

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: centralização e
descentralização no processo de gestão das políticas governamentais.**

**São Luís
2004**

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:
centralização e descentralização no processo de gestão das políticas
governamentais.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência para obtenção do título de doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva

Co- Orientadora: profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek

**São Luís
2004**

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:
centralização e descentralização no processo de gestão das políticas
governamentais.**

Aprovado em / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva
Orientadora

Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek

Profa. Dr. Geraldo Di Giovanni

Profa. Dra. Maria Alice Melo

Profa. Dra. Marina Maciel Abreu

Dedico:

À minha família pelo amor solidário e pela paciência das muitas esperas.

Ao meu pai que me ensinou, antes da sua partida prematura, que há brilho na essência de um diamante bruto.

A todos os que vivem a ânsia de voar mais alto.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho acadêmico é sempre uma produção de conjunto. Este não é exceção. É fruto do esforço coletivo daqueles que, direta ou indiretamente, dividiram comigo seu conhecimento, bom senso e amizade. Nomino algumas dessas pessoas através das quais agradeço a todos as outras.

Inicialmente, a minha gratidão é dirigida às companheiras do Departamento de Serviço Social que, mesmo numa situação institucional de redução do quadro de pessoal das Universidades Públicas, se dispuseram a concentrar atividades, respondendo prontamente à política de pós-graduação estabelecida internamente.

Dedico um agradecimento especial ao quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA que me permitiu partilhar seu conhecimento sistematizado e dialogar com diferentes teorias sociais. Quero lembrar, especialmente, as professoras e professores: Maria Ozanira da Silva e Silva, Josefa Batista Lopes, Franci Gomes Cardoso, Marina Maciel Abreu, Maria Lúcia Werneck Viana, Flávia Piovesan, Francisco de Oliveira, Flávio Bezerra de Farias, Geraldo de Giovanni, Antonio Augusto Moura da Silva. e Fernando Luiz Abrucio. Este último na PUC-SP.

Do conjunto de docentes mencionado sou grata, especialmente, à minha orientadora, prof^a. Maria Ozanira da Silva e Silva, pela amizade, pela atenção e pela disponibilidade permanentes nas avaliações dos textos produzidos.

Agradeço, ainda, a Nelson, Ana Raquel e Sara Sousa, Maria Alice Melo e Alberto Arcangeli pelas leituras, debates e apoios, em diferentes momentos.

Com certeza os momentos privilegiados de debate não teriam os mesmos saldos positivos se não fosse a capacidade de trabalho da coordenadora do Curso, profa. Maria Ozanira da Silva e das companheiras e companheiros discentes das turmas de Mestrado e Doutorado, do ano de 2001, além da disponibilidade das funcionárias Izabel e Babi. Agradeço a todos pela convivência.

A equipe de Avaliação Externa dos PEQs-Ma me propiciou uma experiência inédita de trabalho compartilhado durante seis anos. A reconstrução do objeto empírico, que se constitui o núcleo dessa tese, devo a esse esforço, do qual participaram, direta ou indiretamente, professores, alunos, treinandos e egressos dos cursos, sindicalistas, funcionários do governo estadual, representantes dos conselhos do trabalho, das entidades executoras e de instituições dos grupos de diálogo. A todo esse conjunto agradeço através do grupo de docentes que participou desde o início dos trabalhos, formado por Alberto Arcangeli, Maria Eunice Damasceno Pereira, Maria Virgínia Moreira Guilhon e Valéria Almada Lima.

Quero lembrar com carinho e agradecer os momentos de convívio produtivo com Lourdes Leitão Rocha e Valéria Almada Lima, em São Paulo. Foram quatro meses de experiências edificantes durante o Doutorado Sanduíche, no ano de 2003.

A vida em São Paulo se tornou mais amena em razão do apoio incondicional de Newton e Nelcimar Reis Sousa, meus cunhados e amigos, além

de Bia e Laércio que me acolheram calorosamente durante todo o período do curso. A todos, muito obrigada.

Na PUC-SP fui recebida com uma atenção especial pela profa. Maria Carmelita Yazbek que, não só se dispôs a ler e analisar os originais desta tese, como colocou à minha disposição seu acervo bibliográfico particular e me guiou pelos meandros da Pós-Graduação daquela instituição. Por toda essa generosidade, muito obrigada.

Devo um agradecimento às entidades UFMA, PUC-SP, FAPEMA e CAPES, instituições que garantiram as condições para que eu conseguisse levar a termo esse trabalho.

O esforço de sistematização dessa tese esteve assentado em um solo estável construído pela minha família, generosa e estimulante. A ela quero agradecer através de Nelson, meu amor e companheiro de todas as horas, capaz de gestos inesperados de solidariedade e renúncia; de minha mãe, Loimar, sempre encorajadora e disponível; de Stenio, Ana e Sara, muito mais que filhos, meus grandes amigos, admirados e admiradores; e de minhas irmãs e irmão Marluze, Amparo, Luzinéa e Itaan que representam afeto, carinho e espelham, pela alegria, a memória de meu pai.

E o maior de todos os agradecimentos a Deus, a Grande Síntese, sem Quem nada.

“Todo ponto de vista é a vista de um ponto.
Para entender como alguém lê, é necessário
saber como são seus olhos e qual a sua
visão de mundo. Isso faz da leitura sempre
uma releitura”.

Leonardo Boff

RESUMO

Estudo da intervenção governamental desenvolvida no campo da educação profissional, com destaque para a década de 1990, quando se efetiva uma reforma nesse campo e dela emergem duas políticas, uma sob a responsabilidade do Ministério de Educação e outra do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Objetiva-se identificar as formas de organização e de gestão operacionalizadas nesse campo e analisar a política do M T E. Para tanto, desenha-se em largos traços o perfil da experiência brasileira de gestão do espaço público e das formas de linguagem utilizadas na relação do Estado com a sociedade. Considera-se que a arquitetura histórica do país, nesse campo, apresenta como principais características a dualidade e a centralização política, mesmo quando há parcial descentralização em nível administrativo. São características que se mantêm ativas, mesmo depois de dois quadriênios de operacionalização do Plano Nacional de Formação do Trabalhador. Esse Plano, selecionado para a análise, com base em seu princípio operacional, a descentralização participativa, pretendia ser um instrumento de reversão das assimetrias socialmente consolidadas no país, ao mesmo tempo em que se colocava como um instrumento para adequar o país aos novos desafios postos pela reestruturação capitalista em curso. Considera-se que a reforma da educação profissional foi condicionada pelo movimento de crise e reformulação do papel do Estado, o que justifica o escopo da política de se constituir como uma nova institucionalidade no campo da educação profissional. Toma-se como suporte analítico três conceitos articulados: o de educação profissional, decorrência de medidas cujo escopo é desenvolver um conjunto de competências

indispensáveis ao desempenho social e laboral dos indivíduos; o de descentralização participativa, considerada como uma das condições para a governabilidade democrática; e o de democracia, entendida como o princípio fundante da descentralização participativa.

Palavras-Chave: educação profissional, educação, trabalho, descentralização, participação, democracia e gestão.

RESUMÉ

Étude sur l'intervention gouvernementale développée dans le domaine de l'éducation professionnelle, avec focalisation sur la décennie de 1990, lorsqu'on fait une réforme dans ce domaine. Deux politiques, l'une sous la responsabilité du Ministère de l'Éducation (MEC) et l'autre du Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) en émergent. On a pour objet l'identification des formes d'organisation et de gestion mises en oeuvre dans ce domaine et l'analyse de la politique du MTE. Pour autant, on ébauche aux larges traits le profil de l'expérience brésilienne de gestion de l'espace publique et des formes de langage utilisées dans la relation de l'État avec la société. On considère que l'architecture historique du pays, dans ce domaine, présente comme caractéristiques principales la dualité et la centralisation politique, même lorsqu'il y a une décentralisation partielle à l'échelle administrative. Ce sont des caractéristiques qui se maintiennent actives, même après deux périodes quadriennales de mise en oeuvre du Plan National de Formation du Travailleur.

Ce Plan, sélectionné pour l'analyse, axé sur son principe opérationnel, avait pour but d'être un instrument de réversion des asymétries socialement consolidées au pays, en même temps où il se présentait comme un instrument pour préparer le pays aux nouveaux défis posés par la restructuration capitaliste en cours. On considère que la réforme de l'éducation professionnelle a été conditionnée par le mouvement de crise et reformulation du rôle de l'État, ce qui justifie l'objectif que cette politique avait de se présenter comme une nouvelle institutionnalité dans le domaine de l'éducation professionnelle. On prend comme soutien analytique trois concepts articulés: celui d'éducation professionnelle, découlant de mesures dont le but était celui de développer un ensemble de compétences indispensables à

l'accomplissement du rôle social et laboral des individus; Celui de décentralisation participative, considérée comme l'une des conditions pour un gouvernement démocratique; et celui de démocratie, comprise comme le principe fondateur de la décentralisation participative.

Mot-clés: éducation professionnelle, éducation, travail, décentralisation, participation, démocratie et gestion.

LISTA DE SIGLAS.

ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ADAMA - Associação de Deficientes Auditivos do Maranhão
AI – Atos Institucionais
ALN- Aliança Nacional Libertadora
ANCA- Associação Nacional de Cooperação Agrícola –
BM – Banco Mundi
CF- Constituição Federal;
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMT – Conselho Municipal do Trabalho;
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
CONEDS – Congressos Nacionais de Educação
CONSET – Conselho Estadual do Trabalho;
CONSPLAN -Consultoria e Planejamento Ltda.
CONSET -Conselho Estadual do Trabalho;
CPEPs –Centros Públicos de educação Profissional
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DASP- Departamento de Administração do Serviço Público
DRTs – Delegacias Regionais do Trabalho
EP – Educação Profissional;
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FLACSO- Faculdade Latino – Americana de Ciências Sociais;
FSADU -Fundação Sôsaândrade
GDS – Gerência de Desenvolvimento Social
GEPLAN – Gerência de Desenvolvimento e Planejamento Econômico do Maranhão
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH –Índice de Desenvolvimento Humano
IDRH -Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos
IDT – Instituto de Desenvolvimento do Trabalho;
IDT -Instituto de Desenvolvimento Tecnológico
IPEA - Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
M T E– Ministério do Trabalho e Emprego
MEC- Ministério da Educação
MERCOSUL- Mercado Comum Sul Americano

MTb- Ministério do Trabalho
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG - Organização não-governamental
PASEP- Programa de Assistência ao Servidor Público
PCdoB -Partido Comunista do Brasil
PEA – População Economicamente Ativa;
PEQ – Plano Estadual de Qualificação Profissional;
PEQ/Ma- Planos Estaduais de Qualificação Profissional do Maranhão
PIPMO – Programa Intensivo de Formação de Mão-de-obra
PIS –Programa de Integração Social
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE – Projeto Nacional de Educação
PNEP- Política Nacional de Educação Profissional
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PPTR – Políticas Públicas de Trabalho e Renda;
PROEB – Programa de Expansão da Educação Profissional
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda;
PRONA F- Programa Nacional de Agricultura Familiar
PT- Partido dos Trabalhadores
REP – Rede Nacional de Educação Profissional;
SEBRAE -Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão
SEDESCT – Secretaria de Desenvolvimento Social e Comunitário
SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAI -Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR –Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEST/ SENAT - Serviço Social de Aprendizagem dos Transportes
SIGAE –Sistema de Informação Gerencial da Área da Educação
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SOLECIT – Secretaria de Estado de Solidariedade, Cidadania e Trabalho
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
UEMA - Universidade Estadual do Maranhão
UFMA – Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS

1.INTRODUÇÃO	15
1.1. Contextualização do objeto de estudo	15
1.2. Categorias teóricas utilizadas na análise	24
1.3. Plano da tese	42
2. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: dualidade e exercícios de organização dos processos de gestão	44
2.1.A educação profissional na Colônia: mais Igreja e menos Estado	44
2.2. A educação profissional no Império: organização de experiências de gestão governamental	48
2.3. A educação profissional na República: entre centralização e descentralização da gestão governamental	52
3. A NOVA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	72
3.1. A nova configuração do Estado Brasileiro no contexto das mudanças do modo de regulação capitalista	72
3.2. A Reforma da Educação Profissional	79
3.3.A configuração do PLANFOR como uma das respostas às demandas da formação profissional nos anos 1990	83
3.3.1. A descentralização participativa enquanto princípio operacional do PLANFOR.....	87
3.3.1.1.Sobre a descentralização político-administrativa.....	87
3.3.1.2. Sobre a participação da sociedade.....	89
4.PRÁTICAS DE GESTÃO DO PLANFOR: os PEQs do Maranhão	98
4.1.O contexto econômico e político-institucional do Maranhão	98
4.1.1.Condições de inserção e reprodução da força de trabalho no contexto dos PEQs_Ma.....	99
4.1.2. O quadro político-institucional do Estado para a operacionalização da política.....	104
4.2.Caracterização do processo de gestão dos PEQs-Ma e os sujeitos envolvidos	110
4.2.1. Caracterização do processo de gestão.....	110
4.2.2.Os sujeitos envolvidos na gestão da política.....	112
4.3.As controvérsias da gestão descentralizada e participativa dos PEQs-Ma	117
4.3.1.O processo de divulgação das informações.....	117
4.3.2. O processo de planejamento.....	119
4.3.3.O processo de execução... ..	131
4.3.3.1. Seleção e contratação das executoras.....	136
4.3.3.2.Focalização do público.....	139
4.3.3.3 Sobre os cursos ministrados.....	146
4.3.3.4 Sobre o processo de ensino-aprendizagem.....	150
4.3.3. Sobre o exercício do controle.....	153
5. CONCLUSÕES: afinal, qual democracia ?	157
REFERÊNCIAS	167

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do objeto de estudo

Nesta tese reflito sobre as formas governamentais de intervenção no Brasil. Trato a questão no campo da Educação Profissional e destaco o contexto da década de 1990, quando se efetiva uma reforma nessa área. O fio condutor dessa reflexão são os padrões de relacionamento construídos entre o Estado e a sociedade, o que empresta aos processos de gestão um perfil centralizado ou descentralizado.

Se os princípios indicam a intenção, a operacionalização das políticas desvela a capacidade do governo em entranhar-se no interior da sociedade, em concentrar ou descentralizar as decisões necessárias à consecução dos resultados preconizados. Desse modo, tanto a intenção quanto o movimento de aproximação ou distanciamento vão criando espaços de poder, cuja manutenção exige a formação de compromissos que variam de intensidade e direção, de acordo com as pressões exercidas, tanto de fora, como de dentro do próprio aparelho de Estado.

A influência de grupos e movimentos sociais na configuração centralizada ou descentralizada das políticas governamentais depende, portanto, da sua capacidade de articular apoios e sistematizar demandas, desvelando a densidade do tecido social associativo construído na base. Desse modo, quando esse tecido se mostra frágil, mesmo quando são criados canais formais no interior do aparelho de Estado, destinados a viabilizar a participação, os representantes

indicados para ocupá-los não serão capazes de defender os interesses das organizações que os elegeram.

Nesse quadro argumentativo, as políticas de educação profissional, enquanto espaços de interseção entre o campo do trabalho e o da educação, constituem-se em resultados de arranjos político-institucionais destinados a responder às demandas da base produtiva e do movimento da sociedade, em um dado contexto histórico, razão pela qual seu perfil assume as características das formações sociais em que se desenvolvem.

Na medida em que o campo da educação profissional é capaz de refletir a situação concreta das formações sociais em que se situa, no caso brasileiro expressa as assimetrias constituídas na dinâmica das relações de classe: de um lado, indivíduos com acesso aos postos de trabalho existentes, aos bens e serviços produzidos e aos espaços políticos para vocalização de suas necessidades, de outro lado, aqueles que são lançados numa situação semelhante à configurada por Santos, como uma espécie de atualização do “estado de natureza¹” (SANTOS, 1999).

Tal “estado de natureza” é concebido pelo autor como uma “ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente de expectativas, o caos permanente nos atos mais simples de sobrevivência e de convivência”. Para muitos desse grupo, o trabalho já não representa uma referência ética de sustentação da autonomia e da auto-estima, “reduzindo-se à

¹ O “estado de natureza” é um construto a-histórico desenvolvido por Hobbes (1988). Para ele, a essência da natureza humana é uma busca ilimitada por satisfação. Sem leis para tolher os instintos naturais, cada homem vive em constante situação de medo e desconfiança, uma vez que conhece a natureza interesseira e competitiva do outro. O resultado disso é um estado de guerra permanente. Para fugir desse estado firmam um contrato, através do qual, racionalmente, alienam sua liberdade em favor da constituição de um Estado duro, absoluto, com regras imutáveis, capaz de garantir a paz duradoura.

penosidade da existência, quer quando existe, quer quando falta” (SANTOS, 1999 p.97).

Os diferentes padrões históricos de relacionamento construídos entre o Estado e a sociedade no Brasil, que Nunes (2003) denomina de gramáticas políticas, refletem e ajudam a consolidar essa divisão de classes. A mais antiga é o *clientelismo*, que repousa num conjunto de redes personalistas e está presente no país, desde nossas raízes ibéricas. Estende-se ao conjunto das instituições sociais e se expressa pela troca de favores. O favor secundariza os que não estão imediatamente articulados no jogo de poder e submete os que expressam concordância. De fato, em razão do seu caráter elástico, ele pode ser ampliado ou restringido pelos que concedem, à revelia dos postulantes.

As outras gramáticas identificadas pelo mesmo Nunes, e que, pelos seus estudos, teriam se consolidado no país a partir da Era Vargas (1930-1945), são a do *corporativismo* que absorve o conflito mediante a criação de uma solidariedade social pelo processo de incorporação e organização do trabalho, o que ajuda a excluir da participação nas decisões relevantes os que estão fora do mercado; o *insulamento burocrático* que permite a proteção do núcleo técnico do governo contra a intromissão do público ou de organizações intermediárias; e o *universalismo de procedimentos* que possibilita o atendimento ao público através de um modelo universal e a incorporação dos trabalhadores pelo mérito individual. Esta, embora seja a mais tolerável no quadro da democracia burguesa, pode ampliar as distâncias sociais entre grupos situados numa mesma classe social, ao

escamotear diferenças postas por situações de idade, etnia, gênero, situação geográfica etc.

Os resultados principais dessas formas de articulação construídas no relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil, revelam-se nas políticas públicas, apontadas como ineficientes, assistemáticas e pouco abrangentes e na chamada “crise da dupla patologia”: da representação (indivíduos e grupos se sentem cada vez menos representados pelos que elegeram²) e da participação que, de acordo com Bento (2003) é cada vez mais associada à cooptação do administrado como cliente e não como partícipe do processo de governo.

Por sua vez, as ações governamentais no campo da educação se foram processando no país de forma dual: escolas de formação geral, destinadas às futuras elites e escolas profissionais e profissionalizantes para os outros, destinados ao trabalho menos qualificado. Nesse último caso, as medidas que configuravam os processos interventivos, migravam como uma responsabilidade, ora do Ministério de Educação, ora do Ministério do Trabalho.

Essa dualidade se manteve desde o período colonial, quando a sociedade era descentralizada, passando pela reação centralizadora no Império, pela centralização autoritária e, posterior redemocratização em duas fases da república (pós-1937 e pós-1964). Algumas mudanças pontuais ocorreram, nesse padrão historicamente construído, apenas quando houve um envolvimento mais determinado de grupos organizados, como é o caso dos positivistas e dos movimentos anarco-sindicalistas na Primeira República, dos Pioneiros da Escola Nova na Era Vargas e da ebulição política que ocorreu no processo constituinte que deu origem à Carta de 1988.

² Santos (1999) trata dessa dupla patologia ao configurar os princípios apostos à nova contratualização (o contrato social na modernidade) no que chama de reinvenção da democracia.

A reforma da educação profissional, enquanto parte de um conjunto de outras reformas desenvolvidas nos anos 1990, portanto, buscou responder ao movimento da sociedade local e situar o Brasil em um novo quadro mais adequado à operacionalização do paradigma produtivo e tecnológico em andamento, que alterou as formas de organização dos trabalhadores, o conteúdo do trabalho e, conseqüentemente, os tipos de competências demandados.

Esse novo paradigma constitui-se, segundo Santos (2002), balizado em dois critérios de inclusão/exclusão: a elevação cada vez maior das requisições em relação ao nível de qualificação, uma ação preventiva das empresas frente a possíveis alterações tecnológicas; e a exigência de sistemática demonstração de experiência adquirida no exercício do trabalho.

Para corresponder a esse formato demandado pelo mundo do trabalho, o núcleo do governo brasileiro procurou cercar-se de condições para redefinir as premissas fundamentais, a estrutura organizacional e os sujeitos, meios e procedimentos necessários para dar dinamismo às propostas de ensino formuladas, emprestando um novo formato ao campo da educação profissional.

No contexto em que diferentes projetos se encontravam em debate na sociedade, a reforma da educação profissional apresentou como resultado duas políticas com dimensões e impactos distintos. Uma, voltada para o ensino médio e profissional apresentava feição tradicional, com currículos sujeitos às determinações legais, era desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) e suas ações deveriam ser implementadas pelas escolas ligadas às redes das Secretarias Estaduais de Educação (ALMEIDA, 2003)

A outra política, lançada em 1996, é a que recorro como a principal referência empírica da presente análise. Trata-se da Política Nacional de

Educação Profissional (PNEP), materializada no Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), que utilizava como fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT³). Era gerida, em nível federal, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com base nas deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

A operacionalização desse Plano se deu através das chamadas Parcerias Nacionais, articulações do Ministério feitas diretamente com organizações credenciadas e dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, nas diferentes unidades da Federação.

O PLANFOR tinha como propósito qualificar e requalificar trabalhadores, independentemente de sua escolaridade, portanto para o nível básico da educação profissional, de acordo com o que foi instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996⁴. Tinha como objetivo declarado mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no país, de modo a alcançar, a partir de 1999, a capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA (MTb, 1996).

Propunha-se a responder aos dilemas históricos do país no campo da educação profissional e, ao mesmo tempo, promover ações que permitissem aos trabalhadores mostrarem-se competentes para a empregabilidade, isto é, para

³ Os recursos do FAT são compostos: por contribuições do PIS/PASEP associadas ao produto de encargos devidos pelos contribuintes quando não são observadas suas obrigações, à correção monetária e aos juros devidos pelos agentes aplicadores e pagadores dos recursos do fundo, incidentes sobre o saldo de repasses recebidos e o produto de arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade (AZEREDO, 1998 p. 124).

⁴ outros dois níveis previstos na LDB são o técnico, destinado aos alunos egressos do curso médio, e o tecnológico para os egressos do curso superior.

movimentar-se em um contexto econômico caracterizado pela retração do investimento produtivo, com regras de contrato flexíveis, formas heterogêneas de ocupação e constante ameaça de desemprego.

O PLANFOR foi operacionalizado nos estados da federação, através dos PEQs, com uma certa autonomia dos gestores locais. Nesse sentido, embora se possam aditar os resultados dos diferentes PEQs para obter uma visão geral da política, sua materialização assumiu características fundamentais nesses estados, o que permite identificar diferenças profundas entre eles e abrir várias possibilidades de análise. Propus-me a agregar duas dessas formas, ao incluir numa reflexão geral sobre o Plano, um estudo particular dos PEQs do Maranhão, como ilustração de uma prática de implementação da política.

A relevância atribuída ao PLANFOR nessa análise se justifica, inicialmente, em razão da minha inserção como protagonista dessa política, durante seis anos (1996-2002), na condição de pesquisadora e avaliadora externa dos PEQs do Maranhão.

A avaliação externa desse Plano, prevista como uma das suas faces inovadoras, constituiu-se em demanda encampada pelo Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), por se adequar ao seu campo investigativo. De fato, esse grupo de pesquisa da UFMA, do qual sou integrante desde sua fundação, em 1996, é articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e tem na questão do trabalho uma das vias para apreender as diferentes faces da pobreza e das formas de seu enfrentamento no país. Por sua vez, o recorte priorizado para a análise da política, o da organização e da gestão, balizado nos princípios de descentralização e participação, já vinha sendo objeto de reflexão nos meus

estudos desde de 1995, quando iniciei a minha dissertação de Mestrado, intitulada “A Reforma Sanitária no Maranhão: mudança e conservação no processo de organização e de gerenciamento dos serviços de saúde”. Nesse sentido, ao me inserir nesse trabalho de pesquisa avaliativa, desenvolvi, paralelamente às demandas específicas do grupo de pesquisa, um conjunto de reflexões pela via do processo de gestão da política, que se constituem nos principais subsídios utilizados na elaboração dessa tese.

A configuração do PLANFOR como política que se propunha inovadora, já apontada na própria relevância emprestada à avaliação externa, foi um outro aspecto que me inspirou ao aprofundamento da pesquisa pela via da gestão. Realmente, o ponto de partida desse Plano era a constituição de uma arquitetura política em que a relação do núcleo do governo com a sociedade, na operacionalização das medidas educativas, deveria resultar em parceria, configurando-se uma institucionalidade de feição democrático.

A democracia preconizada pelo PLANFOR estava declarada no seu princípio operacional, que conjugava descentralização administrativa com a participação da sociedade. A descentralização entendida como a capacidade de articular, em torno da organização e da gestão do Plano, as instâncias governativas situadas nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Já a participação devia ser consubstanciada num processo de inclusão de todos os interessados no processo de gestão, de modo a exercer influência nos resultados objetivados.

Esse campo de força deveria ter como principais protagonistas nos estados, os Conselhos do Trabalho, na condição de co-participantes nas deliberações e no acompanhamento das ações desenvolvidas; as Entidades

Executoras, instituições contratadas para realizar as medidas formativas e o encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho; e as equipes de Avaliação Externa, responsáveis pela análise técnico-científica da política, devendo fazer recomendações voltadas para garantir os objetivos preconizados.

Tendo em vista os elementos expostos, os objetivos gerais aqui perseguidos foram: examinar as formas governamentais de organização e de gestão, historicamente construídas no campo da educação profissional no Brasil e analisar a proposta do PLANFOR. Nessa análise procuro identificar se essa política se desenvolveu de forma agregadora, ultrapassando a dimensão puramente técnica para consolidar sua dimensão política (que engloba a técnica), como sugerem seus princípios operacionais.

Entendo que uma política de educação profissional (seu desenho, sua forma de implementação e seus resultados) é condicionada pela base técnica mas também pelo quadro institucional e político em que se desenvolve. Sua análise depende, portanto, do exame das condições postas no momento histórico em que ela se desenvolve. No caso da política de educação profissional o espaço de embate dessas condições é constituído pela íntima articulação entre os campos da educação e do trabalho.

O exercício da democracia, tal como indicado pela escolha dos princípios operacionais dessa política, deveria ter como suporte um certo espaço de liberdade dos sujeitos envolvidos no processo de gestão e a luta pela conquista da igualdade de oportunidades. Isto implicaria em valorizar a linguagem do universalismo de procedimentos e, ao mesmo tempo, construir ações afirmativas de modo a incluir, no campo do trabalho os chamados grupos

vulneráveis, assim entendidos por apresentarem maior fragilidade, em face das novas injunções postas pelo paradigma produtivo e tecnológico em vigência.

Algumas condições relacionadas à consolidação desses princípios já estavam previstas no próprio Plano, quais sejam: o privilegiamento de processos de divulgação das informações relevantes; a ampliação da cobertura das ações de qualificação; a agregação da REP (rede de educação profissional) local; a incorporação de instituições representativas da sociedade e do mercado na gestão da política para possibilitar o *accountability* do sistema.

Ao meu ver, e é esta a tese que defendo, algumas das inovações propostas pelo PLANFOR e que implicariam no rompimento com a dualidade estrutural do campo da educação, apesar de sustentada em algumas condições previstas, não foram perseguidas. Outras, nem tinham como ser alcançadas no processo de operacionalização da política, em razão de condicionantes externos, relacionados à forma como a reestruturação capitalista em curso se apresentava no país.

No caso do Maranhão, esses limites se colocavam, também em razão da estrutura econômica desse estado, caracterizada, tanto pelo reduzido investimento produtivo voltado para ampliar as oportunidades de acesso à educação básica, ao emprego e à ampliação da renda, quanto pelo seu quadro político-institucional ainda assentado no jogo cotidiano de interesses personalistas e, portanto, pouco flexível a inovações.

1.2. Categorias teóricas utilizadas na análise

As reflexões desenvolvidas para sedimentar essa tese têm como balizadores três conceitos básicos: o de educação profissional, efeito de ações destinadas a fomentar competências exigidas na atuação social e laboral dos indivíduos; o de descentralização participativa, uma requisição da chamada governabilidade democrática; e o de democracia, entendida como o princípio fundante da descentralização participativa.

A educação profissional é aqui entendida como uma decorrência de medidas cujo escopo é desenvolver um conjunto de habilidades consideradas indispensáveis ao desempenho dos indivíduos na sua condição de trabalhadores. Essas habilidades são um complexo de afazeres interdependentes que se relacionam a um ofício ou a um campo ocupacional. Trabalho e educação são, portanto, os dois vetores fundamentais na constituição desse campo e assumem configurações históricas diferenciadas que só podem ser compreendidas se situadas e datadas.

De acordo com Antunes (1999, p.142), quer em sua gênese, quer em seu desenvolvimento, em seu *ir-sendo* e em seu *vir-a-ser*, o trabalho apresenta uma intenção ontologicamente dirigida para o processo de humanização do homem enquanto totalidade. Assim sendo, as formas de sociabilidade, historicamente construídas, originam-se desse intercâmbio metabólico entre homem e natureza.

No Ocidente, sobretudo a partir da industrialização, a necessidade de estar articulado ao exercício laboral baseia-se em dois argumentos: econômico (a ausência ao trabalho é causa da pobreza, esta atestada pela incapacidade de acessar as novas mercadorias produzidas) e moral (o distanciamento do trabalho leva à desordem social). E é através da educação que esse acesso passa a ser

possibilitado, conferindo prestígio aos indivíduos de acordo com os diferentes graus de inserção conseguidos.

Portanto, assim como as formas de trabalho, a escola e seu produto - a escolaridade - que definem as especializações profissionais, são historicamente datadas e situadas. Como lembra Gentili (2002), essas instituições já se apresentaram como uma promessa integradora para o indivíduo e, direta ou indiretamente, para a economia, especialmente, no interior da experiência do Welfare State Keynesiano. E, no contexto atual, na medida em que houve uma inflexão no sentido da privatização da função social da escola, a desintegração da promessa integradora deu lugar à promessa da empregabilidade, como uma garantia apenas da possibilidade de competir pelo acesso ao emprego.

Desse modo, o valor emprestado às credenciais educativas na modernidade, como lembra Gallart (1997, p. 95-96), é condicionado pelo comportamento da pirâmide educativa constituída pela força de trabalho e também pela maior ou menor disponibilidade de postos de trabalho qualificados e bem pagos em dada sociedade.

É nesse sentido que, na concepção de Deddeca (1998), a educação profissional é parte de um conjunto de medidas relacionadas à maneira como o processo de trabalho é estruturado num dado contexto histórico. Nesse conjunto se inclui a organização de máquinas e de homens em uma base produtiva, de um lado. E, de outro, a organização do Estado, das instituições empresariais e de trabalhadores, bem como suas formas de pactuação.

Assim, não só a especialização do sistema educativo é determinada pelas demandas sociais postas pelo mundo do trabalho, como a própria

legitimação, ou não, das políticas de educação profissional ⁵, depende do seu reconhecimento pelos empregadores e pelas associações de trabalhadores e do seu potencial no sentido de intercambiar saberes entre o campo educacional e o campo laboral.

Nesse sentido, na medida em que trabalho e educação são instituições fundamentais na análise da mobilidade e da reprodução social, a noção de competência profissional é consequência direta da relação espaço-temporal que se estabelece entre esses dois *locus*. No atual contexto histórico, a legitimação das políticas de formação do trabalhador depende, assim, do reconhecimento transversal das competências (adquiridas tanto no sistema educativo, como no laboral) no interior do próprio sistema ocupacional, de modo a que o trabalhador seja capaz de deslocar-se de uma empresa para outra, entre os diferentes setores da empresa, ou mesmo, de um posto de trabalho para outro⁶.

A grande questão posta no processo da troca necessária entre as organizações do sistema educativo e do sistema produtivo são as diferenças entre as racionalidades das duas instituições envolvidas no processo, notadamente em termos de suas dinâmicas de funcionamento, e que resultam na estrutura ocupacional característica das diferentes formações sociais.

De fato, as organizações do sistema educativo devem responder a uma multiplicidade de indivíduos, com disposição variada em termos de demandas (desde habilidades básicas para desempenharem-se como cidadãos e trabalhadores, até o aprendizado das emaranhadas competências exigidas pelas tecnologias emergentes na sociedade moderna). Sua lógica operativa requer,

⁵ Para um debate mais aprofundado sobre a categoria competência profissional conferir GALARTT (1997 p. 111).

⁶ Em trabalho anterior reflito sobre a configuração histórica da competência profissional no Brasil, detendo-me sobre os determinantes internos e externos que configuram o PLANFOR como um Plano que qualifica para a empregabilidade, para o trabalho incerto (SOUSA, 2001).

portanto, trabalhos seqüenciais e acumulativos, desenvolvidos em unidades escolares descentralizadas. Seus resultados são obtidos, de um modo geral, em médio ou longo prazo. Morosos, portanto, se comparados à dinâmica do sistema produtivo.

Já as organizações do sistema produtivo, regidas pela necessidade de competição, precisam responder às mudanças tecnológicas, ao incremento da produtividade, ao comportamento de mercados que variam de dimensão e limites e às relações de poder que se estabelecem entre diferentes sujeitos sociais: empresários, trabalhadores e representantes da burocracia estatal, o que lhe empresta um compasso mais célere.

Essa diferença de ritmo se desvela em formações sociais concretas, submetendo os indivíduos particulares às tensões advindas dos dois sistemas e obrigando os governos nacionais⁷ a criarem mecanismos de regulação que se concretizam na relação entre os princípios da equidade e da eficiência.

No caso do PLANFOR, os mecanismos de regulação estatal se assentavam, como já referido, nos princípios da descentralização e da participação. Essa forma de articulação do governo com a sociedade, em nível de discurso, responde às postulações históricas dos movimentos de esquerda, mas se aproxima, também, da lógica utilizada na estrutura de gerenciamento da empresa privada⁸. Para Stein (1997 p. 77-78), a ambigüidade do termo descentralização reflete-se hoje nas diferentes políticas governamentais, porque o discurso neoliberal, tanto quanto o da esquerda, defende a estratégia de

⁷ Para um estudo das experiências internacionais, especialmente Europa e Estados Unidos, sobre as políticas de emprego conferir BARBIER e GAUTÍE (1998)

⁸ Giovanni (1998) desenvolve um estudo sobre as formas de relacionamento que se estabelecem entre os diferentes sujeitos sociais na constituição dos Sistemas de Proteção de Proteção Social, procurando demonstrar que, em função de demandas historicamente construídas, eles adquirem formatos diferenciados. Utilizam, para isso, critérios de alocação de recursos de poder, não necessariamente excludentes: a tradição, a troca e autoridade.

descentralização. É o que Veneziano (2002, p. 114) denominaria de “coincidência involuntária” entre os enfoques das ciências sociais críticas e dos setores neoconservadores. No movimento pendular que aponta a relação Estado x sociedade como uma dicotomia, o segundo termo estaria sendo privilegiado, embora cientistas sociais críticos estejam querendo distinguir nela “os setores populares’, enquanto os novos conservadores procuram ressaltar na sociedade as forças vivas do mercado”.

Ainda de acordo com Veneziano (2002), esse enfoque pendular⁹, dado à questão da descentralização, não é uma novidade. Historicamente, ora um, ora outro, dos dois pólos dessa falsa dicotomia é privilegiado em razão de determinantes econômicos e político-ideológicos. Assim, ele já se apresentou como um problema constitucional ou de organização político-territorial dos Estados Nacionais em que o debate girava em torno das formas unitárias federalistas de Estado (anos trinta a cinquenta do século passado); como um instrumento para viabilizar o desenvolvimento local e a participação de novos protagonistas sociais (em um contexto social em que a estabilidade democrática era um valor fundamental, no caso das transições para a democracia na Europa e na América Latina); prestando-se a múltiplos objetivos (distribuição do acesso, equidade regional, democracia, participação, representatividade, desenvolvimento econômico e eficiência na prestação de serviços), como nos anos oitenta. Já nos anos noventa, esses últimos enfoques derivaram em distintas concepções de

⁹ De acordo com Roversi-Mônaco (1992 p. 330), em ordenamentos políticos concretos, pode-se dizer que há centralização quando as entidades locais possuem uma quantidade de poder reduzida ao mínimo indispensável e, contrariamente, há descentralização quando é o organismo central que possui poder apenas na quantidade necessária ao desenvolvimento das suas funções prioritárias, transferindo-se parte das decisões e dos recursos disponíveis do centro para a periferia. Nesse sentido, descentralizar significa conceder poder às instâncias governativas inferiores, dotando de competências e recursos os organismos intermediários, de tal modo que eles sejam capazes de desenvolver sua gestão da maneira mais eficaz e próxima aos cidadãos. Isto só é possível, porém, quando, além do modelo de descentralização, os reais espaços de participação são objetivamente definidos.

reforma de Estado, entendidas como instrumentos de governabilidade. Para os propositores dessas reformas, a democracia é vista, geralmente, como governo de muitos e a descentralização, sobretudo, como uma forma de distribuir com as “periferias” a responsabilidades pelas demandas que fluem para o centro do governo.

Abrucio e Soares (2001) lembram que a relevância hoje dada ao tema descentralização é uma das expressões mais importantes das mudanças que se delinearam, recentemente, nos processos de governo. Ela se deve a uma multiplicidade de fatores, entre os quais se destacam: a debilitação do poder central nos estados nacionais, em decorrência de crises fiscais ou funções de natureza macroeconômica. Essa debilitação ocorreu de forma articulada à mobilidade do capital financeiro e produtivo, o que reduziu a criação de poupança e a capacidade de planejamento tributário em áreas cambiais; o alargamento da oferta de serviços nos “trinta anos gloriosos” do chamado Welfare State Keynesiano, com a criação de arcabouços administrativos e o fortalecimento da demanda local por participação; o ressurgimento de movimentos pela autonomia de etnias ou regiões; o processo de urbanização acelerada, que alterou profundamente a expectativa da sociedade em relação às tarefas do Estado; e a democratização dos sistemas políticos, que combina descentralização com democracia, especialmente na chamada redemocratização da Terceira Onda¹⁰.

Outros estudiosos do tema, como Arretche (1999) e Souza (1998), concordam que os movimentos de redemocratização na América Latina e a formulação de projetos de Reforma do Estado têm um traço comum: a primazia dada à edificação ou reconstrução de instituições democráticas e o consenso a

¹⁰ De acordo com Huntington (1994), trata-se do movimento ocorrido no período de 1974-1990, quando cerca de trinta países transitaram para democracia.

respeito das virtudes da descentralização. Os serviços públicos desenvolvidos mediante gestão descentralizada seriam mais eficientes e eficazes já que haveria um esforço agregado no sentido de elevação dos níveis de bem-estar social das comunidades. Paralelamente a esse processo se disseminaria uma visão negativa das formas centralizadas de gestão, tidas como herméticas, ineficazes e antidemocráticas.

A concepção de descentralização que consta da agenda política, no contexto das reformas de Estado, comporta três aspectos. De acordo com Bento (2003, p. 116), o primeiro é administrativo, atinente à dimensão territorial e funcional (desconcentração do poder no sentido vertical); o segundo é político, relacionado à reformulação do pacto de poder entre as unidades federativas, devolvendo-se aos municípios a capacidade de decidir, inclusive, sobre os gastos públicos; e o terceiro é econômico, relativo à utilização de mecanismos de mercado para a execução de serviços da natureza pública, até mesmo com a contratação do setor privado lucrativo e do chamado setor público não-estatal.

Na tese aqui exposta, centralização e descentralização são considerados como fenômenos concomitantes e multidimensionais dos processos de gestão pública. Devem ser pensados, portanto, não como acontecimentos excludentes, mas articulados, em tal medida que a instância federal e os entes subnacionais tenham espaço para desenvolver suas competências específicas. A concepção de gestão descentralizada, embora carregada de tensões, portanto, é entendida como a capacidade institucional de compartilhar decisões.

Nesse sentido, gestão descentralizada deve ter como suporte material um domínio público regulado por normas de abrangência universal, mas que possibilitem o exercício de ações afirmativas para permitir a inclusão de grupos

vulnerabilizados pela dinâmica das relações de classe no interior da sociedade. Essas regras devem ser aplicadas, notadamente, na eleição de representantes, na formulação de demandas e no controle das ações dos governantes para consecução dos objetivos das políticas públicas e contra o abuso do poder.

No interior desse universo conceitual, as reflexões desenvolvidas tangenciam, necessariamente, a democracia enquanto princípio que dá suporte à descentralização participativa.

De fato, na história do pensamento político, de modo geral, a democracia é tratada como forma de governo capaz de contemplar as postulações da maioria e também como ação governamental antitética à centralização, esta, geralmente, associada à autocracia e ao autoritarismo¹¹. Assim, tanto os pensadores que discorrem sobre a descentralização como os que se debruçam sobre a democracia acabam centrando seu foco de atenção no estudo das demandas coletivas, nos espaços para formulá-las e nas formas de administrá-las.

Da mesma forma, movimentos em favor da descentralização confundem-se, geralmente, com a luta pela concretização de projetos políticos de caráter democrático (autonomia dos poderes locais, livre manifestação das vontades individuais e maior visibilidade das ações de natureza pública).

A democracia tem sido exaustivamente estudada através da história, sendo que, como lembra Bobbio (1992^a, p.320-322), na composição dessa categoria confluem três tradições: a clássica das três formas de governo, na qual

¹¹ Maquiavel (1987), cujo pensamento exposto em “O Príncipe”, é um dos balizadores da burguesia nascente no século XV, defende o centralismo do poder e um governo forte que crie instrumentos de inibição, como uma das respostas à anarquia decorrente da natureza humana e do confronto entre grupos sociais. Esta resposta é o principado, a outra é a República, só possível quando o poder tiver cumprido sua função regeneradora.

a democracia é o governo de todos os cidadãos; a romano-medieval que se apóia na idéia de soberania popular; e a republicana moderna.

Na atualidade sua análise comporta adjetivações: substantiva, participativa, formal, representativa etc, conforme as vinculações que se estabelecem com as teorias socialista, liberal ou elitista. Assim, enquanto sob o liberalismo, a democracia foi se consolidando como uma forma de governo apenas compatível com um Estado capaz de reconhecer as liberdades individuais de representação e de participação e onde o sufrágio universal é um objetivo finalístico, para o pensamento socialista, particularmente o marxiano, o sufrágio é um dos pontos de partida, uma vez que democracia pressupõe igualdade substantiva relacionada à distribuição eqüitativa dos bens materiais. De acordo com Marx e Engels (1975)¹² isso só é possível em uma sociedade onde seja eliminada a apropriação privada dos meios de produção, com a consolidação de uma outra sociedade, sem classes, cooperativa, onde cada um produza de acordo com suas capacidades e receba com base em suas necessidades.

Enquanto o liberalismo critica a democracia direta defendida pelo socialismo marxiano e neste há uma contraposição à democracia representativa advogada pelos liberais, os teóricos elitistas trabalham com a idéia da soberania popular como um ideal limite e de democracia como um conjunto de procedimentos que devem ser utilizados pelos governos concretos. Um representante moderno dessa corrente, Schumpeter (1984 p. 336 a 340) entende que a democracia se exercita como componente do mercado político em que o eleitor é o consumidor de idéias e produtos postos à sua disposição. Para esse

¹² Discorrendo sobre a origem da família, da propriedade privada e do Estado Marx e Engels entendem que, “a democracia na administração, a fraternidade na sociedade, a igualdade de direitos e a instrução geral farão despontar a próxima etapa superior da sociedade, para a qual tendem constantemente a experiência, a razão e a ciência” (1975, p. 201).

autor, contrariamente ao que postula a teoria clássica da democracia, o povo em geral não tem propostas definidas e racionais sobre todas as questões que vivencia sendo, portanto, incapaz de objetivar opiniões quando da escolha de representantes.

O princípio defendido por Marx (1997), “a cada um segundo suas necessidades” é considerado por Bobbio (1997), o mais igualitário de todos, uma vez que os homens são mais iguais pelas suas necessidades do que pelas suas capacidades. O autor levanta, porém, duas questões que refletem as polêmicas em torno do tema e que podem ser visualizadas em situações concretas do processo de gestão na atualidade: que necessidades devem ser privilegiadas e em relação às quais se considera justo que os homens sejam iguais? Ou, mais particularmente, que critérios tornam possível distinguir entre necessidades merecedoras, ou não, de satisfação?

No caso das sociedades capitalistas, ainda de acordo com Marx (1997), o que se configura, de fato, é um tipo de democracia jurídica, procedimental, em que poucos desfrutam de bens e privilégios dos quais a maioria é privada.

O que empresta contorno particular a essas sociedades, especialmente às da periferia, é a incapacidade real de gerarem políticas públicas capazes de conciliar os dois critérios clássicos de justiça: “justo é o que é legal”; “justo é o que se identifica com a igualdade”. Na prática, portanto, são tidas como justas a lei e as políticas dela resultantes que respeitam uma certa relação de igualdade entre cidadãos e grupos sociais.

Para os elitistas, no Estado Moderno, sobrecarregado de funções que escapam aos controles clássicos, a democracia de fato praticada se daria

mediante a ação de lideranças que criariam campos específicos de debate sobre temas aparentemente desimportantes, os quais se transformam em fatos políticos, prontos para serem consumidos. Tais lideranças competem entre si para atrair a atenção dos eleitores que, da mesma maneira em que referendam a representação, podem retirar seu apoio, desapossando-a.

Nas sociedades capitalistas contemporâneas, respeitando-se as singularidades de cada formação social concreta, elementos de todas as vertentes teóricas mencionadas podem ser visualizados nas formas de governo historicamente construídas, configurando-se um desenho particular de democracia.

O ideário marxiano, por exemplo, inicialmente restrito ao campo da esquerda¹³, é recuperado e reformado pelo novo modelo de Estado, que se instaura no pós-guerra, abrindo-se espaço para exigências mais igualitárias, mesmo no contexto da sociedade burguesa. Assim, embora, nessas sociedades o caráter procedimental da justiça seja exaltado e as eleições dos representantes sejam acobertadas por uma renhida luta de lideranças amparada pelo poder econômico, tem se ampliado a preocupação com a maneira de expressão da vontade dos governados nos processos de decisão, através da contestação e da participação.

Para Arretche (1996), algumas condições são consensuais quando se trata de configurar uma sociedade como democrática: liberdade de participação e de associação e a possibilidade de os sujeitos sociais se fazerem representar nas decisões de interesse coletivo¹⁴.

¹³ Uma discussão sistematizada sobre a díade esquerda/direita encontra-se em BOBBIO (1995).

¹⁴ Nesse texto Arretche (1996) procura desmistificar a idéia dominante de que gestões descentralizadas são, naturalmente, mais democráticas que as centralizadas.

As liberdades de participação e de associação devem ser reconhecidas através de estatuto jurídico. A noção que está na base desse reconhecimento é a de soberania popular e de igualdade jurídica: todos são portadores de direitos e deveres; devem ter acesso às condições para eleger seus representantes e às informações e demais elementos que possibilitem sua influência na tomada de decisão e no controle final sobre a agenda.

A representação deve ser uma prática efetiva, uma vez que o exercício da participação direta é inviabilizado nas complexas sociedades modernas. Nesse sentido, os representantes devem ser eleitos pelos representados, respeitando-se sua independência parcial ante a preferência dos eleitores; as organizações da sociedade civil devem poder manifestar-se sobre assuntos políticos, independentemente do controle do governo e as decisões políticas devem ser tomadas após debate em instâncias coletivas.

A essência mesma dessa composição, para Benevides (1994), é a idéia da soberania popular. É ela que concretiza a democracia. Dessa forma, o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é entendido também como titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público.

Realmente, além de espaço político definido, a soberania popular exige educação política (entendida como educação para a participação), o que torna fundamental uma ação governamental que deve ser articulada à luta dos interessados para se transformarem em novos sujeitos políticos, isto é, cidadãos, de fato.

A cidadania tem como suporte a educação e esta, desde os clássicos do pensamento político, como Platão e Aristóteles, é uma tarefa primordial dos

governantes.No caso da *polis grega* ficava entendido que a sua construção clamava pela participação de indivíduos não tutelados - os cidadãos.

Essa configuração de cidadania também se encontra presente na utopia da comunidade homogênea do igualitarista Rousseau, para quem o regime político capaz de responder ao ideal de igualdade substantiva é aquele “onde o povo (cidadãos pelo contrato, irmãos de sangue e nas leis) e o soberano sejam uma mesma pessoa” (ROUSSEAU, 1999, p.136).

A existência dessa sociedade depende da eleição de homens capazes e íntegros, “iguais pela educação”, para administrar a justiça e governar o Estado que responde, através de suas políticas, à vontade geral. De acordo com o mesmo autor, a participação e a autodeterminação dos cidadãos, reveladas no contrato social e expressas através da política, são as formas mais elevadas de liberdade.

Já no século XIX, essa mesma idéia de educação, lembra Merquior (1991, p.95-107), como componente fundamental da cidadania foi defendida por pensadores como Stuart Mill. Na sua concepção, é a educação que transforma súditos em cidadãos, sendo que, embora os governantes prefiram cidadãos passivos, a democracia precisa de cidadãos ativos. Da mesma forma, entende que o sistema de representação, já àquela época praticado, seria fruto de distorções do princípio democrático, uma vez que a democracia representativa retira seu fundamento da possibilidade de participação de todos. O controle exercido, dessa forma, evitaria a arbitrariedade e a ineficiência dos governantes, configurando a idéia debatida modernamente do *accountability* (atribuição de responsabilidades e prestação de contas, conformando uma relação direta entre governantes e governados).

Do ponto de vista histórico, sabe-se que a democracia era uma idéia solidamente enraizada nas lutas e no imaginário da Revolução Francesa. Benevides (1994) relembra que na defesa radical de participação política dos “*sans culottes*”, Robespierre afiançava que “*être vertueux et avoir coeur français*” era a condição fundamental para ser eleitor. Instaurando-se um estado de igualdade, todos seriam cidadãos. A autora entende que o postulado francês já apresentava algumas das ambigüidades que a categoria ainda detém: um coração francês significaria ser patriota à moda da república? De que virtude se trataria na fórmula: a referida por Montesquieu¹⁵ (amor à igualdade.), a republicana (amor à coisa pública), ou a defendida por Rousseau (possuir virtude cívica e, como sujeito ativo, colocar-se, disponível para o serviço da coisa pública)?

Enquanto princípio de gestão pública, a democracia passa a ter uma conotação valorativa positiva com a eclosão do movimento operário, com a entrada em cena dos partidos de massa e com a ampliação do sufrágio. Esse novo ordenamento político tem como um dos principais focos a valorização das organizações comunitárias, reconhecidas como entidades portadoras de vontades e interesses singulares para cuja obtenção necessitam de estruturas autônomas e descentralizadas.

De acordo com Huntington (1994, p.23-25), a história da democracia - não só sua natureza e o funcionamento de suas instituições, mas também sua substituição por regimes autoritários - pode ser visualizada como um movimento

¹⁵ “Como em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muito inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através dos seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo” (MONTESQUIEU 1996, p. 170).

ondulatório, isto é, após períodos de democracia aconteceria, em alguns países, um movimento reverso de transição para ordens não-democráticas.

Uma explicação que guarda semelhança com essa desenvolvida por Huntington é feita por Campos (1991, p.4), um liberal convicto. Este entende que o mundo vivenciou, na verdade, três grandes marcos ou marés democráticas: a 1ª, iniciada em 1776, seria a maré liberal (nascimento do liberalismo econômico, deslanche da revolução industrial e criação de um modelo de democracia política pela Revolução Americana), cuja referência é o documento “A Declaração de Filadélfia” e o livro “A riqueza das Nações” de Adam Smith; a 2ª, começada em 1848, seria a maré Fabiana ou coletivista (expansão do intervencionismo estatal, aumento do igualitarismo e redução das liberdades individuais) e tem como baliza a fundação da Sociedade Fabiana pelos socialistas ingleses e o Manifesto Comunista de Marx e Engels; e a 3ª, a maré neoliberal (ressurgência do liberalismo econômico) que tem como suporte teórico o livro “O Caminho da Servidão” de Hayek.

Em consonância com esse caminho explicativo, o Estado, organização responsável pela gestão da coisa pública, passaria por movimentos cíclicos de restrição e alargamento do seu espaço de atuação. São movimentos que se externalizam pelo privilegiamento, ora do espaço público, ora do espaço privado. De acordo com Bobbio (1987), o primado do público é orientado pelo princípio de subordinação dos interesses privados aos da coletividade, com a ampliação do espaço de defesa da idéia de igualdade substantiva e da solidariedade, o que é compatível com a maré Fabiana referida por Campos.

Nesse contexto, de acordo com Pereira (2003) estabelecia-se uma estreita relação entre políticas públicas e direitos sociais, conexão representada

através do estatuto da universalidade. Uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, eram entendidos como indivisíveis e de todos. Deviam, assim, ser coletivamente distribuídos, sem critérios desiguais de elegibilidade.

Ainda de acordo com Pereira, uma outra razão histórica para a adoção desse princípio foi a descoberta da *prevenção* nele contida, bandeira dos chamados socialistas fabianos que, juntamente com o partido trabalhista, exigiam alteração no padrão discriminatório da questão social utilizado pelos governos liberais.

Castels (1988) trabalha com o conceito de sociedade salarial para explicar esse momento. Nele, homens e mulheres foram filiados ao mercado de trabalho, utilizando-se a fórmula do pleno emprego e a ideologia da valorização humana pelo trabalho. Criou-se, então, um conjunto de normas que passaram a regular a vida social e a definir os limites distintivos entre os espaços público e privado. O problema do controle passou a ser situado no campo da regulação de interesses e de pressões sociais, tendo o assalariamento como o modo de ser e de pensar.

Nesse contexto, as instituições escolares tinham uma função integradora, preparando os trabalhadores para o pleno emprego e para a garantia da universalização dos direitos sociais. As demandas sociais ao setor educativo eram o acesso à educação pública, gratuita e de boa qualidade.

Com o novo direcionamento dado ao capitalismo, porém, passam a ser valorizados os interesses individuais, com limitação das ações do governo,

especialmente no campo das políticas sociais, o que corresponde à concepção da maré neoliberal, referida por Campos. Uma verdadeira *revolução antikeynesiana*.

Em relação às políticas públicas, para garantir o funcionamento de um mercado livre, ressurgem perspectivas teóricas e políticas voltadas para promover tanto a flexibilização e descentralização das medidas, quanto para focalização dos públicos a serem atendidos. Ao mesmo tempo são revigorados alguns mecanismos de controle, como os testes de meios para comprovação de pobreza. Nesse sentido, a focalização, enquanto forma antagônica à universalização, longe de ser constituir em veículo de inclusão social, como se colocam nos discursos, exclui demandantes para desonerar as despesas do governo com áreas tidas como improdutivas.

O conteúdo e os novos mecanismos engendrados nesse novo contexto, apresentam-se como um impacto de grande dimensão no campo educacional, visto ser esse o espaço em que são preparados os recursos humanos que vão operar os novos processos de trabalho. Para dar forma a esse projeto são criadas novas formas de gestão¹⁶, substituindo-se o discurso da equidade, até então vigente, pelo discurso da eficiência.

Muda-se, nesse novo contexto, a função econômica atribuída à escola. Ao mesmo tempo são alteradas a direção e a natureza das políticas educacionais e das instituições escolares: passam a ser valorizadas capacidades e competências que cada pessoa deve “adquirir no mercado educacional para

¹⁶ Castells (2000, p 21) traça o perfil do processo de reestruturação capitalista destacando as seguintes características: flexibilidade no gerenciamento, descentralização das empresas e sua organização em redes; fortalecimento do capital vis-à-vis o trabalho, com o declínio concomitante dos movimentos dos trabalhadores; individualização e diversificação cada vez maior de relações de trabalho; incorporação maciça das mulheres na força de trabalho remunerada, geralmente em condições discriminatórias; intervenção estatal para desregular os mercados de forma seletiva e desfazer o estado de bem-estar social; aumento da concorrência econômica global em um contexto de progressiva diferenciação dos cenários geográficos e culturais na acumulação e gestão do capital.

atingir uma melhor posição no mercado de trabalho” (GENTILLI, 1998, p.81). Os conhecimentos privilegiados passam a ser aspectos que viabilizam uma maior competitividade: raciocínio lógico, aptidão para aprender novas qualificações, conhecimento técnico geral, responsabilidade com o processo de produção, iniciativa para resolução de problemas, formando um profissional mais eclético ou multidisciplinar.

A capacidade individual de articular, identificar e resolver os problemas (estabelecer conexões, conceituar, atuar em equipe e assumir riscos), portanto, na medida em que demarca, face ao mercado, a habilitação ao exercício profissional aparece, de acordo com Salm (1999, p. 243), como um forte elemento de tensão na relação entre trabalho e educação. De fato, como lembra o autor, na prática, ninguém sabe como essa capacidade de resolver problemas pode se traduzir em conteúdos curriculares (ou propostas de cursos, no caso do PLANFOR), nem como isso afeta as fronteiras entre os três níveis de ensino, visto que uma formação com essas características tende a fortalecer no trabalhador a necessidade de dar continuidade a estudos que fortaleçam essa dimensão “técnica” (grifo do autor), para além do nível médio. Isto porque, como componente estrutural dessa demanda está a competição pelos postos de trabalho estáveis, restringidos nesse novo contexto, com a conseqüente necessidade de busca por alternativas de trabalho.

Uma outra tensão relevante nesse novo contexto é a relação entre o coletivo e o individual. Passam a ser destacados os aspectos subjetivos do trabalhador, porém, através de estratégias participacionistas. Constrói-se, assim, uma cultura de coesão de interesses entre trabalhador e empresa, relação

posteriormente incorporada no processo de gestão governamental sob a forma de *parcerias* regulamentadas com instituições da sociedade e do mercado.

No campo da educação profissional, a ruptura da promessa integradora, de formação para o emprego estável, é substituída pela concepção fluida de empregabilidade, representada como uma formação para o emprego incerto (FRANCO, 2000 e GENTILLI, 1998).

Esse desenho das políticas educacionais, orientado para a transmissão diferenciada de competências flexíveis, situa-se num campo contraditório. Especialmente em nações periféricas, como o Brasil, que nem chegaram a vivenciar a experiência do modelo anterior em sua totalidade, deve habilitar o indivíduo, ao mesmo tempo, para atender as exigências do mercado, para confrontar a progressiva limitação dos postos de trabalho e conviver com os novos valores constituídos pela diluição da garantia de emprego como direito social.

1.3. Plano da tese

Além dessa introdução, o plano da presente exposição comporta um segundo capítulo, onde procuro retrazar o perfil da gestão pública brasileira no campo da educação profissional. Tomo como baliza o movimento da sociedade, a estrutura econômica e política e os padrões de relacionamento do núcleo do governo com a sociedade nos diferentes momentos históricos: colonial, imperial e republicano.

No terceiro capítulo, é feita uma análise do PLANFOR, situando-o no contexto das mudanças que resultaram dos grandes choques condensados nas

três últimas décadas do século vinte, no seio do capitalismo internacional. São mudanças que foram configuradas no Brasil como um contraponto às proposições da Constituição Brasileira de 1988 e estabeleceram as bases para modelar um processo de Reforma de Estado e da Política de Educação Profissional, ainda em processo de construção. Os dados configurados nesse capítulo são resultados de análise bibliográfica e documental.

No quarto capítulo é desenvolvido um estudo da dinâmica do PLANFOR no Maranhão, destacando-se os dois principais componentes do princípio de gestão: as relações intergovernamentais e a participação da sociedade. O objetivo desse capítulo é ilustrar a análise da política com dados de uma realidade concreta, uma vez que entendo as especificidades de cada estado subnacional como fatores que influem nos resultados da ação governamental. Os elementos considerados nessa etapa foram sistematizados com base em dados bibliográficos, dados documentais e em pesquisa de campo realizada, no período de 1996 a 2001, pela equipe de avaliação externa do PEQs do Maranhão, da qual fui integrante¹⁷.

¹⁷ A avaliação externa tomava como referência 3 (três) momentos particulares da política:

No primeiro momento, o da formulação do Plano Estadual, analisava-se o processo de tomada de decisões, além da consistência e adequação dessas decisões à realidade da PEA.

No segundo momento, o da execução do Plano, considerava-se, na análise, os processos de divulgação das informações, de seleção do público a ser treinado e de realização dos cursos, além de avaliar o grau de cumprimento das metas em termos de treinandos, carga horária, abrangência (espacial e setorial) e aplicação de recursos.

O terceiro era a investigação sobre a situação de egressos. Tratava-se de apreender as mudanças ocorridas no perfil ocupacional dos trabalhadores atingidos (situação no mercado de trabalho, evolução da renda, condições de trabalho e as formas de organização e participação). Essa avaliação era feita com base no cotejamento de informações, obtidas através da aplicação de questionários junto a uma amostra estatisticamente calculada de egressos do PEQ.

Na pesquisa do Maranhão, desde 1996, foram sendo incorporadas as principais dimensões e indicadores posteriormente consensuados nacionalmente nos últimos três anos da pesquisa: eficiência na focalização da demanda do mercado, eficiência na focalização da demanda social, eficiência dos cursos/programas/projetos, eficiência das executoras, eficiência na otimização dos investimentos, eficiência na gestão do PEQ, eficiência na gestão do PLANFOR; eficácia na qualificação e efetividade social.

Os documentos privilegiados na análise documental foram: relatórios de avaliação externa dos PEQs, relatórios gerenciais do M T E e da secretaria de trabalho do Maranhão, planos estaduais e municipais de desenvolvimento, convênios celebrados entre a união e o

2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: dualidade e exercícios de organização dos processos de gestão

Neste item a educação profissional é discutida enquanto prática social, objeto de intervenção governamental no Brasil. Tal intervenção para se estruturar imbrica-se com outras, como a regulação, o controle, a repartição e a instalação dos postos de trabalho. É determinada, portanto, pela maneira como são tratadas, no país, as formas históricas *trabalho e não-trabalho*.

Assim sendo, através de pesquisa bibliográfica foram recompostos alguns traços históricos da intervenção governamental brasileira, com o objetivo de identificar os diferentes padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade na configuração do campo da educação profissional. O PLANFOR, portanto, ao se propor construir uma nova institucionalidade, pretendia romper com que aspectos desses padrões históricos?

2.1 A educação profissional na Colônia: mais Igreja e menos Estado

A experiência colonial legou ao país uma sociedade marcada pela descentralização: o sistema de capitanias hereditárias consolidou-se, como lembra Ferreira (1999, p 23), sem a existência de um centro comum: eram instâncias isoladas entre si. O sistema mercantil desenvolveu-se condicionado a

estado, contratos da secretaria estadual de trabalho com as entidades executoras, pesquisas locais, projetos do PLANFOR, resoluções do CODEFAT, termos de referência/guias do M T E. Os dados secundários utilizados foram o documento de apoio à gestão dos PEQs e os abstraídos do Sistema SIGAE.

As entrevistas foram desenvolvidas com diferentes sujeitos envolvidos no processo de qualificação: membros do CONSET e CMTs, da Secretaria do Trabalho, das Gerências Regionais e das Entidades Executoras.

A amostra da pesquisa com egressos era aleatória, com 95% de grau de confiança e uma margem de erro máximo de 10% (5%no ano de 2001), estratificada segundo grupos da população alvo do PEQ/Ma.

uma fonte externa de suprimento de trabalho – o escravo. Foi se constituindo também, ao lado dos escravos e dos homens de posse, uma formação de homens livres, posto que desintegrados dos meios de produção: homens que não conheceram o trabalho nem se proletarizaram. Franco (1976, p.14) lembra que a forma de produção, a agricultura mercantil, baseada na escravidão, ao mesmo tempo em que abria espaço para a existência desses últimos, deixava-os sem razão de ser.

A concepção de trabalho começou, assim, a se consolidar no país cercada de um sentimento geral de desqualificação¹⁸. Muitos já tentaram interpretar tal sentimento que predominou desde o início da formação da nossa sociedade. Pela leitura de Holanda (1995, p.45), a inexistência de uma ética do trabalho nas nações ibéricas, onde se encontram as raízes dos nossos colonizadores, teria resultado, aqui, em aversão, reforçada pelo escravismo e pela ação da Igreja Católica, com sua teologia da resignação.

Na visão de Freyre (1998), a nossa herança rural e ibérica se reflete na figura da família patriarcal. Essa figura acabou criando no brasileiro uma mentalidade de “casa-grande” que se alastrou pelas cidades, superestimando o trabalho intelectual, o talento, a imaginação e a inteligência em detrimento das manifestações práticas.

Essa concepção de Holanda e Freyre sobre a rejeição do brasileiro ao trabalho físico é também a que pode ser apreendida nas obras de Machado de Assis. Um exemplo dessa interpretação pode ser visualizado em “Memórias Póstumas de Brás Cubas”. Schwarz (2000), identifica no personagem-título dessa obra um tipo representativo da classe dominante, um brasileiro rico e desocupado

¹⁸ Em trabalho anterior (SOUSA 2002) refleti sobre essa temática. Procurei desvendar a forma de aporte da Igreja Católica na conformação da denominada identidade nacional, tomando o campo do trabalho como ilustrativo.

que se diferencia de outros sujeitos sociais, tanto no cotidiano, como na perspectiva de futuro que ambiciona - uma profissão proeminente. O trabalho não faz parte do seu universo de interesses. É atribuição dos outros: agregados e escravos. É o tédio que está presente na passagem de suas diferentes etapas de vida: nascimento, infância, estudo em Coimbra, amores, veleidades literárias, políticas, científicas, filosóficas e morte. A inutilidade, a absoluta ausência de participação em um projeto coletivo é que baliza seu privilégio de classe.

Embora essas influências originais sejam apenas um dos componentes do nosso processo de formação, essa concepção de trabalho e, conseqüentemente, da naturalização de uma inserção diferenciada dos indivíduos no universo laboral, com certeza implicaram nas representações e nas práticas de educação desenvolvidas no país, especialmente aquelas voltadas para a formação do trabalhador.

No período colonial o ensino era desenvolvido pelos jesuítas¹⁹ em aldeamentos ou em espaços alternativos construídos ao lado das igrejas. Essas escolas iniciais constituíam-se em espaço aglutinador das propostas educacionais e dos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Nelas, nativos e colonizadores aprendiam noções preliminares de aritmética, a ler e a escrever em português, além da doutrina católica. Tais escolas foram, também, os primeiros

¹⁹ A Companhia de Jesus foi a facção mais representativa da Contra-Reforma ibérica, que chegou ao Brasil em 1549 e, até 1604, trouxe ao país 28 expedições missionárias. A íntima articulação entre Igreja e Estado já era uma prática em Portugal, tanto que décadas antes da descoberta o papado havia-lhe concedido o *padroado*. Podia, com essa concessão, edificar templos e mosteiros, nomear o clero (até mesmo os bispos!) que se transformava em parte do funcionalismo público, além de censurar documentos oficiais vindos de Roma antes de sua publicação nas colônias. Tal prática fazia com que, no período colonial, a Igreja portuguesa dependesse mais do Estado que do papado. Essa mesma relação familiar entre o Estado e a Igreja estendeu-se às colônias portuguesas.

O efeito da prática político-pedagógica dessa organização no Brasil permitiu que, até depois da independência política, a Igreja se mantivesse atrelada ao novo Estado-nação e, ao mesmo tempo, o país permanecesse oficialmente católico até o século XIX, com a instituição da República. (Sousa, 2001, p.75).

núcleos de ensino profissional organizados no país. Essa forma de ensino inicial foi suplantada, porém, pela “*Ratio Studiorum*”, plano geral dos jesuítas, destinado às elites, centrado, como menciona Saviani (2001, p.4), nas chamadas “humanidades” e ministrado nos colégios e seminários criados nos principais povoados.

O ensino confessional era confundido com o público. O mote predominante do governo local era o silêncio, embora, como lembra Manfredi (2002), quando havia algum empreendimento econômico de grande vulto e se verificava a carência de mão-de-obra, o poder público promovia o ensino compulsório a jovens e adolescentes pobres, bem como sua inclusão no exercício laboral.

Com a expulsão dos jesuítas, em 1759, por força das reformas pombalinas de instrução pública, esse sistema foi desbaratado. Essas reformas que não chegaram a se consolidar no país, privilegiavam as idéias laicas inspiradas no Iluminismo e definiam o Estado como responsável pela educação pública. Foram articuladas, portanto, algumas iniciativas privadas e confessionais, sendo que a constituição de uma forma estatal só viria a ocorrer, de fato, com a vinda da família real para o Brasil, em 1808.

É importante, ainda, lembrar, considerando-se os objetivos desse trabalho, a importância do tripé sobre o qual se assentou a sociedade colonial: o escravismo, a grande propriedade rural e a forma enviesada de relacionamento instituída entre o núcleo central do governo e o setor privado.

Realmente, o escravismo, que infirmava a condição humana ao escravo, não se encerrou em 1888. Tanto em termos das suas conseqüências materiais (os priores índices sociais do país continuam sendo ostentados pelos

descendentes dos escravos negros), como ideológicos. A grande propriedade constitui-se hermética à ação da lei. Assim, como lembra Carvalho (2004, p.34), enquanto o escravo e seus descendentes estavam “abaixo da lei”, os proprietários sempre se consideraram “acima da lei”. Ao mesmo tempo, a articulação baseada na troca de favores entre o núcleo do governo e o setor privado, resultou em um processo viciado de privatização do público.

A despeito dos movimentos sociais que organizaram importantes processos reativos através da história (no período colonial se destacou, sobretudo, o Movimento Abolicionista) esses traços iniciais constituíram-se como fortes obstaculizadores à constituição coletiva de sujeitos sociais ativos, capazes de uma convivência baseada em princípios como a igualdade, a participação e a transparência na gestão pública.

2.2 A educação profissional no Império: organização de experiências de gestão governamental.

Nesse período, começou a se constituir o Estado Nacional brasileiro. Iniciou-se a implantação de atividades estatais e privadas para subsidiar o governo da metrópole. A composição do sistema escolar público também obedeceu a essa lógica.

A Federação Brasileira se instituiu através de processos diferenciados, tanto que a grande preocupação de José Bonifácio era como conservar a unidade territorial e manter, num mesmo território, elites políticas de origens diversas. Assim, de 1822 a 1850 houve vários conflitos relacionados a essa questão e a

governo central tinha grande dificuldade de interferir no poder local, precisando muitas vezes, usar a força para refrear tais conflitos (Abrucio, 2003).

No período imperial se deu, justamente, a grande reação centralizadora no país. De acordo com Ferreira (1999), o ápice desse processo aconteceu em 1840. Contra o Ato Adicional à Constituição de 1824 (Lei nº 10 de 12 de agosto de 1834), que atribuía o poder de legislar às Províncias, foi criada uma coalizão de interesses que defendia um Estado dotado de alto poder de regulação e autoridade sobre o conjunto do território, de modo a defender a unidade territorial e neutralizar o poder das facções locais. Franco (1976 p. 112) adverte que, num contexto em que homens livres ainda conviviam em uma ordem escravocrata, “passa a se observar claramente uma política de expropriação das agências intermediárias do governo, deixando-as na dependência do poder central”.

Uma expressão do debate sobre o tema da descentralização, no contexto do segundo Reinado, pode ser visualizada no estudo desenvolvido por Ferreira (1999, p 78). Ela compara o pensamento de Tavares Bastos e o do Visconde de Uruguai²⁰. Ambos inspirados em Tocqueville²¹ e nos modelos inglês e americano de governo, exaltam o *self-government* como fonte de educação cívica, embora tirem dali conclusões divergentes.

Para Uruguai, a tradição do autogoverno estaria ausente no próprio caráter nacional, que teve origem na colonização portuguesa. Assim, a reforma

²⁰ Aureliano Cândido Tavares Bastos e Paulino José Soares de Souza foram autores e sujeitos políticos, situados no contexto do segundo Reinado e em pólos opostos da discussão sobre o tema da descentralização: o primeiro era liberal e o segundo, conservador.

²¹ Para Tocqueville (1998), o desenvolvimento da igualdade é um caminho inevitável, mas pode levar a dois perigosos desvios democráticos: a tirania da maioria e a consolidação de um Estado autoritário e despótico que pode encaminhar o homem para a servidão, já que ao se concentrarem nos seus afazeres, os indivíduos tendem a deixar a coisa pública nas mãos desse poder central, o que terminará por limitar as liberdades individuais. A criação de associações livres na sociedade civil é a solução apontada pelo autor para evitar essa acumulação de poder. Elas estimulariam tanto a descentralização administrativa, como a defesa de direitos e interesses particulares comuns aos cidadãos, promovendo a convivência pacífica entre liberdade e igualdade.

descentralizadora procurara adaptar instituições norte-americanas para uma realidade que não possuía as condições fundamentais para tanto. Em razão disso, a descentralização que desarmaria o braço do poder central, levaria também à anarquia.

Já para Tavares Bastos é a própria estrutura centralizada de poder, o poder arbitrário do Estado, a responsável pelos males nacionais. Assim, a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 10 de 12 de agosto de 1834) e os atos subseqüentes são enfaticamente condenados por ele. Para esse autor, a descentralização, ao lado da instrução pública, da emancipação e da imigração estrangeira, seria o início do caminho do país rumo à autonomia.

No que diz respeito à participação social formal, Carvalho (2004, p.31) lembra que houve eleições ininterruptas no período de 1822 a 1930, embora do ponto de vista substantivo a situação não guardasse diferença do período colonial: 85% dos brasileiros continuavam analfabetos, mais de 90% viviam na zona rural, sob a influência direta dos grandes proprietários, onde o que estava em jogo não era o exercício dos direitos, mas o domínio político local. O voto, assim, não tinha o sentido de exercício do autogoverno, mas era um ato de obediência aos caciques locais ou, em última instância, um ato de fidelidade, de reconhecimento por favores pessoais prestados.

Assim, a participação na política nacional era pontual e algumas das lutas sociais empreendidas na época tinham caráter separatista. São do período, os movimentos populares “Setembrada”, “Cabanos” “Cabanagem”, “Balaiada”, “Sabinada” e “Farroupilha”²². Ainda de acordo com Carvalho (2004, p.70), um sentimento de nacionalidade só começa a se fortalecer no país nas lutas contra

²² Setembrada (1831) no Maranhão; Revolta dos Cabanos (1832) na fronteira entre Alagoas e Pernambuco; Cabanagem (1835) no Pará; Farroupilha (1834), no Rio Grande do Sul; Balaiada (1838), no Maranhão.

pretensos inimigos estrangeiros, especialmente na guerra contra o Paraguai, em que cartuns, poesia, música, publicações pela imprensa etc. retratam essa brasilidade.

No Segundo Reinado, com a consolidação do Estado Imperial, os movimentos sociais passaram a se caracterizar como reativos: ora contra a má qualidade dos serviços públicos ora contra as reformas feitas pelo governo (lei de registros de óbitos e nascimentos, recrutamento militar, o novo sistema de pesos e medidas etc).

Em relação à educação, nesse período, o Ato Adicional de 1834 entregou às províncias o direito de legislar sobre a instrução pública (ensino primário) e os estabelecimentos próprios para promovê-la. A responsabilidade do poder central era com o ensino de nível médio e superior. Uma vez que as províncias não contavam com recursos para promover a difusão do ensino, este não foi efetivamente desenvolvido.

Assim, de acordo com Paiva (1987), esse Ato criou as bases legais para a sedimentação de estruturas estanques e paralelas de ensino, interpretação que permaneceu ativa até a primeira Constituição Republicana.

Referindo-se particularmente à educação profissional, Manfredi (2002) relata que, entre 1840 e 1856, baseadas na experiência desenvolvida pela Marinha, foram criadas as escolas de educandos e artífices por dez governos das províncias nas quais crianças e jovens em “situação de mendicância” eram encaminhadas para aprender disciplinas do ensino formal e ofícios específicos. Essa experiência é importante porque se constitui, de acordo com Cunha (2000), no embrião do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Obedecendo a essa mesma lógica, Franco (2000) refere que, em 1884, o Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro mantinha jovens, admitidos na faixa etária entre oito e doze anos que, além das primeiras letras e pintura, aprendiam ofícios diversos. Aos 21 anos recebiam certificados de mestre em uma especialidade, eram contratados como operários e passavam a receber soldos.

Nesse período pode-se visualizar com mais nitidez a configuração que a educação profissional assumiu no país: uma forma de separar a força de trabalho ativa dos segmentos desocupados, uma vez que o não-trabalho era tido como “vadiagem”. A qualificação profissional se foi consolidando, assim, como um sistema paralelo à educação geral, esta destinada aos “bem nascidos”.

2.3 A educação profissional na República: entre centralização e descentralização da gestão governamental

De acordo com o que aponta Vianna (1995, p. 75), nossa herança republicana pode ser configurada como resultado de uma complexa cultura política. Ela seria o amálgama de nossas raízes ibéricas apostas à formação do Estado nacional, das idéias positivistas e das ideologias corporativista e marxista, esta centrada numa estratégia nacional de transição ao socialismo.

A República tem como suporte o conceito da federação²³, cujo pressuposto, segundo Abrucio (2003), é a existência de governos subnacionais com interesses divergentes. A busca pela satisfação desses interesses pressupõe o controle entre os governos locais e o controle destes sobre as ações do governo

²³ Para desenvolver um estudo comparado entre federalismo e democracia cf STEPAN (1999)

central, o que evitaria a chamada a tirania lockiana²⁴. A competição teria, assim, o poder de pressionar por inovações, o que melhoraria as condições de vida dos cidadãos. De acordo com Putnan (1996), a construção de mecanismos competitivos que se originam em contextos de desigualdades regionais tende a favorecer a solidariedade, o que seria positivo como suporte para a operacionalização da democracia.

No caso brasileiro, porém, o próprio ato da proclamação da República foi mais uma ação contra a Monarquia do que a favor de uma concepção de República. Ela já nasce federativa (e descentralizada por definição) nos moldes americanos, onde todos os estados federados aceitam uma Constituição comum e só têm os poderes que ela assegura²⁵. Isto porque um dos seus “pais” foi Rui Barbosa, tido como um *americanófilo* renitente.

A República Velha

A primeira fase da República (1889-1930), conhecida como “República Velha” e “República dos Coronéis” caracterizou-se pelo regionalismo e pelas práticas clientelistas. Nunes (2003, p.48) se refere a esse período como de *laissez-faire repressivo*: “favores pessoais e empreguismo por um lado, e repressão por outro”. A sociedade, como lembra Carvalho (2004), continuava escravista de alto a baixo, apesar da abolição.

O problema da federação marcou fortemente os debates da Assembléia Constituinte da Primeira Constituição Republicana. Teoricamente,

²⁴ Locke, considerado o fundador do liberalismo político é um ferrenho adversário do absolutismo. Entende que o pacto social só tem sentido quando preserva as liberdades individuais. Nesse sentido, considera legítima a rebelião contra os governos que tragam ameaça a essas liberdades. O construto social que elabora comporta três poderes: o legislativo, o executivo e o federativo.

²⁵ Santos Júnior. (1996), lembra que a expressão “Estado Federal” foi uma criação norte-americana, ao final do século XVIII. Em 1787, na Convenção de Filadélfia, foi criada a Constituição - dos Estados Unidos da América que tem como suporte a crença nos direitos naturais.

como uma contraposição ao unitarismo do Império, a descentralização era tida pela maioria dos constituintes como uma exigência democrática. Essa justificação também refletia uma defesa de interesses das oligarquias desejosas de manter suas prerrogativas locais, isto é, governar-se a si mesmas, sem o controle de outras instâncias administrativas.

Abrucio (2003) lembra que a Federação constituída nesses moldes assumiu três características básicas: deu autonomia às partes enfraquecendo o centro; as elites burocráticas assumiram um padrão hierárquico; não foram instituídos mecanismos para reduzir as distâncias entre os mais ricos e os mais pobres, mantendo-se as desigualdades existentes. Sem a existência de canais para permitir a participação dos trabalhadores, a questão social passou a ser tratada como “caso de polícia”.²⁶

Em relação à Educação verificou-se a separação entre Estado e Igreja e a eliminação do ensino religioso nas escolas. E à semelhança do que ocorria no Império, definiu-se que a educação deveria permanecer descentralizada: o ensino primário ficou sob a responsabilidade das antigas províncias, agora transformadas em estados federados. Com essa medida verificou-se um adiamento do processo de organização da educação pública, em nível nacional.

Quanto à Educação Profissional, as idéias positivistas em ebulição, enumeradas em um memorial encaminhado ao governo, influenciaram a

²⁶ A questão social é uma categoria carregada de tensões. De acordo Cerqueira (1982), tratam-se de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Para ele, portanto, a questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho. Lopes (2001) se situa num outro bloco de analistas para quem a questão social se apresenta como síntese das lutas humanas empreendidas para satisfazer necessidades concretas, em conjunturas marcadas pela desigualdade social. Nesse sentido, as categorias *desigualdade*, *necessidade* e *lutas* são tidas como fundantes da questão social e esta é abordada como parte constituinte das sociedades reais, em todos os modos de produção cujo substrato é a divisão em classes e, não como uma particularidade do capitalismo.

Cf sobre o tema também em BARRETO (1987);

“elaboração de um decreto que limitou o emprego de menores nas fábricas da capital federal e na transformação do Asilo de Meninos Desvalidos no Instituto de Educação Profissional” (MANFREDI, 2002, p.81).

Ao mesmo tempo, a emergência no país de movimentos sociais de caráter anarco-sindicalistas provocou uma reação das classes dirigentes no sentido de valorização do ensino profissional. O aprendizado do ofício, não só daria uma certa autonomia aos trabalhadores, como desviaria sua atenção da pauta defendida pelo movimento operário, que buscava construir seu papel de protagonista da história com a construção de uma sociedade sedimentada em outras bases econômica e ídeo-política.

A tradução desse ideário das classes dirigentes em medidas de política social se deu no governo de Nilo Peçanha (1909) mediante a criação de escolas, nas diferentes unidades da federação, para formar operários e contra-mestres. Cada uma delas deveria destinar carga horária, no turno noturno, para o ensino de desenho e do curso primário. Este destinado aos analfabetos. Segundo Cunha (2000, p.94) “as escolas de aprendizes artífices tinham prédios próprios, currículos e metodologias próprios, alunos, condições de ingresso e destinação esperada dos egressos que as distinguiam das demais instituições de ensino elementar”.

Manfredi (2002, p.84) observa que a proposta das escolas de formar operários destinados a suprir as necessidades postas pela industrialização nascente não se coadunava com os cursos oferecidos (marcenaria, alfaiataria e sapataria) que tinham um perfil mais artesanal que manufactureiro, estranhos, portanto, ao universo fabril.

Num contexto de *laissez-faire* repressivo começaram a se identificar focos de reações organizadas contra a linguagem clientelista dominante e a favor de uma ordem de feição universalista²⁷. Ao mesmo tempo, como assevera Brose (2002, p 103), uma parcela da elite política nacional entendia haver uma disjunção entre a vocação rural do país e a nação real e que, portanto o ato de governar exigia “um estado forte e centralizado”, afinado com a ordem econômica e social vigente e cujas mudanças deveriam ser desencadeadas por “agentes circunscritos ao universo dos estratos superiores da sociedade”.

Esse pensamento autoritário²⁸, com conteúdo centralizador e elitista, condenava a descentralização política e autonomia dos governos locais e defendia o princípio da soberania nacional contra a ingerência externa. Também aprofundava a crítica ao modelo político liberal.

Como lembra Diniz (1987 p. 62-63), todos esses elementos conjugados refletiam uma transformação histórica importante: a passagem do Estado gendarme, absenteísta, ao Estado intervencionista. No Brasil forneceu as bases para o crescimento da máquina estatal, para o planejamento econômico e para a promoção de políticas sociais. Também para as “reformas políticas de cunho centralizador, destinadas a coibir a autonomia estadual e justificadas como forma de reduzir o poder das oligarquias”.

A Era Vargas

²⁷ Destacaram-se, no período, a Revolta da Armada deflagrada pela cúpula da marinha contra o presidente da República Floriano Peixoto (1894), a Revolução Federalista, contra a centralização e autoritarismo do presidente do Rio Grande do Sul (1893), o Movimento Tenentista, iniciado em 1922, voltado contra as oligarquias políticas estaduais; e as revoltas de cunho messiânico – Contestado, no Rio Grande do Sul e Canudos, na Bahia.

²⁸ A tradição autoritária no Brasil se expressa nas obras de Oliveira Viana, Alberto Torres, Azevedo Amaral e Francisco Campos. Uma contextualização desse modo de pensar, nos anos 1930, encontra-se em DINIZ (1987 p.60-65).

A ascensão de Getúlio ao poder dá início ao “Estado de Compromisso” que vai de 1930 a 1945, uma vez que, diferentemente dos governos que o antecederam, este amplia sua órbita de apoio, incluindo grupos com interesses divergentes. Tal momento histórico brasileiro se expressa através de três faces diferentes: de 1930 a 1934, o Governo Provisório; de 1934 a 1937, o Governo Constitucional e de 1937 a 1945, o Estado Novo, de caráter ditatorial.

O movimento que levou Vargas ao governo pretendia centralizar o poder, combater as oligarquias, reformar a sociedade e promover a industrialização. Porém, como atesta Nunes (2003, p.48), Vargas acabou apoiando-se nas mesmas bases locais e personalistas da República Velha. Isto significou a manutenção da linguagem clientelista, com trocas generalizadas entre governo federal e governos estaduais, agora com seus instrumentos centralizados. Associou, porém, ao padrão clientelista, outras três linguagens emergentes: o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

O universalismo de procedimentos foi perseguido pela reforma do serviço público e pela incorporação de trabalhadores mediante um sistema de mérito, cujo suporte foi o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP).

O insulamento burocrático foi obtido através da criação de autarquias e empresas estatais e com as ações do DASP. Este, um órgão consultivo da presidência utilizado para a formação de políticos.

Já a linguagem corporativista pode ser visualizada, principalmente, através da legislação trabalhista e da criação de instituições como o Ministério do Trabalho, a Justiça do Trabalho, os Institutos de Previdência Social e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De acordo com Santos (1979), a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e os sindicatos regulados pelo Estado passaram a ser os principais símbolos de cidadania no país.

As principais características do governo Vargas são o Estado fortemente centralizado, com decisiva interferência na economia; o grande destaque dado à figura presidencial; a dualidade entre presidente e governadores; a formatação do campo do trabalho em molde corporativista; a criação de uma burocracia federal e a formalização de um espaço destinado à proteção social sistemática e pública no país Abrucio (2003).

Todo esse arcabouço se assentou em um projeto de Estado com feição Nacional Desenvolvimentista. Esse projeto, estimulado com a perspectiva da substituição de exportações, foi referenciado numa concepção de Estado nacional como demiurgo da modernização. Para tanto, além de construir uma máquina governamental adequada às exigências do parque industrial nascente, iniciou-se a formação de um sistema de qualificação de trabalhadores mais afinados com as demandas da base técnica, isto é, para desenvolver processos de trabalho que exigiam, antes de tudo, a destreza e a disciplina próprias da lógica taylorista-fordista.

Em relação à participação da sociedade, esse período se caracterizou por grande agitação política e pelo surgimento de partidos políticos, sindicatos, associações e movimentos de massa, de âmbito nacional.

Entre os movimentos e lutas se destacaram o Tenentismo, a Aliança Libertadora Nacional (ALN), a Revolta Constitucionalista, a Intentona Comunista, além do chamado Banditismo Social. O primeiro, composto de militares aliados a civis, demandava reformas profundas na sociedade, como a reforma agrária e teve na Coluna Prestes sua face mais visível; a Revolução Constitucionalista, encabeçada pelas elites paulistas (com o apoio popular), buscava oficialmente restaurar a ordem democrática, mas na prática, seu propósito era barrar as reformas que iam de encontro aos seus interesses. A ALN era uma grande frente política contra o autoritarismo e a pobreza, que resultou na Intentona, de feição socialista-marxista. Já o “Banditismo Social” era uma outra feição da luta contra a miséria expressa, no nordeste, através do cangaço.

A mobilização da sociedade aparece, ainda, no campo das políticas sociais, especialmente em torno da saúde pública e da higiene escolar. A educação também ganha destaque em função do fim da escravidão e do surto de industrialização que passa a se verificar no país. Sua inclusão definitiva na agenda governamental foi representada pela criação do Ministério da Educação e Saúde.

Essa é a moldura na qual se assenta o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Baseados na perspectiva filosófica de John Dewey seus representantes (entre eles, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo) apregoavam reformas pedagógicas e administrativas que se coadunavam com industrialismo nascente. E a defesa da educação elementar pública e universal imprimia nessas reformas um caráter democrático.

De acordo com Cunha (2000), uma iniciativa governamental com essa feição democrática foi posta em prática, no período, por Anísio Teixeira, no

Distrito Federal, sendo desarticulada mais tarde com o golpe do Estado Novo e as leis orgânicas de Gustavo Capanema²⁹ (conjunto de reformas promulgadas entre 1942 e 1946).

Teixeira buscou implementar medidas que diminuíssem as distinções entre os currículos das escolas pós-primárias, destinados à formação de futuros operários, daquelas secundárias direcionadas aos futuros burocratas e profissionais liberais. Da mesma forma, entendia que o país necessitava de uma grande reforma no campo da educação e esta reforma deveria ter um caráter descentralizador:

A descentralização (...) é uma solução, além de racional e inteligente, absolutamente segura. Tenhamos, pois, o elementar bom senso de confiar no país e nos brasileiros, entregando-lhes a direção dos seus negócios e, sobretudo, da sua mais cara instituição - a escola, cuja administração e cujo programa deve ser de responsabilidade local, assistida e aconselhada tecnicamente pelos quadros estaduais e federais (TEIXEIRA, 1953 In: CIENCIA HOJE, 1995, p.1).

Contra as idéias dos renovadores, articularam-se as forças católicas e importantes setores da intelectualidade leiga, especialmente, como aponta Paiva (1987), depois que a Encíclica *Divini illius Magistri*, que trata dos fundamentos e dos fins da pedagogia cristã, condenou os princípios da Escola Nova, no contexto da sua crítica ao socialismo, tido como uma ideologia anti-cristã.

Na Constituição de 1934 (antes da Carta de 1988 é considerada a mais ampla e aberta em matéria educacional), os resultados desse embate ficaram assim expressos: reintroduzido o ensino religioso facultativo nas escolas e restabelecida a liberdade de ensino em todos os graus.

²⁹Gustavo Capanema, Ministro de Educação do Estado Novo, elaborou as chamadas “leis orgânicas do ensino” ou “Reformas Capanema”. Elas foram implantadas através de Decretos-Leis, no período de 1942-1946: nº 4.244/42- ensino secundário; nº 4.073/42- ensino industrial; nº 4048/42- o SENAI; nº 6.141/43- ensino comercial; nº 9613-/46- o ensino agrícola; nº 8529/46- o ensino primário; nº 8530/46- o ensino normal; nº 8621/46 e nº 8622/46- o SENAC.

Atendendo ao esforço dos renovadores, porém, definiu-se nessa Carta, entre outras medidas: a competência de cada esfera da administração e a ação supletiva da União onde se fizesse necessária; a formulação de um plano nacional de educação, com vistas a garantir que o ensino primário fosse integral, gratuito, obrigatório e extensivo aos adultos; a liberdade de cátedra, além da vitaliciedade e da inamovibilidade dos professores concursados; a criação de um Conselho Nacional de Educação; o estabelecimento de percentuais de aplicação dos recursos em diferentes níveis da administração escolar e a instituição de fundos especiais de educação (Paiva, 1987).

Na conjuntura 1937-1945, esposo-se o arbítrio no país, com o estabelecimento de um Estado policial. Ocorre a supressão das liberdades individuais e o fechamento de canais tradicionais de participação, como partidos políticos e parlamento, denunciando uma “militarização administrativa”. Foi retirada, portanto, a possibilidade do controle social sobre o exercício da justiça.

Oliveira (1999, p. 61) entende esse período como uma grande operação de silêncio imposta aos trabalhadores. Assim, ao mesmo tempo em que muitas reivindicações históricas trabalhistas foram incorporadas como medidas de política social, as sociedades de ajuda mútua organizadas pelo operariado, os sindicatos anarquistas, anarco-sindicalistas, socialistas e comunistas foram anulados e transformados em Institutos de Previdência e sindicatos tutelados pelo Ministério do Trabalho.

Nessa operação de busca da “ordem social” foram utilizadas três estratégias básicas: repressão direta aos representantes dos trabalhadores, cooptação de sindicalistas e uso de medidas legais e político-institucionais.

Na Constituição de 1937 o espaço destinado à responsabilidade do governo no campo da educação foi restringido. Cabia ao poder público suprir a educação de crianças e jovens desprovidos de recursos para acessar o ensino privado. A preocupação em equacionar a questão social se expressa através das prioridades dadas à educação rural (conter a migração para as cidades) e à educação profissional. Esta voltada para responder à insatisfação das massas urbanas com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.

Quanto ao processo de gestão no campo da educação profissional, como assevera Cunha (2000), passou a ocorrer de forma centralizada, deslocando-se para o Ministério da Educação, o Sistema Federal de Aprendizizes e Artífices, considerado a mais importante base para o desenvolvimento profissional no país, até então.

O controle federal sobre as ações do ensino para o campo laboral manifestou-se pela transformação da Inspetoria do Ensino Profissional e Técnico em Superintendência do Ensino Profissional, diretamente ligada ao ministro.

Ao mesmo tempo, a forma corporativista de representação sindical criada no período favoreceu a construção de um sistema de educação profissional paralelo ao público, gerido por organizações patronais, os “S”³⁰ que tiveram, através da história, momentos de grande expansão e se mantêm ativos até os dias atuais.

A transição democrática

³⁰ O sistema “S” é constituído hoje pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/ Serviço Social do Comércio (SENAC/ SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/ Serviço Social da Indústria (SENAI/ SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/ Serviço Social do Transporte (SENAT/ SEST), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Em 1945, militares advindos da Segunda Guerra Mundial, e que haviam adotado uma posição a favor dos aliados, especialmente dos Estados Unidos, assumiram o poder político no país. Visavam reconstruir relações nas quais esse segmento tivesse posição proeminente.

Entre 1945 e 1964, como já tive oportunidade de mencionar em outro trabalho, a abertura política teve que ser administrada pelo governo federal em um contexto já extensamente regulado. As respostas são, pois, pobres em inovações. Assim, embora o governo instaurado tenha eliminado as medidas que cerceavam os direitos do cidadão³¹, não eliminou o aparato de Estado criado no período varguista. No campo da política social, também, as intervenções empreendidas não diferiam daquelas desenvolvidas no governo anterior, isto é, através de medidas compensatórias dirigidas aos trabalhadores pelo Ministério do Trabalho e pela Burocracia Sindical (SOUSA, 1996, p. 58).

A Constituição de 1946 definiu a educação como direito universal e o ensino primário como instituição obrigatória e gratuita nas escolas públicas, o que abria espaço para a democratização do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1961, porém, não correspondeu às expectativas postas nessa Carta. Isto, especialmente, porque o próprio texto definia algumas razões que poderiam justificar o não cumprimento da obrigatoriedade: “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável” e

³¹ De acordo com Benevides (1994) devem-se distinguir direitos humanos - inerentes a todos os indivíduos e direitos do cidadão - que podem variar de acordo com as leis e vínculos de nacionalidade. Nesse sentido, a ausência do vínculo jurídico que configura a cidadania, não implica a ausência de direitos humanos; Bobbio (1992), lembra que a conquista dos direitos se iniciou com sua afirmação no debate filosófico. Prosseguiu, com a transposição dessa afirmação para o cidadão, o homem concreto, quando os direitos são positivados, mas válidos apenas para as nações que os reconhecem. Com a Declaração de 1948, os direitos passam a ser, não só positivos (regulados e protegidos), mas também universalizados: não mais direitos das *gentes*, mas de indivíduos singulares e, dessa forma, internacionalmente reconhecidos.

“insuficiência de escolas”. Sem mencionar as formas de superar essas condições a lei restringiu, assim, a possibilidade, inicialmente apontada, de democratização do ensino (SAVIANI,2001).

É importante destacar que essa primeira LDB foi aprovada numa estratégia de conciliação. Isto porque em razão de ser fundado no texto constitucional vigente, distribuía atribuições do processo de organização de ensino entre a União e os estados federativos, o que contrariava interesses dos adeptos da centralização e também de grupos partidários da escola privada, tendo à frente a Igreja Católica.

Da estratégia conciliatória resultou que o ensino passou a ser obrigação do poder público e livre à iniciativa privada, porém pouco claro em relação ao processo de gestão de ensino: ao tratar dos responsáveis por esse processo apenas refere que “ao poder público cabe velar pela observância das leis do ensino...” (SAVIANI, 2001, p. 19).

Em relação à educação profissional, a única inovação importante foi a criação do Programa Intensivo de Formação de Mão-de-obra (PIPMO), em 1963. Era desenvolvido, em forma de cursos rápidos, pelas redes pública e privada e pelo sistema “S”. A Lei 6297/57 que, conforme lembra Manfredi (2002, p.104), concedia incentivo fiscal aos envolvidos em projetos de formação profissional, ajudaram a fortalecer justamente as redes articuladas ao Programa em questão.

Do ponto de vista da participação social, as lutas sociais giraram em torno da política sindical e trabalhista e refletiram a polarização do debate internacional sobre a guerra fria: de um lado ficavam os nacionalistas, que queriam independência na política externa e, de outro, os defensores do alinhamento com os Estados Unidos.

Esses embates, que recrudesceram ao longo do período e passaram a demandar reformas políticas, como o voto para analfabetos e a legalização do Partido Comunista, apresentaram como principal novidade o envolvimento das massas camponesas. Estas entraram na política nacional com voz própria (de acordo com Carvalho, 2004, 55% da população ainda vivia no campo, em 1960), na luta pelas reformas de base.

A presença desses novos sujeitos sociais politizados que demandavam reformas, de um lado, e de setores das elites empresariais e militares que pressionavam por conservação das estruturas e alinhamento com as diretrizes da política externa americana, provocaram uma tomada de posição do presidente. Essa posição favorável aos primeiros, acabou redundando em um golpe que mudou o rumo do governo, no sentido de centralização e verticalização das decisões.

O Governo militar-empresarial

O Estado militar-empresarial que se instituiu a partir de 1964, inspirado na ideologia da segurança nacional, teve como preocupação básica dar curso ao processo de internacionalização da economia, desbancando a alternativa distributiva defendida pelo governo deposto.

Para isso buscou expandir e modernizar a máquina burocrática e institucional. Embora tivesse como objetivo declarado romper com o ciclo de Vargas, acabou sendo uma continuação daquele processo, ao fazer, como lembra Viana (1995, p. 74), da violência política um “instrumento de modernização econômica acelerada”.

Para viabilizar esse objetivo, era necessário romper os pontos tidos como responsáveis pela crise econômica que justificou o golpe: declínio das taxas de crescimento, déficit do setor público e inflação acentuada, com seus reflexos nos campos da saúde, educação, habitação, previdência, entre outros.

Oliveira (1999, p. 64) recupera esse momento da história brasileira como “um esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil...”. Assim, os trabalhadores são excluídos do pacto de poder, suas organizações e estruturas de representação desmobilizadas, ao mesmo tempo em que os interesses de setores privados são superpostos aos “interesses gerais” da sociedade.

Como os sindicatos são tutelados, ocorre a regulação administrativa dos conflitos, além da formação do mercado de trabalho, da fixação dos pisos e tetos salariais, igualmente pela via administrativa.

As conseqüências desse processo, em curto prazo, foram positivas para o objetivo da acumulação. Mas, em médio prazo, o controle salarial acabou reprimindo a capacidade aquisitiva de significativa parcela da população. Isto, associado à ação restritiva do Estado, em termos de políticas preventivas, influiu negativamente sobre as condições de vida, aumentando as demandas sociais por compensação.

A questão, que se colocava, portanto, era como aumentar a produção e criar mais empregos para atender as demandas provocadas pela expectativa de consumo. Uma vez, porém, fechados os canais tradicionais de participação (partidos, parlamento etc.), as demandas passaram a ser canalizadas para o interior do Estado através da política social utilizada, no período, como um instrumento agregador.

Esse momento da história brasileira começou a sofrer abalos que se intensificaram a partir de 1974, com a crise mundial do petróleo. O chamado “milagre brasileiro³²”, uma das conseqüências e manifestações desse momento do desenvolvimento capitalista, expõe-se em sua incapacidade estrutural de operacionalização que se reflete na elevação dos níveis inflacionários, na compressão salarial e no aumento da dívida externa. Ao mesmo tempo, começam a se intensificar as lutas sociais pela volta da democracia eleitoral. Esses elementos congregados terminam por derruir as bases de legitimação do regime, dando-se início ao momento de abertura, caracterizado como um período de transição.

Tão logo se inicia esse momento de “distensão” do governo militar (1974-1979), verifica-se, segundo indica Silva (1995, p 36), um processo de rearticulação da sociedade civil, com a emergência/ ressurgência de partidos operários (particularmente o Partido dos Trabalhadores - PT), além de movimentos sociais e sindicais apoiados por setores progressista da Igreja Católica³³, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

Em relação à educação profissional, no pós-1964, a formação de trabalhadores para as grandes empresas era questão tratada no seu próprio

³² O que ficou conhecido como “Milagre Brasileiro” foi o período compreendido entre 1968 e 1973, quando o então ministro da fazenda, Delfim Neto, nos governos militares Costa e Silva e Garrastazu Médici, implementou uma política de crescimento baseada em exportações para obter as divisas necessárias às importações de máquina, equipamentos e matérias-primas. Houve, assim, de um lado, incentivos fiscais aos exportadores e, de outro, estímulo à indústria, através de uma expansão do sistema de créditos ao consumidor, o que garantiu à classe média o acesso aos bens de consumo duráveis.

³³ De acordo com Boff (1981), no que se refere à Igreja Católica no Brasil (como em toda a América Latina), podem-se distinguir quatro práticas eclesiais com suas eclesiologias: Igreja como *Civitas Dei*, como *Mater et Magistra*, como *Sacramentus Salutis* e em processo de modernização. Esta última forma se coadunaria com a orientação assumida pela chamada Teologia da Libertação, incorporada pelos referidos setores progressistas da Igreja Brasileira e da qual o próprio Boff foi um representante de grande porte.

interior e a qualificação de segmentos específicos ficava ao encargo do Sistema “S” e das escolas técnicas que privilegiavam, em consonância com as demandas conjunturais, o adestramento para atividades direcionadas à indústria e ao comércio.

Deste modo, tal direção caracterizou-se pelo oferecimento de cursos de curta duração, para alguns segmentos. É o caso da revitalização do PIPMO que serviu de suporte à formação rápida e operacional de trabalhadores voltados para as atividades laborais nos grandes projetos desenvolvidos nos governos militares. Era feito mediante convênio com instituições da sociedade, especialmente, o Sistema S. Tais convênios estabelecidos mediante incentivo governamental serviu para dar suporte à constituição de uma rede privada de formação profissional no contexto das próprias empresas.

Em outros momentos optou-se pela profissionalização obrigatória (caso da reforma de 1971), justificada em razão da necessidade de situar melhor o país no contexto econômico internacional. O Relatório do Grupo de Trabalho que elaborou o texto da Lei 5692/71, que instituiu “a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário”, critica o dualismo da forma anterior com o slogan “ensino secundário para os nossos filhos e ensino profissional para os filhos dos outros (2001, p. 7)”.

A Lei, porém, continua Saviani, introduziu a distinção entre a terminalidade legal (correspondente à escolaridade completa de primeiro e segundo grau, com duração de onze anos) e terminalidade real, garantindo-se a formação profissional aos residentes em regiões menos desenvolvidas que precisassem ingressar no mercado de trabalho, até com quatro anos de escolaridade. Tal forma acabou por reafirmar, no próprio texto da Lei, as

desigualdades sociais vigentes. (“terminalidade legal para os nossos filhos” e terminalidade real para os filhos dos outros “, como satiriza SAVIANI, 2001. p.7”).

Mehedeff (1997) lembra que essa tentativa de encontrar soluções para os problemas brasileiros no campo laboral, mediante a profissionalização compulsória de todo o ensino médio, constituiu-se em uma interpretação linear da teoria do capital humano³⁴ na relação capital x trabalho e contribuiu para desqualificar as Escolas Normais, suporte valioso no processo de ensino fundamental. A crise de qualidade do ensino público brasileiro manifesta, especialmente, em termos das taxas de repetência, superior, nos anos 1990, a 40% na primeira série do ensino fundamental pode ter nessa reforma um dos seus componentes.

Já em 1982, reconhecendo-se o equívoco anterior, a Lei 7.044 repôs a antiga distinção entre o ensino de formação geral e o de caráter profissional (CUNHA 2000 e MANFREDI, 2002), mas não foi possível reverter as distorções causadas no sistema. Assim sendo, a característica dual do setor continuou prevalecendo: educação acadêmico-generalista x educação profissional (que não se constituía em base para prosseguimento de estudos), alterando-se momentos de expansão e de restrição do espaço público sem proceder-se, em nível da administração pública, à articulação dos diferentes sistemas de ensino.

Redemocratização

Fleury (1994) visualiza o processo de redemocratização no país, após os anos de ditadura militar-empresarial em três momentos distintos: liberação do autoritarismo (1975-1984); governo de transição democrática (1985-1990);

³⁴ A teoria do capital humano é considerada um dos principais sustentáculos na definição da relação capital x trabalho sob o capitalismo contemporâneo. Referenciou, como lembra Gentili (2002), a difusão da escolaridade como promessa integradora com premissas individualistas e meritocráticas.

governos eleitos pelo povo (pós-1990).O maior destaque na primeira fase foi a emergência de novos protagonistas sociais, entre eles: o movimento sanitário, o movimento de profissionais, o movimento de aposentados e os movimentos populares.

A segunda fase caracterizou-se pela formação de novas identidades coletivas, novas alianças e novas práticas sociais. Também pela reformulação das estruturas legais e institucionais advindas do período autoritário, cuja expressão máxima é a Constituição aprovada em 1988. Reformas administrativa e tributária foram desenhadas, objetivando dar forma a uma prática governamental descentralizada e democrática e deixar os estados e municípios mais autônomos em relação ao governo central. Pretendia-se, ainda, romper a linguagem clientelista, com a adoção do padrão universalista de procedimentos, cuja maior expressão foi a Reforma Sanitária.

No terceiro momento, as demandas sociais e os direitos consolidados na Carta passaram a ser vistas como obstáculo à democracia, esta traduzida como desestatização e defesa de uma economia de mercado mais ágil.

No que diz respeito ao processo de distribuição vertical de poder, Dain e Soares (1998 p. 39) lembram que na medida em que os ganhos de autonomia de estados e municípios foram articulados “a ganhos da autonomia para tributar e à ampliação dos mecanismos constitucionais de partilha”, a União, em princípio, com o seu poder reduzido: a) passou a recompor sua receita ampliando “a carga tributária incidente sobre recursos não partilhados com estados e municípios”; b) criou formas de renegociação do endividamento de estados e municípios mediante regras que inibem “a autonomia dos governos locais para formular e financiar as políticas públicas, uma vez que tem como condicionante um ajuste

fiscal determinado pela União e, portanto, dissociado das prioridades locais de gasto”.

Em relação à educação profissional, o movimento em torno da questão da educação, que precedeu a Constituinte, pressionou no sentido da materialização de uma nova razão jurídico-administrativa nesse campo. Seus reflexos se expressaram na Constituição de 1988.

Nessa Carta, no seu Título VIII, capítulo III, seção I, a formação profissional é contemplada como componente do campo da educação. Textualmente:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional (Cf, Art. 205).

A lei estabelecerá o plano plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzem à: I sic, II sic, III sic, IV formação para o trabalho, V sic (Cf, Art. 214).

Por sua vez, a (LDB/1996)³⁵ contempla a Educação Profissional no capítulo III, artigos 39 a 42. Neles fica estabelecida a necessária conexão entre essa forma de educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia e com o ensino regular e outras formas de educação continuada; a aplicação do conhecimento adquirido como forma de prosseguir ou concluir estudos regulares; além da oferta de cursos especiais abertos à comunidade pela rede de escolas técnicas e profissionais.

³⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre a atual LDB, com ênfase na dinâmica que lhe deu origem, cf SAVIANI (2001).

Saviani (2001, p.216) chama a atenção para o fato de que o mencionado capítulo III da LDB assemelha-se mais a uma carta de intenções, uma vez que não define competências, instâncias e responsabilidades. Ao seu ver, a tramitação independente, no Congresso Nacional, do projeto que trata do ensino técnico e profissional, de iniciativa do MEC, pode ser explicação para tal indefinição.

No Brasil, a LDB se materializa quando a crise capitalista e as soluções “neoliberais” apontadas já eram pontos de grande relevância na agenda pública internacional. Como é sabido, tal receituário de reestruturação capitalista inclui, justamente, a redução dos gastos sociais necessários à operacionalização de propostas como as universalizantes e participacionistas que a Constituição de 1988 instituiu, fazendo-se necessária a construção de um outro corpo ideopolítico capaz de legitimar as medidas que passaram a ser implementadas no país.

O mote dessa nova construção é o combate ao Estado interventor, configurado como responsável por minar as finanças públicas com o funcionalismo, com a burocracia e por consolidar formas enviesadas de gestão (o clientelismo, o nepotismo e a corrupção).

Com base nesses elementos, projetou-se, no país, uma ampla Reforma do Estado e, em consonância com um movimento de âmbito mundial, procurou-se implementá-la de forma descentralizada.

2 A NOVA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A REFORMA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

3.1 A nova configuração do Estado Brasileiro no contexto das mudanças do modo de regulação capitalista

Os grandes choques ocorridos no seio do capitalismo internacional, especialmente, a partir dos anos 1970, manifestaram-se no Brasil como um contraponto às proposições constantes na Constituição Brasileira de 1988 e estabeleceram as bases para modelar um processo de Reforma de Estado, ainda em processo de construção. Tais mudanças rebateram em todos os setores da sociabilidade cotidiana. Assim, tanto houve um drástico arrefecimento do crescimento econômico, com redução do fundo público e dos postos de trabalho, como passaram a ser desacreditados os tradicionais mecanismos de participação e o princípio ideológico que referenciava o pacto de classes materializado no Welfare State Keynesiano: atingir a Welfare Society pela via de reforma (NETO,1996).

Sobre o padrão de regulação rígido que estava em crise passou a ser construído outro, “flexível”, produto do eficaz intercâmbio entre empresa e Estado, portanto, entre decisões econômicas e políticas³⁶. Como lembra Neto (1996), nesse novo contexto, a empresa é incentivada a movimentar seus pólos produtivos, ao mesmo tempo em que são hipertrofiadas as ações de cunho financeiro. É feita ainda a substituição da eletromecânica pela eletrônica,

³⁶ Fiori (1995, p.163) trata dessa questão ao articular a governabilidade democrática na nova ordem econômica.

desenvolvendo-se um crescimento sistemático dos processos de informatização e de automação.

As decisões de ordem econômica, nesse novo contexto, passam a ser articuladas, mais particularmente, pelos Estados Unidos, Japão e Alemanha³⁷. Os países que formam o bloco dos “ricos” destacam-se por desenvolver formas tecnológicas e organizacionais que terminam atingindo “suas” periferias (*grifos nossos*). Os interesses que defendem alcançam essas nações materializando localismos com feição global, razão pela qual o processo de internacionalização da economia, típico dessa conjuntura, não aumenta a convergência e nem a solidariedade entre as nações e os sujeitos envolvidos. Ao contrário, desenvolvem-se numa relação que Fiori (1995) qualifica como tensa e competitiva. Os Estados nacionais precisam responder aos desafios impostos por essa nova conjuntura fazendo amoldamentos em suas economias, os chamados ajustes estruturais.

Do mesmo modo, em consonância com as mudanças no processo produtivo, os governos também mudam suas funções e sua forma de gestão. Fica entendido que os governantes devem empregar seus esforços na edificação de projetos de desenvolvimento, incluindo “ampla discussão pública e democrática” (*grifos nossos*), deixando ao mercado o cumprimento das funções que constituem sua especialidade: a organização da produção e a alocação de recursos. O bom governo, assim, passa a demandar formas de intervenção menos onerosas e menos diretas. De acordo com Oliveira (2001 p.57) isso ocorre porque o paradigma da globalização se reflete também na privatização do público, ou,

³⁷ Um outro grupo constituído pelos Estados Unidos, França e Inglaterra seriam os responsáveis pelas decisões geopolíticas e militares.

ideologicamente, na “experiência subjetiva de desnecessidade aparente do público”.

Souza e Carvalho (1999) lembram que a centralidade da Reforma do Estado na agenda dos países da periferia capitalista se dá, não em razão de diagnóstico interno, mas por pressões dos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial, preocupados em sanear essas nações para que possam fazer face à sua dívida externa. As reformas que passam a se configurar estão fundamentadas em dois pontos básicos: há uma crise do Estado que compromete o desenvolvimento econômico local, tanto quanto o funcionamento das esferas do governo; essa crise deve ser arrostada com um novo modelo de Estado e a implementação de mecanismos e instrumentos de gestão que se teriam mostrado eficazes em países como os Estados Unidos, Nova Zelândia, Grã-Bretanha e Austrália.

Essas reformas estão sendo operacionalizadas em dois momentos particulares: a primeira geração, cujo escopo é a racionalização dos recursos fiscais, constitui-se dos processos de abertura do mercado, desregulamentação e privatização; a segunda geração busca a construção ou reconstrução das capacidades administrativas e institucionais. Seus objetivos são a eficiência e a efetividade das ações públicas, a democratização, com o envolvimento das comunidades nas decisões de interesse público e a descentralização para as esferas estaduais dos serviços sociais e de infra-estrutura. Com as mudanças que se concretizam há uma demanda por trabalhadores versáteis, com capacidade de decisão requerida pelas tecnologias emergentes.

Nos países de capitalismo tardio, essas novas requisições passam a se desenvolver em solo francamente desfavorável aos trabalhadores. À redução dos

postos de trabalho e às formas de contratação mais flexíveis, privilegiadas pelo novo modo de regulação capitalista, alia-se o despreparo da maioria desses sujeitos sociais para ocupar as vagas criadas com as novas tecnologias. E elas não se adequam justamente ao perfil da parcela da população já excluída das escolas de melhor qualidade ou mesmo ausente de qualquer forma de educação sistemática.

Verifica-se, assim, nesses países, do ponto de vista estatístico, uma redução do número de trabalhadores, agora “ocultos” na informalidade. Como, ao mesmo tempo, as reformas implementadas pelos governos nacionais, tendem à restrição dos direitos sociais, com novas estratificações e alterações nas relações “excluídos” x “incluídos” (grifos nossos).

O processo de organização dos trabalhadores também sofre mudanças com dissensões nos partidos políticos operários, ausência nos sindicatos e o surgimento de movimentos sociais voltados para a ampliação do estatuto da cidadania (NETO, 1996).

Em termos dos processos de gestão, a descentralização desponta como uma alternativa viável para superar problemas que emergem com a crise da dívida e a crise fiscal, assinaladas como um dos resultados da centralização. Ao mesmo tempo, considerando-se que as novas tecnologias necessitam de agilidade nos transportes, nas comunicações e nos processos de planejamento e tomada de decisão, descartam-se, em geral, as formas hierarquizadas próprias dos modelos centralizados, sendo exaltadas as virtudes da descentralização pela sua eficiência.

Ao mesmo tempo, há uma demanda histórica de parte dos movimentos sociais por descentralização, uma vez que formas descentralizadas favoreceriam

a democratização e a transparência na administração. Permitiriam uma melhor contabilização das demandas formuladas em nível local, uma maior aproximação entre os eleitos para os cargos públicos e os seus eleitores, e, especialmente, um controle mais efetivo das decisões tomadas e das medidas desenvolvidas pelos governantes.

Essa confluência entre interesses aparentemente contraditórios, no sentido da preferência por gestões de feição descentralizado, aparece de forma nítida no retrato e no processo da Reforma de Estado, no Brasil.

De acordo com seus formuladores, essa reforma se constitui em processo amplo que inclui mudanças em vários aspectos: ajustamento fiscal; reformas econômicas; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho de Estado, também chamada de administrativa. Esta tem como escopo aumentar a “governança”, isto é, a capacidade de implementar de forma competente as políticas públicas, de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o bem-estar dos cidadãos (BRASIL, MARE, 1995).

A defesa da *res publica*, escopo declarado dessa Reforma, portanto, compreende dois níveis: um nível político, que trata da preservação dos direitos individuais, sociais e de equalização do processo de partilha de poder e um nível administrativo em que são abordadas as formas de gerenciamento das esferas de governo e as relações deste último com a sociedade.

Os instrumentos de gestão construídos em conformidade com a velha forma centralizada são tidos como incapazes de atender às demandas por mais eficiência e participação. São, além disso, muito onerosos em relação aos

resultados alcançados. Devem, portanto, ser substituídos para refletir a nova forma de governo de feição gerencial.

O princípio operacional de gestão privilegiado no projeto de Reforma, a descentralização, é entendido como a transferência das ações de caráter local da União para os municípios e as de caráter regional para os estados federados. Compreende, também, a transferência de ações desenvolvidas pelo governo para a alçada do mercado (privatização) e para o “setor público não-estatal” os serviços em áreas da educação, saúde, cultura e pesquisa científica (publicização).

Como corolário desse conjunto de medidas deve ser estimulada a criação de redes de solidariedade no interior das comunidades³⁸, uma forma de articulação íntima entre o Estado e a sociedade, reforçando-se núcleos descentralizados de proteção social, ao lado dos núcleos estatizados.

Se, no que diz respeito ao seu princípio de gestão descentralizada e participativa, essa Reforma reflete as mudanças exigidas pelos organismos que direcionam as mudanças no cenário capitalista, ela é também condicionada por demandas internas. Estas são relacionadas ao próprio processo de formação da sociedade, especialmente, o sentimento reativo à centralização, em razão das experiências históricas negativas no pós-1937 e no pós-1964³⁹.

A natureza do processo de descentralização privilegiada na Reforma também pode ser explicada como uma contradição interna do regime militar-empresarial instituído em 1964. Realmente, como aponta Arretche (1996, p.52),

³⁸ A discussão sobre a mobilização voluntária no interior da sociedade, que se coloca no contexto da criação dessas redes de solidariedade, é um debate que encerra grande tensão. Este debate vem sendo desenvolvido por especialistas no país, entre os quais se destaca YAZBEK (2000).

³⁹ Nesse dois períodos, como já referido no capítulo II dessa tese, o Brasil vivenciou experiências autoritárias: a Ditadura Vargas (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1984).

sobretudo, depois do golpe de 1968⁴⁰, quando a centralização alcançou o mais alto nível, foram sendo criadas nos estados e municípios capacidades institucionais e administrativas. Um dos desdobramentos desse processo foi a configuração de instituições que, embora discutíveis, propunham a incorporação da sociedade organizada no processo de gestão das políticas públicas, caso dos Conselhos de Gestão.

Assim, a concepção de governança desenvolvida no projeto de Reforma no Brasil estaria também relacionada a uma concepção de governo desenhada por grupos organizados no interior da sociedade que postulavam a ruptura com a tradição do governo fechado na alta burocracia governamental e com a linguagem clientelista. A expectativa era de que houvesse uma mudança efetiva no padrão de relacionamento que historicamente orientou a relação do governo com a sociedade, no sentido da concretização dos ideais progressistas de equidade, justiça social, e aumento do controle social sobre a ação dos dirigentes do país.

A descentralização esboçada na pauta da Reforma, porém, embora se coloque como uma resposta à luta histórica dos trabalhadores pela autonomia dos poderes locais, pela livre manifestação das vontades individuais e por uma maior visibilidade das ações do governo, parece mais sintonizada com a proposta neoliberal de desmonte do protótipo nacional do denominado Estado de Bem-Estar.

De fato, no caso brasileiro a Reforma tinha como escopo adequar a estrutura do Estado, não ao espírito da Constituição de 1988, mas às mudanças que se delineavam o contexto capitalista. Neto (2000, p. 16-17) lembra que para

⁴⁰ Em 1968, o governo militar determinou o fechamento do Congresso Nacional e a perseguição aos opositores do regime, entre outras medidas regulamentadas pelo AI-5 (AI eram os instrumentos de exceção utilizados, no período, para governar o país).

alcançar esse objetivo era necessário lutar em três frentes: no campo político-social para quebrar as resistências da sociedade, inclusive através da violência; no campo ideológico para criar uma ambiência adequada (satanizando o Estado, desqualificando a noção do público e criando a concepção de soberania como componente da globalização) e no campo jurídico-legal, derruindo os instrumentos que davam suporte à Carta constitucional em vigor.

O substrato dessa Reforma, portanto, são três argumentos conservadores. O primeiro é que o primado do público, da ética coletiva, da solidariedade na repartição social de riscos e benefícios vem sendo derruído, expandindo-se a lógica da racionalidade individual. O segundo é que os direitos sociais previstos na Constituição de 1988 exigem a prática de ampliação crescente dos gastos públicos em condições de desequilíbrio orçamentário, o que ocasionaria declínio do investimento, inflação e desemprego. E o terceiro é que suprimir riscos sociais e nivelar artificialmente pessoas desiguais, através de medidas genéricas de redistribuição fere a ética do trabalho, comprometendo os mecanismos de mercado.

Esse processo de Reforma do Estado encontra o campo da Educação Profissional marcado pelos seus males históricos: sistema de ensino público de caráter dual, paralelismo e desarticulação das redes de ensino, centralização e concentração das informações e das decisões (nos níveis federal, estadual ou municipal sem a participação dos interessados diretos). Continuava faltando, portanto, um campo capaz de materializar instituições e denominadores comuns acordados coletivamente para responder a esse dilema histórico. O PLANFOR surgiu, assim, colocado pelo governo federal, como uma grande síntese, parte de uma outra reforma, a da Educação profissional.

3.2 A Reforma da Educação Profissional no Brasil

A regulamentação da LDB, em relação ao ensino profissional teve como suporte, o Decreto nº 2.208/1997 que separou o ensino médio do profissional. Este passou a ser complementar ao médio, sem substituí-lo. Desse modo, a educação profissional passou a se configurar em três níveis: básico (cursos não sujeitos à regulamentação de currículos, voltados para a qualificação, requalificação e reprofissionalização, sem exigência de escolarização anterior); técnico (destinados aos alunos matriculados no ensino médio ou dele egressos) e tecnológico (voltados para os egressos do ensino médio e técnico que cursam ensino superior na área tecnológica).

A LDB e o Decreto Federal 2208/97 são os dois arcabouços jurídicos que sustentam a Reforma da Educação Profissional no Brasil. Esta traduz, em nível institucional no país, um debate de dimensão internacional travado em torno da necessidade de desenvolver processos de qualificação mais afinados com as exigências do processo de reestruturação produtiva em curso. É um debate que ultrapassa os limites do setor público, incluindo empresários e sindicatos e retrata a profunda articulação que existe entre os campos do trabalho e da educação.

Apesar das particularidades do atual contexto produtivo, a preocupação com a necessidade de preparar trabalhadores para responder às inovações no mundo do trabalho, face à crescente automação, já estava posta por grandes pensadores que vivenciaram, no século XIX, mudanças semelhantes às que ocorrem atualmente, como Marx (1818-1883) e Marshall (1842-1924). Como lembra Salm (1998, p. 236) esses autores, apesar das diferenças ideológicas,

postulavam o alargamento da educação às classes trabalhadoras, como uma questão de justiça, mas também em razão das injunções colocadas pela base técnica.

Na atual conjuntura, considerada de interdependência entre as economias mundiais, temas locais passam a ser, cada vez mais, discutidos em acordos internacionais. Algumas instituições situadas nesse nível (entre quais o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, o Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial -BM), com a aquiescência dos gestores nacionais, acabam influenciando nos países da periferia no contexto de acordos destinados a financiar as políticas públicas de desenvolvimento.

Faria (2002 p. 599) referenda tal argumentação quando lembra que a oferta de políticas educacionais, bem como de outros serviços essenciais, exige dotações orçamentárias. Estas, por sua vez, são condicionadas pela disponibilidade da receita fiscal, portanto, pelo sucesso ou fracasso de políticas tributárias. E todos esses movimentos estão limitados no país pela agenda restritiva imposta pelos organismos financiadores aos países periféricos endividados.

Com o argumento de que a perspectiva de acesso ao nível superior é mínima para a maioria da população nos países da periferia, as recomendações de uma dessas organizações internacionais, o BM, em relação à educação, é que nesses países seja priorizado o ensino fundamental e restringidos os investimentos em educação especializada e de elevado custo.

A qualificação profissional de curto prazo e baixo custo é indicada, assim, como uma forma a ser associada ao padrão educacional mínimo

desenvolvido no ensino fundamental, como estratégia de redução da pobreza e de economia de recursos destinados a cumprir as metas de ajuste fiscal.

No caso brasileiro, esse vetor da educação profissional como redutor da pobreza, não se desconecta do outro propósito que, como afirma Almeida (2003, p. 140), é o que situa esse tipo de educação como forma de “investimento estratégico para os países em desenvolvimento, visando a otimizar suas condições competitivas e assim promover o desenvolvimento econômico e social”

Desse modo, a reforma da educação profissional no Brasil coloca em pauta a necessidade de ampliar o nível educacional dos trabalhadores, tanto para responder a essas injunções da base produtiva e tornar o país mais competitivo, quanto como uma maneira de reduzir as desigualdades historicamente consolidadas no país.

A formulação e o processo de aprovação dessa reforma situaram-se no centro de um amplo movimento social articulado em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que teve seu momento de maior visibilidade, nos anos de 1996 e 1997, através do I e II Congressos Nacionais de Educação - CONEDS. Desses eventos emergiu um projeto, posteriormente denominado de PNE - sociedade civil, em contraposição à proposta do governo, a qual, no entanto, foi aprovada em janeiro de 2001⁴¹.

De acordo com Valente (2001), um dos protagonistas do PNE - sociedade civil, essa proposta demandava o fortalecimento da escola pública e a democratização da gestão educacional, como eixos para universalizar a educação básica e ampliar as vagas no nível superior. O projeto do governo, por sua vez, trazia embutido a opção pelo centralismo nos processos de formulação e gestão,

⁴¹ Manfredi (2002) lembra que, nesse período, encontravam-se em debate os projetos do governo M T E/ SEFOR e o do MEC/ SENET; na sociedade, o de educadores e de organizações populares e sindicais e o de empresários industriais.

notadamente na esfera federal, além da redução da atuação do Estado nas atividades relacionadas à manutenção e funcionamento do ensino.

Os críticos dessa Reforma, como Manfredi (2002), entendem que ela reafirma a separação entre o ensino médio e o profissional, uma contraposição às propostas defendidas pelos organismos da sociedade civil (educadores de organizações populares e sindicais, de um lado e empresários industriais, de outro), que defendiam uma sólida formação escolar básica, de nível médio, como condição necessária para uma adequada formação técnico-científica e profissional. Tal separação reafirma a tradição do país de desenvolver redes paralelas de ensino e, portanto, de ajudar na consolidação das desigualdades sociais.

Duas políticas governamentais foram aprovadas para dar contorno ao campo da educação profissional no país. Uma desenvolvida pelo MEC, que criou para isso o Programa de Expansão do Ensino Profissional (PROEP), com vistas a promover a reforma da educação profissional no sistema formal “implementada pela rede de secretarias estaduais e de escolas legalmente sujeitas às definições curriculares do Ministério” (ALMEIDA, 2003, p.7). A outra operacionalizada pelo MTE, através do PLANFOR, é a privilegiada na presente análise e será detalhada no item 3.3.

3.3 A configuração do PLANFOR como uma resposta às demandas da formação profissional nos anos 1990.

Nesse item é feita uma análise dos principais traços do PLANFOR, especialmente dos elementos que compõem seu princípio operacional - a

descentralização político-administrativa, combinada com a participação - aqui denominado de descentralização participativa.

Na configuração do PLANFOR confluíram, como vimos nos capítulos precedentes, três determinantes fundamentais: o primeiro foi a falência do modelo de desenvolvimento concentrador e exportador, abalizado no paradigma fordista-keynesiano, que empregava mão-de-obra de baixo custo e com o qual o país conviveu por quase cinquenta anos; o segundo foi a intensificação do processo de internacionalização do capital, com o advento de novas tecnologias, as quais foram adotadas no país como recurso para garantir as exportações, ao contrário dos países do centro capitalista onde serviram para aumentar a produção e melhorar sua qualidade sem elevar o tempo de trabalho; e o terceiro foi a crise do sistema educacional brasileiro que se mostrava incapaz de atender às demandas da PEA formada por cerca de setenta milhões de pessoas com menos de quatro anos de estudo, na qual se incluía 20% de analfabetos declarados ou funcionais, segundo dados da própria SEFOR (MEHEDFF, 1997, p. 1).

Os propositores do PLANFOR reconhecem que os traços históricos definidores da cultura brasileira na área da educação profissional precisavam ser enfrentados através de uma ação governamental agregadora. De acordo com Fogaça (1998, p. 299) esses traços são: a desarticulação entre as ações educativas e a realidade do mercado de trabalho; correlação intrínseca entre pobreza, fracasso escolar, qualificação profissional/inserção prematura no mercado de trabalho; aceitação tácita de que os segmentos sociais empobrecidos estão destinados às profissões subalternas.

O segundo desafio reconhecido pelos formuladores do PLANFOR era a superação dos cinco principais obstáculos identificados no campo do trabalho:

crescimento mais acentuado da produtividade que do número de empregos; aumento mais significativo do emprego sem carteira e do trabalho por conta própria do que do emprego protegido (com carteira); descompasso entre a demanda e a oferta de mão-de-obra; distanciamento crescente entre os próprios trabalhadores (com menores e com maiores salários); dissensão entre a legislação de proteção ao trabalhador individual, as normas que regulam a organização sindical e a negociação coletiva (BRASIL, MTE, 1996, p.8-11).

Para atingir esses nós críticos, as medidas educativas do PLANFOR deveriam desencadear uma renovação de conceitos, incorporar a sociedade civil desde o momento de formulação das propostas e desenvolver-se de forma articulada com outras políticas públicas, especialmente, as políticas de trabalho e renda⁴².

Por renovação conceitual é entendida uma educação profissional focada nas demandas do setor produtivo, embasada nos interesses dos trabalhadores e com ações educativas variadas, de modo a atender à diversidade social, econômica e regional, além de desenvolvidas em bases contínuas, permanentes e complementares à educação básica. É o denominado “foco na demanda”.

A incorporação da sociedade civil se configura como a construção de um projeto de educação profissional construído com e para a população economicamente ativa no país, dando-se prioridade aos segmentos

⁴² São políticas de trabalho e renda as que apresentam as seguintes configurações: compensatórias - políticas destinadas a proteger, mediante assistência financeira, pessoas desempregadas ou com baixos salários (Abono Salarial, Seguro Desemprego,); de investimento e acesso ao crédito - políticas destinadas a aumentar a capacidade produtiva da economia e a dotação de capital básico para a geração e manutenção de empregos, além de potencializar o emprego futuro (PROGER, PROGER Novo Empreendedor, PROGER Rural, PRONAF e o Programa de Crédito Produtivo Popular); de valorização do trabalhador - políticas que conjugam ações destinadas ao ensino específico sobre a profissão, com as de aumento da escolaridade e de acesso a informações sobre o mercado de trabalho; e políticas de Intermediação da Mão-de-Obra.

tradicionalmente excluídos do sistema público de formação profissional: desempregados, trabalhadores com baixa escolaridade, mulheres, idosos, trabalhadores sob o risco de desocupação, trabalhadores do setor informal, jovens em situação de risco social e pessoas portadoras de deficiência⁴³.

E por articulação institucional entende-se a criação de uma reciprocidade entre a política de educação profissional e as demais políticas públicas (especialmente aquelas situadas no campo do trabalho e renda) e com a mobilização de diferentes instituições locais atuantes na área.

A proposta tinha como eixo central, portanto, a possibilidade de ruptura com a tradição histórica que orientou o campo da educação profissional no país, constituindo-se em espaço aberto para possibilitar a democratização do acesso ao mercado de trabalho.

Essa é a essência mesma da noção central do Plano, a de empregabilidade, enfatizada no discurso como a capacidade de conseguir um emprego e de manter-se em um mercado de trabalho em mudança constante. Faz parte do pressuposto metacontratual da política. Seu sistema de medidas é a competência. Com ela acena-se com a possibilidade de que os excluídos de hoje sejam incluídos (ou re-incluídos). A gestão descentralizada e participativa seria uma das chaves para desencadear tal processo, visto que congregaria diferentes sujeitos sociais situados nos três níveis governativos e no interior da sociedade.

Alguns elementos potencialmente desagregadores dessa noção articuladora que o Plano encerra podem ser identificados no seu próprio desenho.

⁴³ São grupos considerados mais fragilizados no contexto do processo de reestruturação produtiva em curso e cuja face mais visível é a redução dos postos de trabalho, com a conseqüente informalização dos contratos e precarização das relações sociais.

O primeiro estava na própria noção de educação profissional, que se voltava para um dos componentes do emprego, a adequação dos trabalhadores para o mercado de trabalho através do desenvolvimento de habilidades, mas não pode responder diretamente pelo desemprego, causado pelo “baixo crescimento econômico, baixo dinamismo industrial, redução dos postos de trabalho e uso intensivo da mão-de-obra” (ALMEIDA, 2003, p.47)

O segundo era a própria forma de exercício da ação educativa, uma vez que os cursos não estavam atrelados às exigências curriculares tradicionais, o que os expunham a múltiplas interpretações e possíveis manipulações. A possibilidade de evitar tais vieses seria um adequado processo de controle por parte dos sujeitos sociais interessados. Tal controle, já previsto no próprio retrato do Plano, constituía-se no substrato do próprio princípio operacional da política: a descentralização participativa.

3.3.1 A descentralização participativa enquanto princípio operacional do PLANFOR

3.3.1.1 Sobre a descentralização político-administrativa

A União, os Estados e os Municípios eram os protagonistas do PLANFOR, do ponto de vista das relações verticais de poder. As articulações entre esses entes federativos para configuração dos PEQs deveriam se efetivar mediante a assinatura de convênios da União com os Estados.

À União cabia a formulação das diretrizes e dos objetivos da política, o gerenciamento dos recursos, o desenvolvimento da avaliação interna de âmbito

nacional, a contratação da avaliação externa nacional, a promoção de debates nacionais, além do referendo, ou não, dos projetos especiais (caso da avaliação externa) a serem desenvolvidos em nível estadual.

Aos governos estaduais competia a gestão do processo local, incluindo a contratação de avaliadores externos nesse nível. Os estados dispunham de autonomia para utilizar os recursos do FAT, mas, em obediência à legislação vigente, a aplicação desses recursos era supervisionada pela SEFOR. Essa limitação de poderes, perfeitamente compatível com os princípios federativos, por outro lado, favorecia maior concentração no nível federal, que tinha a prerrogativa de liberar os recursos.

A tendência apontada no desenho é que essa forma de concentração de poder no nível federal, necessariamente obrigaria a instância estadual a balizar sua ação pelo ritmo do processo de liberação e não só pela capacidade político-administrativa local. Tal liberação, limitada pelo desempenho demonstrado no ano anterior, podia se constituir em uma medida de controle da eficiência da gestão estadual.

Mas, por outro lado, processos de aprovação e de liberação de recursos ultrapassam o nível técnico. Dependem, também, da capacidade de negociação, o que acaba agregando barganha política, justamente um dos vieses do nosso processo de formação com o qual os formuladores do projeto de Reforma do Estado pretendiam fazer a ruptura.

Em relação aos municípios, os formuladores do PLANFOR, apesar de reconhecerem a importância dessa instância governativa, não trabalharam com a idéia de municipalização da política, uma vez que ao ente municipal cabia apenas

definir as prioridades locais de qualificação para subsidiar a formulação dos Planos Estaduais.

Para a definição de prioridades locais pelo nível municipal dois limites principais podem ser visualizados no desenho. O primeiro é que a focalização na demanda implica conciliar nos cursos os dois vetores do Plano: as demandas do mercado e as necessidades dos trabalhadores ou mesmo de articular as necessidades de diferentes grupos, com graus de formação distintos, em ações educativas particulares. O segundo limite refere-se à capacidade administrativa, financeira e organizativa dos municípios, bastante variável no país.

Essa diferenciação de capacidades no nível municipal pode ser melhor visualizada através das Comissões Municipais de Trabalho - CMTs, encarregadas de deliberar sobre as opções de qualificação. Nos estados em que estas comissões se constituem em estruturas delicadas, resultantes de fraca mobilização da sociedade, suas práticas, longe de favorecerem a operacionalização de um padrão de relacionamento baseado no universalismo de procedimentos, podem patrocinar a reprodução de processos de privatização do espaço público (com a concentração de informações relevantes pelos gestores), do corporativismo e do clientelismo. Ou ainda, a apoiar a utilização de *intervenções brancas* nos municípios por sujeitos sociais situados nos outros níveis governativos, especialmente, o estadual, com a justificativa de agilizar ou tornar mais eficiente a ação pretendida.

São formas tortuosas de gestão já bastante conhecidas no país e que desvelam a existência, em muitos casos, de processos de desconcentração, em nome da descentralização. Situações em que ocorre apenas um descongestionamento da administração central, sem participação efetiva das

instituições municipais no poder de decisão, o que reflete a incapacidade ou falta de vontade política de manejar recursos em função de interesses territoriais, em nível local.

A desconcentração, de fato, constitui-se em uma figura mais facilmente assimilável pelos setores dirigentes porque não exige a distribuição efetiva do poder de mando (Lobo, 1990). Facilita, no entanto, o exercício de relações autoritárias, ao invés de serem construídas relações de cooperação/competição, fundamentais à configuração do federalismo. E na relação do governo municipal com a sociedade local essas mesmas relações de poder são, muitas vezes, reproduzidas, através do fenômeno denominado *prefeiturização*, em nome da municipalização, quando o governo municipal assume as prerrogativas dos movimentos organizados, inclusive indicando os representantes da sociedade civil nos Conselhos Municipais.

3.3.1.2 Sobre a participação da sociedade

O envolvimento da sociedade organizada, nos diferentes momentos da política, constituía-se em um dos pilares básicos considerados necessários à implementação do PLANFOR. Esse envolvimento deveria se dar através da inclusão dos Conselhos de Gestão na composição do arcabouço do Plano e da abertura de canais de diálogo e construção de relações de parceria com organizações sindicais, associações e outras instituições locais envolvidas com educação profissional. Também por meio da realização de fóruns abertos aos interessados ou de um amplo processo de avaliação externa. Haveria, portanto, uma ampliação da esfera participativa, com espaço de vocalização, inclusive, aos cidadãos historicamente destituídos dessa condição no país.

No entanto, a participação como a capacidade de estabelecer compromissos coletivos é resultado do conhecimento (sobre as formas de composição e distribuição dos bens coletivos, sobre os direitos e deveres relacionados a essa partilha e sobre a dinâmica de relacionamento do núcleo do governo com a sociedade) aliado à voluntária adesão a um projeto de feição coletiva. Os interessados mais diretos em um projeto dessa natureza – os públicos focalizados pela política-, porém, grosso modo, não agregavam os dois componentes. Muitos, em razão de determinantes conjunturais e estruturais vivenciavam a experiência de pós-contratualismo, mal saindo do pré-contratualismo (para usar terminologias usadas por SANTOS, 1999).

De acordo com esse autor, o pré - contratualismo se constitui de um bloqueamento do acesso à cidadania para os grupos que tinham possibilidade de a ela ascender, mas para os quais o trabalho deixou de ser uma expectativa realista. Já no pós-contratualismo há um processo de confisco de direitos de grupos, até então, incluídos. O efeito social cumulativo dos dois processos é a existência de um movimento de mobilidade descendente estrutural, configurado por não-qualificados, sub-empregados e desempregados.

Esses públicos pouco afeitos ao envolvimento em processos de participação eram os priorizados pelo PLANFOR. De fato, no contexto em que se desenvolveu essa política, parte importante dos trabalhadores que deveriam ter acesso aos cursos dos PEQs eram, justamente, os que precisavam direcionar suas energias para lutar pela sobrevivência, de forma individualizada, agora já sem a promessa de integração representada pela escola.

Ao mesmo tempo, ainda predominava, no período de vigência da política, uma concepção limitada, segundo a qual a verdadeira participação da

sociedade era a que se efetivava através dos eixos político-partidário e sindical-trabalhista. A organização comunitária, portanto, que poderia se constituir em uma esfera de mediação entre as demandas do cotidiano e os formuladores das políticas, ainda era negligenciada como esfera relevante nesse processo.

Nesse sentido, a configuração de uma situação de contratualismo, onde se conformaria o exercício participação e, portanto, da capacidade de estabelecer relações de parceria (no sentido daquelas estabelecidas por pessoas em igualdade de condições) não parecia viável no domínio público dessa política de qualificação profissional.

Nesse quadro analítico podem-se tecer algumas observações sobre as formas mais bem desenhadas de inserção da sociedade na gestão do PLANFOR.

As parcerias - no desenho do PLANFOR a parceria deveria ser uma relação cooperativa a ser estabelecida entre a União e os demais entes governativos, entendidos como semelhantes no plano administrativo. E pelos setores do governo com as entidades executoras das ações de qualificação.

A terminologia parceria, porém, era utilizada, de forma mais específica, para designar esse segundo nível de relação. Desse modo, para executar as ações de qualificação, propriamente ditas, o governo deveria estabelecer “contratos de parcerias”(grifos nossos) com organizações ligadas à área - as entidades executoras. Pela proposta deviam ser agências com experiência comprovada, tanto no campo da educação profissional, quanto com os públicos contemplados pela política. Objetivava-se, com isso, potencializar a rede de educação profissional, já existente nos estados e municípios, com suas instalações, equipamentos, recursos humanos e competências didático-pedagógicas.

Esse desenho de parceria tem como fonte de inspiração a idéia da solidariedade interclasses⁴⁴ que se concretizaria através da articulação entre Estado, mercado e instituições sociais no desenvolvimento dos processos de produção e reprodução social. De acordo com Lange e Regini (1987), nas sociedades modernas, os princípios atribuídos, de autoridade, ao Estado, de troca, ao mercado e de solidariedade, às instituições sociais (que remontam a Hobbes; Smith e Durkeim) adquiriram uma nova configuração, dando outro sentido para as esferas do público e do privado. Sendo assim, não é mais possível avaliar os processos sociais como resultados da ação isolada de apenas uma dessas instâncias.

No contexto em que se desenvolveu o Plano, os valores do mercado são sobrepostos aos das outras duas instâncias. O novo paradigma, que passa a ser a referência ético-filosófica predominante da ação coletiva, é, assim, introduzido nos domínios das políticas públicas, passando-se a adotar, ali, a linguagem dos contratos, da competição e da escolha. No que concerne à prestação de serviços, o Estado muda sua função de provedor direto para regulador e comprador.

Nesse sentido, a parceria apontada no desenho do PLANFOR, entre Estado e entidades executoras, só tem como se concretizar através de processos de compra e venda de serviços. O atrativo representado pelo montante de recursos do FAT, bem como as linguagens da competição e da eficiência, utilizadas nesse mesmo desenho, corroboram essa análise.

⁴⁴ De acordo com Abreu (1999, p. 63), o capital recicla no país o seu sistema de controle através de dois movimentos: derruindo a base material de representação e organização dos trabalhadores e criando estratégias persuasivas, de modo a conseguir a adesão e o consentimento desses sujeitos sociais ao novo modo de regulação. A retórica orientadora das novas medidas é a adoção do colaboracionismo interclasses que tem como suporte a parceria e as soluções negociadas, com a criação de núcleos estatizados e núcleos de solidariedade sob a responsabilização da comunidade.

Os Conselhos de Gestão - os Conselhos do Trabalho constituem-se em organismos tripartites, formados por representantes da burocracia estatal, das organizações de trabalhadores e das organizações dos empresários. Fazem parte, portanto, do processo de gestão nos três níveis de governo.

No caso do PLANFOR, ao Conselho Federal cabia definir as grandes linhas da política e controlar sua execução em todo o país, às Comissões Estaduais articular e priorizar demandas de educação profissional estabelecidas pelas Comissões Municipais, além de supervisionar a execução dos PEQs.

Nesses espaços deveriam ser, assim, pactuadas decisões relevantes para a política como a análise das propostas, a deliberação sobre distribuição dos recursos, além do controle sobre o processo de implementação e sobre os resultados das medidas educativas. Assim sendo, esperava-se que seus representantes fossem capazes de avaliar o cumprimento de duas funções consideradas básicas para a operacionalização da chamada governabilidade democrática: a participação e o *accountability* do sistema.

Abrucio e Soares (2001) entendem que são duas instituições intimamente articuladas. Assim, ao mesmo tempo em que a participação social permite que os gestores ajam com base nos interesses das comunidades, a *accountability* possibilita a fiscalização dos cidadãos sobre a ação governamental. Balizados em políticas de informação e em mecanismos específicos de debate e de controle, os Conselhos de Gestão contribuiriam para romper os traços históricos negativos avocados na relação dos governos com as instituições da sociedade⁴⁵.

⁴⁵Os Conselhos de Gestão têm sido objeto de intenso debate no Brasil. Entre os estudos que podem contribuir para essa reflexão destacam-se os de Gohn (2001) e o de Sposati e Lobo (1992).

A análise do papel dos Conselhos de Trabalho exige, inicialmente, uma reflexão sobre a própria idéia de representação. Formalmente esta se constitui em um processo que comporta um momento de autorização e outro de *accountability*. Assim, subjacente à escolha de delegados para que tomem decisões em nome dos representados, deve ser reconhecido o direito dos participantes em avaliar a ação dos escolhidos.

Para alguns, a representação seria um contraponto à democracia, uma vez que esta se sustenta sobre o princípio da igualdade, enquanto a eleição comporta a idéia de distinção, da existência de alguns mais capazes que outros para tratar da coisa pública⁴⁶. De acordo com Michels (1982, p.24) para quem as organizações conduzem, necessariamente, a situações de tirania, representar significa apenas fazer aceitar como se fosse vontade das massas aquilo que não passa de vontade individual. Nesse caso, só seria possível representar em situações de curta duração e em casos que apresentam contornos nítidos e flexíveis.

De qualquer forma, tanto para os que defendem, como para os que questionam ou se contrapõem à idéia de representação, tal como vem sendo praticada, há um consenso quanto à sua necessidade na gestão das complexas sociedades modernas. Como lembra Montesquieu (1996, p.169):

Como em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através dos seus representantes

⁴⁶ De acordo com Miguel (2003), a idéia de democracia representativa em que o processo eleitoral toma um lugar central é uma discussão recente. Para o pensamento clássico e até Montesquieu, Rousseau e os federalistas, no século XVIII, democracia e eleições eram coisas diversas.

tudo o que não pode fazer por si mesmo. (MONTESQUIEU, 1996, p 170).

No contexto dos PEQs, um primeiro questionamento sobre a instituição da representação diz respeito à própria legitimidade dos representantes dos conselhos. Tal legitimidade, tal como se entende, é conferida a alguns sujeitos pela sua efetiva inserção no cotidiano de determinadas frações da sociedade: grupos, associações, partidos e sindicatos. Sendo assim, é o próprio tecido associativo da base que definiria o formato da representação, com seus limites e possibilidades.

Outro nível de reflexão que a estratégia de representação conselhistas sugere, deriva da constituição tripartite dessas instâncias (governo, empresários e trabalhadores), o que configura, formalmente, o exercício da paridade na representação. A operacionalização dessa paridade tem sido tensionada por limites de diferentes ordens. O primeiro é um traço cultural elitista da sociedade brasileira evidenciado através do entendimento, subjacente nas práticas cotidianas, que alguns são naturalmente incapazes de apreender temas mais complexos. E essa incapacidade se manifestaria, sobretudo entre os representantes dos trabalhadores, no caso dos conselhos.

O segundo aspecto é a tendência à secundarização dos assuntos relacionados à educação profissional, quando esta consta da pauta dos conselhos. Uma explicação para esse desinteresse é que as medidas práticas desse campo não são suficientes para acessar o mercado de trabalho, o verdadeiro escopo do trabalhador, sobretudo, em situações de retração econômica.

O terceiro ponto limitador apontado é a tendência de alguns representantes, sobretudo os da burocracia estatal, em obscurecer a relevância

de temas ou inviabilizar o repasse de informações, inclusive, para favorecer possíveis mecanismos de barganha, contrariando o próprio caráter público do Estado. Justamente a transparência que, de acordo com Bobbio (1992), serve para demarcar a diferença entre as formas de governo república (que tem o controle público do poder e a livre formação da opinião como fundamentos para o exercício do governo) e principado (que se baseia no segredo de Estado como método de governo).

Outras formas de inserção da sociedade - os Congressos, os Grupos de Diálogo e a Avaliação Externa eram outras formas de participação desenhadas no PLANFOR. Os primeiros eram espaços construídos em qualquer nível da administração, destinados à articulação entre governo e sociedade, nos quais poderiam ser expostas as informações relevantes sobre a política, centralizadas as demandas da sociedade e desenvolvidos debates com vistas à correção dos rumos da ação.

Os Grupos de Diálogo, embora tivessem o mesmo escopo dos Congressos, eram destinados a estabelecer colóquios mais específicos com setores representativos de grupos econômicos regionais ou de públicos particulares contemplados pela política. Potencialmente, havendo uma forte organização social na base, essas instituições poderiam favorecer uma ação pública mais aproximada das demandas postas pelos trabalhadores e pelo mercado.

O desenho da política incluía, ainda, um processo amplo de avaliação considerado em dois níveis e sob duas óticas: nacional e estadual/ interna e externa. A interna (nacional ou estadual) deveria expressar a visão dos próprios organismos do Estado, responsáveis pela formulação/execução do Plano. Já a

externa (nacional e estadual), devia refletir o ponto de vista de instituições sociais com reconhecida capacidade técnico-pedagógica e distanciamento crítico em relação ao processo de gestão do Plano. Os resultados dessas avaliações deveriam subsidiar o processo de gestão, indicando os rumos a serem seguidos pela política.

Especialmente a avaliação externa representa o reconhecimento formal da necessidade de acompanhamento e controle sistemáticos da ação pública, em face do que a indicação é que fossem contratadas instituições com reconhecida competência e distanciamento crítico do processo de gestão. “Especialmente, as Universidades Públicas”(grifos nossos).

Embora inovadora em matéria de política pública no país, essa forma de acompanhamento e controle circunscrito na avaliação externa também apresenta alguns pontos passíveis de reflexão. O mais importante deles é a própria cultura que se consolidou no sentido de apreender a avaliação como processo usado para excluir e marginalizar. O segundo aspecto é a relação contratual estabelecida entre as instituições avaliadoras e gestora, passível de se constituir em obstáculo ao distanciamento crítico durante o processo avaliativo. O terceiro aspecto é a possibilidade de que sejam feitas leituras enviesadas. Essa possibilidade ocorre nos casos em que não se encontra explícito o contexto de referência da avaliação, os critérios utilizados e as conclusões a que o avaliador pretende chegar. Um último aspecto é a possibilidade de manipular dados, casos em que os resultados podem sugerir aos gestores rumos incompatíveis com a realidade.

A perspectiva de participação, como um processo mais autonomizado das instituições desenhadas no Plano sofreu um refluxo visível nos documentos

elaborados a partir do ano 2000, sobretudo, nos elementos que foram sendo consensuados como indicadores das avaliações externas dos PEQs. A noção de eficiência foi sendo cada vez mais privilegiada, aproximando-se mais a noção de democracia da de apatia política, tal como configurada por autores como Schumpeter (1984).

No capítulo subsequente será desenvolvido um estudo da dinâmica do PLANFOR no Maranhão destacando-se os dois principais componentes do princípio de gestão: as relações intergovernamentais e a participação.

4 PRÁTICAS DE GESTÃO DO PLANFOR: os PEQs do Maranhão

Neste capítulo busca-se reconstituir e analisar o processo de gestão dos PEQs do Maranhão, tendo como referência o princípio operacional da política e o quadro econômico, político e institucional em que ela se insere nesse estado.

Desse modo, nos dois primeiros itens desse capítulo, traçam-se os contornos do Maranhão, em termos do seu quadro sócio-econômico e institucional e os dois últimos apresentam uma reconstituição analítica da dinâmica do processo de gestão dos PEQs desenvolvidos no período de 1996 a 2001.

4.1 O contexto econômico e político-institucional do Maranhão

Antes do PLANFOR, as medidas voltadas para o nível básico da qualificação no Maranhão eram operacionalizadas pela agência do Sistema Nacional de Emprego (SINE) situada na capital do estado, São Luís.

Esta agência responsável pelas ações voltadas para a intermediação da mão-de-obra, foi criada através do Decreto nº 76.403 de 08/02/75 e implantada neste Estado em 1977, articulada à Secretaria de Indústria e Comércio, em virtude da inexistência, à época de uma Secretaria Estadual que tratasse especificamente da questão laboral.

As ações de qualificação profissional desenvolvidas pelo SINE eram direcionadas especificamente para o público cadastrado internamente e as medidas educativas eram executadas pelo sistema "S", embora a rede local de educação profissional contasse com cerca de 360 (trezentas e sessenta) entidades, como consta de cadastro elaborado pela Fundação Sousândrade (1997).

O PLANFOR começou a ser implementado no Maranhão ao final do ano de 1995. A providência inicial da gestora estadual, à época Secretaria de Desenvolvimento Social e Comunitário (SEDESCT), foi promover um seminário aberto à comunidade. Tal evento tinha como principal objetivo sensibilizar as instituições que compunham a rede local de qualificação profissional a apresentarem propostas, de modo a compor o Plano Estadual relativo a 1996. As ações de qualificação começaram a ser desenvolvidas no segundo semestre deste mesmo ano, após a assinatura do convênio realizado entre o MTb e a SEDESCT.

4.1.1 Condições de inserção e reprodução da força de trabalho no contexto dos PEQs-Ma.

Apesar do discurso governamental de que se estaria vivendo um tempo qualitativamente superior (“um novo tempo”), quando foi implantada a nova política de qualificação, o Maranhão apresentava uma taxa de crescimento econômico bem inferior ao da Região Nordeste. De acordo com dados do IBGE, entre 1995 e 1999, enquanto a Região Nordeste cresceu 12,9%, no Maranhão esse percentual foi de apenas 6,9%.

O contexto continuava também adverso em relação às condições de inserção e de reprodução da força de trabalho. A equipe de Avaliação Externa do PEQ-Ma sistematizou alguns dados de pesquisa que refletem parcialmente essa realidade (ARCANGELI et. al. 1997). Tais dados indicam que, em 1990, havia, nesse Estado, um total de 2.443.414 trabalhadores. Desse universo, cerca de 56% estavam inseridos na agricultura, na pecuária e no extrativismo (vegetal e animal), enquanto 44% encontravam-se envolvidos em atividades urbanas diversas, nos setores industrial, comercial ou de serviços.

Os dados coletados indicam também que o crescimento da força de trabalho local foi de aproximadamente 90%, no período compreendido entre 1970 e 1990, o que significa uma taxa média anual de 3,3%. O principal destaque desta dinâmica foi a ampliação da participação da força de trabalho urbana (de 19% para 44%), em contraposição à do setor rural cuja participação decresceu, apesar desse grupo ainda representar, em 1990, mais da metade da PEA estadual (56%).

No que concerne às relações de trabalho e de rendimento, os trabalhadores autônomos representavam 60% do universo total de trabalhadores e estavam ocupados, predominantemente, em atividades agrícolas (76%). Os trabalhadores assalariados, incluindo-se os desempregados involuntários do

campo e da cidade, tinham uma representação de 40% e estavam ocupados, em sua maioria, na indústria e comércio (52%) e no setor público (41,5%).

No que diz respeito às condições de reprodução da força de trabalho, na década iniciada em 1990, apesar de uma evolução positiva dos índices apresentados, a maior parte dos trabalhadores do Estado encontrava-se em estado de pobreza.

De acordo com dados do IBGE (2000) os extremamente pobres no Estado eram 44,5%, em 1990, 39,7%, em 1995 e 33,1%, em 1999. Mais de 50% dos chefes de famílias recebiam até um salário mínimo mensal, enquanto a média nacional era de 24% com esse limite de renda.

O Maranhão aparece também em situação negativa em vários outros dos indicadores que avaliam a qualidade de vida da população. Em relação à educação, o índice de alfabetização apresentava esse Estado como o quarto pior do país: em 1991, 41% dos maranhenses com mais de 10 anos não sabiam ler nem escrever e em 2000, embora tenha havido uma redução de 14 pontos percentuais (de 41% para 27%), a média local ainda era o dobro da média de analfabetismo do país.

O Estado possui mais de 150 municípios com IDH menor ou igual a 0,600⁴⁷. Configurando a exclusão social como um *mix* dos indicadores pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade, violência e juventude Pochmann e Amorim (2002) apontam uma grande concentração desse fenômeno em várias regiões do Estado. Notadamente, nos municípios Belágua, Paulino Neves, Fernando Falcão, Lagoa Grande do Maranhão e Santana do Maranhão, que se encontram entre os vinte municípios do país com os piores índices nos

⁴⁷ Índice de desenvolvimento humano (IDH) abaixo de 0,636 é considerado ruim.

indicadores considerados na pesquisa. Este é o caso do indicador “emprego” em que todos os municípios mencionados apresentam índice zero.

O desemprego e a pobreza, para além das mudanças que estavam ocorrendo na base produtiva, constituem-se em problemas estruturalmente arraigados nesse estado. E, embora se expressem de formas diferenciadas, estão presentes, tanto no setor urbano quanto no rural. No setor urbano, mediante uma demanda insatisfeita por trabalho, habitação e por serviços essenciais (saúde, educação, saneamento básico etc.). No setor rural, a essas demandas aliam-se, de um lado, uma luta histórica pela posse da terra e, de outro, uma significativa ausência de incentivo às atividades desempenhadas pelos pequenos produtores do setor agropecuário.

O investimento produtivo para absorver essa força de trabalho pobre e em crescimento no Estado era insuficiente e concentrado em grandes projetos mínero-metalúrgicos, pecuários e monocultores, cujos efeitos mostravam-se inexpressivos para a região, em termos da multiplicação das oportunidades de emprego e do aumento da renda. Eram projetos que conviviam com uma indústria tradicional em depressão, com uma pequena produção agrícola e urbana, além da pesca artesanal, todas de baixa produtividade.

Verificava-se também, no período, uma grande pressão sobre o governo exercida por parte de setores organizados da sociedade, especialmente pelo Movimento dos Sem-Terra (MST), para resolver os problemas estruturais do campo. Uma das soluções apresentadas pelo governo foi o investimento em assentamentos rurais, com suporte em políticas de crédito (alimentação, fomento, habitação, custeio e investimento), inicialmente através do PROCERA (Programa Especial para a Reforma Agrária), que, após 1996, foi substituído pelo PRONAF

(Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Essa forma de intervenção, porém, com a qual se pretendia inserir os trabalhadores na divisão social do trabalho, não apresentava resultados capazes de mudar o quadro de pobreza e insegurança dos trabalhadores rurais.

De fato, em 1995 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em articulação com o governo do Maranhão, desenvolveu um estudo sobre as condições objetivas de 9 (nove) assentamentos rurais localizados nos municípios de Bacabal, Lago do Junco, São Domingos, Grajaú, Santa Luzia, Arari, Pinheiro e Tutóia.

Desse estudo pôde-se concluir que a principal característica desses assentamentos era a preparação e uso do solo, com desmate e queimada, utilizando-se formas rudimentares de plantio, práticas que não diferem da maioria das comunidades rurais do estado.

Essa forma de uso do solo, associada à progressiva redução de terras disponíveis para o plantio, termina limitando, para a família camponesa, o espaço de cultivo, entre duas e dez linhas (0,66 a 3,3 ha). Cada família utilizava, assim, o limite espacial necessário apenas ao consumo familiar, em torno de 1,5 ha (quatro linhas), o que impede qualquer nível de “acumulação”(grifos nossos).

De acordo com esses pesquisadores, em decorrência desses fatores históricos identificados, os principais desafios vivenciados pelos trabalhadores rurais dos assentamentos pesquisados eram: reduzida participação no conjunto dos tipos de alimentos consumidos no Estado (média de dez produtos num total de, aproximadamente, setenta produtos agrícolas); forte concorrência externa enfrentada em termos da qualidade dos produtos; acesso restrito às informações sobre a oferta e demanda de produtos, sobre os preços nacionais e

internacionais, sobre as tendências do mercado e sobre os mecanismos de comercialização, dificultando a tomada de decisões; irregularidade no processo de distribuição de alimentos, uma vez que, sem mecanismos de irrigação, a produção ficava limitada pelas condições meteorológicas; ausência de estruturas de armazenamento, com a limitação das possibilidades de conseguir melhores preços no processo de concorrência e de ampliar o leque de consumidores.

Com base nesse retrato delineado, entende-se que a intervenção governamental para ampliar a capacitação dos trabalhadores era justificável. Porém, como a educação, isoladamente, não produz emprego e renda, a intervenção na realidade local deveria estar orientada pela perspectiva de utilização da qualificação como instrumento para expandir a produtividade, especialmente da pequena produção, considerando a realidade do Estado.

Para tanto, poderiam ser estimuladas e melhor aproveitadas as tecnologias alternativas já utilizadas pelos produtores locais, como também introduzidos novos processos tecnológicos nas unidades produtivas. Alguns efeitos positivos dessa dinâmica poderiam ser a redução do subemprego (entre os assalariados) e da “sub-ocupação” (entre os autônomos).

4.1.2 O quadro político-institucional para operacionalização da política

Do ponto de vista da gestão pública, o sucesso desse tipo de intervenção configurado (no item 4.1.1.) demandaria o suporte de uma eficiente máquina administrativa que pudesse implementar a proposta delineada pela política em questão: cursos voltados para as demandas dos trabalhadores e do mercado e a complementação da qualificação profissional com incentivos técnicos

e financeiros, o que exigiria da política de educação profissional uma íntima articulação com outras políticas públicas de emprego (especialmente, intermediação da mão-de-obra e crédito). E, sem dúvida, o desenvolvimento de uma intervenção governamental aberta ao debate e ao controle da sociedade, de fato, pública.

Isso, porém, não ocorreu. Ao lado do quadro negativo, em termos das condições de inserção e de reprodução da força de trabalho e dos resultados insatisfatórios de algumas soluções governamentais delineadas, para administrar a questão social no campo da educação profissional o governo local não contava com recursos humanos, financeiros e materiais adequados, especialmente, considerando-se as exigências postas pela nova política. Nem havia uma base associativa forte nesse campo capaz de orientar o sentido das decisões tomadas no centro.

Ao mesmo tempo houve sucessivas mudanças dos dirigentes estaduais responsáveis diretos pela nova política (de 1996 a 2001 foram quatro os titulares nesse campo), os quais imprimiram, de *per si*, alterações internas na entidade gestora e que se refletiram nas formas de negociação com o público, na qualidade do quadro técnico, no nível de esforço despendido na implementação das ações de qualificação e no privilegiamento de determinados tipos de parcerias.

Finalmente, mas não menos importante para contextualizar a gestão dos PEQs do Maranhão foi o processo de Reforma desenvolvida nesse estado, que teve origem em projeto similar ao de âmbito nacional. Embora seus efeitos só viessem a ter maior visibilidade, no campo da qualificação profissional, a partir de 1998, ela foi iniciada em 1995.

Os formuladores dessa reforma, porém, ao contrário dos propositores da similar nacional, não reconheciam como motivação para a proposta a existência no Maranhão de uma crise de gestão, com suas “vicissitudes próprias decorrentes da fragilidade financeira, administrativa e institucional”. Isto porque, desde 1994, estaria havendo aqui um “esforço sistemático de ajuste, saneamento e reaparelhamento que visava devolver ao governo estadual sua capacidade de investimento, de formulação e implementação de políticas públicas” (MARANHÃO, 1999, p.5).

Nesse sentido, para seus propositores, essa reforma se alinharia, mais particularmente, à necessidade de ajustamento do Maranhão às mudanças provocadas pela difusão do novo paradigma produtivo e tecnológico, no âmbito dos governos. Isto porque, nesse estado, se estaria vivendo, um “novo tempo”, uma analogia ao “Maranhão novo”, slogan do Governo de José Sarney (1966-1970), pai da, então, governadora Roseana Sarney, que se propôs a romper com as práticas vitorinistas⁴⁸, que marcaram presença nesse estado por seu caráter autoritário, clientelista e paternalista. Essa denominada ruptura se deu através do incentivo à iniciativa privada na indústria e no setor de serviços e do fomento às atividades produtivas o que, no campo, se expressou por inovações tecnológicas. Para tanto, promoveu reformas administrativas de cunho racional-legal, que implicaram na criação de novos mecanismos institucionais e na especialização de funcionários.

⁴⁸ Vitorino Freire, Senador pelo Maranhão, usando os poderes constituídos deu contornos à ação mediadora do Estado com a sociedade, através da manipulação do sistema político e da criação de privilégios privados. Com o apoio da máquina partidária do, então, Partido Social Democrata - PSD, entre 1947 e 1965, conseguiu que todos os governadores do Estado (Sebastião Archer (1947-1951), Eugênio Barros (1951-1955), Matos Carvalho (1957-1961) e Newton Bello (1961-1964)) se submetessem à lógica da dominação vitorinista: controle sobre instituições maranhenses, entre as quais se destacam bancos, partidos políticos, justiça, e repartições públicas.

Para aprofundar o tema, conferir, entre outros, Sousa (1996) e Buzar (1998).

Para os analistas desse período, porém, o que, de fato, ocorreu a partir de Sarney foi a aglutinação de forças políticas, que não podem ser configuradas como novas em relação à lógica vitorinista de dominação. Nesse sentido, a reconstrução da máquina do Estado, na verdade, permitiu que fosse criada, oculta sob o manto da modernidade, uma sólida estrutura econômica e institucional destinada a funcionar em favor da perenidade dessas forças políticas aglutinadas. É o movimento que Gonçalves (2000) denomina de reinvenção do Maranhão dinástico.

O projeto de Reforma do Estado do Maranhão, enviado à Assembléia Legislativa no dia 10 de janeiro de 1995 e aprovado em 6 de fevereiro do mesmo ano, pode ser configurado, portanto, como uma alternativa construída para adequar a ação política dessas forças às novas exigências do quadro nacional e internacional, portanto, uma forma de mudar para conservar.

A primeira etapa da proposta contemplava o saneamento das finanças públicas; a modernização dos sistemas administrativos, com vistas à agilização dos processos; e o acesso aos serviços públicos e à informação.

A segunda fase da reforma (Lei 7356 de 29 de dezembro de 1998), tal qual a proposta nacional, também contemplava a busca da efetividade através da desestatização, da flexibilização e da democratização, com vistas à configuração de “um Estado relativamente enxuto, ágil e eficiente no atendimento a grupos focalizados”. Propunha-se a construção de uma ordem igualitária, entendida como “universalidade, qualidade do atendimento e prestação dos serviços, sobretudo, para os cidadãos mais pobres” (MARANHÃO, 1995, p.10).

As ações educativas desenvolvidas no contexto do PLANFOR sofreram interferência mais direta do novo modelo organizacional proposto pelo governo do

Maranhão, nessa segunda etapa da Reforma. Isto porque o projeto que, de um modo geral, reproduz as grandes linhas da proposta nacional, inova nessa fase, ao explicitar claramente seu propósito de alinhamento ao paradigma gerencial. Nesse sentido, as dezessete Secretarias de Estado existentes, foram reduzidas a oito e mudadas sua denominação para Gerências⁴⁹, de Estado.

A justificativa dessa redução foi a contenção das despesas com a manutenção da máquina do governo estadual em cerca de 60 milhões de reais (2% das despesas orçamentárias de 1998). Com essa mudança estaria sendo apontada a superação da “tradição patrimonialista e a rigidez da administração burocrática, dando lugar à cultura gerencialista, isto é, a uma gestão orientada para objetivos e para resultados” (MARANHÃO, 1995, p.10).

Para assinalar esse “compromisso com a mudança das práticas de gestão e da cultura organizacional que lhe dá sustentação”, houve uma desconcentração do governo mediante a criação de órgãos, denominados

⁴⁹ No início da Reforma - (governo de Roseana Sarney, período de 1995 a 2002), as Secretarias de Estado foram transformadas em Gerências, que eram as seguintes: de Planejamento e Desenvolvimento; de Administração e Modernização; da Receita Estadual; de Justiça, Segurança Pública e Cidadania; de Qualidade de Vida; de Infra-Estrutura; de Desenvolvimento Humano; e de Desenvolvimento Social.

Durante a gestão do governador José Reinaldo Tavares (iniciado em 2003), ocorreram duas mudanças. Na primeira houve uma ampliação do nº de Gerências (de oito para quinze) e uma mudança de denominação e funções de algumas delas: da Receita Estadual; de Planejamento, Orçamento e Gestão; de Qualidade de Vida; de Infra-Estrutura; de Desenvolvimento Humano; de Desenvolvimento Social; de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Regional; de Justiça e Cidadania; de Meio Ambiente e Recursos Naturais; de Esporte e Lazer; de Cultura; de Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico; de Indústria, Comércio e Turismo; de Segurança Pública; de Desenvolvimento das Cidades e Municípios. Foram, ainda criadas a Secretaria Extraordinária de Solidariedade Humana e Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento do Turismo.

Pela Lei 8153 de 08.07.2004 houve nova mudança, sendo substituídas nas denominações das instâncias estaduais as terminações de Gerências para Secretarias. As enumeradas, a seguir, sofreram modificações significativas na denominação: a de Desenvolvimento das Cidades e Municípios para Secretaria de Desenvolvimento das Cidades ; de Desenvolvimento Humano para Secretaria da Educação; de Esporte e Lazer para Secretaria do Esporte; de Qualidade de Vida para Secretaria da Saúde; da Receita Estadual para Secretaria da Fazenda. Foi, ainda, criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Gerências de Desenvolvimento Regional⁵⁰, criados em dezoito Regiões Administrativas. Assim, na condição de intermediadoras entre o núcleo do governo estadual e os municípios essas entidades passaram a se constituir em sujeitos na configuração dos PEQs de 1999, 2000 e 2001.

Essa regionalização e desconcentração das ações governativas é o primeiro nível da descentralização configurada no Projeto de Reforma. A municipalização é o segundo nível. Esses dois níveis da descentralização eram apreendidos como fortemente imbricados com a participação social, configurando-se o formato do controle social, entendido como fundamental para o exercício da governabilidade.

Na divisão de atribuições e funções, às gerências centrais cabia a formulação das políticas, a elaboração de planos (globais e setoriais), programas, orçamentos e demais instrumentos de políticas, além da avaliação de resultados. Às gerências regionais cabia a promoção e a integração das ações do poder estadual na região, aproximando as demandas locais das políticas públicas. Nesse sentido, além do trabalho de supervisão sobre as unidades operacionais ali instaladas (hospitais, escolas, postos de saúde, centros sociais, equipamentos culturais), deveriam desempenhar diretamente, em alguns casos, atividades da alçada estadual.

⁵⁰ No início da Reforma do Estado no Maranhão (governo de Roseana Sarney, período de 1995 a 2002), as Gerências Regionais eram dezoito: de São Luís; de Itapecuru-Mirim; de Rosário; de Santa Inês; de Zé Doca; de Imperatriz; de Açailândia; de Pinheiro; de Caxias; de Codó; de Bacabal; de Pedreiras; de Presidente Dutra; de Barra do Corda; de São João dos Patos; de Balsas; de Viana; de Chapadinha;

No início de 2004 (governo de José Reinaldo Tavares, iniciado em 2003) foram mudadas as denominações dessas Gerências Regionais. Passaram a se chamar Gerências de Articulação e Desenvolvimento Regional. São elas: da Região Pré-Amazônica; da Região do Médio Mearim; da Região do Cerrado Maranhense; da Região do Centro Maranhense; da Região do Leste Maranhense; da Região do Baixo Parnaíba; da Região dos Cocais; da Região do Tocantins; da Região do Itapecuru; da Região de Pedreiras; da Região da Baixada Maranhense; da Região do Presidente Dutra; da Região do Munin e Lençóis Maranhenses; da Região do Pindaré; da Região do Sertão Maranhense; da Região dos Lagos Maranhenses; da Região do Alto Turi. Foi eliminada Gerência de São Luís.

Na prática, essas estruturas “enxutas e desburocratizadas” (grifos nossos), que se pretenderam criar, padeciam da falta de recursos humanos e materiais, que permaneceram concentrados nas gerências centrais. Constituíam-se, também, em mais uma peça do jogo de tensões políticas (naturalmente existentes entre as instâncias governativas, nas experiências federalistas) configuradas entre prefeitos e gerentes centrais. Em razão disso, na maior parte dos casos, para fazer face aos compromissos assumidos pelo governo, as próprias gerências centrais executavam a maior parte das tarefas destinadas a essas instâncias governativas. É o que acontecia no caso dos PEQs.

4.2 Caracterização do processo de gestão dos PEQs-Ma e os sujeitos envolvidos

4.2.1 Caracterização do processo de gestão

Na análise aqui desenvolvida considera-se como gestão dos PEQs o conjunto de atribuições articuladas pelo governo estadual com vistas à implementação das ações de qualificação. Essas atividades, que tinham como baliza o retrato da política desenhado por formuladores situados no nível federal do governo, constituíam-se da divulgação das informações, do planejamento das ações, da seleção de executoras, da execução e acompanhamento das medidas educativas e do processo de avaliação.

Compreende-se que, no contexto dos estados, os limites impostos pela situação econômica e político-institucional, os quais se expressam através de processos de negociação destinados a formular, consolidar ou rever compromissos assumidos, transformam a política, que passa a adquirir os traços particulares dessa formação social específica. Com essa forma de compreender, procura-se fugir das abordagens idealistas que, como lembram Figueiredo e Figueiredo (1986), consideram a implementação da política como uma etapa onde o que foi retratado na formulação constitui-se em modelo único a ser seguido.

A referência utilizada na presente análise é a proposta de efetivação do processo de gestão de forma descentralizada e participativa. A descentralização é tomada no sentido do desenvolvimento de relações intergovernamentais estabelecidas entre o MTE, a Secretaria de Trabalho do Maranhão, as Gerências Regionais e os Municípios e a participação como a inclusão de diferentes sujeitos da sociedade no processo de gestão.

Tendo em vista os dois elementos centrais que dão substrato à democracia postulada nos princípios da política (liberdade e igualdade), a liberdade seria a possibilidade concreta de participação na gestão da política (opinar, argumentar, discordar) e pressuporia uma relação produtiva entre sujeitos coletivos. E igualdade, como a possibilidade de acesso ao espaço da gestão e às medidas educativas, o que implicaria em edificar e consolidar canais de debate e controle, construir políticas de informação, mobilizar a sociedade, orientar o processo de decisão de modo a incluir os públicos vulneráveis, selecionar as entidades executoras com base em critérios claros e proceder a um processo sistemático de avaliação dos resultados.

A instância governamental, nesse item denominada por Secretaria do Trabalho, responsável pela operacionalização PLANFOR no Maranhão recebeu, ao longo da vigência da política, diferentes denominações: Secretaria de Desenvolvimento Social e Comunitário (SEDESCT), Secretaria de Estado de Solidariedade, Cidadania e Trabalho (SOLECIT) e Gerência de Desenvolvimento Social (GDS). Coordenava as políticas e programas nas áreas da Assistência Social, da Habitação, do Trabalho e da Agricultura Familiar e pautava sua ação em dois macro-objetivos (promoção do desenvolvimento sustentável, visando a redução das desigualdades espaciais e sociais de renda e riqueza; e redução do déficit habitacional no Estado).

A forma utilizada pela Secretaria de Trabalho para gerir as ações desenvolvidas no contexto dos PEQs-Ma caracterizou-se, no primeiro ano, pela centralização das decisões e concentração das atividades educativas na capital do estado. A partir do segundo ano, houve algum esforço de inclusão de instâncias governamentais e de organizações da sociedade, tanto no planejamento, quanto na execução das propostas. Da mesma forma, foi ocorrendo um processo de ampliação da cobertura (em 2001 haviam sido atingidos 215 dos 217 municípios do estado) e de incorporação dos públicos vulneráveis que tinham prioridade de acesso. Quanto à distribuição de recursos e treinamentos, nos dois últimos anos, foi feita de modo a guardar correspondência com a distribuição da PEA estadual.

4.2.2 Os sujeitos envolvidos na gestão da política

No processo de gestão da política no Maranhão destacaram-se dois grupos de sujeitos. O primeiro formado pelas instâncias que representam a estrutura oficial do governo e o segundo por instituições da sociedade que consubstanciam as relações horizontais de poder.

Em relação ao primeiro grupo, o nível federal foi representado pela SEFOR, cuja ação foi balizada nas diretrizes do CODEFAT e do M T E e teve interferência de acadêmicos, representantes de trabalhadores, empresários e do sistema “S”, gestores estaduais, especialistas em educação profissional e avaliadores.

No nível estadual, esse grupo foi composto pela secretaria do trabalho, que contou com a intermediação das gerências regionais para acessar o nível municipal. De acordo com as definições da SEFOR, o papel central que deveria ser desempenhado pela instância estadual era a de mobilizar trabalhadores e empresários para proceder a uma ação cooperativa na gestão dos recursos públicos.

A principal inovação, nesse nível foi a presença das gerências regionais. Essas instâncias se destinavam, explicitamente, a promover a desconcentração do poder estadual e a mobilização dos municípios em direção à melhoria dos seus indicadores sociais, através da construção de alternativas de crescimento econômico. Eram criticadas, no entanto, por ocultar um outro propósito, o de fortalecer, regionalmente, justamente o grupo político do qual faziam parte os dirigentes do Estado no período, evitando o crescimento de lideranças que se opunham ao projeto. No contexto dos PEQs, o papel dessas instâncias era o de articulação dos municípios, captação das demandas, acompanhamento e supervisão dos cursos.

Os municípios, por sua vez, tiveram um papel limitado na política, uma contraposição ao discurso dominante que tende a valorizar esse nível do governo pela sua relação com a perspectiva de construção de um poder local.

E a valorização do poder local se configura através da crítica à ação ineficiente, burocratizada e centralizadora do Estado. Para alguns setores, no espaço municipal se poderiam construir alternativas de gestão mais aproximadas das demandas da comunidade, mediante um processo sistemático de participação da sociedade organizada, especialmente dos setores socialmente mais vulneráveis. A aproximação entre os municípios e os recursos públicos, assim, seria um importante instrumento para fomentar, não apenas um governo local, mas um *poder local, um empoderamento da comunidade*. Gohn (2001), uma das estudiosas desse tema, lembra que é possível também nesse nível haver concentração do poder, um processo de *prefeiturização*, o que referenda a afirmação feita por Arretche (1996) de que o grau de descentralização não se mensura pelo nível administrativo em que as decisões são formuladas, mas pela mobilização da sociedade em torno da política.

O segundo grupo de sujeitos, que deveria dar suporte político e operacional ao primeiro, refletiu o grau de participação da sociedade no exercício da política. Eram considerados relevantes os Conselhos de Gestão, os Grupos de Diálogo, as Entidades Executoras e a Avaliação Externa.

O Conselho Estadual do Trabalho foi instituído pelo Decreto Estadual nº 14.454 de 22 de fevereiro de 1995, com alterações feitas pelo Decreto Estadual nº 16.756 de 31 de março de 1999. Traduz o exercício do tripartismo no processo de gestão das políticas públicas no Brasil, portanto seus membros são representantes do governo, da sociedade e do mercado, no campo do trabalho.

Essas instituições consideradas como fundamentais, em todo o processo de gestão da política padeceram dos limites relacionados ao próprio exercício da representação que, por sua vez, reflete a ausência de um tecido associativo forte no interior da sociedade direcionado para o campo da qualificação profissional. São limites, portanto, que expressam a tensão que existe na própria configuração desses espaços de representação no país.

Para seus formuladores, os conselhos de gestão, ao se constituírem parte do arcabouço estatal, patrocinariam o envolvimento efetivo da sociedade organizada nas decisões do governo, favorecendo o *accountability* do sistema. Desse modo, enquanto espaços capazes de sintetizar saberes atinentes a determinados campos particulares, sua dinâmica deveria se pautar pela politização das propostas e pela interferência direta nas práticas do Estado, provocando mudanças qualitativas. Porém, na prática, como é o caso dos Conselhos de Trabalho no Maranhão, isso não vem ocorrendo.

Podem-se identificar duas faces principais desse jogo de tensões. A primeira se expressa através do distanciamento deliberado com que muitas organizações tratam as disputas para acessar esses conselhos. Nesse caso, o que se coloca em questão é a perspectiva de reforma por dentro do próprio aparelho do Estado que esses espaços sugerem. A segunda está relacionada à possibilidade de concretização da participação através desses espaços, considerando os limites do processo de formação da sociedade brasileira, onde as práticas corporativistas e clientelistas tendem a substituir a linguagem pautada no universalismo de procedimentos, que demanda a existência de normas amplas e de transparência.

No caso do Maranhão, pôde-se verificar que para alguns membros do Conselho do Trabalho a defesa de interesses de suas instituições particulares se sobrepunha até mesmo aos interesses corporativos. Em outros casos, os representantes indicados não detinham conhecimento suficiente sobre a legislação e sobre os meandros da política. A esse dois modos de ação coletiva, aliava-se o relacionamento entre os representantes do governo e os demais conselheiros, uma relação claramente pautada pela desigualdade em termos do acesso às informações sobre o tema.

Os Grupos de Diálogo, previstos, inclusive nas diretrizes da SEFOR, foram organizados no Maranhão, no contexto dos PEQs de 1997 e 1998⁵¹. E, embora com outras denominações, sua estrutura foi mantida nos anos subseqüentes⁵². Reuniam instituições e profissionais atuantes na área de qualificação profissional, com vistas a exercer papel colaborador no estabelecimento de diretrizes para implementação dos Programas, tendo como referência as políticas estaduais de desenvolvimento. De forma mais específica deveriam discutir as demandas de qualificação na sua área de abrangência, estabelecer as prioridades a serem atendidas, as faixas dos públicos prioritários a serem atingidas e as instituições capacitadas para realizar as atividades de qualificação, além de participar do processo de acompanhamento e de avaliação dos projetos e ações de qualificação nas respectivas áreas.

⁵¹ No ano de 1998 participaram dos Grupos de Diálogo instituições das seguintes áreas:

Artesanato e Desenvolvimento Comunitário; Assentamentos e Comunidades Rurais; Indústria e do Comércio; Jovens em Situação de Risco; Saúde; Pesca; Apoio à pessoa com Deficiência; Portuária; Administração Pública; Turismo

⁵²No PEQ de 2000 esse processo de planejamento foi denominado de “ascendente participativo”, sendo envolvidas as Gerências Gerais, Gerências de Desenvolvimento Regionais, Conselhos e Agências Municipais do Trabalho, Prefeituras Municipais, Representantes de trabalhadores, Representantes da Classe Empresarial, Instituições de Ensino, Agência de Fomento, e Organização não Governamentais.

Certamente, o esforço para compor e dinamizar esses grupos representou um avanço do processo de gestão, em termos políticos, ao envolver representantes de diferentes setores econômicos e de organizações da sociedade no debate em torno do tema da qualificação profissional. De uma certa forma, eles poderiam potencializar a ação do CONSET e das próprias comissões de trabalho.

A Avaliação Externa constitui-se de uma mesma equipe de professores da UFMA e de alunos selecionados em cada novo PEQ.

O Projeto de Avaliação Externa do PEQ-MA foi contratado em outubro de 1996, resultando de contato estabelecido entre a Secretaria do Trabalho e, então, Mestrado em Políticas Públicas da UFMA⁵³, em fevereiro do mesmo ano.

Com relação à avaliação como instituição presente no contexto da política, podem-se destacar três elementos essenciais de tensão. O primeiro dizia respeito à forma de inserção da instituição na política, expressando as diferenças de ritmo entre a produção acadêmica, naturalmente mais refletida e morosa e as demandas do processo de prestação de serviços, mediante contratação, que exigia respostas rápidas. O segundo era o próprio sentido da avaliação, esta, geralmente, associada com fiscalização, controle e supervisão, o que tendia a colocar na defensiva os outros sujeitos do processo de gestão. O terceiro era a falta de indicadores e parâmetros definidos em âmbito nacional, o que dificultava o recorte da ação avaliativa. De fato, estes só foram sendo construídos de forma processual, durante a vigência da política, embora as dimensões contempladas pela equipe do Maranhão tenham permitido que, desde o início do processo, fosse feita uma configuração da dinâmica da política nesse estado. Foram

⁵³A partir de 2001, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, com cursos de Mestrado e Doutorado.

contemplados , assim, os seguintes elementos: concepção da política; coerência do PEQ em relação ao PLANFOR e dos critérios que nortearam a sua formulação; processo de implementação do PEQ; impacto do Plano sobre as populações beneficiadas.

As Entidades contratadas para a execução dos PEQs do Maranhão, sendo 64 das 360 instituições que representavam a REP local, apresentavam, considerando a média do período, a seguinte configuração: organizações não-governamentais (45,35%); organizações governamentais (7,81%); empresas privadas (23,43%); federações (4,68 %); cooperativas (4,68%); fundações (3,12); sindicatos (3,12%); sistema “S” (7,81%).

4.3 As controvérsias da gestão descentralizada e participativa dos PEQs-Ma

4.3.1 O processo de divulgação das informações

O processo de planejamento das ações de qualificação desenvolvidas no contexto do PLANFOR, de acordo com seus formuladores, deveria ser precedido de uma adequada divulgação do Plano, de seus propósitos e dos recursos disponíveis para sua implementação. A divulgação, desse modo, não só viabilizaria a articulação da REP local, como favoreceria a igualdade de oportunidades às instituições que pretendessem competir para assumir a condição de executoras das medidas educativas.

Esse tipo de igualdade isonômica traduz a aplicação da justiça a situações na qual existem várias pessoas em competição em busca de um objetivo que só pode ser alcançado por alguns concorrentes em jogo. Deve,

porém, ser balizada em regras claras. Isto significa, no caso em análise, que o potencial de cada entidade postulante deveria ser mensurado com base em critérios pré-definidos e amplamente divulgados.

Por outro lado, esse tipo de igualdade espelha um limite posto pela democracia burguesa, em que se reconhece que há competidores com limitações na capacidade de atendimento dos critérios estabelecidos (no caso das entidades postulantes, aquela com menores condições infra-estruturais).

Embora balizada na legislação vigente que se adequa a essa lógica do universalismo de procedimentos, durante todo o período de vigência dos PEQs-Ma, a entidade gestora não conseguiu desenvolver uma política de informação que, de fato, pudesse ampliar as chances de acesso a toda a REP local. As estratégias utilizadas para esse fim foram limitadas, do ponto de vista geográfico, com concentração na capital do Estado; do ponto de vista temporal, com prazos reduzidos entre a divulgação e o início da execução; e com material informativo (folder, cartazes, outdoors) nem sempre adequado em qualidade e quantidade para alcançar, especialmente, um grande número de pessoas. Isto significa que a gestora local não foi capaz de atender, no processo, até mesmo a essa igualdade normativa.

Essas limitações postas no processo de divulgação das informações acabaram por reduzir as chances de acesso àquelas entidades menos estruturadas do ponto de vista das exigências legais, embora muitas vezes mais articuladas com os públicos priorizados pelo PLANFOR.

4.3.2 O processo de planejamento

De acordo com a proposta do PLANFOR o planejamento dos PEQs incluiria os processos de mobilização da sociedade, articulação das propostas e negociação, os quais deveriam se consolidar com a elaboração do convênio do estado subnacional com o órgão gestor de nível federal.

Nesse sentido, haveria três tipos de planejamento: o estratégico (“ajuste da pontaria”) que retrataria uma percepção global de curto, médio e longo prazos acerca das demandas do mercado, da população a ser atingida e das alternativas de atendimento; o tático (“definição de prioridades”) que refletiria em programas e projetos plurianuais as prioridades definidas pelo estado; e o operacional que expressaria as medidas selecionadas para a execução dos planos.

Nessa fase, do ponto de vista das relações verticais de poder, destacaram-se, como protagonistas relevantes, a SEFOR, representando o nível federal, a secretaria estadual do trabalho, as gerências regionais (representantes do governo estadual nas diferentes regiões administrativas, a partir de 1998) e os municípios.

Já do ponto de vista das relações horizontais, os protagonistas foram os burocratas⁵⁴ da secretaria do trabalho, o grupo da avaliação externa, os representantes das entidades executoras, os grupos de diálogos e os conselhos do trabalho.

⁵⁴ Em minha dissertação de Mestrado (1996), na tentativa de deslindar a natureza dos burocratas responsáveis pelo tratamento da questão da saúde no Maranhão, parti da configuração feita por SCHNEIDER e desenvolvida por GOUVÊA (1994, p. 48-49) Para esses autores, de acordo com a natureza das atividades, esses sujeitos sociais podem ser configurados em três categorias: políticos, técnicos-políticos e técnicos. Os políticos ocupam cargos de confiança porque reúnem, ao saber técnico, a condição de articuladores da proposta governamental entre as agências internas do governo e no interior da sociedade; os técnicos-políticos, aqueles que obtiveram qualificação em instituições de renome e cuja indicação para ocupar os cargos geralmente advém do seu notório saber em áreas específicas, dando-lhe legitimidade junto a setores sociais estratégicos. São, assim, capazes de repassar o discurso sobre o recorte da questão social de forma articulada e ocupam, em razão desses fatos, os cargos de confiança ou dirigem setores com relativa autonomia; os técnicos são executores, mas podem colaborar na formulação de agendas governamentais. Geralmente são avessos às articulações políticas, preferindo incentivar as decisões com base em avaliação técnica da questão analisada.

Uma articulação efetiva entre esses diferentes protagonistas na consecução de um planejamento capaz de orientar as decisões que deveriam ser tomadas pela gestora, denotaria a existência de um processo de descentralização participativa, portanto, uma prática de feitió democrático no âmbito do exercício da política.

A primeira fase do planejamento (o chamado planejamento estratégico) foi momento dinâmico de captação das demandas (do mercado de trabalho e dos trabalhadores). Para atender a esse propósito, a entidade gestora adotou as seguintes estratégias de captação, ao longo do período: utilização de dados secundários; utilização das indicações feitas por Grupos de Diálogos (criados e dinamizados pela própria interferência da gestora estadual) e por Conselhos e Agências Municipais (capacitados pela gestora estadual), cujos resultados, neste caso, foram consubstanciados em Diagnósticos e Planos de Desenvolvimento Municipal; indicações feitas pelas Gerências Regionais, com base em informações dos municípios e regiões administrativas; contratação de uma pesquisa sobre mercado de trabalho, com corte ocupacional e municipal, envolvendo a totalidade dos municípios do estado.

O papel dos sujeitos sociais envolvidos no processo foi determinante nessa fase, uma vez que o desenvolvimento de ações focalizadas era um dos principais aspectos da nova institucionalidade proposta pela política. Articularia a eficiência da gestão com a eficácia dos resultados, já que possibilitaria o desenvolvimento de medidas educativas afinadas com as características regionais do mercado e da população.

Os Grupos de Diálogo, que no PEQ de 2000, chegaram a reunir oitenta instituições, segundo dados da secretaria do trabalho (GDS, 2000), na prática, não

chegaram a cumprir os objetivos de focalização da demanda, posto que se limitaram a detalhar as metas pré-estabelecidas na negociação entre SEFOR e Secretaria Estadual de Trabalho. Suas contribuições mais substantivas foram a de suscitar o debate sobre alguns problemas relacionados às suas áreas de atuação e a indicação de instituições a serem contratadas para executar as ações de qualificação.

A inesperada precária contribuição dos Grupos de Diálogo no planejamento estratégico dos PEQs-Ma pode ter diferentes explicações. Uma delas é o pressuposto adotado pela gestora de que as entidades representadas nos grupos detinham um conhecimento amplo e aprofundado sobre a realidade de suas áreas de atuação. Ao contrário, verificou-se que muitas delas possuíam, sim, esse conhecimento, mas de forma superficial, fundamentado no senso comum e na prática cotidiana. Além disso, suas decisões e ações revelaram, ainda, uma percepção restrita ao seu próprio campo, portanto, sem articulação com o universo no qual esse campo se inseria.

Uma outra explicação é que a gestora não conseguiu reunir condições para realizar estudos específicos (uma pesquisa assim só foi realizada no ano 2000) ou sistematizar informações já existentes, no sentido de construir uma visão mais abrangente da realidade, para subsidiar as discussões travadas no interior dos grupos de diálogos. Assim, na impossibilidade de elaborar um diagnóstico coerente com essa metodologia, as indicações assistemáticas feitas sobre as áreas prioritárias, as faixas do público a serem atingidas, as metas a serem alcançadas, bem como sobre as entidades que deveriam ser contratadas, na maioria das vezes, não foram consistentes com a realidade dos municípios atendidos.

Por último, a relação de alguns representantes dos grupos envolvidos com a burocracia da secretaria estadual terminou por se desenvolver de forma enviesada. Para esses sujeitos, o espaço construído oportunizaria, mais particularmente, um processo de negociação. Este, voltado para o favorecimento de determinadas entidades executoras, para ampliação da sua área de atuação nos PEQs (o desenvolvimento de vários programas) e, conseqüentemente, do montante de recursos.

O Conselho do Trabalho, por sua vez, não deu ao planejamento dos PEQs a relevância a ele emprestada pelos formuladores da política. Realmente, excetuando-se os mais diretamente interessados por sua condição de representantes de entidades executoras, de um modo geral, nas reuniões em que a equipe de avaliação externa participou, por exemplo, os itens da pauta relacionados à qualificação profissional eram pouco debatidos. O exame das propostas levadas pelos representantes da gestora era, assim, feito de modo aligeirado.

Tal forma de proceder dos conselheiros pode ter três explicações principais: o prazo restrito dado pela gestora para o exame das propostas apresentadas; o desinteresse pelas questões em pauta e as dificuldades do exercício da representação, nesse tipo de espaço formal, a qual se consolida apenas em função do compromisso institucional, sem outros atrativos, como a remuneração das horas trabalhadas, por exemplo.

Do ponto de vista dos propósitos da política, com certeza, a apatia manifesta pelos conselheiros pode ter-se constituído em mais um elemento condicionador dos pálidos resultados alcançados pelos PEQs-Ma.

Duas medidas básicas poderiam ser tomadas pela gestora estadual para melhor incorporar o CONSET nessa fase do processo de gestão. A primeira seria a apresentação de estudos técnicos sobre a realidade local, que pudessem subsidiar suas decisões, o que não foi concretizado. O segundo seria o desenvolvimento de uma política de informação e de capacitação. Houve tentativas nesse sentido, e estas foram desenvolvidas, embora não se tenham mostrado eficazes, tanto pelo número reduzido de eventos, quanto pela dificuldade de agregar os conselheiros em torno dos temas propostos.

Essa dificuldade de inserção dos conselheiros na gestão dos PEQs pode ser atestada pela sua reduzida participação nos eventos realizados, no período⁵⁵. Um exemplo típico foi o 2º Congresso Estadual de Qualificação Profissional, realizado nos dias 26 e 27 de abril de 2001, em São Luís.

Do evento participaram: o dirigente e técnicos da entidade gestora; os membros da equipe de avaliação externa estadual; representantes das dezoito gerências regionais; representantes de dez prefeituras municipais; representantes de vinte entidades executoras e representantes de outras organizações da sociedade. Contou, porém, com apenas dois representantes do CONSET e dois da comissão municipal do trabalho de São Luís.

Portanto, embora se reconheça que muitos conselheiros tenham tentado desempenhar suas prerrogativas delineadas nos documentos da SEFOR (que incluíam uma participação em todos os momentos do Plano), não chegaram a exercer papel relevante na definição da demanda por qualificação. De um

⁵⁵ Dentre os eventos promovidos pela gestora no contexto dos PEQs destacam-se: dois Congressos Estaduais promovidos em associação com a equipe de Avaliação Externa, reuniões técnicas para apresentação de resultados e discussão de diretrizes, Seminários Estaduais e Regionais de mobilização e constituição de CMTs, no contexto do projeto de Capacitação de Conselheiros.

modo geral, essa ação teve um caráter apenas homologador das definições tomadas pela Secretaria do Trabalho.

Em relação às CMTs, a gestora estadual desenvolveu cursos de capacitação sócio-institucional, a partir de 1997, para a formação de conselhos e agências Municipais de Emprego e Renda (no contexto do PEQ de 1997, em apenas quinze dos duzentos e dezessete municípios do Estado). Estes Conselhos e Agências teriam, entre suas atribuições, a de indicar demandas locais de qualificação profissional. No PEQ de 1998 as metas relativas a cursos e número de treinandos por curso oriundas daqueles 15 municípios foram consolidadas em Planos de Desenvolvimento Municipal⁵⁶.

A análise desses Planos⁵⁷ sugere duas observações básicas: apenas parcela reduzida das prioridades apontadas foi incorporada nos cursos e houve predominância das abordagens baseadas no “senso comum”, em detrimento de abordagens técnicas, na caracterização de potencialidades econômicas locais.

Seguindo essa mesma linha de encaminhamento, embora as justificativas contidas nas propostas das executoras fossem consistentes com os diagnósticos sócio-econômicos que constam nos Planos, alguns cursos foram apontados como prioridades para setores econômicos que, nesse diagnóstico, são tidos como pouco dinâmicos e até em retração.

Por outro lado, mesmo que não fossem identificados limites, esses Planos de Desenvolvimento Municipal representavam apenas 21% dos municípios atingidos pelo PEQ, no ano de 1997. Portanto, na programação dos

⁵⁶ Estes Planos representavam a sistematização de informações levantadas nas Oficinas de Estudo e Trabalho realizadas durante os cursos de Capacitação, junto a seus participantes e sua sistematização ficou sob a responsabilidade de organizações contratadas.

⁵⁷ Foram analisados 13 planos, dos 15 elaborados no ano de 1997, os dos municípios de Alcântara, Raposa, Vargem Grande, Grajaú, Santa Inês, Coelho Neto, Açailândia, Caxias, Brejo, Itapecuru-Mirim, Imperatriz, Rosário e Fortuna.

cursos, para o restante do Estado, a gestora teve que se valer do planejamento incremental, prática da qual a gestora se valeu também nos PEQs subseqüentes.

A partir do ano 2000, no processo de identificação da demanda, foram incorporadas as já mencionadas gerências regionais, que resultaram do processo de reforma administrativa do estado do Maranhão. A idéia que orienta sua articulação ao Plano é a possibilidade de sistematização das demandas municipais, de forma mais próxima dos interessados, os munícipes. A sistemática utilizada em cada uma das 18 (dezoito) regionais, porém, foi diferenciada.

De fato, em 17% dessas regionais, as decisões ficaram mais centralizadas nas prefeituras municipais. Nesses casos, os próprios gerentes não souberam informar em que elementos se fundamentaram as demandas identificadas, embora reconhecessem que não houve participação da sociedade nesse processo de captação, nem mesmo através dos conselhos municipais do trabalho.

Em 50% dos casos houve centralização do processo de captação das demandas nas gerências regionais. Nestas situações, as escolhas foram captadas a partir de outros programas sociais (PRONAF, PROGER entre outros) e na própria interpretação dos técnicos dessas gerências acerca das potencialidades econômicas e dos eixos estratégicos de desenvolvimento da região. Desse modo, foram secundarizadas os pleitos sistematizados nas prefeituras e comissões trabalho.

Finalmente, em 33% das Regionais foram utilizadas como referência para captar as demandas as potencialidades regionais (às vezes fundamentadas em estudos técnicos), associadas às indicações das Prefeituras (ou Conselhos

Municipais quando existentes), do setor privado (empresas locais), e do “terceiro” setor (ONGS, Sindicatos, Federações etc.).

Com relação à pesquisa contratada pela gestora estadual, no ano 2000 e que serviu de subsídios para o planejamento de 2001, seu objetivo era apresentar elementos que refletissem a realidade dos diferentes municípios pesquisados. Porém, alguns fatores foram considerados pelos próprios pesquisadores como condicionantes negativos dos resultados alcançados. Esses fatores foram a diversidade profissional e política dos participantes; o nível diferenciado de conhecimento da realidade dos municípios; a reduzida capacidade de abstração, por parte dos informantes, sobre os dados mais relevantes relacionadas à capacitação profissional.

A metodologia utilizada⁵⁸ pela entidade pesquisadora também deve ser considerada como fator limitante dos resultados alcançados, uma vez que, além de não garantir representação adequada de todos os municípios, não privilegiou a dimensão quantitativa. E esta é importante para emprestar maior consistência aos subsídios obtidos nos testemunhos dos entrevistados. Tal complementaridade permitiria que fossem feitas de forma mais aproximada da realidade, por exemplo, estimativas de número de cursos por tipo e de treinandos por curso.

⁵⁸A operacionalização dessa pesquisa se deu em três momentos. Inicialmente, os pesquisadores serviram-se de dados secundários (relativos às condições sócio-econômicas, culturais e ambientais e às características dos mercados de trabalho de cada município) colhidos no Banco de Informações Municipais do IBGE, na Sinopse Estatística Municipal do Maranhão, nos Perfis Econômicos dos Municípios e na Versão Preliminar do Censo 2000. Envolveram também coleta de campo que foi desenvolvida mediante a realização de oficinas de trabalho (sessenta e uma) nos municípios selecionados. Participaram dessas oficinas as CMTs, o Executivo e o Legislativo municipais, representantes da Igreja, dos Sindicatos e de Associações, além dos técnicos e coordenadores da pesquisa. A metodologia utilizada nestas oficinas foi a dos grupos focais com entrevistas semi-estruturadas. Dos relatórios específicos para cada município participante deveria constar informações relacionadas ao mercado de trabalho, suas potencialidades, oportunidades e necessidades de qualificação da força de trabalho. Esse trabalho inicial foi complementado com sondagens junto às empresas locais, selecionadas por amostragem, para captar as necessidades de qualificação, a partir da ótica dos empresários.

Protagonistas fundamentais no processo de execução, as entidades executoras, ficaram ausentes no processo de identificação das demandas. Segundo o depoimento de nove coordenadores entrevistados em 2001, pela equipe de avaliação externa, a participação dessas entidades no planejamento esteve limitada à presença em encontros promovidos pela gestora apenas na definição dos conteúdos dos cursos no contexto do programa que lhe era atinente pelo contrato.

Além de não ter envolvido as executoras diretamente na definição das demandas de qualificação, a gestora não desenvolveu uma política de informação que permitisse a essas entidades um conhecimento mais aprofundado da dinâmica que antecedeu à programação dos cursos, que deveria fundamentar o que se chamou de planejamento tático.

Essa forma de proceder da gestora estadual constituiu-se em um dos fatores limitantes nas programações dos cursos desenhados pelas contratadas. Realmente, a análise dos planos de trabalho dessas entidades indica que, em geral, os tipos e quantidades dos cursos oferecidos, bem como as metas de treinandos propostas eram desenhadas de forma genérica, distanciadas dos pressupostos e das diretrizes traçadas.

Tudo isso revela a adoção, por parte da contratante, de uma lógica de relacionamento pautado, não na parceria, mas na simples compra e venda de serviços educacionais. Ressalta-se que essa forma de agir era compartilhada pela maioria das executoras, algumas das quais pareciam ter como principal interesse, ao inserir-se nos PEQs, sua própria capitalização com os recursos disponibilizados pelo FAT.

A equipe de avaliação externa estadual tinha como principal atribuição no processo de planejamento fazer recomendações para que as decisões tomadas pela gestora fossem afinadas com a realidade local. Essas recomendações deveriam ter como suporte a indicação dos acertos e vieses identificados no Plano anterior. Embora tenha havido um esforço da equipe no sentido de indicar elementos voltados para favorecer a focalização da demanda e do público, não houve, ao longo do período, uma incorporação satisfatória dessas recomendações pela gestora estadual. Além do que essa equipe não conseguiu, por falta de recursos, desenvolver um estudo mais aprofundado da dinâmica do mercado local, o que poderia subsidiar a ação dos outros sujeitos sociais envolvidos e a própria densidade de suas recomendações

Deve-se, finalmente, ainda, ao discutir o planejamento dos PEQs, ressaltar a posição da instância federal que se configurou pela lógica prêmio x castigo. Sem incorporar indicações e sugestões, inclusive de várias equipes de avaliação externa estaduais, a repartição dos recursos entre os estados foi pautada apenas no desempenho anterior de cada unidade da federação, sem dúvida ancorada na capacidade de negociação dos gestores estaduais.

Para melhor configurar sua posição pautada na objetividade, a SEFOR construiu termos de referência para adequar os planos estaduais, com testes de consistência preliminar e global de pontuação⁵⁹, para que as unidades pudessem enquadrar suas propostas. Pelo resultado do teste, se o plano alcançasse 270 (duzentos e setenta) pontos podia ser considerado consistente e encaminhado para apreciação dos especialistas em nível federal; entre 230(duzentos e trinta) e

⁵⁹ O teste de consistência global pontuava o que foi considerado no processo de elaboração (20 pontos); o que foi previsto (70 pontos); setores e atividades econômicas abrangidas (20 pontos); abrangência espacial (30 pontos); metas de treinandos (30 pontos); projetos especiais (20 pontos); cálculo de investimentos (70 pontos). Dentro de cada dimensão dessas eram enumerados os elementos que deveriam ser considerados no planejamento, cada um dos quais valia 10 pontos.

260(duzentos e sessenta) pontos o plano deveria ser revisto e reajustado; e com 220(duzentos e vinte) pontos ou menos, deveria ser repensado, retomado e reformulado.

Sem negar a importância desse critério técnico, que é objetivo e incentiva melhores desempenhos das unidades federativas, entende-se que este deveria ser acompanhado de estudos do potencial dessas unidades pela gestora federal, de modo a promover distribuição de recursos, com discriminação positiva.

Como não ocorreu esse esforço de acompanhar o desempenho das unidades federativas, no sentido de potencializar seus recursos, a SEFOR acabou por avaliar erros dos gestores locais que contribuíram para que os resultados da política fossem pouco significativos.

Assim, tem-se que o maior avanço no processo de planejamento dos PEQs-MA, ao longo do período em foco, foi a iniciativa de desconcentração do processo de captação das demandas, concretizada, sobretudo, nos PEQs de 2000 e 2001. De fato, mesmo de forma limitada, na medida em que as demandas de cursos ficaram também ao encargo das Gerências Regionais, parte destas procurou detectar nos municípios de sua jurisdição as necessidades de qualificação.

Entende-se, porém, que um processo mais aproximado de focalização das demandas reais da sociedade ocorreria apenas em situação de descentralização, com respeito às decisões do nível municipal, o que parece contraposto à idéia de negociação preliminar das metas apenas entre a gestora estadual e a federal.

O envolvimento do nível municipal deveria ter como suporte ampla participação da sociedade, representada pelas CMTs e por outras instâncias de

representação coletiva. A participação dos interessados, por sua vez, deveria estar amparada em estudos realizados sobre a dinâmica do mercado de trabalho e sobre as competências demandadas, em nível local, o que a pesquisa realizada em 2000 não resolveu, posto que, além de não cobrir a maioria dos PEQs, seus resultados não foram consistentes com os propósitos do Plano.

Assim, os principais limites identificados na fase do planejamento em termos de concretização da forma de gestão preconizada foram: a ausência de informações atualizadas acerca do perfil e das tendências dos mercados de trabalho municipais, o próprio desenho da política que não incluía o nível municipal na gestão, de forma ampla, além da fragilidade do processo de organização da sociedade, na maioria dos municípios do Estado, em torno da questão da qualificação profissional. Tal ausência se refletia no pequeno número de CMTS constituídos e homologados, dentre os quais nem todos funcionam efetivamente. Até o ano 2000, por exemplo, dos 217 municípios do Maranhão, apenas 21(vinte e um) possuíam conselhos municipais homologados⁶⁰, Destes conselhos homologados apenas um terço funcionava realmente (Avaliação Externa, 2000).

Em razão dessas dificuldades apreendidas no processo de identificação das demandas, com exceção de poucos projetos que foram desenvolvidos com vagas asseguradas⁶¹, não houve subsídios suficientes para a definição dos tipos e das quantidades de cursos e dos públicos selecionados.

⁶⁰ Os Conselhos homologados eram os dos municípios de Açailândia, Amarante, Bacabal, Barreirinhas, Barra do Corda, Caxias, Coelho Neto, Carolina, Codó, Fortuna, Grajaú, Itapecuru-mirim, Imperatriz, Lago do Junco, Pindaré Mirim, Pedreiras, Santa Inês, São Luís, Santa Luzia, Timon e Timbiras.

⁶¹ Dentre os projetos com vagas asseguradas destacaram-se os destinados aos confeccionistas de Rosário e de Matinha; aos trabalhadores do Schopping“São Luís” e fábrica da Schincariol, em Caxias

Assim, na maioria dos PEQs, as potencialidades do estado e as intenções governamentais no campo da qualificação profissional são apenas brevemente mencionadas; o perfil da força-de-trabalho sem substrato em dados da realidade foi, geralmente, substituído por indicadores macroeconômicos de produção; e muitas das ações educativas propostas pelas executoras nos programas elaborados não chegaram a potencializar o campo da educação profissional com ampliação da cobertura, como era esperado.

E quanto à articulação da programação com as demais políticas públicas vigentes no Estado, apenas alguns projetos resultaram de algum tipo de integração, como por exemplo: Suplência Profissionalizante (articulada ao Programa Alfabetização Solidária); Pólo Coureiro de Imperatriz e Confecção Industrial de Matinha. Os dois últimos criados para atender pleitos da, à época, Gerência de Planejamento (GEPLAN).

4.3.3 O processo de execução

A execução dos Planos de Educação Profissional, de acordo com o Guia de Planejamento e Execução do PLANFOR (1996/1999) tinha dois sentidos.

O primeiro sentido estava relacionado ao convênio estabelecido entre as instâncias governativas dos níveis federal e estadual, sendo essa última considerada a instância executora. Compreendia os processos de formulação, implementação, supervisão, prestação de contas, acompanhamento e avaliação do conjunto de programas e projetos.

No segundo sentido, o considerado na análise aqui desenvolvida, a execução estava referida à implementação dos programas e projetos, sob a

responsabilidade de entidades executoras contratadas pela gestora estadual. São, portanto, avaliados como parte desse momento de execução, os processos de seleção e contratação das executoras, o recorte dos públicos atendido, a forma de implementação e o acompanhamento das medidas educativas.

O momento de execução foi quando se manifestou mais claramente a tensão que existe, sob o capitalismo, entre eficiência e democracia. Essa tensão posta, especialmente, em relação ao cumprimento dos prazos e aplicação dos recursos foi manifesta, especialmente, pelas gerências regionais, municípios e conselheiros. Para efetivar as ações contratadas, assim, houve, muitas vezes, a intervenção do nível estadual ou a sobreposição da ação dos técnicos do governo no espaço destinado ao conselho estadual.

Outro espaço importante de manifestação dessa tensão foi o da distribuição das medidas educativas, muitas vezes, feita de forma contraposta ao pactuado em instâncias coletivas, em razão do cumprimento de itens contratuais ou privilegiamento de pressões externas (é o caso da distribuição dos cursos nos municípios ou da opção por tipos de cursos)

Um aspecto importante nesse nível do processo de gestão diz respeito ao exercício da parceria, que apesar de ser repassada como ação solidária entre iguais, nem sempre significou agregação de esforços em torno de um projeto coletivo de educação para o trabalho.

Nesse sentido, entre as Executoras e o Governo a parceria foi erigida como um contrato de compra e venda de serviços; entre o CONSET as Entidades Executoras foi de distanciamento (ressalvando-se, obviamente, com aquelas entidades que tinham assento no próprio conselho). Alguma mudança nesse quadro só aconteceu em algumas situações de crise aguda, como a mobilização

para resolver o impasse criado em torno da assinatura do Termo Aditivo com a Associação de Deficientes Auditivos – ADAMA, em 1996⁶².

Entre as Gerências Regionais e as Comissões Municipais de Trabalho essa parceria foi, ainda, mais precária, uma vez que, ao nível dos municípios, as Comissões estavam, em sua maioria, em processo de consolidação, ou mesmo, de implantação. Das nove regionais, cujos gerentes foram entrevistados pela equipe de Avaliação Externa, verificou-se que algum empenho de estruturação dessas CMTs se deu apenas por parte de quatro delas, o que foi consubstanciado em seminários, reuniões e visitas.

Não houve, assim, esforço suficiente dos dirigentes e técnicos da gestora estadual, das gerências regionais e dos municípios como seria esperado, no sentido de incentivar a formação de quadros para as CMTs, de modo que a sociedade pudesse participar, de fato, do processo de execução.

Considerando-se que, na maioria dos municípios do Maranhão, a rede associativa da base ainda era muito frágil, as CMTs ou não foram criadas ou sua ação não influenciou no padrão de relacionamento historicamente praticado do núcleo do governo com a sociedade. Disso resultou que, nesse momento do processo de gestão, houve centralização de informações relevantes pelos dirigentes. Essas são formas enviesadas de gestão, portanto, bastante distanciadas do

⁶² A ADAMA foi contratada para treinar 2000 (duas mil) pessoas com diferentes tipos de deficiência, em várias áreas do setor de serviços, criando expectativas de emprego, para além do potencial do Estado. Para tanto, construiu uma dinâmica que exigia grande montante de recursos a ser complementado mediante assinatura do Termo Aditivo. A metodologia utilizada pela entidade apontava, porém, para a inviabilidade do treinamento desenvolvido, considerando o número de treinandos e o tipo de público, o que provocou um impasse e mobilização dos treinandos, conselheiros do trabalho, equipe de avaliação externa, professores e direção da entidade executora, além da Procuradoria da República. A dinâmica desse processo comportou os seguintes fatos importantes: foi sustada a entrada da equipe de avaliação externa na sede da ADAMA; membros do CONSET invadiram a sede da ADAMA e observaram os cursos, obtendo um juízo de valor negativo sobre os mesmos; os treinandos ocuparam a sede da Secretaria do Trabalho, como forma de pressionar o governo para assinar o referido Termo Aditivo; a Procuradoria do Estado posicionou-se favorável ao pleito da ADAMA, considerando inclusive a falta de acompanhamento interno ao trabalho da entidade contratada, pela contratante, conforme exigia uma das cláusulas contratuais e os documentos da SEFOR.

universalismo de procedimentos que poderia configurar uma certa aproximação com o método democrático.

Em termos do desempenho da gestora dos PEQs-Ma houve, ao longo do período, um crescimento em termos da eficiência no implemento das metas de treinandos (de 6 mil, em 1996, para 108 mil em 2001) e das metas financeiras (R\$ 4 milhões gastos em 1996 para R\$12.300 milhões gastos em 2001).

A ampliação das metas financeiras se deu à custa da restrição dos custos operacionais e da redução da carga horária média dos cursos⁶³, o que influenciou na queda média do custo aluno, como pode ser visualizado na tabela nº 01.

Tabela nº 01: Evolução do custo aluno em termos médios anuais

<i>Ano</i>	<i>Custo-aluno</i>
1996 ⁶⁴	326,60
1997	204,21
1998	166,82
1999	124,14
2000	110,50
2001	86,58

Fonte: Avaliação Externa do PEQ-Ma (Relatório Síntese 1996-2001). UFMA. 2002

A expansão das metas de treinandos foi uma consequência direta da ampliação do número de municípios que foram sendo incorporados pelo Plano

⁶³ A única exceção, nesse caso, foi o Programa de Serviço Civil Voluntário cujos recursos para além das ações de qualificação, também eram utilizados para pagamento de bolsas aos alunos, com investimento em ações de promoção do voluntariado e relacionadas ao aumento de escolaridade do público alvo.

O PSCV teve sua gênese em uma preocupação surgida em 1996, no contexto do Programa Nacional de Direitos Humanos, com os jovens na faixa de 18 anos, mulheres e homens não selecionados para o serviço militar obrigatório. Não todos os jovens, mas especificamente aqueles localizados nos chamados grupos de risco: pobres, desocupados e com baixa escolaridade. O Programa, portanto, propunha medidas direcionadas para o combate dessas condições de risco, além de envolver os participantes em ações voltadas para o exercício da cidadania, no âmbito das comunidades em que vivem. No Maranhão esse Programa foi operacionalizado desde 1999 pela Cáritas Brasileira e, em 2001, as ações foram direcionadas para dois municípios: São Luís e São Mateus.

⁶⁴ Em 1996, o custo-aluno médio do PEQ-MA (R\$ 326,60) foi bem mais elevado do que a média nacional (R\$ 190,00). A explicação para isto foi, de um lado, a excessiva centralização do Plano, implicando em custos com deslocamentos a municípios do interior, por parte de entidades sediadas em São Luís. De outro lado, as graves distorções no Programa para Pessoas Portadoras de Deficiências, acarretando uma média do custo-aluno, neste Programa, de R\$ 750,00 (Avaliação Externa. 2002).

estadual, ao longo do período (em 1996 foram atendidos 55 dos 136 municípios existentes e, em 2001, 215 dos 217, ampliados em consequência da nova divisão administrativa praticada no Estado).

Ao lado da ampliação da cobertura municipal verificou-se, porém, grande concentração das ações no setor urbano, notadamente na capital do estado, sendo que, somente em 2000 e 2001, houve maior expansão das ações de qualificação para o interior.

Essa expansão foi determinada, entre outros fatores, pela inclusão das gerências regionais no processo. A competição intergovernamental ampliada com a presença de outros negociadores possibilitou o aumento da pressão sobre a secretaria e uma maior equalização da cobertura.

Por outro lado, no processo de execução, as demandas captadas mediante a utilização de critérios técnicos, considerando-se as necessidades regionais e locais, foram muitas vezes secundarizadas em favor do cumprimento de prazos, do ajuste de recursos, da pressão dos envolvidos com maior poder de vocalização, das negociações construídas a partir de termos pouco claros.

Um exemplo da incapacidade da gestora em contemplar as necessidades sistematizadas ocorreu em 2000, onde somente a Regional de Itapecuru conseguiu um atendimento pouco superior a 50% de suas demandas, como pode ser visualizado na tabela nº 02.

Tabela nº 02: Metas de treinandos solicitadas pelos regionais e atendidas pela GDS, por região, no PEQ/MA/2000

<i>Regionais</i>	<i>Participação na PEA (%)</i>	<i>Meta solicitada pelos regionais</i>	<i>Participação no PEQ (%)</i>	<i>Meta atendida pela GDS</i>	<i>Atendido/Solicitado (%)</i>
São Luís	18,45	6.255	9,98	2.415	39
Viana	4,91	3.650	5,81	1.150	32
Bacabal	3,80	2.022	3,22	800	39
Itapecuru	4,60	3.165	5,04	1.655	52
Zé Doca	4,00	3.192	5,09	460	14
Açailândia	3,25	2.575	4,10	985	38
Balsas	4,21	2.828	4,50	950	33
Chapadinha	5,46	3.899	6,21	1.385	35
Codó	4,42	3.360	5,35	1.020	30
Pinheiro	4,92	3.687	5,87	982	27
S.J. Patos	4,58	3.458	5,51	510	15
Barra do C.	4,17	3.065	4,88	850	28
Caxias	7,65	4.009	6,39	1.390	44
Pedreiras	3,63	2.695	4,29	955	37
P. Dutra	3,81	2.615	4,17	870	33
Rosário	2,93	2.130	3,39	615	29
Imperatriz	6,17	5.725	9,12	1.385	24
Santa Inês	5,75	3.220	5,13	1.380	43
TOTAL	100,00	62.772	100,00	20.732	33

Fonte: Avaliação Externa do PEQ-Ma (Relatório Síntese 1996-2001). UFMA. 2002

Também, pouco foi considerado dos resultados do planejamento municipal expressos nos diagnósticos e Planos Municipais elaborados em 1998.

Considerando-se a importância das medidas educativas na configuração dos PEQs, o perfil das executoras, os públicos selecionados, o conteúdo das ações, o processo de ensino-aprendizagem e o acompanhamento desse processo pela entidade gestora, constituem-se em aspectos fundamentais na análise que será desenvolvida nos próximos sub-itens.

4.3.3.1 Seleção e contratação das executoras

A orientação dada pela gestora federal para a efetivação do processo de seleção apontava que, além da adequação das propostas às Leis 8663/93 e 8883/94, as entidades deveriam atender a dois requisitos considerados por ordem de prioridade: adequação das propostas às singularidades do objeto e o custo

apresentado que deveria ser acatado como critério de desempate, no caso do nivelamento de competidores.

A adequação das propostas à singularidade do objeto seria substantivada pela agregação dos componentes: formação e experiência das executoras na área e com o público alvo da ação educativa. No caso das ações a serem desenvolvidas no setor rural, essa experiência deveria ser de, no mínimo, três anos e a formação incluir conhecimentos sobre técnicas agrícolas, sobre a gestão do trabalho, sobre mercado e comercialização de produto e sobre as variáveis de solo, clima e outros fatores que afetam a produção.

Entende-se que essa forma de seleção poderia orientar as decisões tomadas de forma a reduzir possíveis distorções em relação ao atendimento das necessidades dos públicos a serem atendidos. De fato, o conhecimento da realidade local seria um aspecto determinante na configuração das propostas e reconfiguração dos cursos oferecidos.

As executoras precisariam contar, ainda, com infra-estrutura adequada, além de competência técnica e administrativa para a gestão de projetos (assegurando controle de custos e avaliação dos processos e resultados).

As medidas formativas seriam consolidadas através de ações em “sala de aula”, atividades precedentes (planejamento pedagógico, produção e seleção do material didático, divulgação dos cursos, seleção e orientação dos treinandos), atividades de apoio (transporte, material didático, alimentação) e atividades posteriores (avaliação da aprendizagem, orientação e encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho).

No processo de contratação das executoras no Maranhão, porém, houve secundarização do critério da experiência com o público alvo em favor do

critério de atendimento às condições de infra-estrutura operacional (sobretudo nos dois últimos anos), revelando a opção da gestora pela eficiência em contraposição a processos que se poderiam configurar como mais democráticos: ampliação e consolidação da REP local e atendimento das demandas regionais, teoricamente mais bem recortadas pelas entidades experientes.

A concretização dessa opção se deu mediante um aumento progressivo da participação do sistema “S” (inicialmente rechaçado por utilizar na sua prática cursos previamente elaborados como oferta) e também de instituições privadas lucrativas.

Em relação ao Sistema “S”, enquanto no ano de 1996, apenas o SENAR participou do PEQ, a partir de 1997 todo o sistema estava incorporado. Em 2000, somente o SENAR e o SEBRAE foram contemplados com 25,75% e 24,08% dos treinandos e com 24,80% e 26,50% dos recursos, respectivamente. E em 2001, 39,10% de treinandos e 35,5% dos recursos ficaram com o Sistema “S”. Essas entidades, embora agregassem os dois requisitos (experiência e estrutura material), não conseguiram, em geral, incorporar a nova filosofia, face ao que as medidas educativas que desenvolveram no contexto dos PEQs não diferiam da sua prática anterior.

A inclusão de entidades privadas lucrativas foi se dando de forma progressiva (de ausentes em 1996 passaram a representar 28% em 2001). Da mesma forma, muitas ONGs foram criadas no próprio ano de sua incorporação no PEQ, portanto sem nenhum dos dois requisitos de experiência (em educação profissional e com o público).

Considerando-se a natureza rápida dos cursos ministrados e alguns tipos de público atendidos (pescadores, agricultores, pessoas com deficiência,

jovens em situação de risco, muitos dos quais analfabetos funcionais), a falta de experiência de muitas das entidades que foram sendo contratadas pode ter contribuído para consolidar alguns dos impactos negativos detectados nas pesquisas avaliativas com os egressos dos cursos (por exemplo, o índice médio de inserção dos treinandos desocupados no trabalho após os cursos foi de apenas 20,4%).

Convém ressaltar que a falta de condições estruturais de muitas entidades preteridas no processo de competição foi um fato notório. Entende-se, porém, que, sem prejuízo das medidas educativas, seu envolvimento comprovado em trabalhos desenvolvidos com alguns dos públicos afetados pelas ações de qualificação deveria sobrepor-se, na análise, às limitações de ordem operacional, se, como o discurso da política fazia crer, houvesse um propósito real de formação do profissional com participação efetiva na vida política do país e capaz de movimentar-se no campo do trabalho. Nesse sentido, o processo de segregação constituiu-se em saldo negativo, também, em termos do objetivo declarado da política de fortalecer a rede de educação profissional nos estados e municípios.

4.3.3.2 Focalização do público

A focalização, que surge na agenda pública brasileira, na esteira da nova configuração emprestada à política social como uma forma eficiente e racional de alocar recursos escassos, no PLANFOR foi apresentada como uma maneira de conciliar a racionalização com a seleção de determinados públicos, no sentido de melhor atendê-los.

Os trabalhadores priorizados na legislação que regulava o PLANFOR eram pessoas desocupadas (principalmente beneficiárias do seguro desemprego e candidatas do primeiro emprego), pessoas sob riscos de desocupação decorrentes de projetos de modernização, pequenos e micro - produtores, agricultores familiares, pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT e autônomos. Essa era a prioridade de foco.

No interior destes grupos, os gestores da instância estadual conveniada selecionariam os trabalhadores mais vulneráveis que deveriam ter prioridade de acesso (menos escolarizados, mais pobres ou sujeitos a discriminação no mercado em razão da sua raça, cor, idade, gênero ou por apresentarem necessidades especiais).

Essa dupla focalização, seria, assim, um dos componentes mais importantes na configuração da gestão que se pretendia democrática. Ela, não só viabilizaria o compromisso do governo com os segmentos da classe dos trabalhadores, historicamente secundarizados no país, avançando no sentido, da redução da desigualdade de acesso.

No que diz respeito ao público alvo da política duas questões podem ser levantadas. A primeira diz respeito ao significado da focalização no atual contexto histórico. A segunda se refere aos próprios limites da focalização do público colocados pelo processo de gestão da política no Maranhão.

Com relação ao primeiro aspecto, como lembram Pereira e Guilhon (2004), a focalização expressa um padrão de orientação das políticas sociais, abarcando, ao lado das ações voltadas para os excluídos tradicionais do mercado de trabalho, aquelas direcionadas para os válidos e os qualificados, vitimados pelo desemprego e pela precarização das relações de trabalho.

Porém, continuam as autoras, embora se reconheça a necessidade de focalização como uma estratégia para minorar os males causados pela pobreza e o desemprego, com aumento da eficácia do gasto público, ela se pauta pela geração de ações residuais e compensatórias, posto que suas virtuais conseqüências são invalidadas pelos efeitos da política econômica. De fato, na medida em que esta tem como propósito no país a busca da estabilidade e o equilíbrio orçamentário, seus resultados acabam provocando problemas proporcionalmente maiores que a capacidade de atendimento das políticas sociais.

No caso do Maranhão, que apresenta um grande percentual de trabalhadores com baixo nível de escolaridade e qualificação profissional, marginalizados das relações típicas de assalariamento, o processo de liberalização da economia provocou um aumento do desemprego, da informalização e da precarização das relações de trabalho. A focalização, nesse caso, tornou-se uma linguagem utilizada, mesmo que com ressalvas, até mesmo por setores tradicionalmente favoráveis à universalização do atendimento.

Com relação ao atendimento da focalização na gestão dos PEQs dos Maranhão, as entidades envolvidas (especialmente, a secretaria e conselhos do trabalho e entidades contratadas para a execução) precisariam construir mecanismos para definir os percentuais de participação de cada um destes grupos de trabalhadores. Entendiam os formuladores da política que a definição de tais critérios, além de garantir a focalização da política nos grupos mais vulneráveis, permitiria maior adequação dos conteúdos e das metodologias ao perfil sócio-econômico e vocacional do público alvo. Isso não ocorreu.

Realmente, via de regra, o que se buscou foi atingir, concomitantemente, todos os segmentos definidos pela política, com a configuração dos treinandos balizada na sua forma de inserção no mercado de trabalho (pequeno produtor, desocupados, autônomos, etc.), sem a demarcação de critérios internos para configurar os públicos vulneráveis. Nos raros casos em que houve esforço nesse sentido, predominaram como indicadores a idade, seguida da escolaridade e da renda. Com menor incidência, a participação em sindicatos ou cooperativas.

Desse modo, as ações educativas eram ofertadas em blocos, sem preocupação com as comunidades atingidas, nem mesmo com os trabalhadores individualmente. A gestora estadual não sabia lidar com esse problema. Talvez até porque, especialmente, nos últimos anos não foi possível contratar entidades que fossem, ao mesmo tempo, competentes, organizadas e com vínculos capazes de comprometê-las com os públicos alvos dos programas.

Alguns resultados desse processo de focalização, abstraídos da pesquisa desenvolvida pela avaliação externa, referenciado na PEA estadual, indicam a dificuldade de focalização dos públicos vulneráveis nos PEQs do Maranhão. Pelas observações feitas, durante a vigência dos Planos, pode-se mesmo concluir que, os acertos foram mais fruto do acaso que uma ação deliberada no sentido de acerto do foco.

Em relação à escolaridade verificou-se, ao longo do período considerado, uma progressiva distorção do foco. Realmente, nos dois primeiros anos, tal como recomendado no desenho do PLANFOR, os trabalhadores priorizados foram os de 1º grau incompleto e os sem instrução, o que é

compatível com a realidade do Maranhão (os menos escolarizados eram 30% no período).

Pouco a pouco, porém, os trabalhadores de baixa escolaridade foram preteridos em favor daqueles com 2º grau completo, que além de representarem apenas 6% da PEA, tinham, teoricamente, maiores possibilidades de acesso ao mercado, em situação de competição. De fato, em presença de um grande número de trabalhadores disponíveis, os empregadores tendem a valer-se de dos critérios de maior escolaridade e qualificação para selecionar os trabalhadores a serem contratados, ainda que tais exigências não guardem correspondência com as competências requeridas para o posto de trabalho.

Em relação à raça/etnia eram considerados nas diretrizes do PLANFOR mais vulneráveis, os negros, amarelos, indígenas e pardos, por essa variável ainda influir no seu acesso ao mercado de trabalho.

De fato, em razão de negros e índios terem participado, originalmente, no processo de formação da sociedade brasileira em condição de subalternidade, como escravos, seus descendentes tendem, ainda hoje, a serem associados ao exercício de atividades laborativas que exigem esforço físico, à falta de inteligência e perfeição, enquanto os brancos estão associados à afirmação de beleza, posse material e preservação dos valores cristãos.

Em função dessa arqueologia histórica do país, os negros tendem a se apresentar como pardos, morenos, caboclos etc, como uma forma de preservarem-se do sentimento de desqualificação que ainda predomina, o que pode indicar que, na verdade há muitos mais negros que o anunciado e que essa “minoría” étnica não foi devidamente contemplada com as ações de qualificação. Realmente, ainda que a participação dos “pardos” tenha chegado a representar

42%, do PEQ de 2001, essa participação foi bem inferior ao seu peso na PEA, que era de 76%. Isto significa que se outros, que se denominam morenos, brancos, caboclos fossem acrescentados a esses, essa participação seria, ainda, menos significativa.

Em relação ao corte por gênero é a mulher que apresenta maior vulnerabilidade no mercado, com posição desvantajosa, tanto no acesso, quanto na manutenção do trabalho, em casos de competição. Ao mesmo tempo, suas responsabilidades aumentam progressivamente, no mundo moderno, em termos de manutenção dos filhos, às vezes sem ajuda dos parceiros. Nesse caso, houve discriminação positiva em relação a esse grupo, uma vez que nos cursos do PLANFOR sua representação foi de 46,5%, superando sua participação na PEA (42,13%).

Com relação à faixa etária, os grupos mais vulneráveis são os jovens entre 20 e 24 anos e as pessoas com mais de 40 anos.

No primeiro caso, são os que no atual contexto capitalista são vítimas do desemprego de inserção, uma vez que não conseguem acessar um mercado de trabalho que, além da qualificação e escolaridade exige também experiência anterior. Como não há dados específicos sobre essa faixa, uma certa aproximação pode ser feita considerando-se a situada entre 22 e 39 anos (56%, em 1998 e 60%, em 2000) que superou seu peso na PEA, que era de 42%.

Da mesma forma, foram priorizadas as pessoas com mais de 40 anos. Esta faixa foi devidamente considerada no PEQ-Ma de 1996 (36%), reduzida em 1997 (21%), ampliada em 1998 (28%) e mantida nos mesmos níveis da sua participação na PEA (33%), nos demais anos.

Já as pessoas com 65 anos ou mais (em 2001 tiveram participação de 2%) foi inferior ao seu peso na PEA estadual (6%). Este foi o grupo com menor frequência nas ações de qualificação, o que é compatível com a realidade do Maranhão (tanto quanto na maior parte do país!), onde as pessoas de baixa renda, nessa faixa etária, são consideradas descartáveis no mercado de trabalho, conseqüentemente, nesse contexto, sua participação em programas de qualificação perde o sentido.

No que diz respeito ao corte por localização, o público da área urbana foi o mais privilegiado, o que era inconsistente com a distribuição da PEA estadual no período (39% na zona urbana e 61%, na rural). Esse processo se acentuou em 1998, quando 82% dos treinandos situavam-se nesse espaço geográfico. Em 1999, houve pequena alteração nessa distribuição (62% área urbana e 38% na área rural), apesar de permanecer a incompatibilidade com a distribuição na PEA estadual. Nesse ano, os dez municípios com maior número de trabalhadores treinados foram: São Luís (8.211), Imperatriz (1.038), Araioses (519), Tutóia (457), Aldeias Altas, (394), Paço do Lumiar, (265), São José de Ribamar (242), Barra do Corda (2330) e Alcântara (213).

Tais dados indicam, especialmente, uma concentração das ações de qualificação na capital do Estado, São Luís. Nos dois últimos anos, embora se tenha verificado um avanço no sentido da interiorização com atendimento do total de municípios do estado, as ações mantiveram-se concentradas nas cidades, com secundarização da zona rural. Destacou-se, como novidade, em 2001, uma maior atenção dada aos municípios situados no contexto do Programa “Comunidade Solidária”⁶⁵, uma das recomendações do PLANFOR.

⁶⁵ O Programa Nacional “Comunidade Solidária”, destinava-se a atender especialmente os segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Para tanto, sua ação situava-se nos

No caso do corte por área geográfica, observa-se uma tensão entre o critério de inclusão através da representação na PEA e o da “discriminação positiva”.

De fato, valorizar os trabalhadores do campo (agricultura e pesca), implicaria em reduzir a participação dos desempregados/ desocupados (que deveriam representar 50% das metas, segundo as diretrizes do PLANFOR). E estes habitam, predominantemente, na área urbana, tendo alguma probabilidade de admissão nos setores da construção civil e dos serviços, particularmente, no mercado de trabalho “informal”. Deste modo, ainda que a qualificação profissional na área rural apresentasse maiores probabilidades de eficácia, é justificável que, numa relação custo-benefício, fosse subestimada em relação ao nível de participação dos trabalhadores rurais na PEA estadual.

Por outro lado, essa opção não levou em conta a importância dos pressupostos da reforma agrária, tomados como uma das bandeiras de luta dos movimentos sociais do campo, especialmente o MST, que é de favorecer a permanência dos trabalhadores rurais no seu local de origem. E essa permanência, assentada na perspectiva da redistribuição da terra no país, deveria contar com uma política de qualificação profissional, desde que articulada às demais políticas públicas voltadas para a área rural, caso da política de crédito.

Em síntese, em que pese os obstáculos apontados para focalizar o público vulnerável e embora a ação não fosse desenvolvida, sempre, de modo intencional, foi nesse nível que a gestora estadual obteve seu melhor desempenho. Por outro lado, o acesso desse público nos cursos dos PEQs não favoreceu sua inserção no campo laboral ou ampliação da renda, que, para além

municípios mais pobres do país, com a dinamização de ações nas áreas de redução da mortalidade infantil, alimentação, apoio ao ensino fundamental, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda e qualificação profissional.

do aumento do conhecimento, são os verdadeiros escopos dos trabalhadores ao demandarem o campo da educação profissional. Um exemplo limite, que pode ilustrar esse desempenho, foi o das pessoas com deficiência, em 1996, grupo onde não se verificou nenhum caso de inserção no mercado, após os cursos.

4.3.3.3 Os cursos ministrados

Os cursos oferecidos foram, durante todo o período de vigência do PLANFOR, objeto de tensão. As executoras criticavam a morosidade no repasse dos recursos e o excesso de demandas de cunho burocrático e legal. Os técnicos da secretaria do trabalho se ressentiam das dificuldades destas em cumprirem alguns itens contratados. As gerências regionais e municípios se sentiam vítimas da interferência do nível estadual. Treinados e empresários entendiam que a qualificação ministrada não era suficiente e adequada.

A partir da análise desses cursos alguns problemas concretos podem ser destacados. No caso do setor rural, desenvolvidos, sobretudo, através do Programa “Assentamentos e Comunidades Rurais”, verificou-se a carência de ações direcionadas para a agricultura moderna, em recente desenvolvimento no Estado. Esta, apesar de não ser capaz de absorver um grande contingente de trabalhadores, está alinhada com os novos rumos do mercado globalizado, o que corresponderia a uma dos propósitos do PLANFOR.

Por outro lado, foi ministrado grande número de cursos de piscicultura, apesar de não haver perspectivas de trabalho nessa área. Os projetos desse campo tropeçavam, via de regra, com obstáculos relacionados ao financiamento dos recursos hídricos. E conseguir crédito bancário é uma dificuldade histórica

vivenciada por pequenos produtores rurais que as sucessivas políticas governamentais não têm conseguido dirimir.

Para o setor agrícola foram previstos, ainda, cursos de silvicultura e exploração florestal. Embora não especificadas as participações relativas de cada um desses sub-setores no Plano Estadual, se somados à agropecuária, eles representavam 20% dos treinados do PEQ de 1998. Esses cursos poderiam, assim, representar uma opção correta se essas áreas não tivessem sido apontadas como atividades em retração no Estado em diagnóstico feito pela própria gestora.

No setor industrial, não foram programados cursos para o sub-setor de serviços industriais que ocupa o primeiro lugar em termos de geração de emprego no setor secundário da economia estadual, segundo consta no estudo “Demanda por qualificação profissional no Maranhão: referências básicas” (Avaliação Externa/UFMA, 1996). Também ficaram ausentes ações voltadas para a agroindústria alimentar e a indústria de base florestal, outros sub-setores com grandes perspectivas de crescimento no Estado, de acordo com projeções feitas pela Gerência de Estado de Planejamento – GEPLAN;

No setor de serviços foram priorizados cursos em áreas consideradas pela própria gestora, em retração e estagnação, secundarizando-se áreas analisadas como em expansão. Em 1999, por exemplo, foi constatado que apenas 25% dos cursos desenvolvidos situam-se entre as ocupações consideradas em expansão.

Essas decisões tomadas no processo de execução podem revelar, tanto que o planejamento constituiu-se apenas em um instrumento formal, destinado a configurar o convênio com o MTE, como também a existência de

pressões no sentido de redirecionar as ações planejadas, de modo a atender interesses políticos.

Um aspecto relevante dos cursos ministrados, considerando o objeto dessa tese, diz respeito aos conteúdos relacionados à cidadania, cujo exercício se previam estimular nos treinandos.

De fato, os cursos, além de incorporar nas chamadas habilidades básicas, conteúdos relacionados aos direitos e deveres, deveriam incluir aspectos que permitissem aos treinandos compreender os mecanismos da participação política.

Os trabalhadores envolvidos nos cursos, assim, além do seu próprio engajamento, poderiam se constituir em multiplicadores da perspectiva participacionista junto à comunidade, favorecendo a constituição de um poder local.

A apreensão dos conteúdos através da sua operacionalização nas práticas do cotidiano, especialmente na solução dos problemas da região, portanto, era vista como indicador de efetividade social da política.

Um dos indicadores considerados pela equipe de avaliação externa do Maranhão de que os cursos tivessem cumprido esse propósito da política, seria a alteração no processo de engajamento dos treinados em associações, cooperativas ou sindicatos, no período pós-curso, o que não ocorreu, como atestam os dados da tabela nº 03

Tabela nº 03: Evolução da participação política dos egressos dos PEQs do período 1996-2000 (% de egressos ocupados e desocupados)

Ano:	1996		1997		1998		1999		2000	
	Ec	Ep	Ec	Ep	Ec	Ep	Ec	Ep	Ec	Ep
Associações	51	54	35	33	23	25	16	16	28	29
Cooperativas	6	6	2	4	2	2	6	6	3	3

Sindicatos	18	18	12	9	7	8	12	13	18	18
Total	75	78	49	46	32	35	34	35	49	50

Fonte: Avaliação Externa do PEQ-Ma. Relatório síntese 1996-2001.2002
ec = época do curso e ep = época da pesquisa

Considerando que a maioria das entidades executoras incluiu nas suas propostas conteúdos relacionados à participação política, especialmente através da idéia de uma cidadania ativa, esses resultados podem sugerir uma dificuldade no processo de ensino-aprendizagem.

Por outro lado, mesmo que esse processo fosse capaz de desenvolver nos treinandos uma compreensão da participação, é importante ressaltar que a capacidade de contribuir para mudar os problemas da região está relacionada à constituição de um poder local. Para tanto, para além dos cursos, a contribuição do governo seria a de imprimir alterações no sistema de organização de informações, reforçar a capacidade administrativa e desenvolver um amplo trabalho de formação, não só da comunidade como da máquina burocrática.

4.3.3.4 O processo de ensino-aprendizagem

O perfil de qualificação objetivado pelo PLANFOR previa o desenvolvimento de conhecimentos capazes de habilitar os trabalhadores para uma ação polivalente, o que incluiria a capacidade de movimentar-se no contexto do mercado de trabalho. Seria, assim ultrapassada a perspectiva do saber fazer para uma cultura do saber aprender.

Essa forma de qualificação deveria substituir a anterior, voltada para o acúmulo de habilidades fragmentadas, e consistente com a lógica do modelo fordista de organização do trabalho e da produção.

Assim é que o Plano propunha-se, em termos de conteúdo das ações de qualificação, à articulação de conhecimentos em habilidades básicas (saber ler, interpretar, calcular e raciocinar) habilidades específicas (atitudes e conhecimentos técnicos referentes às distintas ocupações e profissões) e em habilidades de gestão (competências de autogestão, de empreendimento e organização associativa).

Essas habilidades deveriam ser repassadas, no processo de ensino-aprendizagem, em bases modulares e permanentes, de modo a contemplar os conteúdos das três habilidades de forma articulada.

Em relação ao projeto didático-pedagógico, verificou-se que a elaboração das propostas das executoras, nem sempre foram construídas de forma a atender as condições culturais e de escolaridade dos trabalhadores, uma forma de superar o problema estrutural da baixa fixação dos conhecimentos.

Também, salvo algumas exceções (caso da experiência pedagógica desenvolvida pela entidade ANCA ligada ao MST) não foi visível a ultrapassagem do ensino historicamente praticado no campo da educação profissional: noções básicas, desarticuladas das atividades produtivas dos treinandos ou voltadas para o aprendizado do “ofício”. Nesse sentido, houve concentração de conteúdos e carga horária nas habilidades específicas e preferência das executoras em iniciar os cursos por esse módulo.

Os conteúdos em habilidades básicas foram, em geral, secundarizados, além de serem desenvolvidos sem articulação funcional com a

atividade produtiva dos treinandos, como seria aconselhável. Em outras situações as noções de cidadania e de direitos sociais foram associadas a conteúdos estimuladores da auto-estima dos trabalhadores sem, contudo, estabelecer-se uma conexão dos conteúdos com o exercício profissional, como se a participação preconizada fosse uma condição a ser vivida fora do exercício laboral.

Nas habilidades de gestão foram priorizados os conteúdos relacionados ao associativismo, em detrimento daqueles atinentes à gestão de empreendimentos individuais. Essa iniciativa das executoras, que seria compatível com uma proposta de cariz coletivo, apresentou-se, nesse caso, descolada dos encaminhamentos gerais dados pela gestora, portanto fora do contexto sócio-político em que se encontravam insertos os PEQs-Ma.

As incongruências em relação à proposta teórico-metodológica do PLANFOR podem ser imputadas ao perfil das próprias executoras selecionadas e também ao perfil dos quadros de instrutores que, especialmente, nos últimos três anos, apresentavam experiência em educação profissional, porém, nem sempre no campo específico da qualificação profissional ou com as populações nomeadas nos contratos. Realmente, pôde-se constatar que a maioria não conseguiu apreender, na sua prática, a filosofia e a metodologia do Plano, que, como já referido, pretendia uma qualificação voltado para as necessidades do mercado e do trabalhador, articulando numa mesma ação educativa as habilidades básicas, específicas e de gestão.

As dificuldades identificadas no processo de ensino, porém, poderiam ser reduzidas. Para tanto, deveria ser desenvolvida uma sistemática de avaliação da aprendizagem dos cursos consistente com as características dos treinandos e dos conteúdos ministrados, o que não ocorreu. Da mesma forma que não se

verificou um controle mais amplo dos resultados alcançados, em tempo de se proceder a mudanças na forma de ensino praticada pelas executoras.

A carga horária restrita foi outro obstáculo ao desenvolvimento de um processo efetivo de capacitação, sendo que sua ampliação, em poucas situações praticada, foi sempre uma demanda de trabalhadores e instrutores, além de indicação da avaliação externa em todos os relatórios elaborados.

O calendário dos cursos, bem como o turno de sua realização, também tiveram um alto índice de desaprovação por parte dos treinandos (69% dos consultados em 2001). Para muitos trabalhadores, especialmente os articulados a atividades sazonais, como pesca e agricultura, as sucessivas mudanças do calendário para ajustar as medidas educativas ao cronograma de desembolso de recursos, tornou a participação nos cursos incompatível com suas necessidades e possibilidades. O mesmo aconteceu com o espaço físico disponibilizado por algumas executoras, que dificultou o acesso dos treinandos.

São elementos que poderiam ser minimizados pela entidade gestora, se tivesse havido uma sistemática de controle interno e de parte da sociedade. Como isso ocorreu de forma precária, foi reduzido o grau de aprendizado. De fato, embora entre os benefícios dos cursos apontados pelos egressos estivesse incluso o “aumento de conhecimento” (indicado, em 2001, por cerca de 87% dos entrevistados), esse conhecimento não se referia a um elemento fundamental para a qualificação preconizada pelo PLANFOR: o conhecimento sobre o mercado de trabalho, apontado como benefício adquirido, no mesmo ano, por apenas 11% dos egressos.

4.3.3.5 O exercício do controle

No desenho do PLANFOR, o controle sobre o exercício da política deveria se dar através de um conjunto de agências regulamentadas: conselhos do trabalho, avaliação externa e supervisão. Trata-se do reconhecimento de que os mecanismos de representação (autorização e *accountability*) são importantes para legitimar e manter os vínculos entre governantes e governados, democratizando o espaço público.

Desse modo, acompanhar (supervisão), articular as esferas do público e do privado (conselhos) e avaliar foram as soluções apontadas para promover as correções oportunas no desenvolvimento do Plano, de modo a evitar o desperdício de recursos e a falta de informações acerca dos impactos da política sobre as populações atingidas.

Esse controle institucionalizado sobre a política, no caso do Maranhão sofreu modificações substanciais em relação ao seu desenho original.

O Conselho do Trabalho, como já referido na análise das fases do planejamento e da execução, não chegou a superar o papel de homologador das decisões tomadas pela gestora estadual. Apenas no último ano desenvolveu um esforço mais sistemático de acompanhamento das ações implementadas em alguns municípios.

Quanto ao processo de acompanhamento e supervisão desenvolvido pela gestora através de visitas aos cursos, não foi suficientemente amplo para cobrir as demandas dos PEQs. Mesmo nos dois últimos anos, quando foi contratada para essa atividade a FACT (Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia, ligada à Universidade Estadual do Maranhão -UEMA), que desenvolveu esse processo de forma sistemática, articulando-se com as Gerências Regionais.

Em relação à avaliação externa seu objetivo no contexto da política era retratar as múltiplas facetas do fenômeno da educação profissional e da sua trajetória, indicando soluções viáveis para a mudança de rumo, se necessário.

Na configuração do processo de avaliação foram tomados, inicialmente, como critérios de análise, tal como indicado nos documentos referenciais do PLANFOR, a eficiência, a eficácia e a efetividade social da política. As contribuições da equipe, feitas a partir da atribuição de valor ao desenho da política e à sua operacionalização, foram recomendações sistematizadas em relatórios, em congressos, seminários e em reuniões técnicas, as quais não foram suficientemente incorporadas pela gestora. Este fato contribuiu para que alguns obstáculos e limites das ações de qualificação não tenham sido superados, ao longo do período em análise.

Essa precariedade do controle, por dentro do aparelho do Estado, denuncia os limites desse tipo de exercício político como forma de operacionalizar a igualdade de oportunidades, como era postulado pelo Plano. De fato, o ideal democrático, quando se trata da gestão da coisa pública, supõe sujeitos sociais realmente atentos, informados e capazes de escolher entre alternativas disponíveis⁶⁶. Isto, porém, não aconteceu, no caso da política em análise.

Em primeiro lugar, apesar da educação profissional fazer parte da agenda do governo, a manifestação de interesse pelo tema ainda era, no Maranhão, predominantemente individual ou circunscrita a um círculo limitado.

Em segundo lugar, o grau de informação também não foi suficiente para fomentar a mobilização desses interessados, no sentido de uma ação mais

⁶⁶ SANI, Giacomo (1992, p. 880-891), discute a participação política em três níveis: presença (a forma menos intensa, sob a forma de comportamentos receptivos ou passivos); a ativação (desenvolvimento de atividades por delegação, em momentos específicos); e a participação propriamente dita, que compreende a contribuição do indivíduo para a tomada de decisão política.

efetiva de controle. Nesse caso, a posição dos sucessivos dirigentes da secretaria do trabalho local, era a de favorecer uma participação de cariz consultivo e não resolutivo dos organismos parceiros, razão pela qual determinava opções, critérios de seleção e vias de participação.

E, por último, nem mesmo a participação em organizações (associações, sindicatos) que poderiam exercer ação subsidiária na direção da política de qualificação profissional, era muito relevante no período.

Todos esses elementos foram de encontro ao ideal de politização do espaço público e, portanto, representaram uma contraposição ao esperado sentimento de identidade coletiva em torno do tema da educação.

A precária agregação de esforços sociais para consecução dos propósitos da política revela, portanto, claramente que a retórica da descentralização participativa, não contribuiu para aumentar o poder e a solidariedade das comunidades beneficiadas, de modo a socializar a luta pelo acesso ao trabalho no Maranhão.

Desse modo, ao final dos dois quadriênios de vigência do PLANFOR, 1995-1998 e 1999 -2002, o Maranhão não conseguiu, a partir da referência do PLANFOR, construir uma política estadual na área da qualificação profissional, o que seria esperado frente aos grandes investimentos feitos nesse campo.

Do ponto de vista dos resultados sociais alcançados, o mérito da política foi chamar a atenção para o campo da qualificação profissional, abrindo um espaço de debate, inclusive na mídia, sustentado nos resultados apresentados pelas avaliações externas, os congressos e os seminários desenvolvidos. Todavia, não é possível visualizar, a partir daí, o desenho de uma

nova gramática que oriente a organização da sociedade e sua relação com o Estado nesse campo.

Do ponto de vista institucional, o Governo Lula, que assumiu em 2003, com base nas denúncias de ineficiência e ineficácia do PLANFOR, criou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PNQ) balizado nos mesmos princípios operacionais de descentralização e participação. Nele se reconhece a necessidade de mudanças no conteúdo e na forma de gestão da política, inclusive com a criação de mecanismos objetivando garantir maior controle público e operacional. Centra-se em seis campos, dando realce em alguns aspectos tidos como negligenciados no seu congêneres anterior: conceitual, político, ético, pedagógico, institucional e operacional.

Do ponto de vista conceitual, destacam-se as noções de educação integral, de empoderamento dos sujeitos locais e do respeito ao saber acumulado pelas comunidades. No que concerne ao campo político enfatiza-se a necessidade de negociação, de pensar o desenvolvimento de forma sustentável, além da necessidade de redução dos custos operacionais dos programas e projetos. Em relação ao aspecto ético, enfatizam-se a importância do uso transparente dos recursos públicos, a adoção de mecanismos de monitoramento e uniformização dos contratos e convênios e a redução de custos intermediários (passagens, diárias). Em relação ao campo pedagógico, busca-se garantir a ampliação das cargas horárias médias, uniformização da nomenclatura dos cursos, articulação prioritária com a educação básica, constituição de laboratórios para discussão de metodologias inovadoras, desenvolvimento de sistemas de certificação e orientação profissional. Do ponto de vista institucional busca-se ampliar e dar mais consistência às estratégias de articulação entre as políticas

públicas e ao papel dos conselhos e comissões de trabalho. Finalmente, no que diz respeito ao aspecto operacional, pretende-se desenvolver um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos e redução do número de parcelas de desembolso de recursos.

As principais mudanças apontadas pelo PNQ se relacionam à maior valorização dos municípios, ao envolvimento das DRTs no quadro das instituições de controle, à ampliação da carga horária dos cursos e à articulação institucional da política no plano internacional (prioritariamente, no âmbito do MERCOSUL e da África).

5 CONCLUSÕES: afinal, qual democracia?

Nesta exposição busquei refletir sobre as formas de intervenção historicamente desenvolvidas no campo da Educação Profissional no Brasil, destacando as particularidades da década de 1990, quando se efetiva uma reforma nesse campo, na esteira de outras reformas que pretendiam colocar o país nos novos rumos demandados pela reestruturação capitalista em curso. Dessa reforma emergiram duas políticas, uma desenvolvida pelo MEC e outra pelo MTE.

Os objetivos privilegiados nessa tese foram, portanto, mapear as experiências governamentais desenvolvidas no campo da educação profissional e analisar a política desenvolvida pelo MTE no sentido de fazer a ultrapassagem da dimensão técnica para a dimensão política, tal como é sugerida pela priorização do seu princípio operacional - a descentralização participativa.

O espaço da qualificação profissional é produto da ação educativa que visa desenvolver nos indivíduos um conjunto de habilidades necessárias ao seu desempenho no campo do trabalho. Essas habilidades são um conjunto de tarefas complexas e interdependentes relacionadas a um ofício ou a uma área ocupacional. Para os formuladores desse Plano, a noção de competência ultrapassa a concepção tradicional de educação como um “estoque de saberes”, situando-a como a capacidade adquirida pelos cidadãos de responder prontamente a situações inesperadas no campo laboral.

Com o investimento na área da educação profissional, além de ajustar o país ao novo quadro internacional, o governo pretendia saldar uma histórica dívida social com as populações menos privilegiadas no país. Realmente, no Brasil, a escola, além de restritiva, em geral, não foi concebida como forma de instrumentalizar os indivíduos para o exercício da reflexão e do controle social, o que é fundamental para reduzir diferenças estruturais forjadas sob o modo de produção. Ao contrário do que seria desejável, o formato emprestado ao campo da educação e, particularmente, à educação profissional - destinada, sobretudo, para favorecer a segurança dos “bem-nascidos” ao evitar a “vadiagem dos outros” - contribuiu decisivamente para transformar assimetrias em desigualdades sociais.

Com o PLANFOR reconhece-se que o desemprego é fruto da redução de postos de trabalho no país, fato que gera ou acentua o processo histórico de pobreza da maioria. Também que a educação profissional pode ser importante instrumento de inclusão social, uma espécie de contraponto às desigualdades do mercado. Para isso, o Plano, além das habilidades específicas relacionadas ao campo selecionado, propõe o repasse de informações que permitam aos beneficiados reconhecerem-se na condição de trabalhadores, interpretar a

realidade na qual se situam ou, se necessário, construir novas alternativas de trabalho e gerir seu próprio negócio.

As principais diferenças apontadas pelos formuladores do PLANFOR entre este Plano e as propostas anteriores de Educação Profissional implementadas no Brasil, são, pois: seu foco, que é o atendimento dos interesses do mercado de trabalho e das necessidades dos trabalhadores, fugindo da perspectiva assistencialista, até então vigente; ações planejadas com suporte na fixação de prioridades nacionais ou regionais, em contraposição às ações pontuais e desarticuladas que favorecem a dispersão de recursos; e a execução de ações educativas em bases modulares e permanentes, rejeitando a arquitetura tradicional de cursos ofertados “em pacotes”.

Para isso, propunha-se a agregar as diferentes organizações e modelos pedagógicos na construção de uma nova institucionalidade, tendo a descentralização participativa como princípio, o que supõe um modelo balizado na democracia.

Assim, da análise aqui desenvolvida, um primeiro aspecto conclusivo a ser destacado diz respeito ao que considero o principal mérito da política: a abertura de um espaço de debate sobre a educação profissional, sustentada nos resultados apresentados pelas avaliações externas, os congressos, os seminários e outros fóruns construídos, ao longo do período de vigência do PLANFOR.

Um segundo ponto diz respeito ao papel atribuído à educação profissional na constituição de um modelo de desenvolvimento social inclusivo. Ao meu ver, esse papel foi superdimensionado. Isto porque tal modelo comporta, não só uma elevação dos patamares educacionais da grande maioria despossuída dessa condição, como uma distribuição mais equitativa da riqueza social, o que implicaria em implementar

mudanças substantivas no projeto sócio-político em andamento, para além, portanto, do espaço destinado à política.

Particularmente em relação à função dessa política na configuração do mundo do trabalho, uma vez que ela não é capaz, por si só, de gerar emprego ou renda, sua eficácia demandaria uma articulação com outras políticas públicas situadas nesse campo. Essa proposição contida no desenho do PLANFOR não foi efetivada. Se essa dificuldade de intercâmbio pode ser imputada a uma distorção situada no plano administrativo-gerencial do Estado, a elevação dos níveis de emprego, por outro lado, ainda é limitada no país em razão de determinantes externos a essa política. Relaciona-se à adesão do país ao processo de reestruturação capitalista vigente, que limita o investimento produtivo.

Para resolver o dilema da redução de postos de trabalho, uma conseqüência dessa limitação de investimento, foi configurada a perspectiva da empregabilidade, compreendida como a capacidade perseguida pelo trabalhador de movimentar-se num mercado de trabalho em mutação. De fato, na medida em que se desenvolve a qualificação profissional com a perspectiva apenas de potencializar o acesso ao trabalho, reduz-se o nível de comprometimento do Estado, ao mesmo tempo em que individualiza a responsabilidade de acesso aos postos disponíveis.

Essa desresponsabilização do Estado com a garantia do emprego, porém, não só se contrapõe à perspectiva inovadora apontada pela própria política, materializada na idéia dos conteúdos distribuídos em habilidades (que permitiriam uma formação mais ampla e menos alienante), como é uma contradição com a intenção de saldar o compromisso social com os públicos historicamente secundarizados no país. Realmente, muitos desses públicos (caso

das pessoas com deficiência no Maranhão), na ausência de medidas mais decisivas no sentido de encaminhamento ao mercado de trabalho, continuaram sem acesso aos postos existentes.

O terceiro aspecto considerado nessa conclusão está relacionado ao processo de gestão, que se constitui justamente o núcleo analítico da presente tese.

A esse respeito, encontra-se subjacente no desenho do PLANFOR uma visão positiva da descentralização: associada à construção de mecanismos democráticos é uma condição fundamental para a eficácia da política. Nesse caso, em consonância com processos em andamento no contexto de outras políticas públicas, valoriza-se uma certa simetria entre os entes federativos, com a distribuição do poder de mando e de recursos e uma ação localizada, tanto no sentido do exercício mais eficaz do controle social sobre a coisa pública, como no desenvolvimento de perspectiva da solidariedade interclasses, materializada na categoria da parceria.

Realmente, o exame dos documentos da SEFOR permite constatar que a principal virtude apontada no Plano é a de considerar como fundamental, para o cumprimento dos objetivos do PLANFOR, uma politização da ação pública, com a incorporação de diferentes escalas de governo e setores organizados da sociedade, o que permitiria um maior amoldamento da política às particularidades de cada região, setor ou clientela. Viabilizaria, assim sendo, um direcionamento mais acurado das ações de qualificação para as reais necessidades de qualificação da força-de-trabalho, articulando demandas do mercado e dos trabalhadores, o que explicaria a adesão de diferentes sujeitos e organizações às ações em andamento.

Uma reflexão sobre os resultados dessa política, porém, indica que havia, sim, um reconhecimento da importância desse campo para a consolidação das mudanças demandadas no campo do trabalho, porém a adesão de parte dos sujeitos envolvidos na implementação do Plano parecia mais adensada em razão do montante de recursos financeiros disponibilizados, bem como à relativa flexibilidade para sua utilização nos estados subnacionais. Tanto que nas atividades articuladas fora do campo contratual esse envolvimento era menos vigoroso (congressos, seminários, conselhos etc.).

Em relação à forma de gestão preconizada, verificou-se um relativo consenso a favor da forma descentralizada, esta associada com democracia direta, com empoderamento da comunidade e com o exercício da justiça como equidade.

Essa preferência espelha o sentimento reativo ao centralismo autoritário característico de experiências históricas negativas ocorridas no Brasil, sobretudo no pós-1937 e no pós-1964, que são responsabilizadas pela situação de desigualdade, heterogeneidade e fragmentação que consubstanciam a questão social no país e se reflete nas políticas públicas.

Com essa adesão, porém, não ocorreu o esperado deslocamento da esfera participativa, envolvendo todos na consecução dos objetivos pretendidos pela política.

Três pistas identificadas nas práticas de gestão analisadas atestam essa dificuldade de deslocamento.

A primeira foi o envolvimento reduzido do nível municipal na gestão dos Planos estaduais, o que se refletiu, especialmente no processo de planejamento das ações de qualificação.

A segunda foi a dificuldade de consolidar um processo de representação dos públicos envolvidos na política, uma vez que os espaços construídos para esse fim não estavam amparados por uma rede de associações com a amplitude necessária para abarcar tantos interesses divergentes.

A terceira foi a forma de envolvimento dos parceiros. Em nome da descentralização, parece ter ocorrido apenas uma espécie de requalificação da esfera participativa (a expressão é de Nogueira, 1997) em que os protagonistas (executoras, conselhos, grupos de diálogo) foram sendo sobrecarregados de obrigações técnico-gerenciais, sem repasse de informações relevantes e de recursos de poder necessários para viabilizar o cumprimento dos objetivos da política.

Essas dificuldades identificadas revelam que os mecanismos democráticos preconizados pela política e expressos na gestão compartilhada, no reforço ao poder local e no fortalecimento com ampliação da rede local de educação profissional, foram se constituindo, de fato, em mecanismos de retórica e não em uma intenção efetiva de fortalecimento da democracia, como equidade e justiça substantiva.

Realmente, ao contrário do que aparentava, em muitos casos, não parecia se tratar de desacerto dos gestores ou parceiros, mas da reprodução, nessa política específica, de um tipo de relação do Estado com a sociedade, historicamente constituída no país, desde nossas raízes ibéricas.

Esse tipo de relação histórica apresenta-se através de três traços preponderantes: a naturalização das desigualdades sociais, utilizando-se o princípio liberal de igualdade jurídica associada à matriz herdada da colonização, isto é, com marcas da violência, ocultas pela face da cordialidade e pelo

impedimento das falas divergentes; a indistinção entre o público e o privado, onde os governantes procedem como titulares da coisa pública e operam através da lógica do favor e do clientelismo; e a constituição de relações sociais baseadas na lógica do mando x obediência.

Esse tipo de relação que aparece como responsabilidade do Estado, sacralizando ou satanizando os governantes, na verdade oculta o outro lado da relação, a sociedade autoritária. Esta permite a reprodução desse tipo de domínio vertical e transcendente em que o dirigente é alçado ao poder de mando como numa relação teológica (como lembra CHAUI, 2001 e 2003). Assim, a decisiva interferência governamental no sentido de redução do espaço de direitos, da ampliação do mercado e da valorização dos mecanismos de privatização e focalização (esta compreendida no sentido de negação da universalização e, portanto, como perda de direitos), tal como ocorreu no contexto dos anos 1990, contou com a conivência de significativas parcelas da sociedade organizada.

Para essas mesmas parcelas, também é natural que a mediação entre os recursos públicos e as demandas dos trabalhadores ocorresse através da linguagem do favor. E este, na medida, em que pode ser alargado ou restringido torna a dominação mais fluida e danosa. A parceria, uma relação, por sua natureza, estabelecida entre iguais, foi um mecanismo que, no contexto dos PEQs, permitiu o desenvolvimento dessa prática política enviesada. Possibilitou a secundarização de entidades executoras com maior grau de experiência na área da educação profissional e com os públicos atingidos pela política.

Em contraposição a esse perfil, no mesmo período, também se foi consolidando um tecido associativo que buscou interferir nas políticas e mudar a face do Estado. Esse tecido formado por alguns movimentos sociais e por

experiências localizadas de controle e participação, porém, não conseguiu interferir nos rumos dessa política.

Assim sendo, a alternativa que busca incorporar na gestão pública, principalmente, os setores da sociedade historicamente marginalizados dos processos de decisão política vem, de forma direta ou indireta, perdendo espaço para os projetos privatistas. Estes, embora não consigam extinguir os projetos de sociedade centrados no ideal de justiça substantiva, reelaboram os discursos que postulam maior descentralização e participação, projetados como um reforço do poder local, para assegurar a privatização do espaço público e a conseqüente resposta à questão social através da relação direta entre trabalhador e mercado.

De tudo o que aqui foi refletido, quais as perspectivas apontadas nesse campo da ação governamental, em termos de constituição de uma prática balizada na democracia?

Entendo que essa ação deve ser articulada a partir de cinco vetores básicos:

O primeiro é a constituição de políticas de informação de modo a abarcar os municípios, ampliar o debate e, de fato, colocar o tema da educação profissional na agenda pública de todo país;

O segundo é um envolvimento efetivo do nível municipal na gestão do Plano, com um investimento mais amplo nos Conselhos municipais, no sentido de ampliar a participação da sociedade, através de uma relação cooperação/competição na escolha dos representantes;

O terceiro é a ampliação dos espaços que permitam um controle mútuo entre os três níveis governativos, de modo a evitar a dispersão de recursos;

O quarto é a ampliação dos mecanismos de participação e controle da sociedade no contexto da política, de modo a possibilitar o accountability do sistema;

E o quinto é retomar a íntima articulação entre educação e trabalho, o que coloca a educação profissional como um direito que se consolida mediante a ampliação das conquistas nos outros dois campos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. A relação entre o Estado e a Sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e participação do Serviço Social. **Revista Serviço Social e Movimento Social**, São Luís: EDUFMA. v.1. n. 1. jul.1999.

ABRUCIO, Fernando; SOARES, Márcia. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande A B C**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 24)

ALMEIDA, Marilis Lemos de. **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional**. 2003. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica). - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999.

ARCANGELI et. al. Demandas por qualificação profissional do Maranhão: referências básicas. **Mimeo**. UFMA, 1997.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.11, n.31, jun. 1996.

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.14, n. 40, jun. 1999.

AS DIFERENTES FACES DA DESCENTRALIZAÇÃO: definições, experiências comparadas e o caso brasileiro. mar./jun. 2003. Aulas proferidas pelo Professor Fernando Abrucio na disciplina Atividade Programada. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In. OLIVEIRA, Marco Antonio (Org.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP. IE, 1998. p.125-168.

BARBIER, Jean-Claude; GAUTIÉ, Jérôme (Orgs.). Les Politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis. France. **Cahier 37** du Centre d'Études de l'Emploi (1998).

BARRETO, Vicente. Arquétipos constitucionais brasileiros. **Revista Ciência Hoje**, v.5, n.20, mar. 1987.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Revista Lua Nova**. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC. n.32. 1994. p 5-17.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: EDUNB, 1992^a.

BOBBIO, Norberto **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Direita e Esquerda**. São Paulo: UNESP, 1995.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BOFF, Leonardo. **Igreja, Carisma e Poder**. Petrópolis: Vozes, 1981.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. Constituição Federal. In: **Constituição Federal, Código Civil, Código do Processo Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Ministério do Trabalho. **Plano de Ação 1996/1998**. Brasília: MTb, 1996.

_____. Ministério do Trabalho. **Termo de Referência dos Programas de Educação profissional**. Brasília: MTb.1996

_____. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Sistema Público de emprego e educação profissional: implementação de uma política integrada**. Brasília, jun. 1996.

_____. **Guia de Planejamento e Execução do PLANFOR (1996/1999)**. Brasília, maio 1997.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia do PLANFOR - 1999-2002: Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**. Brasília: MTE, SEFOR, out/1999.

_____. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador: um projeto para o desenvolvimento sustentado**. Brasília: MTE, SEFOR, 1999.

_____. Plano Nacional de Qualificação. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Temas/QualPro/Conteúdo/O-Introdução.Pdf>>. Acesso em: 01 set. 2004.

_____. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2000**, mar. 2000.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BROSE, Markus. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, v.1, n.3 jul./set. 2002. p.93-133.

BUZAR, Benedito. **O Vitorinismo: lutas políticas no Maranhão (1945-1965)**. São Luís: LITHOGRAF, 1998.

CAMPOS Roberto. Prefácio. In: MERQUIOR José Guilherme. **O liberalismo: antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

CASTELS. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1988.

_____. **A Sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil:** crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. Se não mudar, Lula pra que? **Revista Primeira Leitura**, n.17, jul. 2003. p.18-31.

CUNHA, Luiz Antonio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo.** São Paulo: UNESP; Brasília: FLACSO, 2000.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura. Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: **Reforma do Estado:** políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998. p. 31-62.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: **Reforma do Estado:** Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998. p. 269-295.

DINIZ, Eli. O pensamento autoritário de Oliveira Viana. **Revista Ciência Hoje**, mar. 1987. p.60-65.

_____. Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, out./dez. 2001. p.13-22.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local.** São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção "Primeiros Passos").

FARIA, José Eduardo. O artigo 26 da Declaração dos Direitos do Homem: algumas notas sobre as condições de sua efetividade. In: PIOVESAN, Flávia (coordenadora). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração**

Regional: desafios do Direito Constitucional Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2002. p.597-609.

FERREIRA, Gabriela. **Centralização e descentralização no Império:** o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP/ Editora 34, 1999.

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos**, São Paulo, v.43, nov. 1995. p.159-174.

FIGUEIREDO, Marcos Faria e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico.**São Paulo: IDESP, 15, 1986.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FOGAÇA, Azuete. A educação e a reestruturação produtiva no Brasil. In: **Reforma do Estado:** políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998. p.295-327.

FRANCO, Maria Ciavatta. A educação profissional do cidadão produtivo à luz de uma análise de contexto. **Revista Proposta**, n.86, v.29, set./nov. 2000. p 76-89.

FRANCO, Maria Sylvania de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata.** 2. ed. São Paulo. Ática, 1976.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

FUNDAÇÃO SOUSÂNDRADE. Cadastro das entidades de educação profissional. **Mimeo.** 1997.

GALLART, Maria Antônia. La interacción entre la Sociología de la Educación y la sociología del trabajo. **Revista Latinoamericano de Estudios del trabajo**, v. 3, n.5, 1997, p.94-116.

GENTILI, Pablo. Educar para o Desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e Crise do Trabalho:** perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 76-99.

_____. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI et. al. **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2002. (Coleção educação contemporânea).

GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. **Revista Reforma do Estado**: Políticas de Emprego no Brasil, Campinas, 1998. p.9-30.

GOHN, Maria da Glória. **Conselho de gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões de nossa época nº 84).

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. **A reinvenção do Maranhão Dinástico**. São Luis: Edições UFMA; PROIN(CS), 2000.

GOUVÊA, Gilda P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda**: democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

KUENZER, Acácia Zeneida. Centros Públicos de Educação Profissional: uma nova institucionalidade a serviço dos trabalhadores. In: LEITE, Elenice; SOUZA, Heitor. **Centros Públicos de Educação Profissional**: teorias, propostas, debates e práticas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LANGE, Peter; REGINI, Marino. Gli interessi e le istituzioni: forma de regolazione sociale e politiche pubbliche: In: _____. **Stato e Regolazione Sociale**. Il Mulino: Bolonha. 1987.

LOBO, Tereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista da Administração Pública**, n.1, 1988.

LOPES, Josefa Batista. Cuestión Social y Políticas Sociales: respuestas del Estado y de la sociedad civil. **Mimeo**. 2001.

MACHADO, Lucília. A propósito dos Centros Públicos de Educação Profissional. In: LEITE, Elenice; SOUZA, Heitor. **Centros Públicos de Educação Profissional: teorias, propostas, debates e práticas**. Brasília, 2002.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção "Os Pensadores").

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARANHÃO. Plano de Reforma do Estado. São Luís, 1995 (**Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial, 1**).

_____. Bases conceituais, princípios e diretrizes de um novo modelo de gestão para o Maranhão. São Luís, 1999. (**Série "Reforma do Estado do Maranhão" - O Modelo Gerencial, 2**).

_____ Gerência de Desenvolvimento Social. **Relatório Gerencial**. São Luís. 2000

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MEHEDFF, Nassim. Os exércitos produtivos. **Boletim da Fundação Manzolini**. maio/jun. 1997. p.1-3.

MEHEDFF, Nassim; LEITE, Elenice. A nova institucionalidade da educação profissional e a questão dos centros públicos. In: LEITE, Elenice; SOUZA, Heitor. **Centros Públicos de Educação Profissional: teorias, propostas, debates e práticas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

MELO, Marcus André. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 1999.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo**: antigo e moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MIGUEL, Luís Felipe Representação em 3-D. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.51, fev. 2003.

MONTESQUIEU. Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 851p. (Trad. Cristiane Murachao).

NETO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 50, abr. 1996.

_____. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Revista Temporalis**, Brasília, n.1, v.1, jan./jun. 2000. p. 11-35.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11 n.3, jul. 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. São Paulo: FAPESP; Vozes, 1999.

PAIVA, Vanilda. Educação: um velho debate sempre atual. **Revista Ciência Hoje**. v.5, n.30, abr. 1987. p.25-28.

PEREIRA, Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública brasileira. **Revista ANPEC**, Brasília, n.1, ago.1997, p. 27-73.

PEREIRA, Maria Eunice; GUILHON, Maria Virgínia. O processo de focalização no plano nacional de qualificação profissional. **Mimeo**. São Luís, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Porque também sou contra a focalização das políticas sociais. **Mimeo**. Brasília, 2003.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. (Orgs). **O Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002. vol.2.

PUTNAN, Roberto. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROVERSI-MÔNACO, Fábio. Descentralização/centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, 1992.

ROUSSEAU. J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALM, Cláudio. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio. (Org.). **Economia e Trabalho**. São Paulo: UNICAMP: Instituto de Economia, 1998. (textos básicos).

SANI, Giacomo. Participação política. In: BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, 1992 (verbete p. 880-891).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas de dissenso e hegemonia global. São Paulo: FAPESP; Vozes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus. 1979.

SANTOS JÚNIOR, Walter. **Democracia**: o governo de muitos. São Paulo: Scipione, 1996.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei de Educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2001.

SCHUMPETER Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, (trad. Sérgio Góes de Paula 336 a 340).

SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo**: Machado de Assis. São Paulo: Duas Cidades, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUSA, Salviana. Desenvolvendo competências para o trabalho incerto: um dilema atual do Estado brasileiro. **Série Políticas Públicas em Debate**, São Luís, v.1, n.2, 2001. p 21-33.

_____. **A Reforma Sanitária no Maranhão**: mudança e conservação processo de organização e de gerenciamento dos serviços de saúde. 1996. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1996.

_____. A Igreja Católica no processo de formação da sociedade brasileira: O período colonial. **Série Políticas Públicas em Debate**, São Luís, v. 2 n. 2, 2002, p 69-81.

SOUSA, Salviana et. al. **Relatórios de Avaliação Externa dos PEQs-MA-1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002**. São Luís: UFMA.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. v.8 n.4, p. 366-378, out./dez. 1992.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, n.3, v.41, 1998.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Revista Lua Nova**, n.48, 1999, p. 187-212.

SOUZA, Heitor Magalhães. CPEPs em Minas Gerais, São Paulo, Ceará e distrito Federal. In: LEITE, Elenice; SOUZA, Heitor. **Centros Públicos de Educação Profissional**: teorias, propostas, debates e práticas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.54 jul. 1997, p. 75-97.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 42, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. Descentralização na educação. **Revista Ciência Hoje** (editorial).1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Da Democracia na América**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. 1998.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

VENEZIANO, Alicia. Descentralización Participativa y diseño institucional Del Estado. Propuesta teórico-metodológica para su analisis. **Sociedade em debate**, Pelotas, v.8, n. 3, dez. 2002, p. 107-148.

VIANNA, Luís Werneck. O Fim da Era Vargas. **Revista Ciência Hoje**, v.18, n.108, abr. 1995, p. 74-76.

YAZBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor e Despolitização. **Revista Inscrita**, Brasília, jul. 2000.