTE buscasse nas Secretarias de Trabalho o apoio institucional para a organização dos Planos Estaduais de Qualificação para os quais receberiam recursos do FAT visando contratação, via licitação, de organizações da sociedade civil para executar as ações objetivadas.

Dessa forma, o ajustamento do SENAI às finalidades do PLANFOR e a sua adesão ao público-alvo por ele definido só vieram num momento posterior, quando esta entidade, conforme já mostrado no capítulo 3, iniciou a formulação de estratégias objetivando o enfrentamento de ameaças à sua manutenção como instituição de caráter privado. Tais ameaças fizeram com que o SENAI colocasse como uma de suas metas a busca de novas fontes de recursos, dentre os quais aqueles oriundos do FAT no bojo das mudanças do próprio modelo de educação profissional adotado até antão por essa entidade.

Em meio a essa ordem de determinantes, no decorrer do tempo, ampliou-se a participação mais direta das próprias instituições com assento no Conselho na implementação das ações do FAT, especialmente as Centrais Sindicais cujos representantes tinham inicialmente um "verve crítica e oposicionista" à política. Isso provocou o acúmulo das funções de decisão, gestão, fiscalização e execução por parte dessas instituições, sobretudo no contexto do PLANFOR.

A evolução da participação, no período de 1997 a 2000, tanto das "Centrais Sindicais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores" quanto do "Sistema "S" e outras organizações dos empresários" nos PEQ's é mostrada na tabela 4.

Tabela 4 – Entidades executoras do PLANFOR (PEQ's), segundo sua participação no total de treinandos e de investimentos - 1997-2000.

em %

Tipos de entidades	Treinandos				Investimentos			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Centrais, sindicatos, organizações dos trabalhadores.	17	21	22	25	20	24	24	26
Sistema S e outras organizações dos empresários	18	23	19	26	18	21	18	29

Fonte: SIGAE

Os dados permitiram visualizar uma tendência quase sempre contínua de ampliação da participação desses dois grupos de instituições nas ações de qualificação no período. Isso a ponto de representarem, juntos, 35% dos treinandos e 38% dos recursos em 1997 e 51% dos treinandos e 53% dos investimentos em 2000. Ainda que as "universidades, faculdades, fundações e institutos de ensino superior" tenham representado, em 1997 e 1998, 45% dos treinandos e 41% e 40% dos investimentos, respectivamente, a partir de 1999 diminuíram sua participação, chegando a 14% dos treinandos e 13% dos investimentos em 2000. Ou seja, houve um movimento inverso ao experimentado por aqueles dois grupos anteriormente destacados.

Além da participação nos PEQ's, esses dois grupos de instituições tiveram participação significativa em Parcerias Nacionais e Regionais, cuja execução teve menor visibilidade pública, em termos de avaliação. Sobre isso, foram obtidos dados apenas dos anos de 1997 e 2000, primeiro e último ano para os quais se tem dados estatísticos dos quais pode se destacar: em 1997 o Sistema "S" não tinha participação nas Parcerias, enquanto as entidades dos trabalhadores tiveram acesso a R$ 19.138.000,00 para treinar 37.399 trabalhadores. Já em 2000, o Sistema "S" já tinha sua participação solidificada, tendo recebido R$ 5.988.000,00 para capacitar 57.000 pessoas. As entidades dos trabalhadores, por outro lado, participaram do

treinamento de 290.000 trabalhadores com um aporte de recursos da ordem de R$ 38.198.000,00 (SIGAE).

Para Theodoro (2002, p. 23) nessa situação,

> todas as partes envolvidas no desenho da política, de certa maneira, criam uma rede de cumplicidade de interesses, cujos acordos recíprocos permitem manter a política dentro daquele formato, e muitas vezes, essa política deixa de servir ao que seria um interesse público mais amplo, passando a estar ajustado aos interesses que ali se consolidaram e se associaram em torno do desenho e do encaminhamento daquela política pública – como se fosse uma apropriação da política pública pelos grupos envolvidos (isso, na teoria, pode envolver executivo, legislativo).

Para esse autor, "à medida em que as entidades ali presentes passaram também a ser clientes daquelas políticas" (THEODORO, 2002, p. 23), houve um ajuste de interesses, e, consequentemente, a secundarização da preocupação fiscalizadora que poderia garantir uma "adequada" avaliação das políticas e, particularmente, do PLANFOR.

De acordo com depoimento de ex-integrante do CODEFAT

> A CUT recebe recursos para desenvolver seus programas de formação profissional, os órgãos do Sistema S recebem recursos; a Força Sindical montou um Centro de Solidariedade ao Trabalhador de São Paulo – com recursos provenientes do FAT. Todos eles, todas as entidades ali representadas passaram a receber recursos... Eu acho que isso prejudica o bom funcionamento de alguns aspectos do Conselho – basicamente o aspecto fiscalizador [...] (THEODORO, 2002, p. 22).

Em 1999, um marco importante redirecionou todo o processo de construção da metodologia nacional de avaliação do PLANFOR, demarcando uma nova fase dessa experiência, a qual se prolongou até 2001. Tratou-se da iniciativa do MTE de promover uma outra avaliação externa sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) como parte do seu esforço no sentido de adquirir maior ascendência sobre o CODEFAT (Theodoro 2002, p.24-25). Este, pelo fato de ser gestor do FAT, principal fonte de custeio das ações governamentais na área de emprego e renda, assumia posição de força à qual se contrapunham setores governamentais, inclusive o MTE. Este Ministério já tinha até tomado iniciativa, nesse mesmo ano, de aumentar de nove para doze, respeitando a paridade, o número de membros do

CODEFAT. Essa medida objetivou incluir nessa instância uma entidade sindical (a Social Democracia Sindical) mais afinada com a linha de ação governamental.

Mas a realização de uma avaliação sob a incumbência do IPEA representou um fato inédito na relação desse Ministério com o CODEFAT, pois significou o assumir de uma posição arbitral e fiscalizadora e, portanto, acima das decisões do Conselho, por parte dessa instância governamental. [69]

Contudo, a vivência pessoal nessa dinâmica indica também como explicação para a decisão de contratar uma avaliação externa ao IPEA aquela referida à pressão e ao embate entre o MTE e a área econômica do governo, a qual, desde o início dos anos 1990, envidou esforços na direção da redução ou controle dos recursos do FAT.

> O enxugamento do gasto público na área social esteve associado, durante todo esse período, a uma estratégia de utilização de outras receitas, que não as do Tesouro, como fonte de recursos para os Ministérios. Esse parece ter sido o mote da política restritiva que [foi] levada a cabo pelo governo, política essa que proporcionou o aparecimento ou o redirecionamento de mecanismos de contribuição como a CPMF e a Cofins e, no limite, a utilização em alguns momentos do próprio FAT, malgrado o posicionamento contrário do CODEFAT. (THEODORO, 2002, p.25).

No embate com a área econômica do governo, o Ministério do Trabalho foi premido a mostrar a eficiência com que as ações do PLANFOR estavam sendo desenvolvidas e a comprovar a eficácia dos seus resultados. A dinâmica democrática e participativa de construção metodológica utilizada pela UNITRABALHO não apontava para a obtenção das informações na direção e no prazo requeridos, tal como interessava ao MTE.

Importa dizer que a morosidade da dinâmica desencadeada pela UNITRABALHO, decorrente da dificuldade dessa instituição em coordenar um projeto dessa envergadura através da metodologia escolhida, inviabilizava o levantamento e a sistematização de sugestões sobre

[69] Além disso, rompeu um princípio até então adotado pelo MTE de realizar uma avaliação a partir do ângulo da sociedade civil, ou melhor dizendo, dos trabalhadores, cuja ótica estaria contemplada através da contratação da UNITRABALHO.

procedimentos de avaliação de caráter mais geral e mais amplo que pudessem ser apresentados como saída para uma proposta nacional, o que vinha desacreditando técnica e politicamente a entidade. Por outro lado, o desgaste proveniente do processo de contratação da UNITRABALHO aliado a divergências entre os membros das duas equipes (grupo de trabalho e equipe técnica) dificultava a adoção de um procedimento unificado, limitando a possibilidade de coordenação da avaliação. Face a esses fatores, a UNITRABALHO apresentava resultados um tanto inconsistentes e pouco organizados sistematicamente, ainda que tenha apresentado vários relatórios avaliativos.

Nessa circunstância, o IPEA[70] foi encarregado de proceder a uma síntese da avaliação do PLANFOR, ou melhor, "de avaliar o próprio processo de avaliação implementado desde 1996, no sentido de propor medidas para seu aprimoramento" (MTE, 2000, p.6). Para tanto, deveria fazer comparações e sistematizações que condensassem as experiências estaduais, tanto no tocante às metodologias empregadas quanto aos resultados identificados, no sentido de extrapolar a análise para o âmbito nacional. Mais uma vez, contudo, houve dificuldades de traçar um balanço conclusivo, por falta de indicadores e parâmetros comuns que tivessem servido de referência para a coleta e análise dos dados.

O relatório final do IPEA foi apresentado em Oficina Nacional realizada em dezembro de 1999, em Águas de São Pedro-SP. A perspectiva tecnicista e economicista que orientava as análises desse Instituto e as propostas de modificação na dinâmica de avaliação, as quais reservariam às equipes estaduais apenas as tarefas de coletas de dados designadas por um núcleo central, despertaram a indignação e a resistência das equipes estaduais de avaliadores.

[70] Não se pode afirmar que a avaliação levada a cabo pelo IPEA tenha sido uma imposição direta da equipe econômica do governo FHC, mas o embate entre esta e o MTE levou este último a buscar uma avaliação que pudesse oferecer resultados positivos quantificáveis, e o mais rapidamente possível, o que não estava sendo possibilitado por meio da contratação da UNITRABALHO.

Estas, após momento inicial de crítica e questionamento à Política e à própria avaliação, passaram, a partir de então, a se constituir também em "grupos" interessados na sua manutenção e na conservação da avaliação, mesmo que, para tanto, fossem necessárias negociações quanto à sua metodologia.

Dessa forma, foi constituída uma Comissão Nacional, encarregada de estabelecer uma contra proposta de avaliação que contemplasse os interesses do Ministério e dos próprios avaliadores, dando início a essa segunda fase da avaliação externa nacional.

Alguns consensos foram obtidos: manter a avaliação como Política Pública e não como programa de treinamento[71]; conservar a avaliação descentralizada; garantir participação da Universidade nesse processo; definir um núcleo mínimo comum de avaliação.

Convém destacar que tal Comissão passou a ser coordenada pelo próprio Ministério, "reunindo representantes dos Estados e dos Parceiros, de entidades avaliadoras estaduais, junto com especialistas da área e do IPEA, para acompanhamento e melhoria permanente do processo de avaliação" (MTE, 2000, p.8). Com isso, foi se perdendo o caráter externo da avaliação e, consequentemente, o olhar, necessário a esse tipo de avaliação, de sujeitos não vinculados à instituição executora.

Em seqüência (março de 2000), foi elaborado o GUIA DE AVALIAÇÃO DO PLANFOR, contendo nove dimensões que correspondiam aos principais questionamentos feitos à Política e que poderiam representar, para o Ministério do Trabalho, argumentos bloqueadores das investidas dos setores econômicos do governo. Deve-se ainda mostrar que o volume de recursos gastos com as ações do PLANFOR vinha sendo questionado pela sociedade, assim que as

[71] Tal consenso teve como resultado imediato a não priorização, pela avaliação, da verificação das taxas de colocação dos treinandos no mercado de trabalho. Tal decisão foi justificada pela idéia de que qualificação, em si mesma, não gera ou não garante emprego e de que deter-se sobre essa variável seria adotar uma avaliação sob a ótica errônea de análise do custo-benefício das ações de qualificação. (MTE, 2000, p.7)

fragilidades da Política se mostravam mais evidentes, principalmente no que diz respeito ao seu objetivo precípuo, relacionado ao emprego. Com isso, a proposta avaliativa perdeu muito de suas referências políticas, adquirindo uma conotação cada vez mais técnica e burocrática.

De março a setembro de 2000, esse processo de tecnificação foi se adensando, com a reformulação dos projetos estaduais de avaliação, os quais, contrariando o princípio de descentralização que se pretendia preservar, passaram pela aprovação do MTE. Até então as avaliações estaduais eram diretamente contratadas pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e, embora passassem por certo aval do Ministério, seus projetos resultavam de negociação entre equipes de avaliadores e técnicos da Secretarias de Trabalho, no âmbito estadual. Com isso, o Ministério passou a exercer um controle mais efetivo sobre a pesquisa avaliativa realizada localmente, o que até esse momento não tinha sido possível. Em setembro desse mesmo ano, em Oficina Nacional realizada em Salvador, encerrou-se esse momento e, a partir de 2001, o Ministério, através da Comissão Nacional de Avaliação, dedicou-se a "aperfeiçoar" seu quadro de dimensões, critérios e indicadores, definindo, inclusive, as fontes de informação no sentido de impedir, ou pelo menos diminuir, as variações dentro de cada um dos aspectos avaliados. Nesse momento instituiu-se um grupo técnico consultivo cuja composição incluía até mesmo membros que haviam concebido o PLANFOR[72], o que permitiu ao Ministério continuar imprimindo sua marca à avaliação, comprometendo mais ainda o caráter externo dessa atividade.

Convém destacar que, como conseqüência do incremento da concorrência por parcelas do fundo público, a qual foi criando um mercado de instituições e de técnicos para avaliar programas em execução, minimizou-se o potencial democrático da avaliação de Políticas Públicas. Isto porque, de certa forma, os financiamentos passaram a se constituir na base de

[72] Trata-se de Elenice Leite que, junto com Nassim Gabriel Mehedff, concebeu o PLANFOR e ocupou funções diretivas no Ministério. Quando se afastou do cargo, fez parte da Comissão Nacional de Avaliação.

legitimação dessa atividade, o que induz a um efeito perverso que diz respeito à desqualificação do debate político sobre a Política e a possibilidade de reconversão da tarefa avaliativa em simples mediação técnica da realidade por especialistas, conforme já se mostrou na Introdução deste trabalho.

Na medida em que o esforço avaliativo passou, desde então, a se concentrar na averiguação da eficiência e da eficácia das ações educativas, apenas revelava o modus operandi da política e seus resultados[73]. Assim sendo, deixou de elucidar o critério ou os critérios que fundamentaram a escolha e o próprio desenho dessa política, ou seja, as razões ou os condicionantes que a tornaram "preferível", em lugar de outras opções, abandonando a perspectiva de avaliação política da Política que tinha orientado a prática das equipes estaduais até esse momento.

Mas uma avaliação que se esvazia da política restringe-se à auto-reprodução do discurso competente e à execução de manuais que não comportam a reflexão e a crítica. Por isso, se desdobra na criação de planilhas avaliativas sem estabelecer interface com os marcos teóricos e políticos de justiça para pensar a realidade. Assim, ganha espaço o discurso racionalizador e até formalista, que transforma a razão técnica em razão universal, despolitizando, portanto, as próprias questões que coloca em jogo.

Mas é importante esclarecer que o caráter descentralizado da avaliação condicionou uma dinâmica avaliativa contraditória, que deixou certa margem de manobra para as equipes estaduais. Estas, embora tivessem um núcleo mínimo de aspectos a avaliar e estivessem pressionadas para atender a demandas cada vez mais burocratizadoras das suas tarefas, ainda

[73] É importante dizer que somente quase ao final da execução do PLANFOR foi pensada concretamente uma avaliação da sua efetividade social, com o detalhamento de variáveis e indicadores.

assim puderam desenvolver experiências que visavam superar o cariz tecnicista que a avaliação assumiu a partir de 1999 e, especialmente de 2000.

Por outro lado, o amadurecimento das reflexões por parte das Centrais Sindicais, principalmente da CUT, levou à constatação de que a avaliação foi paulatinamente se convertendo em instrumento para provar o cumprimento de metas. Nesse sentido, para essa Central (CUT, 2003), ela se constituiu numa forma de controle social apenas formal que, além de não coibir possíveis desvios de recursos, não permitia também análises sobre o desvirtuamento dos objetivos originais do PLANFOR: contribuir para gerar emprego e renda, propósito que justificou a utilização de recursos do FAT que seriam destinados ao seguro-desemprego e outras ações.

Por isso, essa Central desenvolveu uma experiência de avaliação externa em articulação com a UNITRABALHO a qual

> [...] trouxe aportes fundamentais para a superação da tendência homogeneizadora e quantitativista gerada pelos procedimentos adotados pelo MTE para a sistematização e publicização dos resultados alcançados pelas instituições participantes do PLANFOR. (CUT, 2003, p.14).

No próximo item analisa-se a arquitetura da avaliação que resultou do processo descrito aqui.

Capitulo 7 – A lógica de avaliação do PLANFOR

7.1 A empregabilidade como referência

Desde seus documentos iniciais, o PLANFOR foi estruturado sob a premissa da empregabilidade, ainda que a concepção desta tenha sofrido deslocamentos ao longo do tempo. Inicialmente, empregabilidade foi "entendida não como simples capacidade de obter um emprego, mas de manter-se em um mercado de trabalho em constante mutação". (MTE, 1995, p. 12).

Constituindo-se num dos eixos fundamentais das ações públicas no campo do trabalho e da geração de renda, a Política de Qualificação Profissional implementada objetivava claramente, através do PLANFOR, contribuir para reduzir o desemprego e o subemprego, combatendo com isso a pobreza e a exclusão social, além de elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade de setor produtivo. Fato interessante a notar é que até o último GUIA DE AVALIAÇÃO DO PLANFOR, elaborado em 2001, ainda constava recomendação de que o foco da avaliação deveria se concentrar na análise da contribuição do Plano no alcance desses objetivos.

No âmbito da avaliação, isso implicou, desde o início, na realização de pesquisas junto a egressos dos cursos oferecidos, centradas na necessidade de aferir a eficácia do Plano. Esta deveria se expressar em benefícios concretos na vida dos beneficiados pelas ações, traduzidos em obtenção/manutenção de trabalho, geração ou elevação de renda, ganhos de produtividade e qualidade, integração ou reintegração social. (MTE, 1995)

Sobre a noção de empregabilidade como princípio norteador dos programas de qualificação profissional em âmbito mundial e, particularmente no PLANFOR, deve-se mostrar

que ela surge quando passaram a ocorrer mudanças no padrão de uso da força-de-trabalho e nos perfis ocupacionais, a partir da década de 1970. Tais mudanças ocorreram em razão da necessidade sentida pelos empresários de favorecer o livre trânsito do trabalhador por um conjunto de ocupações, minimizando os "custos incorridos com as mudanças entre postos de trabalho". (DEDECCA, 1998, p. 274).

Isso implicou em modificação na noção de ocupação, que passou a não estar mais associada a um conjunto pré-determinado de funções e tarefas (visto serem estas agora mutáveis e agregadas de maneira diferenciada de acordo com o nível e a composição do produto e com a introdução de inovações tecnológicas) observando-se, em conseqüência, transformações nos processos de formação profissional. Estes passaram a transitar de um caráter específico para um mais genérico, que não guarda relação estrita com as exigências do posto de trabalho, mas com as próprias estratégias de gestão do processo produtivo. Dessa forma, na ótica das empresas, as políticas de formação profissional deveriam desenvolver

> [...] uma relação mais fluida entre aprendizagem e trabalho pelo provimento provisório de várias combinações de trabalho (tempo completo e parcial), treinamento e educação disponíveis nas empresas, nas escolas e nas instituições terciárias, depois de um período de educação, em tempo completo. (DEDECCA, 1998, p. 275).

Há que se recordar que no pós II Guerra, nos países do centro capitalista, as Negociações Coletivas se constituíram no lócus fundamental de definição das demandas de qualificação profissional, como parte dos processos de regulação das relações de trabalho. Dessa forma, as políticas públicas de formação de mão-de-obra com a perspectiva de inserção profissional da força-de-trabalho eram estabelecidas a partir das demandas construídas no interior das empresas, mas com base nas determinações das Negociações Coletivas e na regulação pública. Tinha-se, portanto, uma formação inicial vinculada aos sistemas de educação nacionais a

qual era complementada por programas executados no âmbito das empresas de acordo com a regulamentação pública.

Portanto, a partir do controle social foi possível aos países avançados conhecer as qualificações requeridas pelo mercado de trabalho, possibilitando a consolidação de políticas de formação profissional e o levantamento de propostas de ensino técnico dirigidas a certos segmentos da força-de-trabalho e para determinadas qualificações.

Convém destacar que era o próprio compromisso da política econômica com a produção e com o consumo que estabelecia "a necessidade de definir um conjunto de estratégias orientadas para criar as condições 'educacionais' de um mercado de trabalho em expansão e na confiança (aparentemente incontestável) de atingir o pleno emprego". (GENTILI, 1998, p. 80).

Nesse quadro, a formação profissional, no âmbito dos Sistemas Públicos de Emprego, colocava-se no sentido de contribuir para elevar a eficiência do mercado. Como o desemprego era visto como decorrente, em grande parte, de desequilíbrios temporários e pontuais entre oferta e demanda de trabalhadores com determinado perfil, as políticas de qualificação se colocavam na perspectiva de diminuir os prazos de ajustamento da oferta à demanda de trabalho no perfil e quantidade requeridos, reduzindo, consequentemente, os custos sociais do desemprego.

Essa situação colocava a qualificação na confluência de fatores referidos à natureza economicamente integradora da educação, por um lado e do mercado de trabalho, por outro. O papel integrador do mercado de trabalho advinha da adoção de políticas do pleno emprego que traduziam a concepção do emprego e da renda como direitos inalienáveis dos indivíduos e como condição necessária para o crescimento econômico.

Já o potencial integrador da qualificação profissional se constituía num reflexo do papel atribuído à escola (pelo menos teoricamente) naquela conjuntura – criação de condições de

integração plena dos indivíduos à vida civil, política, cultural e econômica da sociedade como direito de cidadania.

Tendo como eixo central a integração à vida produtiva, vista como requisito essencial para o desempenho das demais dimensões da cidadania, a escola aumentaria tendencialmente as rendas individuais, permitindo, por conseqüência, o crescimento econômico. Nesse sentido, a educação contribuía para a competitividade das economias nacionais, na medida em que respondia às necessidades progressivas de recursos humanos capazes de incrementar a riqueza individual e também social.

Verifica-se, assim, que a teoria do capital humano (que inspirou as políticas educacionais estabelecidas no contexto das políticas keynesianas de bem-estar social) atribuía papel relevante ao Estado, na qualidade de garantidor dos direitos de cidadania, e destinador de recursos para promoção de políticas de educação e de capacitação da mão-de-obra. Mas não só: também estabelecia um vínculo estreito entre capital humano individual e capital humano social. Assim, considerava incompatível (ou, pelo menos, não desejável) a convivência entre desenvolvimento econômico e exclusão de pessoas do mercado de trabalho. A educação profissional passou, desde então, a se constituir em parte importante das condições de garantia de direitos sociais, mediante a transmissão, difusão e socialização de conhecimentos e saberes necessários à inserção no mercado de trabalho.

Na dinâmica atual do sistema capitalista, rompe-se com essa "promessa integradora" do pós Guerra para deixar lugar à "difusão de uma nova promessa [...] de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade". (POCHMANN, 1998a, p. 81).

A empregabilidade serve, de uma parte, como referência para a estruturação, orientação e definição das opções dos trabalhadores, sejam no campo educacional sejam no

mercado. Simultaneamente, constitui-se referência do "dever ser", não apenas de programas específicos, como das próprias políticas públicas de formação profissional. (GENTILI, 1999).

Na realidade brasileira, a centralidade desse conceito pode ser depreendida no fato de que ele articula e oferece coerência a três elementos que fazem parte das propostas de enfrentamento do desemprego no interior do ideário neoliberal, tal como assumido pelo governo FHC: a redução dos encargos patronais, a flexibilização laboral e a formação profissional permanente. Nesse sentido, ele engloba os esforços de construção e de legitimação de um novo consenso sobre o trabalho, a educação, o emprego e a própria individualidade. (GENTILI, 1999). A empregabilidade, portanto, torna-se o objetivo da formação profissional; é percebida como resultado lógico da redução dos encargos patronais, assim como da flexibilização das formas de contratação; torna-se um estímulo à dinamização da estrutura de qualificação e, ademais, serve de justificativa para flexibilização dos mercados de trabalho.

Com isso, não só se minimiza o papel do Estado como instância integradora e de garantia de direitos, como se rompe o nexo que a teoria do capital humano estabelecia entre capital humano individual e capital humano social. A posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que habilitam o trabalhador para a competição pelos empregos disponíveis continua sendo necessária. Mas, como foi abandonado o compromisso com o pleno emprego e, por conseqüência, com a busca de uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva, o investimento em capital humano individual não redunda necessariamente em incremento de capital humano social. Transforma-se em simples requisito para a competição interindividual por um posto de trabalho num mercado estruturalmente excludente.[74]

[74] Desse processo de individualização faz parte o discurso da humanização que o tem acompanhado no contexto das novas estratégias administrativas de "gestão de pessoas" que têm substituído aquelas relacionadas à administração de recursos humanos até então adotadas.

Por outro lado, a identidade do trabalhador, nessa neoteoria do capital humano, vai se sustentar na sua condição de consumidor e não mais de cidadão.

> É nesse sentido que o conceito de empregabilidade se afasta do direito à educação: na sua condição de consumidor o indivíduo deve ter a liberdade de escolher as opções que melhor o capacitem a competir. Consequentemente, assim como o ideal da cidadania democrática e as identidades cidadãs se estruturam a partir de um princípio igualitário, a realidade do mercado e a identidade do consumidor estão referidas sempre a um princípio de desigualdade, inerente à própria lógica excludente da acumulação de riqueza. (GENTILI, 1999, p.89-90).

Além disso, o emprego e a renda não são mais considerados como direitos inalienáveis e condição para o crescimento econômico já que economias podem crescer em meio a elevadas taxas de desemprego e com amplos setores da população alijados dos benefícios desse crescimento. A concepção de emprego, sendo deslocada da esfera do direito, passa, então, para o campo das possibilidades. Estas, sempre cambiantes, envolvem, para além dos conhecimentos vinculados à formação profissional, estratégias definidas com base numa lógica competitiva que possam levar ao triunfo na hora de concorrer pelo emprego disponível.

Dessa forma, emprego e integração obedecem a uma lógica essencialmente privada, já que a inserção no mercado de trabalho passa a depender tão somente das capacidades e competências individuais. Por isso, os programas de qualificação restringem-se a melhorar as condições de empregabilidade dos trabalhadores, deixando a estes, a partir daí, a responsabilidade pela sua situação de emprego ou desemprego.

Conforme se viu no capítulo 3, as medidas de ajuste estrutural do governo somadas aos processos de reestruturação das empresas impactaram negativamente o mercado e as relações de trabalho no Brasil, aprofundando o seu caráter heterogêneo e desigual.

Tais fenômenos ficaram evidenciados no contexto do PLANFOR quando da divulgação dos primeiros resultados das pesquisas com egressos, as quais revelaram efeitos pouco significativos em termos de absorção dos treinandos após os cursos.

Por outro lado, as mudanças observadas na forma de inserção dos ocupados se orientaram no sentido de empregos mais precários e com menor proteção; quanto à renda, os aumentos verificados foram muitas vezes atribuídos a fatores exógenos à Política e à coincidência entre o período mais favorável da atividade produtiva e a realização das entrevistas com os egressos.

Este fato condicionou transformações no conceito de empregabilidade utilizado no contexto do PLANFOR e, no âmbito da avaliação, em mudanças nas estratégias de verificação da eficácia do Plano. Com isso, a identificação do percentual de treinandos engajados no mercado de trabalho passou a considerar o emprego de forma mais ampliada. A análise procedida pelas equipes de avaliação deveria incorporar nessa categoria diferentes atividades produtivas as quais, na visão do Ministério do Trabalho, conteriam dinamismo e propiciariam geração de renda e melhoria de qualidade de vida. Nesse caso, de acordo com o Ministério, somente equivocadamente tais atividades poderiam ser rotuladas de "informais, precárias e de baixa qualidade". Dessa forma, essa visão "ampliada" de trabalho "abrange muito mais que empregos assalariados, com carteira assinada, do setor formal urbano e industrial – espécie realmente em extinção". (MTE, 2000, p. 8). Portanto, a referência da avaliação englobou, não apenas os empregos formais, mas todas as formas de trabalho e de geração de renda existentes na comunidade: estágios, contratos por tempo determinado, associações, cooperativas, microempreendimentos, etc.

Essa estratégia avaliativa acabou por contribuir para identificar o que se constitui em estratégias de sobrevivência e ocupações precárias, as quais apenas disfarçam o desemprego, a uma dinâmica de geração de trabalho e renda.

Concomitantemente à ampliação do conceito de emprego, a modificação na noção de empregabilidade implicou ainda numa compreensão de eficácia como benefício traduzido unicamente em termos de aumento das chances

> de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento de renda, elevação da produtividade e melhoria da qualidade de produtos e serviços, integração ou reintegração social, rompimento do círculo vicioso de pobreza e exclusão – entre outros aspectos. (MTE, 2001, p. 128).

Tal entendimento indicou para a avaliação a necessidade de verificação da orientação das políticas educacionais e de capacitação profissional simplesmente no sentido de "garantir a transmissão diferenciada de competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar nos exigentes mercados laborais pelos poucos empregos disponíveis". (GENTILI, 1998, p. 89). Isso explica, em parte, a forte preocupação com os aspectos relacionados à eficiência do Plano na arquitetura da avaliação, preocupação essa expressa na presença desse critério em sete dentre nove dimensões avaliativas. Estas dimensões centraram-se, sobretudo, na lógica interna dos programas, projetos e atividades, na perspectiva de captar as condições e o próprio processo de operacionalização da Política tendo em vista oferecer uma formação profissional capaz de aumentar as chances de inserção dos treinandos no mercado de trabalho.

Empregabilidade como referência avaliativa, então, não significava assegurar emprego no sentido clássico. Tratava-se, no caso do PLANFOR, de transformar treinandos em trabalhadores "empregáveis", ou seja, capazes de competir no mercado de trabalho cuja dinâmica tem implicado na perda de preponderância do trabalho assalariado com carteira assinada em favor de formas de ocupação mais precárias, emblematicamente representadas pelo emprego informal.

Convém aqui colocar que o conceito de empregabilidade ganha destaque exatamente num contexto em que se processa uma transformação na acepção de assalariamento. Este se constituiu no coração de um padrão de regulação capitalista que buscava harmonizar produção e

consumo e compatibilizar os requisitos técnicos aos sociais da produção, vigorando por aproximadamente trinta anos.

Podendo ser resumido na expressão “trabalho livre, mas protegido” o assalariamento

> minimizou a contradição entre exploração e ampliação dos direitos de cidadania, além de organizar e canalizar o conflito social. É claro que a implantação deste modo de integração jamais foi completa e passou por inúmeras variantes nacionais, mas seu sucesso pode ser medido pelo fato de, apesar disso, ter-se tornado um ideal e uma referência cultural universais [...] (SILVA, 2003 p. 149).

É exatamente essa estruturação que a terciarização e a flexibilização das relações de trabalho vem desfazendo, conformando um processo de fragmentação da vida econômico-social na atual conjuntura capitalista. Mesmo que se encontrem semelhanças formais nas relações de trabalho na indústria e nos serviços, o fenômeno da terciarização introduz diferenças substantivas nos conteúdos das atividades realizadas. Tais diferenças tornam difícil manter a percepção do trabalho fabril (núcleo daquela proposta integradora) como referência central na organização da existência de crescentes contingentes de trabalhadores, ainda que os serviços sejam eles mesmos, uma condição da produção industrial e não simples expansão desta.

Por outro lado, a flexibilização vem reduzindo a proteção em extensas áreas das relações de trabalho a qual representava, no padrão de desenvolvimento capitalista estruturado no pós II Guerra, a contrapartida social das características dos empregos ofertados e da exploração do trabalho.

Nesse ponto, é bom observar que o conceito de empregabilidade, muitas vezes, vem legitimar a expansão da informalidade. No contexto das políticas de qualificação, isso vem atender à necessidade de mostrar o sucesso das ações empreendidas no contexto da avaliação da eficácia da política, mesmo que ao preço de “naturalizar” as atuais tendências de precarização e de informalização das relações de trabalho.

No Brasil, a noção de informalidade, até o início dos anos 1980, possuía certa "substância analítica e força prática" (SILVA, 2003, p. 141). Ela estruturava todo um debate em torno das dificuldades e mesmo das distorções da incorporação do fluxo de trabalhadores disponíveis em um contexto em que a dinâmica de expansão econômica não promovia o assalariamento generalizado. Nesse sentido, o debate se desenvolvia em torno dos estratos mais desfavorecidos dos trabalhadores como forma de colocar em pauta, se não a transformação econômica, pelo menos "a velocidade da integração de certos contingentes de trabalhadores". (SILVA, 2003, p. 143).

Atualmente, o termo informalidade se tornou um mero termo léxico para se referir a fenômenos até então tidos como "resíduos", "remanescentes" ou "distorções" de um parâmetro de referência. Este tomava o assalariamento como relação típica da organização urbano-industrial do trabalho e de suas tendências de desenvolvimento histórico. Portanto, a crítica a formas não estritamente mercantis de trabalho e de consumo balizava-se na idéia de que o trabalho industrial assalariado tendia a se universalizar tanto como forma de produção de riqueza como meio de reprodução social.

> [...] a característica central ressaltada é a proteção ao trabalho institucionalizada em bases universalistas, segundo uma modelagem que consagrava juridicamente o trabalho assalariado permanente, articulando produção de massa com alto padrão de consumo, o que garantia a expansão econômica sustentada e certa paz social. (SILVA, 2003, p.148).

Na atual conjuntura, em que o problema do desemprego se amplia e formas mais precárias de uso social do trabalho ganham espaço em meio à adoção de medidas de reforma pelo Estado, "os pressupostos que fundamentavam o entendimento da relação salarial como a típica forma de produção de riqueza" (SILVA, 2003, p. 152) ficaram abalados. Paulatinamente, o pleno emprego e a proteção social deixaram de ser parâmetros. Como resultado, transformou-se a própria "informalidade" do trabalho, não mais em uma reminiscência ou uma distorção, mas

numa espécie de parâmetro mesmo de referência das novas relações de trabalho, as quais foram, assim, naturalizadas e vistas como inexoráveis. A generalização no seu uso as eleva, da condição de "imagem invertida da relação salarial" ao status de modelo de modernidade.

O conceito de empregabilidade, então, indica os novos requisitos funcionais da demanda de trabalho em sentido amplo. Corresponde, por um lado, ao elenco de atributos subjetivos esperados do trabalhador pelas empresas, correspondentes às necessidades de flexibilização da produção. Mas inclui, por outro, também as qualidades necessárias à adaptação desses trabalhadores às "novas condições do mercado", advindas da nova estruturação capitalista que cada vez mais se afasta do modelo anterior de assalariamento. Nesse sentido, a noção de empregabilidade

> [...] contém uma dimensão simbólico-ideológica de convencimento/adesão (que permanece implícita em sua maior parte, pouco afetando o conflito social aberto e consciente), interferindo assim sobre a formação da auto-imagem e da visão de mundo dos trabalhadores. (SILVA, 2003, p.165).

Com isso, a qualificação profissional tem o papel de favorecer ao trabalhador a substituição da especialização pela polivalência e, ao mesmo tempo, de permitir a ele incorporar qualidades como a da competitividade, autonomia profissional e independência pessoal.

> Resumindo e simplificando, projeta-se a imagem do 'novo trabalhador' como um ser que substitui a carreira em um emprego assalariado de longo prazo pelo desenvolvimento individual através da venda de sua força-de-trabalho em uma série de ocupações contingentes, obtidas através da demonstração pública de disposição e competência para atividades e condições de trabalho em constante mudança, isto é, como empresário de si mesmo. (SILVA, 2003, p.166).

A mobilização dessas disposições subjetivas do trabalhador acaba, assim, se tornando o núcleo central da legitimação ideológica do processo de fragmentação social em curso.

Uma observação ainda necessária quanto à avaliação da eficácia do PLANFOR refere-se à ausência de parâmetros mínimos de desempenho para os indicadores definidos, conforme pode ser visto no quadro em seguida exposto:

Quadro 2 – Dimensão: eficácia da qualificação

Critérios[75]	Indicadores/parâmetros
1. Melhoria das chances de manter/obter trabalho	Comparando a situação dos egressos antes, no final e depois do curso, com base na opinião sobre efeitos/resultados da qualificação recebida, tendo como referência indicadores de emprego e renda do mercado de trabalho local e/ou de estudos com egressos em anos anteriores: 1a. redução do % dos que nunca trabalharam; 1b. redução do % dos desocupados em geral; 1c. aumento da taxa de ocupação; 1d. estabilidade/aumento do % dos que estavam e continuaram ocupados.
2. Obtenção e/ou elevação de renda	2a. redução do % dos egressos sem renda; 2b. elevação do valor da renda média (índice e valor);
3. Melhoria da situação/condições de trabalho	3a. % dos que mantiveram e tiveram mudanças positivas no trabalho (de posto, de salário, condições); 3b. % dos que mudaram e tiveram mudanças positivas no trabalho
4. Melhoria do desempenho profissional (qualidade, segurança, produtividade)	4a. % dos mencionam melhorias como: redução de custos, erros, tempos, perdas de materiais/insumos, acidentes ou outro indicador próprio do setor/ocupação em questão; 4b. Mesmo indicador acima, na visão dos empregadores/supervisores (caso dos assalariados).
5. Ampliação das perspectivas de trabalho e qualificação	5a. % dos que começam/voltam a estudar (ensino regular, qualquer nível) 5b. aumento do % de estudantes entre egressos na faixa de 16-24 anos; 5c. % dos que realizam/realizaram ou pretendem realizar outro curso de qualificação; 5d. % dos que realizam/realizaram ou pretendem realizar outro curso na mesma área/ocupação.
6. Aplicação da formação recebida no trabalho e na vida pessoal	6a. % dos que trabalham em ocupação afim à formação recebida X total de ocupados; 6b. % dos que aplicam/utilizam conhecimentos recebidos X total dos que trabalham em ocupação afim X total dos ocupados; 6c. % dos que aplicam em qualquer trabalho a formação; 6d. % dos que aplicam na família, comunidade, vida pessoal a formação recebida (formas de aplicação).
7. Informação, participação e organização	7a. aumento do % de filiação a entidades comunitárias, de classe e outras pertinentes ao público/região; 7b. aumento do % dos que conhecem/utilizam serviços comunitários (saúde, educação, cultura, lazer); 7c. aumento do % dos que sabem como/onde buscar trabalho e informação sobre o MT;

[75] Considera-se que aquilo que a proposta de avaliação chama de critérios, constitui-se, na verdade, em variáveis, já que estas dizem respeito facetas ou aspectos que fazem parte de um fenômeno; neste caso específico, da própria eficácia, que é, esta sim, um critério de avaliação.

	7d. aumento do % dos que passam a buscar trabalho ativamente; 7e. aumento do % dos que conhecem/utilizam serviços de apoio ao trabalhador (do FAT e outros); 7f. % dos que relacionam o curso feito ao PLANFOR, conhece o PLANFOR/FAT.
8. Valorização pessoal, auto-estima	8a. % dos que se consideram mais aptos, valorizados, com mais chances no mercado de trabalho; 8b. % dos que se consideram mais valorizados, respeitados pela família, comunidade, vizinhança; 8c. % dos que declaram outros benefícios pessoais (indicando os benefícios).

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

A ausência de parâmetros fez com que qualquer percentual superior a zero fosse considerado, por algumas equipes, como resultado satisfatório de eficácia das ações desenvolvidas. Além disso, como não era pretendida uma análise mais global, referida ao desempenho da economia como um todo e em razão da própria mudança na concepção de eficácia, foram estabelecidos indicadores que identificavam unicamente os ganhos obtidos em termos de trabalho e renda pelos desocupados, pelos que nunca trabalharam, etc. Prender-se a isso significou para a avaliação não verificar as perdas registradas no mesmo período por parte dos que anteriormente estavam ocupados ou que pioraram sua inserção, cujas situações deixaram de serem investigadas. As informações sobre as perdas verificadas, comparadas com os dados relativos aos ganhos obtidos, permitiriam uma análise da eficácia como expressão não somente do sucesso eventualmente obtido por grupos bem definidos de trabalhadores: incluiria elementos que favoreceriam apreender os resultados mais amplos conseguidos pelo sistema como um todo, sintetizados na ampliação do emprego, como conseqüência de outros determinantes que não apenas a qualificação da força-de-trabalho.

7.2 A arquitetura da avaliação: dimensões, critérios, variáveis e indicadores.[76]

As dimensões, critérios, variáveis e indicadores contidos na proposta de avaliação do PLANFOR foram estruturados em uma certa hierarquia e de tal forma que a análise da efetividade social da Política culminaria o processo avaliativo, ao possibilitar uma reflexão do Plano como Política Pública.

É importante dizer que, assim como ocorreu em relação à noção de eficácia, o entendimento de efetividade social também sofreu alterações enquanto critério que expressaria o resultado final esperado da Política. Se, inicialmente, efetividade social era compreendida a partir das variáveis de eficácia, mas sendo percebida em seus efeitos mais amplos produzidos sobre populações, comunidades ou mesmo setores econômicos, passou a significar a constituição de um novo marco institucional no campo da Política Pública de Trabalho. Com isso, a efetividade social destinou-se a verificar a inovação e avanço conceitual e metodológico na qualificação; a construção e fortalecimento de nova institucionalidade da Educação Profissional, através da consolidação do tri-multipartismo; a construção e fortalecimento da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), por meio da integração e otimização dos mecanismos do FAT; o desenvolvimento de uma Política descentralizada e, por último, mas não menos importante, a integração da PPTR com políticas e programas voltados ao desenvolvimento sustentado e com equidade social. (MTE, 2001, p. 160).

Deve-se notar que até 2000, a noção de efetividade social não foi traduzida operacionalmente de forma a subsidiar as avaliações estaduais, as quais, com isso, não analisaram

[76] Neste trabalho se considerou, para efeito de análise, apenas as dimensões de avaliação que forneciam indicadores de desempenho dos PEQ's. Como não obedecia a esse critério a dimensão relacionada à gestão do PLANFOR não foi incluída, embora compusesse o quadro avaliativo.

sistematicamente, até então, os PEQ's segundo esse critério. Nem as indicações do MTE, pelas dificuldades que traziam em termos de verificação de variáveis e indicadores, nem o conceito formulado pela UNITRABALHO, por seu cunho filosófico, foram devidamente debatidos nessa direção.[77] Somente com a mudança no conceito de eficácia e com o alargamento na compreensão de empregabilidade, e coerentemente com ela, foram detalhados indicadores e parâmetros de efetividade social. Estes, contudo, não visavam apreender nenhum resultado concreto, em termos de obtenção/manutenção de emprego. Objetivavam apenas captar se o desenho da Política estaria criando as condições "educacionais" necessárias ao atendimento das novas requisições postas pelo mercado de trabalho.

Isso denuncia uma posição segundo a qual caberia apenas ao Estado tornar-se eficiente no seu papel de conferir aos trabalhadores "igualdade de oportunidades" para competir no mercado num quadro caracterizado por uma economia globalizada e novos padrões competitivos. Tanto é assim que os indicadores/parâmetros definidos para cada critério (ou variável) de efetividade social remetem a dimensões que dizem respeito à eficiência da Política em vários aspectos relacionados ao planejamento e execução das ações tais como se pode visualizar no quadro em seguida apresentado:

[77] A UNITRABALHO definia efetividade social como "adequação da educação profissional às necessidades técnicas e sociais do mundo do trabalho, dentro do contexto das transformações sociais e tecnológicas e de suas implicações (inclusão e exclusão social)" Essas necessidades sociais e técnicas "são influenciadas pelas determinações econômicas do processo social de produção e pelo mundo do trabalho". Refere-se à dinâmica de "constituição das classes trabalhadoras, através das relações de trabalho no interior das empresas e como sujeito coletivo na sociedade e de reprodução do capital no mercado de trabalho formal, informa e na relação entre eles" (UNITRABALHO, 1997, p.8-10).

Quadro 3 – Dimensão: efetividade social

Critérios	Indicadores/parâmetros
1. Avanço Conceitual e metodológico na qualificação	1a. Conceito A-B na focalização da demanda do mercado de trabalho (dimensão 1); 1b. Conceito A-B na focalização do público (dimensão 3); 1c. Conceito A-B nos cursos/programas (dimensão 3) 1d. Conceito A-B na rede executora (dimensão 4)
2. Construção e fortalecimento na nova institucionalidade da EP, consolidando o tri/multipartismo	2a. Conceito A-B no critério 1 da dimensão 6 (contratação de executoras); 2b. Conceito A-B no critério 4 da dimensão 6 (articulação de CET's/CMT's); 2c. % de executoras que representam novos atores no campo da EP (sindicatos, ONG's, etc) X total de contratos, treinandos e investimentos; 2d. Perfil das executoras contratadas X perfil da REP local; 2e. Avaliação/visão positiva de membros de CET/CMT's, lideranças dos empresários, trabalhadores e governo sobre esse processo.
3. Construção e fortalecimento da PPTR, integrando e otimizando mecanismos do FAT, em bases descentralizadas.	3a. Conceito A-B no critério 2 da dimensão 5 (otimização dos recursos); 3b. Conceito A-B no critério 3 da dimensão 5 (parcerias); 3c. Participação expressiva – em termos estatísticos ou considerando trajetória do PEQ – de beneficiários do seguro-desemprego, no total de treinandos/investimentos para pessoas desocupadas; 3d. O mesmo para pessoas encaminhadas pelo/para postos/agências do Sistema Público de Emprego, sobre o total de desocupados; 3f. Idem para beneficiários do PROGER, PRONAF, etc. no total de treinandos/investimentos para microprodutores/empreendedores.
4. Integração da PPTR com políticas/programas voltados para o desenvolvimento sustentado e equidade social	Treinandos/investimentos associados aos programas abaixo e sua participação total no PEQ: 4a. Alfabetização Solidária; 4b. Capacitação Solidária; 4c. Comunidade Viva; 4d. Projeto Alvorada; 4e. Brasil Empreendedor; 4f. Brasil empreendedor – turismo; 4g. Reforma Agrária; 4h. Meio Ambiente; 4i. Segurança Pública; 4j. Direitos Humanos, combate à violência; 4k. Erradicação do trabalho infantil/escravo; 4l Outros de significado local/regional.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Pelos elementos expostos, a análise da efetividade social como sendo a que expressa a natureza e o perfil do PLANFOR como Política Pública se constituía em objetivo último visado pela avaliação. Isto porque todo esforço empreendido no contexto da Política foi direcionado à construção de um novo conceito e de uma nova institucionalidade no campo da educação

profissional, assim como à integração dos vários eixos componentes da PPTR e desta com outras Políticas Públicas direcionadas ao desenvolvimento. Contudo, o alcance desse objetivo foi entendido como o resultado lógico da eficiência do Plano, ou seja, da competência técnica dos gestores para: focalizar as ações na demanda social e do mercado de trabalho, adequando a estas os cursos, programas e projetos implementados; contratar executoras afinadas com a proposta do PLANFOR e com condições técnicas e operacionais de operacionalização das ações; otimizar recursos por meio de parcerias; cumprir e superar metas físicas e financeiras; estimular o envolvimento da sociedade civil nas decisões relativas aos PEQ's.

Nesse quadro, a efetividade social não resultava de nenhum indicador relacionado à eficácia, pois se tratava tão somente de medir a capacidade das Secretarias Estaduais de Trabalho ou congêneres de introduzir um novo marco no campo da Educação Profissional. A proposta avaliativa, assim, deixou de destacar o significado que o PLANFOR, através dos PEQ's, assumiu: ao invés de política de emprego, ele se configurou essencialmente como política assistencial, destinada apenas a oferecer ações focalizadas naqueles grupos sociais que mais sofrem as conseqüências do contexto atual, sem que tais ações se articulem a uma proposta mais ampla de desenvolvimento, o que nem mesmo as "compensa" daquelas conseqüências.

Ainda que se coloque como uma proposta inovadora, é importante dizer que o PLANFOR foi estabelecido nos marcos de um novo paradigma vigente na América Latina em relação à formação profissional, o qual, por sua vez, foi definido no bojo de um processo de homogeneização de Políticas impulsionado por organismos internacionais.

A constituição desse paradigma, que implicou em mudanças nos cursos oferecidos, tanto no seu formato e conteúdo quanto nas suas formas de definição, foi propiciada pelo surgimento de novas demandas em termos de qualificação profissional. Estas foram ocasionadas por transformações ocorridas na estrutura produtiva e de ocupações, por processos de

reestruturação das empresas, pelo crescimento do desemprego e, concomitantemente, do setor informal.

> O declínio da capacidade do setor industrial de gerar empregos e o crescimento do setor de serviços estão na base do redirecionamento do total de cursos ofertados para cada setor, elevando-se o número de ações voltadas para o setor de serviços. Nessa mesma direção, multiplicam-se as ações voltadas para o apoio a pequenas e micro-empresas, que se expandiram significativamente com o processo de terceirização e terciarização da economia. (ALMEIDA, 2003, p. 63).

O aumento da preocupação com o incremento do desemprego e com a exclusão social transformou a focalização em públicos vulneráveis num traço essencial dos sistemas de formação profissional da América Latina. Além disso, a tentativa de aproximar a formação profissional das demandas do setor produtivo estimulou, por um lado, a organização modular das ações educativas; por outro, o conhecimento da demanda como ponto de partida da oferta de cursos.

Quanto aos sujeitos sociais envolvidos, estes se multiplicaram e se diversificaram como implementadores das ações educativas concomitantemente à diminuição do papel executor do Estado. Este, enquanto entidade central de governo, pautada no princípio da descentralização, procura consolidar uma nova forma de relação com as unidades da federação, por meio da qual cabe ao primeiro apenas formular objetivos e definir diretrizes, assim como distribuir recursos. Às segundas competem a definição de prioridades, a escolha e a coordenação das ações, como uma forma dessas instâncias assumirem maior protagonismo no campo da educação profissional.

É nesse contexto de aumento do papel coordenador das instâncias centrais de governo que se coloca a maior relevância assumida pelos Ministérios do Trabalho da região latino-americana, da qual o caso brasileiro é exemplar. Isso em virtude da abrangência das ações, do número de trabalhadores envolvidos pelas atividades educativas e da magnitude dos recursos destinados à qualificação profissional.

Finalmente, a nova configuração do sistema de educação profissional na América Latina tem implicado na construção de novos mecanismos de financiamento. Assim, além de

manter-se como financiador das ações, o Estado passa também a funcionar como regulador dos fundos e, principalmente, como "fomentador da captação complementar de fundos e parceiros" (ALMEIDA, 2003, p.66).

Quanto ao papel desempenhado pelos organismos internacionais, é certo que estes não são homogêneos, nem em sua composição nem em seus objetivos e interesses. Por isso, defendem posições diferenciadas quanto à questão da educação na América Latina. Contudo, a sua influência na configuração das Políticas Públicas da região não só não é novidade como é até mesmo amplamente reconhecida.

Almeida (2003) classifica esses organismos em agências de financiamento e agências de cooperação técnica como recurso didático para compreender suas propostas e práticas.

Entre os organismos de financiamento estão incluídos o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Os dois primeiros organismos (FMI e BM) entendem a formação profissional como meio de obtenção de competitividade pelo sistema produtivo. Igualmente entendem que a operacionalização de Políticas nesse campo deve refletir um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, apoiado em reformas voltadas para a descentralização, privatização e desregulamentação, envolvendo maior participação da sociedade civil, seja por meio de entidades empresariais, ONG's ou organizações comunitárias. Nesse particular, enquanto o FMI defende o livre ajuste entre oferta e demanda, BM recomenda intervenção estatal para corrigir o que chama distorções históricas, expressas na priorização de determinados segmentos da força-de-trabalho como clientela das ações de qualificação. Ainda para esta entidade, a educação profissional seria mais custo-eficiente caso fosse focalizada no emprego produtivo de forma a equilibrar oferta de pessoas qualificadas e demanda de empregos.

Contudo, a prioridade do BM é a educação básica por esta ser considerada o meio mais eficaz de redução da pobreza. Nesse sentido, propõe a concentração dos recursos públicos nesse nível de ensino e a retirada do financiamento estatal para os demais.

Nesse contexto, além de propor uma educação de cunho generalista visando favorecer maior flexibilidade da força-de-trabalho, o BM propõe

> Separar treinamento e educação, retirando dos Ministérios da Educação os programas de formação profissional como forma de aumentar a flexibilidade dos currículos, flexibilizar os requisitos para ingresso e a duração dos cursos. (ALMEIDA, 2003, p.76).

Se o BM concentra seus esforços na educação básica, o BID, por seu turno, destaca-se como financiador das reformas no ensino técnico, tanto no Brasil como em outros países da América Latina no contexto de uma orientação de estilo "mais social" assumida em um segundo momento de "reforma de Estado" na região.

O objetivo da eficiência econômica guia os investimentos em educação profissional realizados por este órgão na América Latina, os quais são concebidos como fonte potencial de dinamismo capaz de romper a situação de instabilidade macroeconômica e a estagnação das atividades que vem ocorrendo nos países da região desde os anos 1980.

Quanto aos órgãos de cooperação técnica, estes têm contribuído decisivamente para construir e difundir princípios e práticas que foram sendo incorporados ao debate sobre a formação profissional no continente latino-americano.

> É a partir daí, por exemplo, que se difundem idéias como a da criação de uma nova institucionalidade para a formação profissional, do tripartismo como princípio que deve reger a articulação entre os atores sociais, a equidade, a empregabilidade e as competências, entre tantos outros conceitos centrais que dão o tom tanto das políticas quanto das análises sobre as mesmas. (ALMEIDA, 2003, p. 79).

Situam-se no campo da cooperação técnica órgãos das Nações Unidas, tais como: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância

(UNICEF), além da Comissão para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Para o UNICEF e o PNUD, a educação é parte constitutiva do conceito de desenvolvimento humano e as políticas para esse setor são vistas como meios capazes de minorar os efeitos excludentes da dinâmica econômica.

A CEPAL e a UNESCO, bem como a OIT, ainda que partam da mesma linha, avançam no sentido de propor a formulação de políticas de desenvolvimento que possam conciliar competitividade e justiça social.

Para Almeida (2003, p. 81), nesse quadro, a educação é colocada numa armadilha, pois fica no centro de uma proposta de desenvolvimento que tem como meta enfrentar o duplo desafio de promover competitividade industrial e justiça social num contexto em que o primeiro se contrapõe radicalmente ao segundo.

Vale dizer que o conceito de empregabilidade fornecia consistência a um dos aspectos considerados mais inovadores pelo PLANFOR, merecendo destaque na avaliação: a focalização das ações nos requerimentos do mercado de trabalho, a qual se constituía na primeira dimensão de avaliação sob a ótica da eficiência.

Para o Ministério do Trabalho, tal estratégia de focalização contribuiria para superar o perfil tradicional de Educação Profissional, caracterizado por: estar baseado na oferta de educação profissional, ou seja, no estoque de cursos disponíveis nas instituições, sem levar em conta a demanda de mercado; possuir um viés assistencialista e contencionista direcionado a "ajudar os pobres ou retirar os meninos da rua"; não incorporar perspectivas de médio e longo prazos e por não se pautar na definição de prioridades nacionais ou regionais de forma a superar ações tópicas e desarticuladas e a evitar a dispersão de recursos.

Obviamente que isso representou um avanço comparativamente às propostas até então em vigor no campo da educação profissional. Contudo, tanto a política anterior quanto a atual subordina o processo educativo à organização capitalista do trabalho.

> Quanto às diferenças, parece haver algumas distinções de ordem qualitativa, sendo a primeira mais restrita, limitada do ponto de vista técnico-científico, enquanto a segunda coloca a qualificação em patamares mais abrangentes [...] (MANFREDI, 1998, p.29).[78]

A avaliação da eficiência na focalização da demanda de mercado estava assim estruturada:

Quadro 4 - Dimensão: Eficiência na focalização da demanda de mercado

1.Adequação/consistência dos cursos/programas com o perfil e tendências do mercado de trabalho local/regional, de modo a garantir a inserção produtiva dos treinandos.	1a. Distribuição percentual de treinandos e investimentos segundo cursos/programas X distribuição do emprego segundo setores econômicos e/ou ocupações na UF; 1b. Mínimo de 80% de treinandos/investimentos em setores ou ocupações em expansão, com possibilidades de trabalho para os treinandos.
2. Adequação/consistência dos cursos/programas às demandas/prioridades definidas por CMT's/CET ou instâncias equivalentes, confrontadas com o perfil e tendências do mercado de trabalho local.	2a. nº, tipo de eventos e participantes de CET/CMT's/outros conselhos em ações para levantamento da demandas locais (pesquisas, fóruns, reuniões, etc.); 2b. % de treinandos/investimentos resultantes da análise desses insumos X focalização do mercado; 2c. Visão/opinião positiva de membros de CET/CMT's sobre a sua participação no processo.
3. Descentralização da aplicação dos recursos – planejada e executada – do PEQ em cada UF, segundo demanda efetiva ou potencial dos municípios, de acordo com diretriz da Res. 258/00, art 13 & 2 º.	3a. Mínimo de 70% dos treinandos e investimentos do PEQ distribuídos entre os municípios segundo participação destes na PEA ou outro indicador objetivo da população-alvo (população residente); 3b. Visão/opinião positiva de membros de CET/CMT's sobre alocação de recursos do PEQ;

[78] Reconhece-se que, provavelmente, não há como ser diferente no sistema capitalista, mas a observação é válida porque o discurso inicial do PLANFOR enfatizava que sua estratégia de ação beneficiava prioritariamente (talvez unicamente) a classe trabalhadora.

	3c. Visão/opinião positiva de outras lideranças sobre essa locação.
4. Planejamento e contratação de cursos/programas que garantam ações de encaminhamento e colocação de treinandos desocupados no mercado de trabalho (cf. Res. 258/00, art. 8º , & 2, alínea II)	4a. Ações para encaminhamento e colocação de pelo menos 80% dos desocupados, explorando diferentes possibilidades de trabalho e renda (cooperativas, associações, microcrédito, estágios, trabalho assalariado, etc.); 4b.Visão/opinião de membros d CET/CMT's sobre a eficácia dessas ações; 4c. Visão/opinião positiva de outras lideranças sobre a eficácia dessas ações.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Como se pode observar, a proposta de avaliação visava verificar a distribuição percentual de treinandos e investimentos segundo setores econômicos ou ocupações, com destaque para aqueles em expansão (com possibilidade de trabalho para os treinandos) para os quais deveriam estar destinadas pelo menos 80% das metas físicas e financeiras.

Buscando concomitantemente atender à distribuição regional da força-de-trabalho, foi também estabelecido um percentual mínimo de 70% de treinandos e investimentos entre os municípios segundo participação destes na PEA. Por outro lado, pelo menos 80% dos desocupados deveriam ser encaminhados ao mercado de trabalho, este entendido como diferentes possibilidades de trabalho e renda – cooperativas, associações, microcrédito, estágios, trabalho assalariado, etc.

O pressuposto subjacente a essa lógica avaliativa, que reflete a própria lógica da Política, é o de que a causa do desemprego reside na inadequação da força-de-trabalho em face das exigências do mercado. Torna-se, então, como certa a existência de oferta de trabalho. Para favorecer o equilíbrio entre esta e o perfil requerido da mão-de-obra, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, cabe ao Estado, a partir de diagnóstico sobre as dimensões e a natureza das ofertas existentes, a realização de esforços no sentido de adequar a população aos

requerimentos de qualificação colocados pelo sistema produtivo. Isto porque, nessa visão, a atuação do Estado se restringe a adaptar demanda de emprego por parte dos trabalhadores às exigências da oferta, deixando que, a partir de então, o mercado se auto-regule no que se refere à questão do emprego.

Em outras palavras, "parte-se do princípio de que os trabalhadores que estão desempregados encontram-se nessa situação não porque haja falta de emprego, mas porque não se adequariam às novas exigências de qualificação das empresas..." (LEITE, 1997, p. 64).

Nesse contexto, as políticas de qualificação buscam, na realidade, difundir valores que favoreçam a adaptação do trabalhador às instabilidades e às precárias formas de sobrevivência que caracterizam o trabalho no mundo atual numa perspectiva conformista em relação às incertezas da contemporaneidade.

Assim, empregabilidade, princípio orientador do PLANFOR, se resume a uma esperança ou a uma probabilidade (maior ou menor) de que uma pessoa que busca emprego o encontre efetivamente.

Convém mostrar que as atuais políticas de qualificação profissional, ou melhor, o Sistema Público de Emprego em sua totalidade, tem experimentado, em âmbito mundial, uma forte redução do seu papel no que concerne à determinação do nível e da qualidade das ocupações. Isto porque seus programas se transformaram nos únicos mecanismos de ação sobre o mercado de trabalho, em aberta oposição às demais políticas de governo que se caracterizam pela inibição à produção e ao emprego.

Para Cardoso Jr. (2000), dois aspectos limitam o êxito do Sistema Público de Emprego nacional: o caráter tardio de sua montagem e a sua natureza imitativa relativamente aos países desenvolvidos. Nestes, os Sistemas Públicos de Emprego eram parte constitutiva tanto do padrão de acumulação quanto da institucionalidade vigente no campo das Políticas Sociais. Nesse

contexto, o formato desses Sistemas, compostos basicamente de três eixos – intermediação, capacitação, seguro-desemprego – respondia adequadamente ao tipo de desemprego predominante, caracterizado por baixas taxas de desemprego aberto e de curta duração e sem afetar drasticamente nenhum grupo social específico.

> Esse momento virtuoso do padrão de acumulação fez que os requerimentos em termos de políticas de emprego se concentrassem, quase exclusivamente, em torno das atividades de intermediação de mão-de-obra desocupada temporariamente. Em segundo lugar estavam as atividades ligadas à concessão do seguro-desemprego, cujo grau de cobertura era bastante grande, devido aos elevados índices de formalização dos contratos de trabalho, e cuja disponibilidade de fundos era garantida pela institucionalidade fiscal do período. Apenas por último havia as atividades voltadas à capacitação profissional, uma vez que as exigências do fordismo em termos de formação podiam ser atendidas com treinamentos específicos nos próprios locais de trabalho (*on the job training*). (CARDOSO JR., 2000, p. 27).

Em outras palavras, os Sistemas Públicos de Emprego restringiam-se a desenvolver ações de cunho passivo (seguro-desemprego) e de natureza ativa (intermediação e capacitação) que enfatizam o lado da oferta. Isso era pertinente porque a política econômica, ao estar comprometida com o pleno emprego, buscava, por meio do crescimento sustentado, garantir formas de intervenção que atuavam pelo lado da demanda por trabalho, tornando desnecessárias as ações públicas ativas de emprego que atuassem por esse veio.

Quando no cenário mundial começam a se explicitar mudanças na área produtiva (expressas num novo paradigma tecnológico), no campo financeiro (demonstradas pela financeirização da riqueza) e no plano institucional, sob uma nova hegemonia dos Estados Unidos, seu reflexo mais imediato e evidente foi, além da diminuição no ritmo do crescimento econômico, o incremento do desemprego, com mudanças no seu perfil. Frente a esse novo quadro, os Sistemas Públicos de Emprego passaram a apresentar fragilidades e inadequações já que seu formato foi pensado e se ajustava a uma outra realidade econômica.

Por isso, Cardoso Jr. (2000, p. 28) afirma que tais sistemas expressam duas contradições, sendo que a primeira

> está ligada ao fato de que se, por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não-interferência e de flexibilização dos mecanismos de (re)alocação da força-de-trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados como mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente.

A segunda contradição diz respeito a um contraponto: de um lado, observa-se um desemprego de maior intensidade e duração, que atinge preferencialmente determinados grupos de trabalhadores; de outro, há necessidade de oferecer políticas ativas do lado da demanda por trabalho, sem, entretanto, uma articulação com políticas econômicas voltadas ao pleno emprego e sem terem sido construídos historicamente mecanismos desse tipo. Tal circunstância acaba por reforçar uma atuação do lado da oferta.

Nesse sentido, o fato de somente nos anos 1990 ter se estruturado um Sistema Público de Emprego no Brasil, exatamente no momento em que tais iniciativas já apresentavam sinais de esgotamento nos países centrais, transformou-o numa estratégia de atuação sobre o mercado de trabalho inadequada. Isto não somente em razão das contradições intrínsecas desses sistemas, considerando-se o contexto econômico mundial a partir, principalmente, dos anos 1980 e o forte processo de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro que ocorreu paralelamente à montagem do sistema, na década de 90 do século passado. Essa inadequação também se aplica às principais estratégias de gestão dessas políticas, fundamentadas na descentralização e na focalização.

Mesmo que seja verdade que a descentralização concede maior autonomia decisória às instâncias locais, limita, em contrapartida, o raio de abrangência e mesmo a eficácia dos programas, em razão das restrições de ordem fiscal e operacional. Já a focalização das ações sobre grupos considerados mais vulneráveis frente às transformações em curso, a par de oferecer maior atenção a segmentos duramente penalizados no mercado de trabalho, viabiliza, na verdade,

uma política excludente na medida em que assume um caráter cada vez mais assistencial e ilusoriamente compensatório.

Dessa forma, para o autor citado, além de se ter construído um Sistema Público de Emprego apenas quando ações a ele inerentes já vinham se mostrando ineficazes diante da nova realidade do mundo do trabalho, o caráter imitativo dessa construção condicionou fortemente a atuação desse sistema. Esse se estruturou muito mais sobre políticas ativas pelo lado da oferta (intermediação e capacitação) somadas àquelas de caráter passivo (seguro-desemprego) do que sobre políticas ativas do lado da demanda por trabalho, o que negligencia as especificidades do mercado de trabalho brasileiro, "cuja gênese e funcionamento são bastante distintos da experiência importada dos países centrais". (CARDOSO JR. 2000, p. 30)

Embora se evidenciem programas que procuram fomentar a demanda por trabalho, operados pelo Ministério do Trabalho em conjunto com organismos financeiros (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste) com recursos do FAT, o Sistema Público de Emprego brasileiro tem como núcleo central o

> Seguro-desemprego, a qualificação profissional – por meio do PLANFOR – (Qualificação Profissional do Trabalhador), assistência ao trabalhador – com o Abono Salarial, o Programa de Alimentação do Trabalhador e programas de assistência ao servidor público –, além de ações no âmbito da intermediação de mão-de-obra, no intuito de reconduzir o trabalhador desempregado à condição de empregado. (THEODORO, 2002, p. 8).

As demais ações contam com recursos substancialmente menos importantes do que os programas desse núcleo, constituindo-se na parte menos integrada e consolidada do conjunto das ações financiadas pelo FAT. Além disso, por não se constituírem em componentes considerados inerentes à missão constitucional do Fundo, cuja rotina é fixada em lei, sofrem constantes redirecionamentos e alterações nos objetivos e grupos de beneficiários por conta de decisões internas ao CODEFAT.

Retomando o quadro de variáveis e indicadores, verifica-se que a "correta" focalização das ações na demanda de mercado tinha como pressuposto a participação dos Conselhos de Trabalho (estaduais e municipais), ou instâncias equivalentes, além do envolvimento de lideranças no levantamento das necessidades de treinamento em âmbito local.

O real envolvimento dessas instâncias era verificado de acordo com os indicadores já mostrados no Quadro 4. Esse procedimento avaliativo visava captar o grau de democratização do processo de decisão e o nível de controle social sobre a destinação dos recursos possibilitados por essa estratégia de gestão. Os indicadores estabelecidos não favoreciam, contudo, uma análise que extrapolasse a mera constatação e quantificação sobre a realização de eventos envolvendo os Conselhos, a opinião/visão dos conselheiros sobre sua participação no processo e a alocação dos recursos pelos gestores locais, bem como acerca do potencial de eficácia das alternativas de encaminhamento ao mercado de trabalho, previstas pelas instituições executoras.

A sistemática de avaliação quase não permitia, assim, análises acerca de uma contradição evidenciada no processo de descentralização, por meio do qual decisões ficavam sob a responsabilidade dos municípios onde, de fato, as ações eram implementadas sem que tivessem sido previstos mecanismos de repasse de recursos à unidades administrativas municipais. Tal fato, na verdade, se constituiu num sério obstáculo a uma real descentralização. Por outro lado, a proposta não favorecia análise das relações políticas estabelecidas entre os sujeitos sociais envolvidos. Essa análise seria particularmente importante em regiões onde historicamente as instâncias estaduais têm capacidade de concentrar grande volume de recursos de poder, estabelecendo com os municípios relações patrimonialistas e de barganha política. Ademais, nas instâncias municipais, reproduzem-se formas autoritárias e clientelistas de dominação, condicionando os processos de articulação e representação dos interesses sociais em âmbito local.

Acrescente-se ainda que os indicadores estabelecidos, se não impediam, limitavam uma reflexão sobre o efetivo grau de representatividade dos Conselhos enquanto canais de expressão de interesses dos diferentes segmentos da sociedade civil. Essa discussão seria fundamental na medida em que ao invés de democratização, tais Conselhos podem ter o significado de legitimação do poder político

> dependendo de sua representatividade face à diversidade de interesses envolvidos, da forma de escolha dos seus membros, do grau de articulação destes com suas bases, do seu poder de voto, do nível de domínio das informações e do próprio nível de organização política dos segmentos sociais representados. (LIMA, 2004, p. 142).

A segunda dimensão de eficiência avaliada dizia respeito à focalização na demanda social, conforme se pode ver em seguida:

Quadro 5 – Dimensão: Eficiência na focalização da demanda social.

1. Focalização e inclusão prioritária de grupos vulneráveis nos cursos/programas, de acordo com a Res. 258/00, art. 8º, alíneas I-IV.	1a. Mínimo de 50% dos treinandos e/ou investimentos para pessoas desocupadas, incluindo beneficiários do seguro-desemprego e jovens à procura do primeiro emprego; 1b. Mínimo de 30% dos investimentos e/ou 40 % das vagas para outros grupos vulneráveis definidos na Res. 258/00.
2. Focalização e inclusão de grupos relevantes para o desenvolvimento local e para a política pública de trabalho e renda nos cursos/programas.	2a. Até 16% dos investimentos e 10% das vagas para grupos selecionados com base em planos/projetos d desenvolvimento local; 2b. % de treinandos e investimentos em formação de membros de CMT's/outros conselhos X respectivo universo; 2c. Concepção/conteúdos dos programas para CMT's/conselhos X termo de referência definido pelo PLANFOR.
3. Promoção de igualdade de oportunidades de trabalho e qualificação profissional, independentemente de gênero, raça/cor, idade, escolaridade, nível sócio-econômico e deficiências no planejamento e execução dos cursos/programas.	Participação de treinandos/investimentos igual ou superior à que têm na PEA ou população da UF – mantendo/elevando nível de atendimento já atingido no PEQ (a menos que justificado) – dos seguintes grupos: 3ª. mulheres; 3b. mulheres chefes de família; 3c. pessoas negras/pardas (ou outra etnia local/regional); 3d. pessoas sem instrução ou com até 7 anos de estudo; 3e. pessoas sem renda ou renda per capita até meio salário mínimo; 3f. pessoas de 16-21 anos (jovens); 3g. pessoas de 40 anos ou mais; 3h. pessoas portadoras de deficiências (dados estimados por entidades que atuam junto a esse segmento); 3i. Ocorrência e alcance de ações d divulgação focalizada de cursos/programas e/ou mobilização dos públicos acima arrolados; 3j. Ocorrência e alcance de ações afirmativas ou positivas para inclusão dos públicos acima.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

De acordo com os indicadores e parâmetros avaliativos, a focalização na demanda social deveria ser verificada mediante constatação do atendimento de dois tipos de prioridades. A primeira prioridade dizia respeito ao foco nos mais vulneráveis no mercado de trabalho, o que representava destinar pelo menos 50% dos recursos e das vagas a pessoas desocupadas (ou em risco de desocupação) e jovens à procura de primeiro emprego. A segunda prioridade significava dar preferência de acesso, dentre as categorias já indicadas, às pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, "ou seja, mais pobres, menos escolarizadas, mais sujeitas à discriminação no mercado e, por tudo isso, com escassas oportunidades de qualificação profissional" (MTE, 2000, p. 17). A prioridade de acesso deveria se expressar na participação de trabalhadores com tais atributos num percentual igual ou superior àquele que eles possuem na PEA. Além disso, a proposta avaliativa visava constatar a focalização/inclusão de grupos considerados relevantes para o desenvolvimento local e para a política pública de trabalho.

Convém mostrar que os procedimentos utilizados permitiam a constatação do cumprimento dos percentuais estabelecidos ou mesmo a identificação de fatores que, no decorrer da execução, condicionavam os resultados obtidos. Contudo, não favoreciam o desvelamento dos determinantes de ordem estrutural que limitavam as possibilidades de ocorrerem alterações significativas na inserção dos trabalhadores no mercado, a partir das ações de qualificação.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que a focalização, ao lado da privatização e da descentralização, é assumida como um traço característico da gestão das Políticas Públicas concomitantemente aos cortes nos gastos sociais face à busca da estabilidade, do controle da inflação e do equilíbrio orçamentário, por parte do Estado brasileiro a partir de 1990.

Como conseqüência, a focalização acaba por promover ações residuais e compensatórias já que seus potenciais resultados são anulados pelos efeitos perversos produzidos pela política econômica. Esta produz situações de pobreza e de exclusão (aumentando a demanda

por serviços sociais) numa proporção maior do que a capacidade de atendimento das políticas sociais.

Um outro aspecto dessa questão diz respeito ao fato de que a focalização visada destinava-se a concentrar ações e recursos não apenas sobre os tradicionalmente excluídos do mercado de trabalho. Suas ações se voltavam também aos válidos e aos qualificados, os quais, vitimados pelo desemprego e pela precarização das relações de trabalho, passaram a se constituir, tal como aqueles, em segmentos vulnerabilizados pelo atual modelo de acumulação.

Por meio da proposta de avaliação em análise, porém, não se chega a mostrar que a natureza historicamente heterogênea e excludente do mercado de trabalho brasileiro condiciona e limita uma política de emprego focalizada nos mais vulneráveis, posto que estes sempre representaram uma parcela preponderante da força-de-trabalho. O crescimento do desemprego e a maior vulnerabilização dos trabalhadores a partir de 1990, inclusive de setores anteriormente incluídos, ao se somarem às situações anteriores, redundaram num quadro de crescimento da demanda maior do que a capacidade do seu atendimento, mesmo com o crescimento dos recursos possibilitado pela instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Nesse contexto, o incremento do desemprego e das incertezas vem diminuindo mais ainda as chances daqueles trabalhadores que historicamente estiveram em desvantagem – públicos preferenciais do PLANFOR – os quais, na atualidade, correm o risco de vivenciarem a experiência da não empregabilidade, ainda que qualificados.

Para Castel (1998), a focalização se pauta na lógica da discriminação positiva por meio da qual o Estado busca reduzir o “déficit de integração” dos segmentos mais vulneráveis, ou seja, recuperar a distância que os separa de um núcleo que, por seu turno, se mostra cada vez menos integrador. Assim, ao invés de políticas universalistas, tem-se estratégias específicas focalizadas em grupos ou até regiões precisamente definidos. Anteriormente, as políticas de

trabalho, inclusive as de qualificação, voltavam-se para grupos pouco numerosos constituídos de trabalhadores dispensados em razão de fatores individuais de inadaptação ou de processos pontuais de reestruturação. Atualmente, porém, tais políticas estão sempre aquém no seu esforço de atender aos numerosos excluídos do mercado de trabalho em razão do desemprego e aos grandes contingentes de trabalhadores vulnerabilizados em face da precariedade e da instabilidade de sua inserção. Nesse contexto, as ações ganham um caráter cada vez mais assistencial e até falsamente compensatório, mesmo que o público atendido se diferencie dos beneficiários tradicionais das ações de assistência.

Duas dimensões de eficiência pretendiam dar conta do desempenho das executoras, coerentemente com a perspectiva segundo a qual o papel primordial do Estado restringe-se a oferecer aos trabalhadores os pré-requisitos educacionais demandados pelo setor produtivo. A primeira dessas dimensões voltava-se à avaliação dos cursos/programas/projetos conforme pode ser visualizado:

Quadro 6 – Dimensão: Eficiência dos cursos/programas/projetos

Critérios	Indicadores/parâmetros
1. Adequação e qualidade dos conteúdos, metodologia e materiais didáticos utilizados.	Mínimo de 80% de matrículas e investimentos em cursos/programas considerados, na visão de especialistas nas respectivas áreas/ocupações: 1a. adequados ao perfil e nível tecnológico da atividade/ocupação, levando em conta o MT local/regional; 1b. adequados ao perfil de idade, escolaridade, gênero, etnia e outras características do público-alvo; 1c. contemplando HB/HE/HG, desenvolvidas de forma transversal, sem segmentação de módulos; 1d. com carga horária suficiente para seu conteúdo/atividades; 1e. com metodologia (presencial, à distância, etc.) adequada ao conteúdo e ao público-alvo (inclusive portadores de deficiências visual auditiva, etc.); 1f. que estimulem igualdade de oportunidades e/ou combatam discriminação/preconceito de qualquer tipo (gênero, raça/cor, deficiências, idade e outras que se definam regionalmente).
2. Adequação e qualificação dos gestores/formadores	Mínimo de 80% de docentes, coordenadores e instrutores com:

	2a. formação e/ou experiência na área do curso/programa, comprovada pelos currículos, certificados, atestados; 2b. experiência com o público-alvo, comprovada da mesma forma; 2c. conhecimento das diretrizes do PLANFOR, em especial a de avanço conceitual (cf. critério 1 – acima).
3. Adequação e aplicação de projetos especiais	3a. investimento de até 40% do total do PEQ em projetos especiais no exercício; 3b. investimento acumulado – relativo e absoluto – em projetos especiais X quantidade e tipo de produtos entregues; 3c. aplicação de produtos e projetos especiais pelos gestores e técnicos do PEQ; 3d. ações de divulgação e disseminação dos produtos de projetos especiais às executoras, CET's, CMT's e outros atores do PEQ.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Já a segunda dimensão foi avaliada como se vê no Quadro 7.

Quadro 7 – Dimensão: Eficiência das executoras

Critérios	Indicadores/parâmetros
1. Adequação e qualidade da infra-estrutura dos cursos/programas	Mínimo de 80% de treinandos/investimentos em cursos/turmas ministrados (na visão de especialistas): 1a. em horário compatível com as necessidades e possibilidades do público-alvo, atendendo a casos especiais de mulheres com filhos/encargos de família (se estiverem entre os públicos); 1b. em turmas de tamanho adequado aos conteúdos e atividades; 1c. em locais próximos e/ou de fácil acesso para treinandos, reduzindo tempo/custos de deslocamento; 1d. em instalações com facilidade de acesso para portadores de deficiência; 1e. em instalações seguras para os usuários em geral – sem riscos de desabamento, incêndio, inundação, etc. – respeitando padrões/características regionais; 1f. em instalações em condições básicas de conforto para os usuários (limpeza, iluminação, temperatura)respeitando padrões/características regionais; 1g. em instalações com espaço suficiente para treinandos e atividades previstas; 1h. em instalações adequadas às atividades previstas (aula, oficina, canteiro, etc.); 1i. com equipamentos compatíveis com os conteúdos e atividades previstos; 1j. com equipamentos seguros para os usuários, em boas condições de manutenção; 1k. com equipamentos suficientes para os usuários, segundo o programa do curso; 1l. por equipes técnicas e administrativas suficientes para as metas/atividades previstas.
2.Adequação e qualidade na visão dos treinandos/egressos	2a. mínimo de 80% de respostas afirmativas de treinandos/egressos aos mesmos itens listados e 1ª a 1k; 2b. mínimo de 80% de treinandos/egressos que indicaria o curso/programa para amigo/familiar;

	2c. mínimo de 80% de treinandos/egressos que buscaria/aceitaria outro curso na mesma entidade/local.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Na análise dos cursos/programas/projetos, a proposta avaliativa visava verificar a destinação de pelo menos 80% de matrículas e investimentos em atividades cujos conteúdos atendessem ao tipo de qualificação almejado, ou seja: com foco nas requisições do mercado, adequados ao perfil da clientela, que contemplassem, sem segmentação de módulos, habilidades básicas, específicas e de gestão, e que se orientassem pelo princípio da igualdade de oportunidades e do combate ao preconceito. Estes dois princípios visavam garantir a real democratização de conhecimentos de forma a contribuir para que o trabalhador, a partir dos saberes adquiridos, pudesse elaborar suas práticas profissionais, tanto no plano produtivo quanto político. Além disso, os procedimentos metodológicos estabelecidos nos cursos deveriam se mostrar adequados tanto ao conteúdo definido quanto ao perfil da clientela atendida.

Para garantir tal proposta, um elemento chave contemplado pela avaliação dizia respeito ao próprio perfil dos gestores/formadores, tanto no que se refere ao domínio de conhecimento, quanto à experiência em geral e com o público atendido, além de conhecimento (assimilação) das diretrizes do PLANFOR.

A avaliação dessa dimensão, conforme visto, ainda incluía uma análise de projetos especiais que pudessem contribuir para o avanço conceitual e metodológico no campo da educação profissional.

Já a avaliação das executoras, de acordo com o quadro apresentado, visava apreender, tanto na visão dos avaliadores, quanto na de treinandos/egressos, fatores relacionados à apresentação de competência e infra-estrutura das instituições executoras e dos cursos que pudessem resultar no oferecimento de condições satisfatórias de desenvolvimento das ações, do ponto de vista do atendimento das necessidades e características do público.

Em primeiro lugar, é conveniente mostrar que face a uma dinâmica de contratação de executoras adotada pelas Secretarias de Trabalho que se prolongava, muitas vezes, por quase todo um exercício, ficou impraticável para as equipes de avaliação definir a priori amostras estatisticamente significantes. Por outro lado, quase sempre existia uma defasagem de tempo entre a seleção das entidades, a contratação e a liberação dos recursos, implicando na realização de cursos em um período de tempo concentrado. Tal fato também inviabilizava um número grande de visitas aos locais onde eram ministradas as aulas, cuja realização era considerada um procedimento de coleta fundamental.

Dessa forma, o percentual de 80% estabelecido como parâmetro mínimo de eficiência tomava como referência apenas uma parte das ações desenvolvidas nos PEQ's e não a totalidade das atividades de capacitação.

Contudo, é mais importante destacar a impossibilidade de chegar-se, com tais procedimentos metodológicos, a uma análise dos fundamentos da proposta de educação profissional preconizada pelo PLANFOR. Este se pautava no modelo de competência e na noção de polivalência, vistos positivamente pelo PLANFOR, posto que o perfil de qualificação neles contido se expressaria num trabalho menos alienado, mais complexo, mais abstrato e, sobretudo, mais enriquecedor em termos de seu conteúdo. Ademais, para os formuladores do Plano, o "novo" paradigma produtivo e tecnológico estaria se constituindo num fenômeno altamente disseminado, nacional e regionalmente, e numa estratégia homogeneamente adotada em todos os setores econômicos, ramos produtivos e empresas de portes variados (MEHEDEFF, 1996). Com isso, além de requerer uma mão-de-obra de tipo superior, o novo quadro econômico estaria espraiando seus efeitos positivos sobre o nível geral de qualificação exigido da força-de-trabalho, fazendo com que uma das causas mais importantes dos problemas do desemprego na atualidade resida, sobretudo, na baixa qualificação dos trabalhadores.

Porém, é importante dizer que o modelo de competência nasce como parte do discurso empresarial no bojo das tentativas de recuperação da rentabilidade do capital, ainda que seja mostrado como necessidade técnica do processo de produção, ou seja, como a correspondência necessária de um novo modelo de organização do trabalho e de gestão da produção.

As transformações estruturais experimentadas pelo capitalismo a partir da década de 1970, ao exigir, em função dos ganhos de produtividade esperados, a introdução de estratégias de elevação da competitividade (expressas em inovações tecnológicas e nas formas de organização do trabalho e da produção), alteraram substancialmente o paradigma de produção, agora associado aos princípios inspirados no modelo japonês. Introduziram também alterações no padrão de uso da força-de-trabalho, assim como nos perfis ocupacionais.

Nesse contexto, a tese da desqualificação, vista como decorrência do aprofundamento da divisão do trabalho no capitalismo, cede espaço para a tese da requalificação, posta em função da adoção das novas condições de produção, possibilitando a emergência do modelo de competência.

O trabalho cooperativo em equipe, a falta de demarcação das tarefas inerentes aos postos de trabalho e mesmo a ausência de prescrições de tarefas são colocadas como exigências do funcionamento empresarial, fundado sobre a necessidade da polivalência do trabalhador e da rotação das atribuições (de fabricação, de manutenção, de controle de qualidade e de gestão da produção).

> Trata-se da capacidade de pensar, de decidir, de ter iniciativa e responsabilidade, de fabricar e consertar, de administrar a produção e a qualidade a partir da linha, isto é, ser simultaneamente operário de produção e de manutenção, inspetor de qualidade e engenheiro. (HIRATA, 1994, p. 130).

Em função das modificações verificadas na divisão social do trabalho, por meio das quais a idéia de uma ocupação específica perde importância, a própria noção de posto de trabalho é colocada em xeque e, junto com ela, a própria estrutura de classificação e de relações profissionais. Assim, "a qualificação, correspondência entre um saber, uma responsabilidade, uma carreira, um salário, tende a se desfazer" (HIRATA, 1994, p. 133). Exige-se agora do trabalhador um conjunto de competências que favoreçam o seu trânsito por diversas ocupações, com baixos custos para a empresa.

Nesse sentido, a codificação que sustentava a classificação dos cargos é substituída por certa imprecisão que subjaz à noção de competência. Isto porque esta noção se fundamenta na mobilização de capacidades gerais e mal definidas como a contraface da aceleração das variações das organizações e das atribuições exigidas ao trabalhador. A preponderância da noção de competência, em detrimento daquela de qualificação, operou, assim, uma passagem de um conhecimento organizado e explícito (correspondendo a conteúdos, habilidades e experiências adquiridos por meio de cursos ou na vida profissional) para outro, não organizado e fortemente ancorado na subjetividade do trabalhador. Esta é mobilizada a partir da idéia de participação na gestão da produção, do estímulo ao trabalho em equipe, da exigência de um maior envolvimento nas estratégias de competitividade da empresa.

"Quanto menos os empregos são estáveis e mais caracterizados por objetivos gerais, mais as qualificações são substituídas por 'saber-ser'" (HIRATA, 1994, p.133). Em assim sendo, ao conhecimento técnico objetivamente definido devem se somar qualidades comportamentais e atitudinais que possam se traduzir em colaboração, engajamento e, até mesmo, em comprometimento com os interesses do capital e os objetivos da produção.

Do ponto de vista da qualificação do trabalhador, o modelo de competência requer aumento da escolarização que possa redundar em maior capacidade de leitura e compreensão,

bem como de abstração, raciocínio crítico e presteza de intervenção. Além disso, a introdução de novas tecnologias exige trabalhadores de "tenham a responsabilidade para atuar dentro das especificações, atenção para perceber sinais de pane e interesse (motivação) para antecipar problemas e intervir no processo em tempo adequado, etc." (CARVALHO, 1994, p. 104). Essa elevação da escolaridade e o aumento das exigências de qualificação da mão-de-obra atenderiam às necessidades postas pelos novos padrões produtivos e tecnológicos que tendencialmente estariam se impondo às empresas, independentemente do seu porte ou ramo produtivo.

Contudo, em que pese evidenciar-se uma demanda por mais conhecimento associado a uma formação básica geral, que pode servir de instrumento para uma maior emancipação da força-de-trabalho, os novos paradigmas de produção industrial implicam em diferentes padrões de uso da força-de-trabalho e das qualificações requeridas. Isso decorre dos diferentes níveis de integração e de flexibilidade alcançados pelas empresas. Portanto, não existe um único padrão de organização do trabalho, pois este vai depender tanto do ritmo quanto da configuração assumida pelo processo produtivo devido às inovações introduzidas, seja no âmbito das empresas, de setores de atividades e mesmo de países.

Em termos polares, pode-se identificar a sobrevivência de tendências de realização de um trabalho linear, segmentado, padronizado e repetitivo inspirado no taylorismo e tendências que preconizam a polivalência, a valorização do trabalhador e a reaglutinação de tarefas, etc. (CARVALHO, 2002, p. 148).

> Mesmo dentro de uma mesma empresa, é possível encontrar um sistema de produção dual, coexistindo diferentes opções tecnológicas tendo, de um lado, um grupo de trabalhadores atuando segundo a organização fordista e, de outro, outro grupo operando sistemas flexíveis. São lógicas organizacionais diferenciadas, que necessariamente não se opõem, porque sua combinação atende a uma lógica comum e superior, a lógica da acumulação. (MACHADO, 1994, p. 171-172).

Assim, se as exigências de maior escolaridade no atual mercado de trabalho parece ser fato inconteste, a qualificação técnica tem seus conteúdos determinados pelo tipo de

flexibilidade almejado, ou seja, vai depender da flexibilidade se direcionar à quantidade ou à qualidade dos produtos, de acordo com as flutuações e variações do mercado.

Quando a flexibilidade se direciona à qualidade, coloca-se a necessidade de um trabalhador polivalente, ou seja, capaz de realizar várias atividades que variam em função da demanda. Em contrapartida, quando é a quantidade que está em causa, a flexibilidade é numérica, incidindo sobre a facilidade de demitir/admitir de acordo com as flutuações de mercado. Nesse último caso, não se registra nenhum efeito sobre a qualificação da força-de-trabalho.

Há que se considerar ainda que a externalização de partes do processo produtivo (terceirização) vem representando a adoção de processos de trabalho de acordo com características diferenciadas dependendo do lugar que uma determinada empresa ocupa na cadeia de pequenas e médias unidades organizadas em torno de uma grande organização.

> [...] enquanto os grandes clientes e os fornecedores de primeira linha tendem a se utilizar de uma mão-de-obra mais estável, qualificada e bem paga, na medida em que se dedicam à produção dos produtos de maior valor agregado, o trabalho nas pequenas empresas que se encontram na ponta da cadeia tende a ser destituído de conteúdo, o que explica a difusão aí do trabalho precário, instável e mal pago. (LEITE, 1997, p. 66).

Também é preciso destacar que se essa tendência à maior qualificação do trabalho vem se mostrando dominante no mundo empresarial do centro capitalista, nos países da América Latina, diferentemente, os processos de modernização tecnológica vêm se apoiando em métodos arcaicos de controle da força-de-trabalho, expressos em baixos salários, facilidade de admissão/demissão, elevadas cargas horárias, restrições à atuação sindical, etc. Como conseqüência, a flexibilidade de cunho qualitativo que poderia significar reorganização do trabalho e polivalência e, portanto, aumento da qualificação, não se constitui em eixo fundamental desses processos.

Mas, mesmo onde se adota o novo paradigma, o envolvimento e a participação, que peculiarizariam as inovações na gestão da mão-de-obra, têm representado, ao contrário do

propalado, muito mais a consolidação do poder empresarial. Para Coriat (apud FLEURY, 1994, p. 34), podem-se identificar três tipos de estratégias de envolvimento dos trabalhadores: a primeira, serve, na verdade, para o endurecimento dos antigos métodos de controle do trabalho por meio da adoção de novas tecnologias; no segundo, ainda que se ofereça estabilidade de emprego, salários, bônus, etc. em troca do comprometimento com os objetivos empresariais, sua implantação nem sempre decorre de negociação e os benefícios auferidos pelo trabalhador dependem do seu desempenho, cujo critério é definido pelos gestores, os quais retêm um poder quase discricionário; somente a última estratégia prevê um envolvimento negociado, mas para Kissler (apud CARVALHO, 2002, p. 141),

> em todas as variantes evolutivas de participação, os trabalhadores só entram em cena na última fase da produção de regras, ou seja, como executores de tarefas que fogem ao poder de definição dos demais atores da empresa. Em todas as formas de participação direta dos empregados, trata-se de participação gerenciada.

É certo que a polivalência cobrada do trabalhador pode significar o desenvolvimento e a incorporação de diferentes habilidades e repertórios profissionais numa perspectiva integrativa. Por meio desta, ao invés de se especificar as tarefas, define-se apenas o papel geral dos trabalhadores diretos. Por outro lado, pela ambigüidade que comporta, a polivalência pode representar simplesmente a utilização de um trabalhador multifuncional, capaz de operar mais de uma máquina com características semelhantes. Essa visão aditiva pouco acrescenta em termos de desenvolvimento e qualificação profissional, pois somente agrega mais tarefas às anteriores, intensificando o trabalho.

Mas mesmo que o avanço da automação programável venha significando a adoção de um trabalho mais abstrato ao assumir o caráter de monitoramento, exigindo mais capacidade de abstração, decisão, comunicação e responsabilidade, isso não redunda necessariamente em trabalho mais qualificado. Pode se constituir apenas numa forma mais sutil, mas não menos

eficaz do que aquela do taylorismo-fordismo, de controle do capital sobre a força-de-trabalho, incidindo diretamente na subjetividade desta e envolvendo qualidades comportamentais relacionadas com a confiança e a cooperação.

No Brasil, como se mostrou no capítulo 3, a estrutura e dinâmica industrial não se mostrou incompatível com uma mão-de-obra com baixos níveis de escolaridade e de qualificação, sendo inexistentes mecanismos de controle social do uso da força-de-trabalho pelas empresas.

A partir dos anos 1990 em meio à crise internacional, com a estagnação no crescimento do produto em âmbito mundial e a financeirização da economia, congregada às mudanças na direção da política econômica nacional (estabelecimento de estratégias de inserção no mercado internacional, privilegiamento de setores com maiores vantagens competitivas no mercado interno, estabilização com valorização cambial) foram registradas rápidas mudanças produtivas e organizacionais nas empresas, as quais tiveram rebatimentos significativos do ponto de vista do emprego.

Contudo, por terem privilegiado estratégias de flexibilização das relações de trabalho e de redução de custos, especialmente os salariais, o sistema produtivo produziu crescente precarização e maior heterogeneidade nas formas de inserção e remuneração da mão-de-obra, além de elevação do desemprego. Nesse contexto, nas empresas brasileiras não ocorreram mudanças acentuadas no padrão de uso do trabalho e nas características qualitativas das atividades.

Assim, nem os novos arranjos produtivos levam inexoravelmente à utilização de uma força-de-trabalho mais qualificada, mesmo em âmbito mundial, nem na realidade brasileira se identificam modificações no conteúdo do trabalho que autorize pensar na adoção generalizada de novos requisitos de qualificação.

Apesar disso, de acordo com Pereira e Sousa (2005), o PLANFOR desenvolveu um esforço de deslocamento da noção de qualificação para a de competência, o que se revelaria em três componentes que dão consistência ao conceito de empregabilidade nele adotado: aptidão profissional, disposição para aprender continuamente e capacidade de empreender.

Para estas autoras, contudo, a possibilidade de transformar a clientela-alvo do PLANFOR (pessoas vulneráveis) em trabalhadores empregáveis por meio das ações educativas implementadas no âmbito desse Plano esbarrava em limites de ordem estrutural. Estes diziam respeito, em primeiro lugar, à dificuldade dos próprios sujeitos envolvidos, especialmente as executoras, em transitarem de uma cultura fundada na noção de qualificação para outra, referenciada no modelo da competência.

O baixo nível educacional do público atendido pelo PLANFOR se constituía num segundo obstáculo às possibilidades de acesso a conteúdos necessários à conformação de uma força-de-trabalho com um perfil que atendesse aos requisitos de qualificação exigidos pelas novas oportunidades abertas no mercado.

Nesse particular, convém relembrar novamente que a modernização do setor produtivo no Brasil tem sido determinada por fatores exógenos e caracterizada pela seletividade, ficando restrita a ramos de ponta. Em função disso, parte significativa das demandas de mercado, ao invés de se direcionarem para as habilidades intelectuais requeridas pelo novo paradigma produtivo e tecnológico, voltava-se para processos organizacionais e tecnológicos de feitio tradicional. Por isso, as autoras citadas anteriormente afirmam que "À primeira vista, [...] não fazia sentido planejar cursos para novos perfis profissionais associados ao avanço da produção e dos novos métodos de organização e, portanto, com exigência de alto grau de abstração" (PEREIRA, SOUSA, 2005, p. 16).

Dificultar uma análise qualitativa e ampla dos limites estruturais da adoção de uma proposta cujo fundamento educativo se ancora nos conceitos de polivalência e de competência não é, contudo, o "defeito" mais grave da proposta de avaliação do PLANFOR. Na verdade, a metodologia construída inviabilizava o estabelecimento de qualquer contraponto aos conceitos estabelecidos que mostrasse os limites das noções que fundamentavam a proposta.

Ao tomarem a empregabilidade como referência das suas análises, as equipes de avaliação contribuíam, de certa forma, para dar ao termo "uma força semântica superior às expressões vínculo empregatício ou contratação".

Para assumir ponto de vista contraposto a este, teria sido necessário tomar a categoria trabalho como eixo central da análise. Isso significaria partir da tese do trabalho como princípio educativo e da politecnia. Esta vai além do que propugna o PLANFOR (e a própria avaliação), qual seja: adaptar os trabalhadores às necessidades pragmáticas do novo perfil ocupacional.

> Do ponto de vista do projeto pedagógico que responda a estas necessidades, a politecnia é apontada como uma formação capaz de fornecer ao educando uma base sólida e profunda dos processos científicos e técnicos, tanto das ciências da natureza quanto das ciências humanas e sociais, o que significa orientar o trabalho escolar para que o aluno perceba que a realidade é produto das ações humanas, e que cada sujeito é agente histórico desta mesma realidade. (SOUZA, SANTANA e DELUIZ, 1999, p.76)

Aparentemente, o discurso industrial da polivalência como princípio educativo aproxima-se da concepção de politecnia. Porém, ao apontar para a busca da construção omnilateral do educando, a politecnia mostra os limites daquele discurso, já que este se encontra preso a interesses econômicos imediatos e, por conseqüência, aos desígnios do mercado. Embora a esfera do trabalho se constitua na base de sustentação do conceito de politecnia, este transcende o mundo da necessidade para penetrar no da liberdade. Este tema, contudo, foi um dentre os muitos "mal-ditos" pela avaliação.

A dimensão de eficiência que se referia à otimização de investimentos destinava-se a verificar os esforços empreendidos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho no sentido de

rebaixar, a cada ano, os custos das ações realizadas, conforme pode ser visto no quadro apresentado.

Quadro 8 - Dimensão: Eficiência na otimização dos investimentos

Critérios	Indicadores/parâmetros
1. Cumprimento da legislação e diretrizes da Res. 258/00, art. 11, justificando exceções com base no & 1º do referido artigo	1a. Custo médio aluno-hora igual ou inferior ao de anos anteriores no PEQ; 1b. custo médio aluno-hora igual ou inferior ao do mercado local para cursos/programas similares em conteúdo e duração; 1c. Preço médio da hora técnica para projetos especiais (avaliação externa, apoio à gestão, estudos e pesquisas) igual ou inferior ao de atividades similares, em anos anteriores no PEQ; 1d. preço médio da hora técnica para projetos especiais igual ou inferior ao das universidades públicas do Estado, para categorias e níveis profissionais similares ou equivalentes.
2. Otimização dos investimentos, sem prejuízo da eficiência nas dimensões 1, 2 e 3 indicadas.	Taxas de evasão médias por grupos de público-alvo ou programas: 2a. iguais ou inferiores a 10%; 2b. iguais ou inferiores às de anos anteriores no PEQ; 2c. iguais ou inferiores às de cursos/públicos similares na UF, município ou região; 2d. expansão do nº de treinandos em relação ao investimento no PEQ, comparado com anos anteriores (salvo casos justificados).
3. Concretização de parcerias que ampliam e otimizam os recursos do FAT	Ocorrência e volume de investimentos de outras fontes (que não o FAT) em ações para: 3a. elevação da escolaridade de treinandos com até 7 anos de estudo; 3b. colocação de desocupados no mercado de trabalho; 3c. apoio aos cursos/programas (alimentação, transporte, saúde, cultura, creche, materiais,etc.); 3d. estudos, pesquisas, informação, apoio à gestão, avaliação externa; 3e. proporção desses investimentos, somados, maior do que a contrapartida mínima obrigatória do PEQ; 3f. expansão relativa/absoluta de recursos de outras fontes sobre o total do investimento do FAT no PEQ – em comparação com anos anteriores; 3g. ocorrência de outras formas de parceria, com ou sem alocação direta de recursos.

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Como se viu, tratava-se aqui da eficiência no sentido mais restrito de rentabilidade econômica que se refere “a quantidades físicas mínimas de recursos requeridas para gerar certa quantidade de produto” (COHEN e FRANCO, 1993, p. 104).

A escassez de recursos decorrente da crise fiscal do Estado tem implicado na tentativa, por parte deste, de tornar disponíveis mais recursos sem aumentar o volume de arrecadação ou as rubricas de gasto. É no contexto dessa tendência de racionalização que a eficiência (nesse sentido mais restrito) ganha preponderância como critério de avaliação das estratégias encontradas pelos gestores públicos.

Nessa direção, dois dos três critérios (variáveis) estabelecidos na avaliação do PLANFOR indicavam como "ótimo" o alcance de preços que pudessem, até mesmo, ser inferiores aos do mercado local. Assim, os esforços dos gestores deveriam se expressar na expansão gradual do número de treinandos em relação ao investimento. Como resultado, ainda que tenham crescido consideravelmente no período, os recursos financeiros evoluíram a uma taxa inferior à da meta de treinandos.[79]

Além de pretender verificar a racionalização do uso dos recursos estatais, a proposta de avaliação assumia como necessária análise sobre a concretização de parcerias que viessem ampliar e otimizar os recursos do FAT, inclusive em ações visando aumento de escolaridade da clientela e colocação de desocupados no mercado de trabalho.

A realização de parcerias mostra-se coerente com o novo perfil dos sistemas de educação profissional na América Latina em função do qual, conforme já mostrado nesse item, o Estado, além de financiador e gerenciador, tornou-se captador de fundos complementares. Mesmo que essa estratégia seja associada à pertinência de participação da sociedade civil, encontra seu principal fundamento na diminuição dos recursos nas mãos do Estado e na mudança do próprio papel da instancia estatal. Recorde-se que no capítulo 2 desta tese foi dado destaque ao fato de que a resolução da crise fiscal foi fator impulsionador dos programas de ajuste estrutural.

[79] Tal fato resultou em prejuízo da carga horária média dos cursos, a qual sofreu redução ao longo da execução, já que esta se constituiu na principal estratégia de redução dos custos utilizada pelas executoras, com o conseqüente comprometimento da qualidade da capacitação.

No âmbito do PLANFOR, isso implicou na verificação da expansão de recursos de outras fontes na relação com os recursos do FAT enquanto indicador de eficiência do Plano.

A eficiência da gestão do PEQ foi avaliada por meio da consideração de seis critérios, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 9 – Dimensão: Eficiência na gestão do PEQ

Critérios	Indicadores/parâmetros
1. Cumprimento de dispositivos legais para seleção e contratação de executoras de acordo com diretrizes do CODEFAT	1a. Totalidade das executoras selecionadas e contratadas nos termos definidos na Res. 258/00, art. 5º e 7 º; 1b. Créditos ao PLANFOR/FAT em pelo menos 80% do material didático, de informação e divulgação do PEQ, de acordo com padrão definido no convênio.
2. Cumprimento de metas físico-financeiras (plano de trabalho)	Mínimo de 80% do previsto ou nível igual ou superior ao atingido no ano anterior em relação a: 2ª. matrículas; 2b. investimentos – FAT; 2c. investimentos (contrapartida/parcerias); 2d. municípios (total); 2e. municípios do Comunidade Solidária.
3. Articulação, mobilização e fortalecimento de CMT's/CET	3a. nº e periodicidade de eventos/ações de informação, orientação, mobilização de CMT's/CET (seminários, fóruns, relatórios, etc); 3b. % de membros de CET/CMT's alcançados por esses eventos/ações X universo de CET/CMT's na UF; 3c. satisfação/opinião positiva do CET/CMT's sobre a qualidade e quantidade de sua participação.
4. Articulação da educação profissional na UF, ampliando o atendimento e evitando sobreposição/duplicação de esforços	4a. mínimo de dois terços de matrícula/investimento do PEQ em ações ou públicos não sobrepostos, na UF/município; 4b. freqüência e tipo de ações de articulação entre PEQ/PARC, por iniciativa de seus gestores, em especial por meio da CET/CMT's; 4c. freqüência e tipo de ações de articulação com outras agências de EP na UF, por iniciativa de gestores do PEQ.
5. Monitoramento e supervisão técnica e administrativa (AGE)	5ª. visitas ou outras ações de avaliação prévia das contratadas, verificando suas condições de execução dos programas; 2b. nº e periodicidade de ações de orientação individual ou coletiva às executoras de cursos/programas; 5c. mínimo de 1 visita a cada executora (coordenação dos cursos/programas) com visita adicional para contratos com prazo superior a 120 dias; 5d. mínimo de 1 visita por curso/turma ou amostra estatisticamente representativa das matrículas i investimentos na UF, segundo públicos/programas, com visita adicional a cursos com mais de 250 horas; 5e. mínimo de 1 visita por município , com contato obrigatório com CMT; 5f. utilização de roteiros padronizados para visitas de supervisão; 5g. utilização dos resultados da supervisão para correção das ações

	em processo.
6. Manutenção de infra-estrutura adequada ao PEQ	6a. existência de coordenador de qualificação com experiência/formação compatível com as ações do PEQ; 6b. tamanho e perfil da equipe de qualificação profissional X volume de metas, investimentos e cobertura do PEQ (ações/programas e municípios); 6c. posse utilização da Res. 258/00, do Guia do Planfor e outros referenciais pela equipe de qualificação; 6d. recursos previstos na contrapartida X sua efetiva aplicação em salários e outros itens da infra-estrutura ou programas; 6e. área, manutenção, conforto das instalações X tamanho e atividades da equipe de qualificação – considerando padrões regionais; 6f. quantidade e tipo de equipamentos X atividades da equipe do PEQ – considerando padrões laçais/regionais; 6g. manutenção/entrega (ao MTE) de documentação exigida para o convênio e repasse de recursos (inclusive do ano anterior); 6h. SIGAE: disponibilização e qualidade das informações (inclusive utilizadas pela avaliação)

Fonte: Guia do PLANFOR 2001 - MTE

Como visto, o foco da avaliação dessa dimensão voltou-se, por um lado, para a verificação da construção de condições de infra-estrutura (física, técnica e operacional) pelas Secretarias Estaduais de Trabalho necessárias ao planejamento, execução e supervisão das ações. Por outro, os indicadores/parâmetros definidos objetivavam verificar o desempenho dos gestores dos PEQ's quanto a elementos essenciais definidores do perfil de qualificação objetivado, quais sejam: contratação de executoras que representassem inovação no campo da educação profissional e comprovassem condições técnicas, financeiras e gerenciais de executar a Política, de acordo com os princípios por ela defendidos; envolvimento efetivo dos Conselhos do Trabalho com a Política tendo em vista o multipartismo; articulação das ações, constituindo uma rede integrada no campo da educação profissional.

Ainda fazia parte dos procedimentos avaliativos o registro do alcance das metas físico-financeiras, tendo sido estabelecido um padrão mínimo de 80% de cumprimento do previsto ou nível igual ou superior ao alcançado no ano anterior.

Cabe aqui destacar que a arquitetura da avaliação dessa dimensão permitia somente observações isoladas de cada critério (ou variável), não favorecendo a apreensão de uma contradição fundante da Política. É aquela atinente à não conciliação entre as metas quantitativas (que caracterizam o PLANFOR como programa de massa em razão do número de cursos e de treinandos a serem atingidos) e as metas qualitativas, que se voltam para a formação de um trabalhador crítico e com capacidade de aprender continuamente. O aspecto qualitativo implicaria em clientela mais restrita, cursos mais longos e mais caros, o que não seria desejável do ponto de vista da otimização dos recursos e das metas quantitativas.

Para Salm (1999) ainda que corretos em sim mesmos, os dois principais objetivos do PLANFOR são inconciliáveis. Isto porque não se pode focalizar no mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, estabelecer como população-alvo exatamente aqueles grupos de trabalhadores que, por suas características individuais, econômicas e sociais, apresentam um perfil incompatível com tais demandas. Mais do que indefinição do real foco da ação, isso revela uma lógica perversa, expressa no fato que, em última instância, a Política apenas "prepara" trabalhadores para enfrentar a exclusão provocada pelo atual estágio de desenvolvimento capitalista.

Ainda é necessário dizer que a questão da eficiência no setor público vem se aproximando cada vez mais da noção de produtividade tal como introduzida no mundo empresarial. Neste, o tripé produtividade-eficiência-qualidade vem se configurando como nova estratégia produtiva face ao acirramento da concorrência.

Quando tais conceitos são transportados à área da educação, esta, pensada como um bem público, deixa de ser o foco principal. Com isso, estabelecem-se sistemas de avaliação que simplesmente medem a produtividade do sistema baseando-se em fórmulas que pretendem verificar a aplicação, na gestão educacional, dos novos princípios de administração. Por outro

lado, “a qualidade da educação passa a ser avaliada pelo ‘produto final’, ou seja, o trabalhador instrumentalizado para atender às novas necessidades do processo de modernização do sistema produtivo” (SOUSA, SANTANA e DELUIZ, 1999, p. 71).

Nesse contexto, qualidade é mensurável e tem custo, que diz respeito à maximização da utilidade dos produtos para satisfação do mercado, o que deve implicar na redução dos desperdícios ou aumento da eficiência.

Assim sendo, verifica-se que a avaliação do PLANFOR, acabou por

> [...] assumir a condição de ter o mercado como balizador da qualidade [...] Nessa perspectiva, o pressuposto organizativo da sociedade constrói-se sobre o princípio da concorrência, que torna os atores sociais dependentes dos padrões externos reguladores. (CUNHA, FERNANDES E FORSTER 2003, p.14).

Deve ser mostrada ainda a tendência da avaliação em incluir, cada vez mais, em sua proposta metodológica, indicadores, que foram compondo, junto com as variáveis definidas, uma planilha a ser preenchida com a intenção de tornar as respostas mais objetivas e com a menor variação possível.

Inicialmente, ou seja, na primeira fase da avaliação, em razão da perspectiva descentralizadora e de construção adotada, não foram definidos indicadores ou mesmo variáveis avaliativas, pelos gestores do PLANFOR. Apenas os critérios de eficiência, eficácia e efetividade social orientavam os projetos estaduais de avaliação, que se estruturaram levando em conta o referencial teórico-metodológico da equipe contratada e sua experiência acumulada, bem como diretrizes e definições oriundas do CODEFAT.

A partir de 2000, além do GUIA DO PLANFOR, foi elaborado o GUIA DA AVALIAÇÃO, que passou a detalhar dimensões e questões básicas a serem avaliadas. Nessa primeira versão, estavam incluídas 9 (nove) dimensões avaliativas, cujo número permaneceu igual na segunda versão, elaborada em 2001. Registre-se que, dentro de cada dimensão avaliativa,

apenas as variáveis a serem consideradas estavam definidas, sem a indicação dos seus indicadores, os quais, com isso, foram livremente estabelecidos pelos avaliadores estaduais.

Uma análise comparativa da versão elaborada em 2000 com a de 2001, especificamente no que diz respeito à eficiência[80], permite observar que:

- a dimensão foco da demanda do mercado de trabalho, que em 2000, incluía apenas duas variáveis (identificação e incorporação da demanda no planejamento e execução das ações e consistência entre a demanda identificada, o perfil da população e as tendências do mercado de trabalho), passou a ter, em 2001, quatro variáveis e 11 indicadores, conforme foi visto na página 233;

- a dimensão atendimento da população alvo[81], que passou em 2001 a denominar-se focalização da demanda social (ver página 241), era avaliada a partir de quatro variáveis em 2000, passando a ser analisada considerando apenas três, no ano seguinte, mas com a inclusão de 15 (quinze) indicadores;

- a eficiência dos cursos/programas/projetos que, em 2001, conforme exposto na página 244, era avaliada a partir de 3 (três) variáveis e 13 (treze) indicadores, era inicialmente denominada adequação dos programas de qualificação, também com três variáveis (formatação dos programas; locais de realização dos cursos; material didático);

- a adequação das executoras, analisada com base em 4 (quatro) variáveis em 2000 (perfil das contratadas; seleção e contratação; contratos; parcerias), passou a ser vista a partir de apenas 2 (duas), mas com a inclusão de 25 (vinte e cinco) indicadores no ano posterior, como se viu na página 245;

---

[80] A discussão acerca das mudanças observadas apenas com relação à eficiência se prende ao fato de que as alterações mais importantes ocorridas nos critérios de eficácia e de efetividade social já foram anteriormente mostradas.

[81] Variáveis: perfil da população atendida; formas de mobilização/seleção de candidatos; adequação/pertinência de medidas de apoio a grupos vulneráveis; populações não atendidas, mas que deveriam, em face da realidade local.

- a dimensão produtividade e custos, que referenciava a avaliação em 2000 com 4 (quatro) variáveis (adequação dos custos aos parâmetros do CODEFAT, possibilidade/margem de redução/otimização de custos), passou a denominar-se otimização dos investimentos em 2001, tal como descrito na página 256. Esta nova dimensão, se, por um lado, diminuiu para apenas 3 (três) suas variáveis avaliativas, por outro, passou a ser composta por 15 (quinze) indicadores;

- já a gestão do PEQ, analisada em 2000 com 5 (cinco) variáveis (relação Stb com CET/CMT; PEQxPARC: complementação ou sobreposição na Unidade da Federação; relação com Stb/PARC com executoras - formas de mobilização e orientação; alocação municipal de recursos no PEQ conforme critérios do PLANFOR/FAT; alocação regional de recursos da PARC em face dos critérios do PLANFOR/FAT), passou a adotar 6 (seis) variáveis, com 28 (vinte e oito) indicadores avaliativos no ano de 2001, como pode ser visto na página 259.

Convém dizer que a definição dos indicadores a partir de 2001 representou a necessária inclusão de percentuais para todas as dimensões avaliadas, trazendo acúmulo de trabalho estatístico em detrimento do analítico, face ao volume de informações exigidas e em razão dos prazos estabelecidos.

Resta finalmente mostrar que sob a alegação de tornar a avaliação menos sujeita a influências subjetivas, a apresentação dos resultados finais da avaliação, no último ano, passou a se expressar numa planilha, com a ponderação de pontos definidos para cada dimensão avaliada dentro de cada critério avaliativo, conforme pode ser visto em seguida:

Quadro 10 - Eficiência do PEQ/PARC – ponderação das dimensões/critérios/indicadores

Dimensões	Peso da dimensão (A)	Nº de critérios	Nº de indicadores (B)	Peso do indicador (A/B)
1.Focalização da demanda	2	4	11	0,18
2.Focalização público-alvo	2	3	15	0,13
3.Programas de qualificação	2	2	13	0,15
4 Entidades executoras	1	2	25	0,04
5.Otimização investimento	1	4	15	0,06
6.Gestão do PEQ/PARQ	1	6	28	0,036
7.Gestão do PLANFOR*	0	7	17	
Sub-total	10			

Fonte: GUIA DO PLANFOR, 2001.

*Não considerado para avaliar eficiência do PEQ/PARC, mas sim a do PLANFOR.

Com base nesse quadro, os níveis de eficiência do PLANFOR se expressariam nos seguintes conceitos:

A = alcance de 80% de ponderação de cada critério/dimensão ou no total;

B = 66% a 79%;

C = 50% a 65%;

D = até 49%.

Já a avaliação da eficácia, seria feita considerando o seguinte:

Eficácia = peso 10 = 8 critérios/27 indicadores = 0,37 por indicador;

Níveis de eficácia = conceitos A, B, C e D, tal como já definidos para eficiência.

A avaliação da efetividade social levaria em conta o seguinte:

Efetividade social = peso 10 = 7 critérios/26 indicadores = 0,38 por indicador;

Níveis de efetividade social = conceitos A, B, C e D, tal como já definidos para eficiência.

É interessante relembrar que a avaliação da efetividade social representava praticamente uma retomada das variáveis e indicadores de eficiência. Isto porque ela seria o resultado: do **avanço conceitual,** esperado a partir do planejamento das ações com base nas demandas do mercado de trabalho, da inclusão de novos públicos tradicionalmente excluídos das oportunidades de educação profissional, especialmente (população-alvo das ações do PLANFOR), à adoção de metodologias e conteúdos inovadores no âmbito dos cursos oferecidos; **da articulação e fortalecimento da capacidade da Rede de Educação Profissional (REP); da descentralização e participação da sociedade civil, com a consolidação do tripartismo; da integração da qualificação com outros programas do FAT e com demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentado**, dimensões essas avaliadas como expressão da eficiência do Plano.

Dessa forma, a efetividade social não representava uma dimensão própria já que seu conteúdo não expressava um critério qualitativamente diferente da eficiência. Isso revela uma arquitetura avaliativa centrada na análise do desempenho técnico de dimensões relacionadas àquilo que passou a se constituir no objetivo visado pela Política (criação de uma nova institucionalidade no campo da educação profissional), o qual a afasta da responsabilidade que lhe cabe no contexto da Política de Emprego.

Tais foram o processo e o caminho percorrido pela avaliação do PLANFOR na direção de sua tecnificação.

CONCLUSÃO

Como se procurou mostrar nesta tese, a avaliação do PLANFOR sofreu, ao longo de sua implementação, um processo progressivo de tecnificação, priorizando aspectos mais relacionados à rentabilidade econômica dos programas e projetos executados e secundarizando uma perspectiva crítica que pudesse desvelar os princípios norteadores da concepção/implementação do Plano.

Esse processo de tecnificação pode ser evidenciado, sobretudo, pelas alterações no conteúdo dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade social que se constituíam em eixos norteadores da proposta avaliativa.

Em relação à eficiência, observou-se a seguinte mudança:

CRITÉRIO AVALIATIVO	CONTEÚDO NO INÍCIO DA AVALIAÇÃO	CONTEÚDO AO FINAL DA AVALIAÇÃO
EFICIÊNCIA	grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos entre outras variáveis (MTE, 1995)	cumprimento das metas relativas a treinandos, carga horária, abrangência espacial e setorial, público-alvo, conteúdos, investimentos, etc., nos prazos hábeis, a custos otimizados, de acordo com as diretrizes do FAT/PLANFOR (MTE, 2001)

Inicialmente, a proposta de avaliação priorizava indicadores de verificação do desempenho das Secretarias Estaduais de Trabalho no tocante à sua capacidade de planejar ações de qualificação tendo como referência as demandas do mercado de trabalho, o perfil das clientelas objetivadas pela Política e a capacidade de buscar respostas adequadas e de qualidade na rede de educação profissional existente. A avaliação da eficiência se completava com a análise da correspondência do executado com o planejado.

À medida que, ao longo do tempo, a prioridade, em termos de gestão, foi recaindo sobre o rebaixamento dos custos, e não apenas sobre a adequada utilização dos recursos, não bastava mais analisar a relação, ano a ano, entre o previsto e o executado: tornou-se importante também estabelecer indicadores e parâmetros relacionados à otimização dos investimentos, tendo, inclusive, sido criada uma dimensão avaliativa com tal denominação a qual era apenas uma variável na dimensão de produtividade e custos anteriormente utilizada. Verificou-se, assim, que as equipes de avaliação aceitaram sem questionamento as iniciativas destinadas a racionalizar o uso dos recursos, que redundaram, inclusive, no aumento significativo do número de treinandos em relação ao investimento. Com isso, aceitaram, consequentemente, a atual lógica de redução dos gastos sociais na sustentação de um equilíbrio orçamentário que prioriza o pagamento da dívida externa em detrimento do crescimento e do emprego.

Convém recolocar ainda que a eficiência do PLANFOR englobava 7 (sete) das 9 (nove) dimensões adotadas e que seu desenvolvimento implicou na ampliação considerável de indicadores avaliativos, limitando a possibilidade de análises mais críticas sobre as informações colhidas já que estas deveriam se expressar, sobretudo, quantitativamente ou na forma de percentuais. Isso indica claramente que a preocupação avaliativa se deteve no desempenho técnico dos gestores e na análise de indicadores de processo. Isso em detrimento de variáveis mais relacionadas aos resultados, efeitos ou possíveis impactos na vida dos beneficiários das ações ou ainda às alterações produzidas no fenômeno sobre o qual o PLANFOR pretendia influir positivamente, ou seja, o desemprego.

Uma modificação significativa ocorreu em relação ao conteúdo da eficácia do PLANFOR, o que pode ser a seguir visualizado:

CRITÉRIO AVALIATIVO	CONTEÚDO NO INÍCIO DA AVALIAÇÃO	CONTEÚDO AO FINAL DA AVALIAÇÃO
EFICÁCIA	resultado obtido com a qualificação, em termos de geração de trabalho e renda. Inclui o nível de absorção dos treinandos pelo mercado, sua elevação de ganhos e outros aspectos qualitativos associados à qualificação. Cada programa deve ter indicadores específicos de sua eficácia. (MTE, 1996)	benefícios na vida dos beneficiários traduzidos como aumento das chances de obtenção ou manutenção do trabalho, geração ou aumento da renda, elevação da produtividade e melhoria da qualidade dos serviços, integração ou reintegração social, rompimento do círculo vicioso da pobreza e exclusão – entre outros aspectos (MTE, 2001)

A alteração identificada no conteúdo analisado revelou uma posição dos avaliadores segundo a qual caberia ao Estado simplesmente possibilitar a transmissão de conteúdos e de competências àqueles setores considerados em desvantagem no mercado de trabalho em face de atributos relacionados a sexo, idade, raça, etc. Isso seria feito para que estes grupos pudessem competir, em condições de igualdade com outros melhor situados, pelas escassas vagas existentes no mundo do trabalho. O pressuposto da avaliação passou a ser o de que, no lugar do emprego, deveria se colocar a empregabilidade, ou seja, tornar o trabalhador empregável, adaptando-o ao reduzido espaço do emprego.

Mesmo reconhecendo-se que é função de qualquer política de qualificação favorecer à população a aquisição dos requisitos demandados pelo mercado, entende-se que esta intervenção apenas acirra a competição entre os trabalhadores se não estiver articulada a um compromisso de geração de emprego apoiado no crescimento sustentado.

Se não é assim, as necessidades da força-de-trabalho, que deveriam referenciar a Política, ficam secundarizadas em favor dos interesses dos empresários cujo horizonte, na atualidade, aponta para ter em reserva um força-de-trabalho cujo perfil demanda uma base escolar e de formação profissional mais larga e mais sólida.

Concomitantemente à mudança no conteúdo do critério de eficácia, deu-se uma alteração no conceito de empregabilidade o qual, embora tenha, ao longo do tempo, perdido força como fundamento da Política, continuou tendo validade até o final da sua operacionalização.

Contudo, esse conceito sofreu deslocamentos que romperam a idéia de emprego assalariado para incorporar uma noção ampliada de trabalho que coloca como desejável, até mesmo, ocupações reconhecidamente precárias, exercidas com pouca ou nenhuma proteção ao trabalhador.

O critério de efetividade social, porém, foi o que sofreu a alteração mais profunda como se pode ver:

CRITÉRIO AVALIATIVO	CONTEÚDO NO INICIO DA AVALIAÇÃO	CONTEÚDO AO FINAL DA AVALIAÇÃO
EFETIVIDADE SOCIAL	impactos do PLANFOR (pensados através das mesmas variáveis da eficácia) mas do ponto de vista mais amplo das populações, comunidades ou setores focalizados (MTE, 1995)	processo e impactos do PLANFOR como política pública, voltada para a construção democrática e do desenvolvimento sustentado, ou seja, efeitos mais amplos e duradouras que os benefícios individuais obtidos pelos treinandos (MTE, 2001)

A concepção inicial da efetividade social estava intimamente relacionada à primeira noção de eficácia por meio da qual a avaliação pretendia medir, principalmente, as mudanças ocorridas na situação do emprego/ocupação, de renda e no desempenho profissional dos beneficiários da Política. Estando relacionada à eficácia definida nesses termos, a efetividade social pretendia verificar o comportamento dessas variáveis em contextos mais amplos, relacionados a grupos de população, comunidades ou setores econômicos.

Ao perder esta referência, a efetividade social passou a significar a construção de uma nova institucionalidade no campo da educação profissional, o que passou a ser o resultado final esperado da Política, expressando-se nas seguintes variáveis:

– inovação e avanço conceitual e metodológico na qualificação;

– articulação/fortalecimento de novos atores no campo da educação profissional;

– fortalecimento/avanço do tri/multipartidarismo;

– integração entre qualificação e outros programas financiados pelo FAT;

– integração da P.P.T.R com políticas/programas voltados ao desenvolvimento sustentado.

O conjunto de variáveis adotado na avaliação nesse momento revelou um novo posicionamento segundo o qual não era mais necessário investigar os resultados concretos relacionados ao emprego e renda, mas apenas a engenharia institucional criada para operacionalizar a Política.

Reconhece-se que isso serviu, de certa forma, para estimular os gestores locais a criarem condições de infra-estrutura e de pessoal para dar conta das atividades a serem realizadas, dando à questão do trabalho e, especificamente, à qualificação profissional, um outro status no âmbito das Políticas Públicas[82]. Contudo, considera-se que esperar como resultado último da Política simplesmente os benefícios que se traduzem por uma maior estruturação e organização da instância estatal para executar as ações previstas significa transformar o meio em fim e, essencialmente, despolitizar o debate. Isto porque a ênfase avaliativa acaba por recair na análise do desempenho técnico e não sobre o direcionamento político dado à intervenção estatal ou mesmo sobre os resultados produzidos na vida da população envolvida pelas ações de qualificação.

[82] O Maranhão é emblemático nesse aspecto. Anteriormente ao PLANFOR, as ações de qualificação profissional, realizadas pelo SINE, eram limitadas, em razão da restrição dos recursos e a não priorização dada a essa questão pelo governo estadual. Fora essas, outras atividades de qualificação desenvolvidas no âmbito de projetos comunitários, tinham um caráter marcadamente assistencial. Não existia um setor, na estrutura governamental, com a função de desenvolver a qualificação profissional ou qualquer ação no campo do trabalho. Após o PLANFOR, e induzido por ele, foi criada uma estrutura organizacional, de pessoal e física tendo em vista especificamente o desenvolvimento da Política de Trabalho.

Fatores de ordem geral, relacionados à função que a avaliação de Políticas Públicas vai assumir no contexto das medidas de reforma do Estado brasileiro, explicam, em parte, essa tendência à tecnificação apresentada pela avaliação do PLANFOR.

Nesse contexto, enfraquece-se o inegável potencial de controle democrático das decisões governamentais e de transparência das ações estatais possibilitado pela avaliação. Isso porque sua operacionalização de insere num quadro em que processos de privatização dos serviços avaliativos, que levam instituições e profissionais a concorrerem por parcelas do fundo público, condicionam fortemente a prática do avaliador, quando não a transforma em simples mediação tecnificadora da realidade, por meio da pura medição dos fenômenos sociais.

Por outro lado, nesse contexto, também, os resultados obtidos e mensuráveis no âmbito das avaliações são analisados na sua possível correspondência a padrões de eficiência, eficácia e efetividade social que tomam o mercado como seu principal eixo balizador. Este é visto como a instância de controle que, por se basear apenas na concorrência, favorece a obtenção dos melhores resultados, ou seja, com os menores custos, não lançando mão, para tanto, de estratégias de poder. Em razão disso, as avaliações aí inseridas acabam por se caracterizar pelo tecnicismo e economicismo para não "cair" na esfera das "más" influências dos critérios políticos que, na visão dos defensores da reforma do Estado, não levam em conta aqueles de rentabilidade econômica, considerados os mais "acertados" em face da crise fiscal do Estado.

Embora expliquem em parte o direcionamento tecnicista da avaliação do PLANFOR, esses fatores, por serem muitos amplos, não conseguem evidenciar os determinantes mais específicos que condicionaram o caminho percorrido por esta avaliação. Para isso, precisou-se entender também aspectos e dimensões que dizem respeito à própria Política e ao conjunto de interesses construídos em torno dessa intervenção estatal, bem como à dinâmica de atuação dos sujeitos sociais por ela envolvidos/afetados.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que as ações destinadas à proteção da força-de-trabalho assumiram, na atualidade, um novo significado. Este as afasta de um perfil de Política de Emprego e as aproxima de intervenções de cunho assistencial, desde que seus possíveis benefícios são anulados por uma política econômica desestimuladora do investimento produtivo que compromete a produção e o emprego.

O caráter meramente assistencial das atuais políticas de mercado de trabalho se revela, sobretudo, no fato de que elas buscam tão somente "compensar" determinados setores e grupos populacionais dos efeitos perversos produzidos por aquela política econômica e pelo atual processo de reestruturação produtiva. Nesse quadro, retrocede-se dos direitos para as carências, mas a "resolução" destas, passa a ser problema de administração, ou melhor dizendo, de boa administração. Uma avaliação que não desvenda esse mecanismo acaba por "tecnologizar a política" que aparece sob as formas de sua "administrabilização". (OLIVEIRA, 1998, p. 17)

Apesar do caráter ilusoriamente compensatório das Políticas de Mercado de Trabalho vigentes, construiu-se, no Brasil, um certo "consenso" no meio empresarial e sindical acerca na necessidade de elevação do nível educacional e de capacitação da força-de-trabalho como uma alternativa importante no combate do desemprego.

Ainda que a defesa de uma ação nesse campo tenha tido motivações e fundamentos diferentes para cada sujeito social afetado, centrou-se num ponto comum – o interesse na implementação de uma política nessa direção.

Nessa conjuntura, o Ministério do Trabalho brasileiro assumiu a tarefa de mobilizar e articular tais sujeitos sociais, além de educadores, acadêmicos, técnicos da área governamental e de instituições de formação profissional no sentido de discutir conteúdos relacionados à capacitação dos trabalhadores, à gestão dos programas e das instituições existentes no contexto do arcabouço jurídico-institucional em vigor, dentre outros temas.

Esse processo encontrou terreno fértil e foi potencializado no âmbito do CODEFAT. Neste, representantes de trabalhadores, de empresários e do governo passaram a formar uma espécie de "rede" de interesses em torno da Política, favorecida por dois fatores principais. O primeiro, diz respeito à posição desse Conselho enquanto instância decisória fundamental no campo das políticas de trabalho, o que "obrigava" os sujeito sociais a agirem como equipe "unida" em torno da idéia de manutenção da Política. O segundo, refere-se ao fato dos participantes do Conselho terem se transformado em "agentes implementadores" das ações, recebendo para tanto vultosos recursos do FAT.

Nesse contexto, ainda que o CODEFAT tenha se constituído uma arena onde se expressavam interesses divergentes e onde ocorriam embates entre opiniões opostas, nela predominou o "consenso" e a acomodação de posições em favor da Política. Mesmo que o Ministério do Trabalho tenha tido a primazia da iniciativa no que diz respeito à definição da filosofia e do desenho da Política, e especificamente do PLANFOR, a proposta favoreceu a adesão. Isso por estar legitimada por um processo anterior de debate com diferentes sujeitos sociais envolvidos nas questões do trabalho e da qualificação e por distribuir benefícios àqueles segmentos com inserção direta no CODEFAT.

Se, inicialmente, esses segmentos tinham reservas, divergências ou mesmo uma atitude de oposição ao PLANFOR, foram paulatinamente se transformando em sujeitos interessados e até defensores da Política, em função de seus próprios interesses. No caso dos empresários, a participação no PLANFOR passou a significar a viabilização de fontes alternativas de receitas para as suas entidades de qualificação profissional. No caso dos trabalhadores, especialmente das Centrais Sindicais, o acesso aos recursos do PLANFOR representava a possibilidade de concretização de suas propostas de qualificação cuja execução era necessária como estratégia de legitimação junto aos seus associados. Até mesmo para instâncias

governamentais, que competiam com o setor privado para ter acesso a esses recursos, sua inclusão como executora do FAT representava a possibilidade de realização de ações programáticas que seriam inviabilizadas sem esse acesso.

Nesse contexto, ficou arrefecida a ênfase avaliativa e crítica acerca do PLANFOR, já que passou a não haver "interesse" em priorizar uma atividade que poderia desvendar as variáveis que, na conjuntura atual, explicam o sentido, o ritmo e a direção tomada pelas políticas voltadas às questões do trabalho.

Com isso, a avaliação foi se transformando em uma tarefa burocrática, expressa na coleta de dados essencialmente numéricos e na elaboração de relatórios puramente estatísticos, baseados em planilhas, destituídos de análises mais aprofundadas acerca do significado sócio-político do PLANFOR.

É interessante destacar o envolvimento de avaliadores predominantemente de origem acadêmica, os quais foram tradicionalmente críticos da intervenção estatal. Estes também, de uma posição inicial de forte questionamento à Política e à própria avaliação, foram se transfigurando em defensores do próprio PLANFOR e da proposta avaliativa a qual foi assumindo, com isso, cada vez menos o ponto de vista externo para se caracterizar, sobretudo, como atividade de cunho gerencial-burocrático.

Em síntese, houve uma domesticação[83] dos diferentes sujeitos sociais envolvidos pela Política, o que foi decisivo para a continuidade do processo de implementação do PLANFOR, nos moldes em que ocorreu.

---

[83] Domesticação é uma categoria utilizada por GIOVANNI e SOUZA (1995) para se referir a um processo de "aculturação" de uma Política/Programa/Projeto a um ambiente institucional de forma a que suas atividades se tornem mais compatíveis com o clima predominante na instituição. Aqui está usado para se referir a um processo que, ao buscar a adesão dos sujeitos sociais envolvidos pela Política, modificou o posicionamento desses mesmos sujeitos visando a manutenção do PLANFOR nos moldes traçados inicialmente. Aqui não foi o Plano que foi domesticado e sim, os próprios sujeitos sociais.

Essa domesticação serviu à tecnificação do processo de avaliação que significa, em última instância, a sua despolitização. Nesse sentido, a avaliação, de certa forma, serviu para destematizar[84] a questão do trabalho pois as ações que analisou, ao serem abordadas sobretudo pelo seu caráter técnico-burocrático, acabaram sendo vistas como neutras e válidas universalmente, ou seja, esvaziadas do seu conteúdo político.

[84] Destematização é uma categoria utilizada por Hirisdh (1977) para se referir a uma tendência do Estado no sentido de imprimir caráter técnico a certas políticas que implementa, produzindo aparência de neutralidade.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: **Cadernos ENAP,** Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.10, 1997. p. 7- 54.

_____, COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma de Estado no contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999, 186p.

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação**; análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil. Campinas, São Paulo, 2003 Tese (Doutorado em política Científica e Tecnológica), Universidade Estadual de Campinas.

ALVES, Edgard Luiz Gutierrez, VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. Qualificação Profissional: uma proposta de política pública. In: **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: perspectivas de políticas públicas**. ALVES, Edgard Gutierrez (Org.). Petrópolis: Vozes; Brasília: IPEA, 1997. p. 63-91.

ANDREWS, Christina W., KOUZMIN, Alexander. O Discurso da nova administração pública. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 45 ,1998. p.97-129.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. 312p.

BAERT, Patrick. **Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: v.12, n.35, fev. 1997.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. O perfil de Qualificação dos Trabalhadores. In. **Relatório de avaliação de parcerias selecionadas**. São Paulo: UNIEMP.1999.

_____, DEDECCA, Cláudio Salvadori. Notas sobre o mercado de trabalho no Brasil durante e industrialização restringida. In: **Cadernos do CESIT**: IE/UNICAMP, n.12, mar. 1992. 33 p.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **A Contra-reforma do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 2002 Tese (Doutorado em Serviço Social), UFRJ 319 p.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003. 258 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Educação Profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentável. 1995. 24p.
_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Planos Plurianuais de Qualificação 1996-1998. Acompanhamento e avaliação 1996** – Temos de referência. Brasília, mai. 1996. 15p.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2000**. 2000. 91p.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2001**. 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 25 ,1992. p.225-250.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

_____. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: **Revista ANPEC**. Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia, n.1, ago 1997. p.27-72.

_____. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 45 ,1998a. p. 49- 95.

BUCHANANN, J. M., McCORMICK, R. E., TOLLISON, R. D. **El analisis económico de lo político** – lecturas sobre la teoría de la eleccíon pública. Madri: Instituto de Estúdios Econômicos. 1984.

CARDOSO JR., José Celso. Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e Limites do seu Sistema Público de Emprego. **Texto para Discussão. n. 751**. IPEA.Brasília, ago/2000.

CARVALHO, Ruy de Quadros. Capacitação tecnológica, revalorização do trabalho e educação. In: Ferretti, Celso João et al. 4.ed. **Tecnologias, Trabalho, Educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994 p. 21-35.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O "Brasil Real" em Questão:** um resgate do olhar crítico de cientistas sociais. Fortaleza, Ceará, 1999 Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Ceará.

CARVALHO, Olgamir Francisco de. O avanço da ciência e da tecnologia e a educação profissional. In: Leite, Elenice Monteiro, SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (orgs.). **Centros Públicos de Formação Profissional** – teorias, propostas, debates e práticas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 493p.

_____. **Educação e formação profissional** – trabalho e tempo livre. Brasília: Plano Editora, 2003.

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

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e Políticas Sociais. **Cadernos de Pesquisa** nº 14. UNICAMP/NEPP, 1989.

Central Única dos Trabalhadores (CUT). **Informacut**. São Paulo, SP, n.257, set. 1995a, 38 p.

_____. **Informacut**. São Paulo, SP, n.259, dez. 1995b, 38 p.

_____. Relatório do Seminário Nacional sobre Formação Profissional. In: **A formação profissional e os desafios da CUT**. São Paulo, SP, 1996a, p. 6-19.

_____.**Transformações do mundo do trabalho e perspectivas de emprego** – formação básica multiplicadora. Florianópolis, SC, Escola Sul, 1996b, 36 p.

_____. **A intervenção da CUT nas Políticas Públicas de Geração de Trabalho, Emprego, Renda e Educação dos Trabalhadores:** avaliação, resultados e ampliação de perspectivas. São Paulo: CUT/UNITRABALHO, 2003. 223 p.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Sistema CNI**: um novo perfil. Rio de Janeiro: CNI, 1994.

_____. Modernização das Relações de Trabalho: princípios e objetivos. Rio de Janeiro: CNI, 1995.

_____. Competitividade Industrial: uma visão estratégica para o Brasil. Rio de Janeiro: CNI, 1998.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993. 312 p.

COHN, Gabriel (org). **Max Weber**. 4. ed. (Coleção Sociologia). São Paulo: Ática, 1989. p. 128-141. (Os três tipos puros de dominação legítima)

Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). **A política educativa da CGT**. São Paulo, [1997?], 30 p.

_____. **A formação sindical na CGT**. São Paulo, [199?a], 5 p. (mimeo).

_____. **Sistema Nacional de Formação da CGT**. São Paulo, [199?b], 3p. (mimeo)

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 45, 1998. p.5-27.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF: FLACSO, 2000. 270 p.

CUNHA, Maria Isabel da. FERNANDES, Cleoni Maria. FORSTER, Mai Margarete. Avaliação externa e os cursos de graduação. In: **Avaliação**. Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v. 8, n.1, mar. 2003. p. 11-26.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90. In. **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**/Marco Antonio de Oliveira (Org.). Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998. p.269-294.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior. In: DIAS SOBRINHO, José, RISTOFF, Dilvo I. (orgs). **Avaliação e Compromisso Público: a Educação Superior em Debate**. Florianópolis: Insular, 2003 a. p.35-52.

_____. Avaliação da Educação Superior – regulação e emancipação. In: **Avaliação**, Campinas: Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v.8, n.2, jun. 2003 b. p. 31-47

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, v. 38, n.3, 1995. p.385-415.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 45 ,1998. p.29- 47.

_____. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. In: **PERSPECTIVA**, Fundação SEADE, v.15, n.4, out-dez 2001. p.13-22.

FIGUEIREDO, Marcus Faria, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas**: um quadro de referências teóricas. In: Revista do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP). V.15. 1986

FIORI, José Luís Poder e credibilidade: o paradoxo político da reforma liberal. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 25 ,1992. p.185-196.

_____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. In: **Novos Estudos CEBRAP**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. n. 43, nov/1995. p.153-172.

_____. Globalização e questão do trabalho no Brasil. In: **O Social em Questão.** Rio: PUC, v.2, n.2, 1997. p.7-16.

_____. Por que governabilidade? Qual governabilidade? In: FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Rio, Petrópolis: Vozes, 1998. p. 33-44.

FLEURY, Maria Teresa Leme. A cultura da qualidade ou a qualidade da mudança. In: Ferretti, Celso João et al. 4.ed. **Tecnologias, Trabalho, Educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994 p. 21-35.

FLEURY, Sônia. Reforma Administrativa: uma visão crítica. In: **Revista de Administração Pública**, Rio: Fundação Getúlio Vargas, n. 31 v. 4, jul/ago 1997a p. 299- 309.

_____. Reforma Administrativa: discutindo os instrumentos In: **Revista de Administração Pública**, Rio: Fundação Getúlio Vargas, n. 31 v. 5, set/out 1997b p. 195-204.

Força Sindical (FS). **Um projeto para o Brasil**: proposta da Força Sindical. 2. ed. São Paulo: Geração Editorial, 1993, 654 p.

_____. **Secretaria Nacional de Formação**. São Paulo, [1996?], 6p. (mimeo).

_____. **Perspectivas e alternativas para uma nova ação sindical em uma nova ordem política, econômica e social**. São Paulo, nov. 1998, 4p.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** nº 21, jun/2000.

GENTILI, Pablo. Educar para o Desemprego: a desintegração da promessa integradora. In. **Educação e Crise do Trabalho:** perspectivas de final de século/Gaudêncio Frigotto (Org.). Petrópolis: Vozes, 1998. p. 76-99.

_____. O conceito de empregabilidade. In: **Anais do Seminário Nacional de Avaliação do PLANFOR** – uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

GIOVANNI, Geraldo di, SOUZA, Aparecida Neri de. Criança na escola? Programa de Formação Integral da Criança. **Educação e Sociedade**, nº 67, ago/1999.

GUILHON, Maria Virginia M. **A origem e desenvolvimento do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão:** interesses, atores e processos de intermediação de interesses (1938-1982) São Luís, Maranhão, 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Maranhão.

_____, et al. A política de Educação Profissional no Maranhão: resultado de uma avaliação. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

_____, PEREIRA, Maria Eunice F.D. Algumas considerações sobre a noção de eficiência nas Políticas Públicas. In: **Revista de Políticas Públicas**. São Luís: UFMA. v. 6, n. 02, 2002. p.103-126.

HIRATA, Helena. Da polarização das qualificações ao modelo da competência. In: Ferretti, Celso João et al. 4.ed. **Tecnologias, Trabalho, Educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994 p. 128-142.

IAMAMOTO, Marilda Villela, CARVALHO, Raul de. 6. ed. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, Lima,Peru: CELATS, 1988. 383p.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos. A Formação Sindical no Reino da Qualificação: breves considerações sobre a política de formação da CUT. In: **Políticas Públicas e Sociedade**. Fortaleza: UECE, n. 1, jan./jun. 200.

KUENZER, Acácia Zeneida. A concepção de Ensino Médio e Profissional no Brasil: a história da construção de uma proposta dual. In: KUENZER, Acácia Zeneida (org.)2. ed. **Ensino Médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2001. 246p.

LAURELL, Asa Cristina. Para um novo Estado de Bem-Estar na América Latina. In: **Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 45 ,1998. p.187-204.

LEITE, Márcia de Paula. Modernização tecnológica e relações de trabalho. In: Ferretti, Celso João et al. 4.ed. **Tecnologias, Trabalho, Educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994 p.36-53

_____. Qualificação, Desemprego e Empregabilidade. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**. Fundação SEADE. v. 11, n. 1, jan/mar. 1997. p.64-69.

_____. **Trabalho e sociedade em transformação**: mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 222p.

LIMA, Valéria Almada. Estado e Reestruturação Capitalista. In: **Série Políticas Públicas em Debate**. São Luís: UFMA. v. 1, n. 02, dez/2001. p.7-20.

_____. **Qualificação e Emprego no Brasil**: uma avaliação dos resultados do PLANFOR. São Luís, Maranhão, 2004 Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Federal do Maranhão.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: Ferretti, Celso João et al. 4.ed. **Tecnologias, Trabalho, Educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1994 p.169-188.

MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. Campinas: **Educação & Sociedade**. CEDES. n. 64, set. 1998. p.13-49.

_____. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MATTOS, Fernando Augusto. Capitalismo organizado e capitalismo desorganizado: o desafio da criação de emprego. In: **Cadernos do CESIT**: IE/UNICAMP, n.27, fev. 1998. 26 p.

_____. **Transformações nos mercados de trabalho dos países capitalistas desenvolvidos a partir da retomada da hegemonia americana**. Campinas, SP, 2001, Tese (Doutorado em Economia) Instituto de Economia, UNICAMP, 305 p.

MATTOS, Marcelo Badaró. Os Sindicatos e o Desemprego no Brasil. In: **Serviço Social & Movimento Social**. São Luís: EDUFMA, v. 1, n. 1, jul/dez. 1999. p. 27-44.

MEHRDEFF, Nassim. **Do "operário padrão" ao cidadão produtivo**: o desafio de educar para a empregabilidade. MTb/SEFOR, 1996. (Mimeo).

MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Licia, COELHO, Magda Prates. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio: Civilização Brasileira, 1995.

_____. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. Globalização e Reestruturação Produtiva: duas determinantes para a estratégia neoliberal de Estado e mercado. In: **Praia Vermelha** – estudos de Política Social. UFRJ, v.1 n.2. 1º semestre 1999, p.101-125.

MORETTO, Amilton. Políticas de Emprego no Brasil: algumas considerações sobre a experiência dos anos 90 In: **Emprego e desenvolvimento tecnológico**. DIEESE (Org.). São Paulo: DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.

_____. **Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, SP, 2001, Dissertação (Mestrado) UNICAMP/IE.

OFFE, Clauss. **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. Comentários sobre a crise atual do Estado. In: **Cadernos FUNDAP, Texto para discussão 19.** Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1989. p. 3- 11.

OLIVEIRA, Francisco de. Globalização e anti-valor: uma anti-produção ao anti-valor. In: FREITAS, Cezarele. **A reinvenção do futuro**: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: Cortez, 1996. p. 77-113.

_____. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. In: **Novos Estudos CEBRAP**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. n. 50, mar/1998. p.13-22.

_____. O surgimento do anti-valor: capital, força-de-trabalho e fundo público. In: **Novos Estudos CEBRAP**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. n. 22, out/1988. p.9-28.

_____. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: GENTILI, Pablo, SADER, Emir (orgs). **Pós-neoliberalismo II** – Que Estado para que democracia? Petrópolis, Rio: Vozes, 1999.

_____. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, Maria Inês Sousa, PEREIRA, Potyara Amazoneida (orgs). **Política Social e Conjuntura**. São Paulo: Cortez; Rio: UERJ, 2001.

PEREIRA, Maria Eunice F. D., SOUSA, Salviana de Maria S. **A apropriação da noção de competência nas Políticas de Educação Profissional Desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990**. São Luís: Maranhão, 2004. 23p. (mimeo).

PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 12, jun/dez. 1995. p. 63- 89.

POCHMANN, Marcio. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e do Brasil. In. **Economia & Trabalho:** textos básicos/ OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998a. p.219-232.

_____. As Políticas de geração de Emprego: experiências internacionais recentes. In: **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasi**l. OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998b. p. 109-124.

POGGI, G. Sociologia dello stato. In: POGGI, G. **L'analisi della política**. Bologna: Il Mulino. 1989.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio: Graal, 1980.

PRESTES, Emília Maria da Trindade. Avaliação do PLANFOR: reflexões sobre fundamentos e metodologia. In: **Anais do Seminário Nacional de Avaliação do PLANFOR** – uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

PRONI, Marcelo Weishaupt. História do capitalismo: uma visão panorâmica. In: **Cadernos do CESIT**: IE/UNICAMP, n. 25, out, 1997. 30 p.

_____, GIMENEZ, Denis Maracci, MORETTO, Hamilton José. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: HENRIQUE, Wilnês (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: O Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003. 359 p.

REGONINI, Glória. Le politiche social in Itália: metodi di analisi. **RISP**, ano IV, dez/1985.

RODRIGUES, José. **O Moderno Príncipe industrial**: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. Campinas: Autores Associados, 1998. 153p.

SALM, Cláudio. **Escola e Trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 1979. 112 p.

_____. Adequação dos planos de educação profissional às necessidades regionais. In: **Anais do Seminário Nacional de Avaliação do PLANFOR** – uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

SAUL, Ana Maria. Metodologia de avaliação do PLANFOR: situação atual e perspectivas. In: **Anais do Seminário Nacional de Avaliação do PLANFOR** – uma política pública de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio: Editora Campus, 1979. 138 p.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio, RAMALHO, José Ricardo (Orgs.). **Além da fábrica**: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. 118 p.

SOUZA, Donaldo Bello de, SANTANA, Marco Aurélio, DELUIZ, Neise. **Trabalho e Educação:** centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil. Rio: Quartel, 1999. 196 p.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio: Paz e Terra, 1993. 193 p.

TEIXEIRA, Aloísio. **O ajuste impossível** – um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Rio: Editora UFRJ, 1994. 181 p.

THEODORO, Mário. Participação Social em Políticas Públicas: os Conselhos Federais de Política Social – o caso CODEFAT. **Texto para discussão, nº 931**. IPEA. Brasília, dez/2002.

TUCKER, L. F. B. **Marxismo e Individualismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

UNITRABALHO. Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional. Análise dos Planos de Qualificação Profissional (PEQ). Cap. 1, Metodologia. Mimeo. 1997.