

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

DOUTORADO EM ECONOMIA APLICADA

MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO  
NACIONAL DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR**

Campinas  
2006

MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO  
NACIONAL DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR**

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

Orientador: Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tapia  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ozanira da Silva e  
Silva

Campinas  
2006



MARIA EUNICE FERREIRA DAMASCENO PEREIRA

**ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO  
NACIONAL DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR – PLANFOR**

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

Aprovada em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tapia (Presidente)

---

Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Carmelita Yasbek

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ozanira da Silva e Silva

---

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa



À memória de Valdir Ferreira Damasceno, meu querido e inesquecível pai, que infelizmente não pôde ver a finalização deste trabalho embora eu saiba que em momento algum deixou de fazer parte dele.

Homem simples e de pouca escolaridade, porém de grandes conhecimentos e retidão. Para seus filhos, o maior dos mestres, nos transmitiu valores e princípios inalienáveis. Deixou-nos muita saudade, mas também maravilhosas lembranças como o seu amor e carinho, os seus abraços, o bom humor, a espirtuosidade, o gosto pela argumentação, para não se dizer teimosia; enfim: o privilégio de ter e de conviver com ele por 80 anos, a lembrança de “um grande e maravilhoso pai”.



## AGRADECIMENTOS

Agradecer as várias pessoas e instituições, que me ajudaram e deram suporte emocional para enfrentar as inúmeras dificuldades no processo de elaboração desta tese, se impõe nesse momento de sua finalização não como mais uma obrigação, mas, sobretudo, como uma grata oportunidade que se apresenta para que eu possa expressar o meu mais sincero e profundo agradecimento a todos pela imensa generosidade e solidariedade demonstradas nesse momento tão particular da minha vida.

Agradeço, primeiramente, às companheiras do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão a que sou vinculada. Apesar da crescente redução de seu quadro docente mantém internamente uma Política de Capacitação e busca garantir as condições necessárias para que os docentes possam dedicar-se integralmente às suas atividades na pós-graduação.

Do mesmo modo, agradeço ao Instituto de Economia da UNICAMP que me aceitou como aluna no curso de Doutorado em Economia Aplicada, aos professores Geraldo di Giovanni e Jorge Rubem Bitton Tápia que forneceram os suportes iniciais para o meu ingresso no Curso e aos demais professores do Programa pelos conhecimentos obtidos. Especialmente ao Prof. Dr. Jorge Rubem Bitton Tápia por me ter aceitado orientar.

Aos funcionários do Instituto de Economia, mormente a Cida e Alberto, pela delicadeza e disponibilidade sempre que requisitei o trabalho de secretaria.

Agradeço ainda a CAPES/CNPq pelo suporte financeiro com a concessão da bolsa.

A prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Carmelita Yazbek da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pela criteriosa leitura do material da tese e pelas valiosas sugestões feitas no exame de qualificação.

Ao professor Ramiro Azevedo pela leitura e correção gramatical do texto e pelas sugestões apresentadas.

A seguir, a outras pessoas que partilharam mais de perto comigo de diferentes modos e momentos o longo caminho desse processo. Pessoas que me encorajaram, ensinaram, debateram e refletiram comigo, me dedicaram carinho, tempo e atenção sempre buscando ajudar a superar as incontáveis dificuldades vivenciadas. A todas elas, o meu mais profundo sentimento de gratidão.

Destaco primeiramente à Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, companheira de Departamento e de grupo de pesquisa. É uma amiga querida que tem acompanhado minha trajetória acadêmica desde o Mestrado em Políticas Públicas, tendo uma importância fundamental ao assumir o processo de co-orientação desta tese. Sem a sua interferência, empenho, estímulo permanente e valiosas contribuições possivelmente não teria concluído este trabalho. Por tudo isso o meu mais sincero e profundo agradecimento.

À Virginia Guilhon com quem dividi apartamento, saudades, tristezas, alegrias, estudos e diversões nos dois anos que fiquei em Campinas, tempo suficiente para fortalecer e estender os nossos laços afetivos para além de uma mera amizade.

Aos colegas do Curso, pelos muitos momentos de alegria partilhados e pelas salutares brincadeiras vivenciadas ao longo de dois anos de convivência. Tudo isto contribuiu para consolidar amizades que permanecem, apesar do tempo e da distância. A eles quero agradecer através de Sandra, amiga querida, alegre e sincera que diversas vezes me acolheu prazerosamente em sua casa sempre que necessitei retornar a Unicamp.

A minha amiga e vizinha, Lourdes de Maria, pela valiosa contribuição na minha ausência de casa. Saber que estava por perto foi fundamental para me tranquilizar em relação aos meus filhos.

Aos meus queridos amigos, Ivan e Euzanir, pela dedicação e presteza quando a minha filha Lia Raquel esteve doente. Este apoio em momento tão difícil e doloroso foi imprescindível e decisivo para que eu me mantivesse afastada de casa.

À equipe de professores e alunos do Projeto de Avaliação Externa dos PEQs/MA, particularmente a Alberto Arcangeli, Salviana Sousa, Valéria Almada Lima e Virginia Guilhon, pela rica e alegre convivência no decorrer dos quatro anos que participei da pesquisa que é a referência empírica dessa tese.

A meu amigo Altair Garcia que intermediou o meu contato com as professoras Maria da Graça Bulhões e Marilis Almeida da equipe de Avaliação Externa dos PEQs/RS. Às duas professoras por terem prontamente disponibilizado o material referente ao PLANFOR/PEQs/RS necessário a minha pesquisa.

Ao meu amigo Afonso Guilhon, pelo valioso apoio na digitação e normalização dos trabalhos nas várias etapas do doutorado, na tese não foi diferente.

Finalmente, agradeço a minha família que assumiu comigo o compromisso de realização desta tese desde o primeiro momento quando ela era ainda apenas um projeto. Especialmente meu querido marido Ezequias, que é para mim a síntese de um grande amor compartilhado. Pela sua dedicação, disponibilidade e empenho em todos os momentos desse processo sempre disposto a oferecer as melhores condições para sua realização.

A Lia Raquel, Mauro André e Larissa Cristine – filhos muito amados, companheiros dessa empreitada, compartilharam comigo das “dores e das delícias” desse processo - dos longos meses de ausência às vigílias noturnas.

A Alysson um filho travestido de genro que chegou no meio dessa travessia acrescentando a ela a alegria de uma linda e maravilhosa neta – Maria Eduarda.

Aos demais familiares, minha mãe, irmãs, sogra, cunhadas e cunhados, pelos muitos incentivos e as incontáveis formas de ajuda, o meu muitíssimo obrigada.

A Maria José, que participou de todo esse processo cuidando do nosso cotidiano doméstico. Sempre eficiente nas suas funções e zelosa no trato de todos. Sua colaboração foi importante e me garantiu tranquilidade mesmo quando estava ausente, muito obrigada por tudo.

## RESUMO

Estudo do Processo de Implementação do Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR. Discute-se o Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas, identificando-se os principais paradigmas de análise de Políticas Públicas e suas vinculações com as correntes teóricas que lhes dão subsídios, assim, resgata-se parte essencial do debate teórico que fundamenta os Pressupostos teóricos e as Questões Metodológicas de análise de Políticas Públicas. Analisa-se o contexto sócio-político e institucional onde o PLANFOR foi formulado, articulando-o as reformas efetivadas no Brasil nos anos de 1990 a partir do processo de reestruturação capitalista e de mudanças no mundo do trabalho e no papel do Estado que motivaram a emergência de um novo campo de definição e realização de Políticas Públicas e, portanto, um novo arcabouço institucional para a Educação Profissional. Toma-se como referência analítica os Planos de Qualificação Profissional dos Estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul enquanto expressão do PLANFOR, privilegiando os seus processos de formulação e implementação. Para tanto, remonta-se o desenho da estratégia de implementação nas diferentes instâncias e momentos da Política com vistas a elucidar as determinações presentes tanto na ação estatal, quanto na atuação dos vários sujeitos envolvidos nessa implementação e como tais condicionantes influenciaram os resultados obtidos. Nesse percurso analítico identificam-se as convergências e divergências encontradas no processo de implementação da Política nos dois Estados no que diz respeito à estrutura de Implementação e a estratégia de descentralização adotada bem como as formas de inserção dos vários sujeitos envolvidos no processo de gestão, nas parcerias e na execução das ações.

Mostra-se que a avaliação de Políticas Públicas é uma área de estudo da pesquisa social que busca suas referências em diversos ramos das Ciências Humanas e Sociais, expressando um “vasto campo interdisciplinar e metodológico”. Considera-se que as Políticas Públicas, ao serem

implementadas, são redesenhadas ou reconfiguradas, uma vez que esse processo se efetiva num ambiente permeado de incertezas e contingências e envolve diferentes sujeitos sociais e seus interesses configurando; portanto, situações a exigir tomadas de decisão que acabam por imprimir mudanças e adaptações ou mesmo redirecionamento das ações anteriormente planejadas. Compreende-se, portanto, que o processo de implementação das Políticas Públicas é dinâmico e mutável haja vista que é perpassado por diversos interesses, racionalidades, incertezas.

Palavras-chave: Educação profissional, Políticas Públicas do Trabalho, Trabalho, Reestruturação capitalista, Reforma do Estado.

## LISTA DE SIGLAS

BM	– Banco Mundial
CAGED	– Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEFET	– Centro Federal de Educação Tecnológica
CMTs	– Conselhos Municipais do Trabalho
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CONSET	– Conselho Estadual do Trabalho
CGT	– Central Geral dos Trabalhadores
CPEPs	– Centros Públicos de Educação Profissional
CNC	– Confederação Nacional do Comércio
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CH	– Carga Horária de Amparo ao Trabalhador
CTPE/RS	– Comissão Tripartite e Paritária de Emprego do Rio Grande do Sul
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Sócio-Econômicos
DRTs	– Delegacias Regionais do Trabalho
EP	– Educação Profissional
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	– Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GAEPP	– Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza
GDS	– Gerência de Desenvolvimento Social
HB	– Habilidades Básicas
HE	– Habilidades Específicas

HG	– Habilidades de Gestão
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	– Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
Mtb	– Ministério do Trabalho
NEPP	– Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
ONGS	– Organizações não Governamentais
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
PARC	– Parcerias Nacionais e Regionais
PEA	– População Economicamente Ativa
PED	– Pesquisa de Emprego e Desemprego
PNE	– Projeto Nacional de Educação
PNEP	– Política Nacional de Educação Profissional
PEQ/RS	– Plano de Qualificação Profissional do Rio Grande do Sul
PEQ/MA	– Plano Estadual de Qualificação Profissional do Maranhão
PIA	– População em Idade Ativa
PIS	– Programa de integração Social
PASEP	– Programa de Assistência ao Servidor Público
PIPMO	– Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PLANFOR	– Plano Nacional de Formação Profissional
PM	– Prefeitura Municipal
PNAD	– Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio

PPTE	– Política Pública de Trabalho e Renda
PRONAF	– Programa Nacional de Agricultura Familiar
PROGER	– Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONERA	– Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária
QP	– Qualificação Profissional
RAIS	– Relação Anual de Informações Sociais
REP	– Rede de Educação Profissional
SEFOR/MTb	– Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho
SEDESCT	– Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho.
SOLECIT	– Secretaria de Estado da Solidariedade Cidadania e Trabalho
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	– Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESC	– Serviço Social do Comércio
SESI	– Serviço Social da Indústria
SIGAE	– Sistema de Informações Gerenciais
SIGEP	– Sistema de Informações Gerenciais de Educação Profissional
SINE	– Sistema Nacional de Emprego
Sistema S	– SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR e SENAT.
SPE	– Sistema Público de Emprego
SPPE	– Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STCAS/RS	– Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social do estado do Rio Grande do Sul.

UNITRABALHO – Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UNICAMP – Universidade de Campinas

## SUMÁRIO

	p.
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>1 CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS E ANALÍTICAS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: demarcando o espaço teórico-metodológico do objeto de estudo.....</b>	<b>39</b>
1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	39
1.2 QUESTÕES METODOLÓGICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	55
<b>2 AS CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO NOVO MARCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>69</b>
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ANOS 1990: novas determinações e novas demandas.....	69
2.2 O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: desenho e conteúdo da proposta federal .....	79
<b>3 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO MARANHÃO – PEQ/MA.....</b>	<b>117</b>
3.1 A ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	117
3.2 O PROCESSO DE GESTÃO, SUJEITOS ENVOLVIDOS E RESULTADOS.....	135
3.3 REDE LOCAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: as parcerias e a execução das ações.....	152
<b>4 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO RIO GRANDE DO SUL – PEQ/RS.....</b>	<b>163</b>
4.1 A ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	163

4.2	O PROCESSO DE GESTÃO, SUJEITOS ENVOLVIDOS E RESULTADOS.....	170
4.3	REDE LOCAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: as parcerias e a execução das ações.....	177
<b>5</b>	<b>IDENTIFICANDO CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NOS ESTADOS DO MARANHÃO E DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>191</b>
5.1	QUANTO À ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PEQ/MA E DO PEQ/RS.....	191
5.2	QUANTO AO PROCESSO DE GESTÃO E OS SUJEITOS ENVOLVIDOS E RESULTADOS NO PEQ/MA E NO PEQ/RS.....	196
5.3	QUANTO À REDE DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO PEQ/MA E DO PEQ/RS.....	203
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>209</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>215</b>

## INTRODUÇÃO

Em âmbito mundial, tem-se evidenciado, já há algum tempo, que tanto empresários quanto trabalhadores assim como governantes vêm destacando a importância da Educação, especialmente da Educação profissional, ainda que com visões e perspectivas diferenciadas. Nesse debate, ganha relevo a necessidade de revisão dos sistemas de formação profissional até então existentes.

No Brasil, esse debate se colocou em face da necessidade de reformulação do sistema de Educação profissional a partir de duas ordens de fatores: de um lado, as mudanças no mundo do trabalho como decorrência das alterações ocorridas no processo produtivo por meio da incorporação de novas tecnologias e práticas de organização e gestão do trabalho que impuseram outras exigências para o sistema educacional em geral e o profissional em particular. De outro lado, a importância atribuída à Educação advém também do reconhecimento de que esta, e particularmente a Educação profissional desempenham um papel relevante no sentido de favorecer a competitividade empresarial e, conseqüentemente, o desenvolvimento dos países. Desse modo, as reformas efetuadas no campo da Educação buscam alcançar dois objetivos: estimular a competitividade das empresas no cenário internacional e, ao mesmo tempo, elevar o nível de educação e capacitação da população em geral.

Cumprir o primeiro objetivo significa direcionar esforços para um pequeno segmento da força-de-trabalho, haja vista que este setor, no geral, emprega pouca mão-de-obra, sobretudo porque utiliza tecnologias que contribuem para esta redução. Cabe lembrar que nos últimos anos essa tendência de racionalização de custos com mão-de-obra tem inclusive se acentuado, até porque as inovações mais recentes ou tecnológicas ou organizacionais ou de gestão e alocação da força-de-trabalho têm sido introduzidas com vistas a isto, ou seja: a sua disseminação tem

contribuído e muito para a redução cada vez maior dos níveis de ocupação, o que tem favorecido ao aumento do desemprego.

Ao lado disso, ocorre o fato de que o mercado de trabalho brasileiro historicamente se constituiu com base numa altíssima heterogeneidade de tipos de ocupação, um elevado grau de informalização das formas de contratação da mão-de-obra aliados a baixos requisitos de qualificação e de escolaridade. Enfim, o país depara-se com “entraves” histórico-estruturais que ao longo dos anos não foram equacionados e, agora, no contexto de crise do processo de acumulação do capital, impondo mudanças profundas tanto na produção em si, quanto na gestão da força-de-trabalho, vê agregar novos desafios aos problemas já existentes no que diz respeito às questões relacionadas ao mundo do trabalho.

É nesse contexto que se identifica a grande contradição presente no PLANFOR objeto desta análise, isto é, esta Política foi desenhada visando atender a dois públicos-alvo bem diferenciados. Atender ao primeiro público significa oferecer ações educativas com conteúdos mais complexos e que, portanto, requisitam maiores níveis de escolaridade. Na realidade do mercado de trabalho brasileiro, este público está localizado no núcleo mais moderno da Economia e em termos numéricos é bastante reduzido.

Neste primeiro caso,

trata-se de qualificar os trabalhadores não apenas para se adequarem às demandas do mercado de trabalho, mas fundamentalmente para criar uma capacidade tecnológica que permita a incorporação e o desenvolvimento de tecnologias, adequadas às necessidades do país no interior do sistema produtivo (ALMEIDA, 2003, p.59).

Já o outro tipo de público está no geral na informalidade e tem perfil de baixa escolaridade e qualificação. Este segmento nunca esteve incluído no mercado de trabalho formal nem nos períodos de maior dinamismo econômico e, com certeza, as chances de se inserir neste momento também são bastante reduzidas.

Neste segundo caso,

O foco está em ajudar a minorar os efeitos danosos da exclusão do mercado de trabalho moderno, auxiliando na busca de formas alternativas de geração de emprego e renda, ao mesmo tempo em que prepara os trabalhadores para uma possível retomada do dinamismo econômico e industrial do país que possibilitará sua reinserção ou inserção no mercado de trabalho mais formalizado (ALMEIDA, 2003, p.60).

E isto, de certa forma, o PLANFOR reconhece, tanto que se por um lado

assume como um pressuposto geral uma visão de reestruturação produtiva e de sua relação com a qualificação da força-de-trabalho como um processo linear e homogêneo, por outro, centra o foco das suas ações no mercado de trabalho e nas necessidades de clientelas e setores específicos abrindo a possibilidade para adequar a Política às peculiaridades da realidade do país (UFMA, 1997, p.15 – Relatório Avaliação do PEQ/MA).

Daí a diversidade de propósitos do Plano, que busca contemplar ao mesmo tempo os efeitos da reestruturação produtiva dirigindo o foco das ações prioritariamente para clientelas ou setores afetados por tais processos, mas também para aqueles segmentos de força-de-trabalho que historicamente estiveram em desvantagem social, demonstrando a natureza diversificada da realidade do país e das demandas de qualificação.

Além desses condicionantes impostos pela reestruturação do setor produtivo, a reforma dos sistemas educacionais decorreu ainda das mudanças institucionais expressas num novo arcabouço do Estado que demarca o surgimento de um marco original para a efetivação das Políticas Públicas.

A perspectiva de orientar a ação governamental da idéia-força de um Estado mínimo, com atuação, sobretudo no campo da regulação abriu espaço para uma maior descentralização na área das políticas públicas, tanto através da transferência da gestão para estados e municípios quanto através do estímulo para que a sociedade e o mercado assumissem tarefas que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva do Estado (ALMEIDA, 2003, p.4).

Nesse processo, o Estado rearticula suas ações no sentido de reorientar as Políticas Públicas com vistas a ajustá-las a essa nova lógica. Nesse sentido, constata-se que o contexto atual tem sido marcado por ampla redução dos processos sociais de caráter público.

Para Dedecca,

A reorganização teve uma dimensão muito mais ampla que a simples modificação da relação máquina-trabalhador marcada pela destruição e criação de ocupações. E se associou ao estabelecimento das novas relações de poder entre capital e trabalho, que rompeu progressivamente os sistemas de relações de trabalho organizados nos diversos espaços nacionais depois de 1945 (DEDECCA, 1999, p. 123).

Assim sendo, cabe lembrar que a crise que o capital enfrenta, e os processos de reestruturação que ele engendra, possuem uma dimensão político-institucional que se expressa nas transformações que são processadas no modo de atuação do Estado no que diz respeito às formas de articulação e mediação dos interesses do capital e do trabalho. Pois, neste contexto de redefinição capitalista “*dois mecanismos apresentavam obstáculos à demanda por maior autonomia das empresas: as Negociações Coletivas e a regulação pública*” (GUILHON; PEREIRA, 2002, p. 115). Surge, portanto, a necessidade de efetuarem-se reformas nos Estados e a partir destas são adotadas inovações com vistas a realizar as adequações à nova lógica e criar novas condições de relacionamento direto entre o Capital e o Trabalho. Desse modo, as medidas estatais adotadas se fazem no sentido de dar proeminência ao espaço de decisão privada ou individual em detrimento daquele de natureza pública e coletiva.

Nesse processo, de quebra dos acordos de cunho mais coletivos é que o Estado propõe e altera legislações sociais e trabalhistas, introduz mudanças nos processos de Negociações Coletivas direcionando os acordos da área do trabalho do âmbito mais geral para os acordos por empresa, buscando aproximá-los ao máximo do espaço de decisão privada, encaminhando os sistemas de relações de trabalho para uma tendência de descentralização.

Refaz-se, também, a noção de eficiência nas políticas públicas, quer dizer, se, no pós-guerra, a noção que se estabeleceu era no sentido de gestar políticas públicas que alcançassem objetivos globais/coletivos com vistas a uma maior distribuição dos resultados do desenvolvimento isto não ocorre neste novo contexto de crise. Aqui, a noção de eficiência se coloca do ponto de vista individual, particularizado, reforçando o individualismo e a privacidade reafirmando as assimetrias tão presentes no Capitalismo.

Assim então, perdem sentido as medidas de regulação de natureza pública que estavam presentes nos diversos países, e que foram instituídas a partir dos acordos de

Negociações Coletivas como parte dos sistemas de relações de trabalho. Tais medidas perdem sentido porque reduzem o espaço de atuação das empresas impossibilitando que estas atuem reconfigurando as suas relações a partir de regras e normas estritamente privadas.

Em suma: a reorganização capitalista, ao mesmo tempo em que impõe necessidades de alterações nas formas de organização do trabalho e da produção, exige também modificações nos setores educacionais, incluindo-se aí a formação ou qualificação profissional. Essas exigências se evidenciam mais claramente através da fomentação de novos requisitos de formação para o contingente da força-de-trabalho sob a alegação de que os novos padrões de produção que estão sendo criados e postos em operação exigem uma força-de-trabalho mais qualificada do que aquela do padrão anterior e que passou a vigorar após a II Guerra.

Por isto é que, além das inovações introduzidas nos sistemas produtivos, são colocadas também exigências de reorganização nos sistemas educacionais de modo geral, e particularmente nas ações de qualificação profissional dirigidas aos trabalhadores.

De acordo com LIMA (2001), no cenário atual as “políticas públicas de emprego”, que eram responsáveis pela construção do estatuto do trabalho e pela sustentação do “círculo virtuoso” do segundo pós-guerra [...] têm sofrido significativas transformações em termos de seu conteúdo e de seu objetivo, constituindo-se tais transformações em uma das facetas do atual processo de reestruturação capitalista. Ainda conforme a referida autora, constata-se que as Políticas Públicas de trabalho e renda têm adotado uma série de medidas dirigidas ao mercado de trabalho. Estas medidas têm caráter provisório e são focalizadas em segmentos específicos da oferta e da demanda de força-de-trabalho, além de encaminharem-se no sentido de flexibilizar as relações de trabalho. Isso demonstra que tais políticas passaram a assumir outra perspectiva, ou seja, agora não pretendem mais ser “políticas de emprego” e, sim, “políticas de mercado de trabalho”.

A presente tese tem como objeto de análise<sup>1</sup> o processo de implementação do PLANFOR – Plano Nacional de Formação do Trabalhador que era um dos componentes da Política Pública de Trabalho e Renda desenvolvida no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), situando-se no campo de avaliação de Políticas Públicas. Trata-se, portanto, de uma pesquisa da área de Economia social aplicada e que tem interface com o referencial teórico-metodológico do campo científico da Ciência Política. Outrossim, configura-se como uma avaliação de cunho global na medida em que busca analisar o processo de implementação do PLANFOR destacando, sobretudo, a estratégia adotada para sua operacionalização, que estava ancorada nos princípios da descentralização e do estabelecimento de parcerias.

O interesse em estudar esta política decorre de minha inserção na Equipe de Avaliação Externa dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQ's) do Maranhão que corporificavam em nível dos Estados a política de Educação profissional.

O PLANFOR tinha previsto no seu desenho uma estrutura avaliativa que comportava vários níveis. Um deles era a Avaliação Externa Estadual a quem competia avaliar os Planos Estaduais de Qualificação.

No caso do Maranhão, de 1996 a 2002, esta avaliação esteve sob a responsabilidade da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), tendo sido incorporada pelo Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), que é um grupo de

---

<sup>1</sup> A análise das políticas públicas enquanto um campo de pesquisa tem seu marco inicial nos idos dos anos 1960, ainda que, desde os anos de 1950, já se tenha registro de trabalhos nesta área. No entanto, a expansão deste campo ocorre é na década de 70 do século passado, particularmente nos Estados Unidos e se efetiva no âmbito dos questionamentos e da retração do gasto público, na ênfase que passa a ter a questão do controle social sobre esses gastos assim como sobre o destino dos recursos. Comporta dizer que esse campo de estudos tem sido construído a partir da interface com diferentes áreas da produção de conhecimento, abrindo possibilidades para que os estudos utilizem referenciais analíticos tanto da Pesquisa social, quanto da Economia, Administração, Sociologia das organizações ou da Ciência Política.

Estou afirmando que este trabalho se constitui em uma análise porque entendo que se situa no campo de avaliação de Políticas Públicas e, como tal, se propõe a proceder a uma pesquisa avaliativa acerca de uma ação estatal em suas várias dimensões, ou seja, inserindo-a num contexto político de determinações mais amplas.

pesquisa articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, e do qual faço parte desde a sua criação. Este grupo de pesquisa tem como uma de suas linhas de investigação, para apreender a questão da pobreza e do seu enfrentamento, a temática do trabalho. Desse modo, posso dizer que fui um dos protagonistas da política no Estado, pois participei da equipe de avaliação do seu início (1996) até o ano de 2000 quando ingressei no curso de doutorado.

No âmbito desse trabalho o meu entendimento é que as Políticas Públicas expressam, como afirma DRAIBE (2001, p.17),

uma dada intervenção na realidade social [...], e se desenvolve em esferas públicas<sup>2</sup> da sociedade – e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público acima referido.

Pode-se dizer, portanto, que é o caráter público dessas ações, ou seja: a sua natureza pública, o que caracteriza se uma política é pública ou não. E sendo ações públicas, as políticas se constituem processos sociais, históricos, inacabados e complexos, composto de momentos, interdependentes e articuladas, distinguidas mais para efeito de compreensão e análise. É um processo político, no qual diferentes sujeitos negociam, estabelecem ou desfazem coalizões e participam dele em momentos e de modo diferenciados.

---

<sup>2</sup> Esfera pública está sendo entendida aqui na perspectiva colocada por Hannah Arendt (1997) como uma esfera de visibilidade e aparecimento ou, como bem diz a autora, “o termo pública significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível [...] Em segundo lugar, o termo “público” significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele [...] A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer (ARENDDT, 1997, p. 59-62).

E no caso particular das políticas públicas dizer que elas são ações que se efetivam em espaços públicos significa dizer, como TELLES (1994, p. 92), “espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir numa moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam (...)”

Ou ainda como diz Raichelis (1998, p. 26-27); Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. Aqui se inscreve sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa ótica a noção de esfera pública se afirma como *comunidade politicamente organizada* e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Nestes termos, o processo de publicização nas diferentes esferas da vida social não é concebido como anterior ao aparecimento dos conflitos. Ao contrário, trata-se de um movimento que impregna o tecido social, direcionado pela correlação de forças políticas que se estabelece entre os atores sociais e que permite tornar visíveis os conflitos e viabilizar os consensos. É um processo que assume, assim, o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político. Entendida desta forma, a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados (RAICHELIS, 1998, p.27).

Sendo assim, na minha concepção, as Políticas Públicas devem ser analisadas em sua dinâmica, isto é, não devem ser enfocadas linearmente. E o processo de implementação, por sua vez, deve ser visto também como uma construção e reconstrução da política, capaz, de gerar aprendizados e reordenamentos.

Concordo, portanto, com ALMEIDA (2003), esta, com base em estudos desenvolvidos pelo NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP), diz

Raramente é possível afirmar que a implementação de um dado programa tenha, na prática, atingido integralmente os objetivos e metas previstas. Mais difícil ainda é que um dado programa seja implementado de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores. Em outras palavras, entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença (NEPP,1995, p.25 apud ALMEIDA, 2003, p. 98-99).

Nesse sentido, o fio articulador da argumentação aqui desenvolvida centra-se em desvelar os condicionantes impostos tanto à ação estatal, quanto à atuação dos diferentes sujeitos envolvidos na implementação dessa política – PLANFOR, no intuito de mostrar que o “mosaico” de resultado obtido não pode ser explicado como sendo desvirtuamentos dos implementadores face aos princípios e objetivos desenhados quando da formulação da política. E, sim, como uma decorrência de vários fatores que podem estar expresso no jogo político presente e estruturado nas diferentes instâncias de poder, na forma de articulação e intermediação dos vários interesses postos no momento mesmo da implementação da política, seja no contexto interno da instituição implementadora seja pela rede de executores ou ainda pelos próprios usuários.

Nesse sentido, a Política é tratada como um processo dinâmico, cuja trajetória é mais bem descrita por um movimento bidirecional, que vai do topo ou nível central para o nível local e da base, ou nível local, para o topo, redefinindo-se constantemente durante sua vigência (ALMEIDA, 2003, p. 6).

Além do mais, concordo com Sousa (2004, p.16), quando diz que,

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 assume características das formações sociais em que se desenvolvem.

Arretche, (2001) também enfatiza ser preciso ter-se presente que na etapa de implementação as políticas sofrem alterações e isto ocorre porque esse processo se efetiva em espaços permeados por contínuas mudanças, sob essa ótica, são os implementadores que fazem a política, e a fazem com base em suas próprias experiências. Ademais, fica claro, portanto, que as políticas ao serem executadas sofrem modificações, pois os implementadores das ações face às contingências encontradas no decorrer do processo terão necessariamente que fazer escolhas e adaptações, as quais muitas das vezes leva a alteração tanto no que diz respeito à definição dos objetivos quanto na aplicação dos recursos anteriormente definidos.

Pensar que a implementação de uma política se desenvolverá tal qual foi planejada no seu desenho é pressupor que o meio institucional, onde a política é implementada, reúne uma gama de condições favoráveis, condições estas capazes de garantir adequação perfeita entre formulação, implementação e resultados. Para Silva e Melo (2000), esta perspectiva de análise é muito simples e de enfoque linear, pois os problemas identificados na implementação são “necessariamente entendidos como desvios de rota”.

Continuando, os autores acima referidos enfatizam que esse enfoque expressa uma análise equivocada do espaço institucional onde se efetiva a administração pública que vai ser analisada como sendo portadora de uma racionalidade que lhe possibilita um “mecanismo

operativo perfeito”, capaz de garantir que a implementação das políticas se faça tal qual ao que foi formulado inicialmente. Ainda para esses autores, esta perspectiva de análise traduz uma visão hierárquica e idealizada da burocracia pública vista como um tipo ideal weberiano que acredita que o meio ambiente institucional é “caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além da legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política” (Silva e Melo, 2000).

Sabe-se, também, que a dinâmica do ambiente social onde se situa a política pública é constituída de relações contraditórias e estruturalmente articuladas e, como tal, exerce influência no comportamento dos diferentes sujeitos sociais envolvidos nela.

Nesse sentido, a implementação pode ser entendida como um processo onde os vários sujeitos envolvidos discutem e negociam seus interesses. Nessa articulação é demonstrado que as formas e os níveis de envolvimento com as ações do programa são variados e que os recursos também são objetos de barganha e de disputa entre estes vários sujeitos.

Aqui, neste trabalho, a minha perspectiva é esta que vê a implementação como uma etapa importante do processo das Políticas Públicas e perfeitamente capaz de alterar o desenho inicial proposto para uma ação estatal. Pois consideram-se a interferência e atuação dos vários sujeitos envolvidos e o próprio ambiente político-institucional onde ela se realiza.

Desse modo, entendo e concordo com SILVA (2001, p. 40) quando preleciona que

Uma política pública, desde a sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem no processo, sendo estes orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Esta foi a orientação adotada e perseguida na análise do processo de implementação do PLANFOR mais precisamente dos PEQ's – Planos Estaduais de Qualificação que eram a expressão dessa Política nos Estados.

Para dar conta dos objetivos perseguidos nesta análise procurei definir um percurso metodológico que fosse capaz de elucidar os “diferentes caminhos” trilhados pelos implementadores da política tanto no plano da formulação (instância de decisão de âmbito federal), quanto no da execução propriamente dita (instâncias de decisão estaduais e municipais), no que diz respeito à estratégia adotada para alcançar os objetivos definidos para a política.

Tais objetivos eram elevar o padrão de oferta de qualificação profissional da população economicamente ativa (PEA) brasileira com vistas a oferecer ações de qualificação que correspondessem às demandas do mercado de trabalho e às necessidades dos beneficiários, considerando-se prioridades definidas pelos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho; promover o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão dos trabalhadores; integração das ações de qualificação com os demais eixos da Política de Trabalho e Renda com programas de desenvolvimento; garantir prioridade de acesso nas ações de qualificação aos mais vulneráveis socialmente; articular a rede de Educação profissional já existente, especialmente àquelas instituições que pudessem representar novos atores no campo da Educação Profissional.

Para desenvolver a análise proposta neste trabalho tomo como referência Draibe (2001), que diz dever ser a implementação analisada enquanto avaliação de processo, pois

tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível (DRAIBE, 2001, p.19-20).

Ao situar a análise da implementação no âmbito da avaliação de processo, Draibe (2001) chama a atenção para a necessidade de o avaliador atentar para o fato de que

as políticas e programas florescem num campo de forças, embates e conflitos, que se sucedem e se resolvem ao longo do tempo” (p.26). Sendo assim, as opções metodológicas adotadas devem possibilitar “captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações (DRAIBE, 2001, p.27).

No caso particular desta avaliação, o processo investigativo se orientou em dois sentidos: um, focado no âmbito da formulação da política (instância de decisão federal) no intuito de identificar o que DRAIBE (2001) chama de “*anatomia do processo geral de implementação*”, ou seja: remontar o desenho da implementação nos diferentes momentos da Política.

Nesse sentido, centrei o foco de investigação primeiramente sobre o padrão gerencial estruturado, quando da concepção da política objetivando analisar o modelo de gestão adotado que estava fundado no princípio da descentralização político-administrativa. Sendo assim, as principais questões colocadas eram: qual o grau de descentralização ou de centralização das decisões acerca da política? Havia autonomia dos sujeitos envolvidos com a operacionalização das ações, isto é, qual a capacidade dos sujeitos nas várias instâncias, para tomarem e implementarem decisões?

A análise do padrão gerencial é feita a partir de uma avaliação política do PLANFOR, entendendo-o como um componente de uma política pública de trabalho e renda que está articulada a uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento social. Sendo assim, esta análise voltou-se para discutir o desenho da Política e o seu conteúdo, a saber, “*envolveu a elucidação e análise dos critérios que fundamentaram o Plano, o cotejamento dos princípios e pressupostos que embasaram à sua concepção e desenho*”(RELATÓRIO PEQ/MA/1996, p.7). As referências básicas para tal avaliação foram os documentos oficiais referentes à Política, isto é: Planos, Guias e Termos de Referências do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, as resoluções do CODEFAT, documentos de apoio à gestão dos PEQs e os relatórios gerenciais do MTE e das Secretarias do Trabalho do Maranhão e do Rio Grande do Sul, em síntese: os vários documentos pertinentes à Política que me possibilitaram proceder à análise do processo de planejamento com vistas à sua formulação.

Investigar a estrutura de gestão da Política, ou mais particularmente, a sua estratégia de descentralização, pareceu-me ser de fato o eixo condutor desta investigação, pois, no meu entendimento, os limites e dificuldades vivenciados na implementação já se colocavam desde a formulação da política quando os decisores optaram por um processo de implementação que tinha como estratégia a descentralização de ações e de recursos, tendo presente uma realidade nacional heterogênea e o envolvimento de uma diversidade de sujeitos para a operacionalização.

Daí por que o outro aspecto considerado na análise da Política foi o grau de conhecimento ou domínio dos agentes implementadores sobre essa Política, quer dizer, em que dimensão conheciam o PLANFOR, seus objetivos e propósitos, as legislações e normas que orientavam suas ações? Aceitavam estas regras, isto é se submetiam a elas?

Assim, utilizo o modelo *Botton-up* desenvolvido por Sabatier (1986). Este modelo se assenta numa perspectiva de “baixo para cima”, sendo apropriado para ser utilizado quando há um grande número de sujeitos envolvidos na implementação de uma Política ou quando se está interessado em captar a dinâmica de diferentes situações locais, ou seja, neste modelo o foco da análise são as estratégias dos diferentes sujeitos sociais visando o alcance dos seus objetivos.

No caso específico da análise da implementação do PLANFOR (objeto desta tese), isto se traduziu na necessidade de buscar identificar os cálculos estratégicos, as escolhas e decisões dos vários sujeitos que atuaram ou se beneficiaram da Política. Equivale dizer buscar identificar e analisar as estratégias que orientaram a implementação da Política ou programa com vistas a verificar em que medida tais estratégias tiveram ou não êxitos, garantiram ou dificultaram o seu sucesso.

Daí por que considerei o modelo *Botton-up* para efetuar uma espécie de mapeamento da rede de sujeitos envolvidos nos diversos momentos e níveis da implementação da Política.

Um outro aspecto investigado foram as condições institucionais, ou seja, que estruturas institucionais foram disponibilizadas nas várias instâncias de implementação da

Política? Incluídos desde os recursos humanos, materiais, financeiros até os apoios políticos e administrativos, sem esquecer a rede de entidades de educação profissional que atuava como sujeitos diretos das ações educativas e a natureza do processo de descentralização implementado nos Estados (as medidas e procedimentos concretos adotados no sentido de viabilizar este processo);

Para efetuar essa análise do contexto institucional utilizei o referencial do Institucionalismo tanto na sua versão histórica, como também burocrático e simbólico, visando, com isto, não apenas ver o espaço da organização para além dos mecanismos impostos pelas normas e rotinas, mas também os valores, a cultura, as formas de relacionamento, os arranjos institucionais nas suas várias nuances bem como, o papel da burocracia, “*seja como mediador de interesses, seja como grupo autônomo, detentor de interesses próprios*” (ALMEIDA, 2003, p.99). Deste modo, foi possível identificar quais os fatores que influenciaram na moldagem dos resultados da implementação da Política. Acreditava que a explicação poderia ser buscada na própria natureza da implementação, isto é, no seu caráter descentralizado com o vasto leque de sujeitos que a Política requisitava para a sua operacionalização.

O outro eixo investigativo voltou-se para a implementação da Política nos Estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul visualizado através dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional dos anos de 1996 a 2000. Foi este, portanto, o recorte empírico-temporal do objeto.

Esse processo de escolha dos Estados a serem pesquisados orientou-se pelos seguintes critérios: serem esses Estados de regiões distintas (Nordeste e Sul, respectivamente), além disso, no caso do Maranhão, eu, enquanto pesquisadora, participei durante quatro anos da equipe de avaliação externa do PEQ nesse Estado.

Essa inserção tanto favoreceu conhecer e acompanhar a Política no Estado do Maranhão, quanto nos demais Estados, pois possibilitou participar de vários eventos regionais e nacionais ocasiões que se debatia a implementação da Política nos seus avanços e recuos. Além

disso, possibilitou aproximação com outras equipes avaliadoras, propiciando a troca de experiências e informações. Destarte, as reflexões aqui desenvolvidas expressam, em grande medida, a riqueza desta experiência, as discussões travadas nestes vários fóruns e no âmbito interno da equipe local ao longo de todos os anos que partilhei desse processo.

Este “envolvimento” da pesquisadora com o objeto empírico do estudo, de um lado, oportunizou uma familiaridade com a Política, possibilitando conhecimento de sua proposta e conseqüentemente dos dados necessários à investigação; de outro, necessitei desenvolver um grande esforço para assumir uma postura de objetividade científica. No entanto, por maior que possa ter sido esse esforço, o resultado da reflexão desenvolvida acerca desse objeto não é neutro, pois expressa a leitura da realidade a partir do referencial teórico adotado e do meu envolvimento com a Política.

Foi, portanto, no contexto dessa participação e envolvimento com a implementação da Política que se deu a escolha do Rio Grande do Sul como a outra referência empírica deste trabalho acadêmico. Pois, nos vários fóruns promovidos pelo Ministério do Trabalho, no decorrer do processo de execução da Política, eram ressaltados os resultados alcançados pela Política naquele Estado, despertando em mim interesse em estudar mais de perto esta experiência com vistas a identificar onde e porque as duas experiências se distanciam ou se aproximam, sem, porém ter a pretensão de desenvolver um estudo comparativo.

Desse modo, os dados coletados e analisados nesta pesquisa (que estão sistematizados e expostos nesta tese) foram resultante de um duplo processo de investigação, um que desenvolvi enquanto integrante da equipe de avaliação externa dos PEQs/MA<sup>3</sup>, no período acima citado e

---

<sup>3</sup> A avaliação externa do PEQ/MA tomava como referência 3 (três) aspectos particulares da Política.

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

No segundo, 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.

outro que se fez a partir da análise dos vários documentos produzidos tanto pela SEFOR/MTE, quanto pela equipe de Avaliação Externa dos PEQs dos dois estados (MA e RS).

No que diz respeito aos relatórios, cabe informar que trabalhei com os referentes aos PEQs-MA dos anos de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000; além disso, pesquisei ainda os relatórios de investigação de egressos destes mesmos anos. Utilizei também os dados de dois outros relatórios, do relatório síntese elaborado pela mesma equipe no ano de 2001 no qual é feito um resgate de todo o processo da política ao longo dos anos e o relatório geral de avaliação da Gerência de Desenvolvimento Social e do Trabalho que era a gestora do plano no estado do Maranhão. Este último relatório foi resultado de uma avaliação realizada por pesquisadoras do GAEP, grupo de pesquisa do qual faço parte; ele foi uma fonte importante porque continha informações da política de trabalho desenvolvida no estado, inclusive dos PEQs, na visão dos vários sujeitos envolvidos.

Destaco ainda os relatórios gerenciais do Ministério do Trabalho e Emprego e da Subgerência do Trabalho do Maranhão, os Planos Estaduais de Qualificação, os termos de convênio firmados entre o Governo federal e estadual, contratos estabelecidos entre a Secretaria Estadual do Trabalho e as entidades executoras, os projetos do PLANFOR, as resoluções do CODEFAT, os termos de referência do Ministério do Trabalho e Emprego, vários artigos produzidos pelos membros da equipe de avaliação além das teses<sup>4</sup> de duas componentes desta

---

O terceiro aspecto 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. Esta amostra era aleatória, com 95% de grau de confiança e uma margem de erro de no máximo 10% (em 2001 foi de 5%), estratificada segundo grupos da população alvo do PEQ/MA.

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 (SOUSA, 2004, p. 43).

<sup>4</sup> As duas teses se intitulam “Educação Profissional no Brasil: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais”, de autoria de Salviana de Maria Pastor Santos Sousa; “Qualificação e Emprego no

mesma equipe, elaboradas junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e defendidas em 2004.

No tocante ao Rio Grande do Sul, os documentos analisados foram o relatório síntese da avaliação externa que sistematiza a execução dos PEQs de 1996 a 2001; uma tese<sup>5</sup> de doutorado sobre o PLANFOR/RS de autoria de uma participante da equipe de avaliação externa deste estado além de artigos da coordenadora da equipe de avaliação.

Ressalvo que o objetivo do cotejamento entre os PEQs do Maranhão e do Rio Grande do Sul não é o de comparar os resultados alcançados, mas apenas identificar em que as estratégias de implementação adotadas possibilitaram que os resultados alcançados pela Política nos dois Estados se aproximassem ou se distanciassem. Nesse sentido, as perguntas foram as mesmas empregadas quando realizei a pesquisa nos documentos dos vários PEQs/MA, com vistas a proceder a análise da sua implementação e gestão.

Nesses vários documentos busquei identificar e analisar os princípios orientadores da Política, seus pressupostos, a lógica de sua formulação e toda a sua estratégia de implementação e gestão tanto na esfera federal, quanto no âmbito dos dois estados, priorizando nessa análise especialmente as seguintes dimensões do objeto: a estratégia de descentralização adotada pelos dois estados para os PEQs, os mecanismos adotados para favorecer o envolvimento dos vários sujeitos sociais nos PEQs e as parcerias firmadas com a rede local de educação profissional para a execução das ações.

Realizei ainda pesquisa bibliográfica sobre os modelos de análise de Políticas Públicas, particularmente aqueles voltados para o processo de implementação. Esta revisão bibliográfica contribuiu para aprofundar os conhecimentos sobre os paradigmas de análise das

---

Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR de Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (ambas tomam como referência empírica os PEQs/MA, enquanto expressão do PLANFOR neste estado).

<sup>5</sup> A referida tese intitula-se “Da Formulação à Implementação Análise das Políticas Governamentais de Educação Profissional no Brasil”. Autora: Marilis Lemos de Almeida, elaborada junto a Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da UNICAMP.

Políticas Públicas e das vertentes teóricas a que estão vinculados. Deste modo, ela ajudou no esforço de reconstrução e de análise do objeto, além de fornecer elementos essenciais para elucidar os determinantes mais amplos do processo de formulação e implementação do PLANFOR, ou seja: possibilitou remontar a estratégia da implementação da Política, resgatando determinantes presentes nesse processo.

Ressalto ter buscado contextualizar a avaliação política da política e do processo de implementação do PLANFOR a partir dos condicionantes de natureza econômicos vivenciados pelos países capitalistas, assim como os fatores macroestruturais.

Os resultados obtidos com esta pesquisa estão organizados da seguinte forma: além desta Introdução, o plano de exposição da tese comporta ainda mais cinco capítulos.

O primeiro, intitulado Considerações Conceituais e Analíticas sobre o Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas: demarcando o espaço teórico-metodológico do objeto de estudo, apresenta dois subitens: um que trata dos Pressupostos Teóricos para Análise de Políticas Públicas, onde procuro discutir os principais paradigmas de análise de políticas públicas a partir de suas vinculações com as correntes teóricas que lhes dão subsídios; e o outro que se refere às Questões Metodológicas na Análise das Políticas Públicas. Discuto esta questão metodológica mostrando que a avaliação de políticas enquanto um campo de estudo da pesquisa social ainda se constitui numa área nova estando, portanto, em construção e expressa um “vasto campo interdisciplinar e metodológico” que busca suas referências nos vários ramos das ciências humanas e sociais. Ademais, faço uma revisão de literatura de alguns modelos de análise de implementação de políticas públicas considerando que este é o foco da tese.

O segundo capítulo, denominado As Configurações das Políticas de Educação Profissional no novo Marco das Políticas Públicas no Brasil, possui também dois subitens. O primeiro: As políticas Públicas nos Anos 1990: novas determinações e novas demandas esboça uma rápida contextualização histórica do contexto sócio-político e institucional onde o

PLANFOR foi efetivado com o intuito de articulá-lo às reformas implantadas no Brasil nos anos de 1990 a partir do processo de reordenamento econômico e da adoção de medidas de caráter reformistas. Por sua vez, no outro subitem, denominado O Plano Nacional de Formação Profissional, desenho e conteúdo da proposta federal, trato especificamente do PLANFOR no âmbito federal. Início falando dos antecedentes deste Plano, para depois mostrar o seu desenho: a concepção; os pressupostos; objetivos; avanço conceitual, a estratégia de implementação e os sujeitos sociais envolvidos. Enfim: remonto a “anatomia do processo de implementação da Política”, discutindo desde a sua formulação (desenho) até a sua gestão.

O terceiro capítulo tem o título Análise do Processo de Implementação do Plano Estadual de Educação Profissional do Maranhão – PEQ/MA e é composto dos seguintes subitens: A estrutura de Implementação e a estratégia de descentralização; O processo de gestão, sujeitos envolvidos e resultados e a Rede local de educação profissional: as parcerias e a execução das ações.

Neste capítulo detenho-me sobre a implementação do PLANFOR no Estado do Maranhão, ou seja: busco remontar esta estratégia identificando e analisando como ocorreu a sua estruturação pelos diferentes sujeitos envolvidos no processo. Assim, início discutindo a Reforma Administrativa do Estado situando a estratégia de implementação da Política no bojo da mesma. Faço ainda uma discussão da descentralização do PLANFOR do âmbito federal para o Estado e deste para os municípios mostrando as limitações do processo. Nesse percurso, retomo os mecanismos de descentralização adotados pela gestão com vistas à execução das ações, desde o planejamento e a execução até a alocação dos recursos. Identifico e discuto as medidas adotadas pela gestão com vistas a favorecer a participação, publicização e o controle da Política no Estado.

Encerro o capítulo analisando a execução das ações pelas entidades executoras. Para isso, no entanto, faço a análise da rede local de Educação profissional, discutindo-lhe a natureza e

estrutura, incluindo também o processo de contratação destas entidades, querendo ter clareza das parcerias firmadas e das ações executadas.

No quarto capítulo desenvolvo uma Análise do Processo de Implementação do Plano Estadual de Educação Profissional do Rio Grande do Sul, objetivando remontar também o processo de implementação do PLANFOR com vistas a verificar, particularmente, a estratégia adotada pelos gestores da Política neste Estado no que diz respeito à descentralização. Nesse sentido, o capítulo contém os mesmos desdobramentos do anterior se diferenciando apenas porque contém os dados referentes à realidade da implementação daquele Estado (RS).

A quinta e última seção: Identificando Convergências e Divergências no Processo de Implementação do PLANFOR nos Estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul compõe-se de cinco subitens e objetiva fazer um cotejamento dos aspectos destacados quando da análise da Política nos dois Estados. Tais aspectos são a estrutura de implementação e a estratégia de descentralização; o processo de gestão e os sujeitos envolvidos e resultados; a rede local de educação profissional e as dificuldades encontradas na implementação.

Encerro a tese com algumas conclusões seguidas das referências bibliográficas.

# 1 CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS E ANALÍTICAS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: demarcando o espaço de construção teórico-metodológica do objeto de estudo

## 1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este subitem tem como objetivo proceder a uma revisão acerca dos modelos de análise das políticas públicas<sup>6</sup> discutindo-lhes os fundamentos teóricos com vistas a mostrar que tais modelos se orientam por várias perspectivas teóricas sendo, portanto, uma área que conjuga um amplo pluralismo metodológico.

Assim é que vamos encontrar autor como Muller (1990) que demarca a influência de basicamente três vertentes teóricas que serviram inicialmente de parâmetros analíticos para a análise das políticas. Dentre essas correntes, Muller destaca aquela que formula suas reflexões com base em Weber e Marx e buscam analisar a ação e o papel do Estado e das burocracias nas ditas sociedades modernas. Outra vertente apontada pelo autor é a teoria das organizações a qual se volta num primeiro momento para os estudos de pequenos grupos de trabalho e, posteriormente, se verifica um avanço desta teoria no sentido de buscar compreender o

---

<sup>6</sup> De acordo com ALMEIDA (2003) a análise de Políticas Públicas é um campo abrangente, enriquecido pelo seu caráter pluridisciplinar, e talvez por isso mesmo, impregnado de dificuldades no plano conceitual. Não se trata de imprecisões conceituais, ainda que elas existam, porém o que se observa é uma polissemia que, por vezes, torna difícil o diálogo na área.

Nesse sentido, merece ser esclarecido o conceito de *policy*, *politics* e de *polity*, que são entendidas pela Ciência Política como dimensões das Políticas Públicas. De acordo com Frey (2000, p. 216-217), para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas; *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política. Sendo assim, a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição, a dimensão material '*policy*' por sua vez, refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Frey ressalta que essa diferenciação teórica é importante e fornece categorias que podem se evidenciar proveitosa na estruturação de projetos de pesquisa, porém, na prática política concreta tais dimensões se entrelaçam e se influenciam mutuamente.

funcionamento de organizações maiores e mais complexas. Muller identifica que deste campo teórico vão emergir vários estudos e pesquisas aos quais vão se somar às contribuições decorrentes da teoria dos sistemas.

O autor retro referenciado aponta que dessa junção teórica resulta a formulação de três conceitos que vão contribuir para ajudar a análise tanto das sociedades modernas, quanto do comportamento humano no âmbito destas sociedades. Esses conceitos são: de sistema organizado, de poder e de estratégia.

Tais conceitos “são resgatados por Muller como uma das fontes intelectuais da análise das políticas públicas” (ALMEIDA, 2003, p.86). Uma terceira vertente teórica apontada por este autor, como sendo um campo de influência para o estudo das Políticas Públicas, é o de gerenciamento público.

Para Muller, (1990, p.13),

A emergência do gerenciamento público reforçou a imagem de racionalidade e de modernidade da administração, e fornece uma nova representação do papel do Estado na sociedade. (tradução nossa).

Desse modo, o autor entende que esse campo do conhecimento vai permitir apreender melhor não apenas a particularidade da gestão pública, mas a complexidade do mundo. Pois, como diz o autor (...) “o gerenciamento público é a linguagem do estado nas sociedades complexas” (p.15, tradução nossa).

O núcleo analítico, na abordagem de Muller (1990), é a relação entre Política Pública e a construção da ordem social nas sociedades complexas que, para ele, são sociedades fragmentadas e abertas ao exterior. Na sua visão, o grande desafio é compatibilizar as diferentes lógicas de ação, a saber, como fazer a mediação social. Para Muller quem faz esta mediação é o pessoal de Estado, pois, para ele, os mediadores são aqueles agentes que constroem uma identidade política para um problema através de um referencial global.

Nesse sentido, cabe aos mediadores elaborar o referencial que subsidia a política além de formular todos os demais critérios que serão utilizados tanto para orientar o processo de implementação quanto o de negociação, levando-se em consideração, inclusive, que tal processo envolve conflitos em torno da alocação tanto das ações quanto dos recursos e também do poder, haja vista os diversos sujeitos sociais que o processo visa alcançar e envolver.

Com base em Muller, é que Almeida (2003, p. 86) afirma caber

[...] aos mediadores articular as duas dimensões fundamentais que estão inscritas na elaboração de políticas: a dimensão intelectual e a dimensão do poder. Por um lado, os mediadores detêm, ou pelo menos deveriam deter, o conhecimento técnico a respeito dos problemas sobre os quais se debruçam, e é a partir desse conhecimento que construirão sua própria perspectiva sobre o desenho da política pública a ser formulada. Por outro lado, a formulação de uma determinada política envolve uma avaliação política sobre o tema, sobre a qual dificilmente haverá consenso e que será objeto de intenso jogo de forças. Finalmente, a atividade dos mediadores e as opções tomadas são, em algum grau, condicionadas por outros atores envolvidos, que podem ser os superiores, os políticos ou até grupos de pressão. É nesse horizonte que os mediadores vão operar (ALMEIDA, 2003, p. 86).

Além das contribuições teóricas apontadas por Muller, para o estudo das Políticas Públicas, cabe ainda destacar aquelas advindas da Ciência Política, sobretudo dos estudos acerca da distribuição do poder e do processo de tomada de decisão. Nesse campo teórico, pode-se situar o debate dos institucionalistas, pluralistas, elitistas e da perspectiva classista.

Théret, assim como Hall; Taylor (2003), discute também a influência dos estudos desenvolvidos tanto pela Ciência Política, quanto pela Economia e a Sociologia sobre as instituições e organizações. Destaca, sobretudo, a influência que as instituições exercem enquanto espaço de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Estes autores mostram que os estudos desenvolvidos sobre as organizações/instituições é que vão fornecer subsídios ao Institucionalismo e mais recentemente para o neo-Institucionalismo. Identificam ainda que o Institucionalismo se “divide em três grandes correntes, cada uma possuindo sua própria genealogia” (THÉRET, 2003, p.22).

Para Théret (2003), as diferenças entre tais correntes se explicitam a partir das definições adotadas, ou melhor, são as definições formuladas e assumidas pelas diversos campos

de conhecimento que estabelecem as fronteiras entre as diferentes abordagens. E, nesse sentido, diz que DiMaggio e Powell (pioneiros nesses estudos), já enfatizavam que, no âmbito da teoria das organizações, o diferencial do debate dos institucionalistas se expressava pelo destaque que atribuíam aos fenômenos institucionais, a importância que dão aos aspectos cognitivos ou normativos das instituições, e o destaque que dispensam aos interesses e às redes de relações na criação e difusão das instituições.

Peter Hall e Rosemary Taylor (2003) também analisam esta variedade de institucionalismos no interior de uma mesma disciplina. Nesse sentido, identificam que na Ciência Política, por exemplo, foram desenvolvidos, a partir dos anos 1980, três novos métodos de análise, todos se denominando de neo-Institucionalismo. Essas três escolas de pensamento foram nominadas por eles como Institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológica.

Para esses autores, tais abordagens surgiram em reação aos enfoques behavioristas que predominaram nas décadas anteriores (1960 e 1970), e, *“todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos”* (Peter Hall; Rosemary Taylor 2003, p.194).

Hall & Taylor (2003) demarcam a diferença analítica entre os enfoques no campo institucional a partir da busca de respostas para os seguintes questionamentos: qual a relação que as abordagens estabelecem entre as instituições e os comportamentos individuais e como analisam o processo de formação e transformação das instituições. No que diz respeito à primeira questão, os autores identificam que as abordagens utilizam dois enfoques específicos para analisar a relação entre instituições e comportamento, um enfoque baseado na idéia de cálculo e outro de cunho mais cultural.

O enfoque de cálculo, segundo eles, seria mais utilizado pelo Institucionalismo da escolha racional *“e enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento”* (THÉRET, 2003, p.228). Nesse enfoque as instituições influenciam o comportamento dos sujeitos na medida

em que elas têm a função de reduzir as incertezas com relação ao comportamento atual e futuro dos demais sujeitos.

Esta atribuição institucional é bastante clara na formulação de North (1990), quando discute sobre as instituições e as mudanças institucionais. Para ele,

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. [...] las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana... (NORTH, 1990, p.14- 16).

Para Hall e Taylor (2003), o argumento central da perspectiva racional é que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos ao incidirem sobre as expectativas de um sujeito dado no tocante às ações que os outros sujeitos são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações, ou, no mesmo tempo que elas. Nesse sentido, North (1990) diz que as instituições contribuem para definir e limitar as escolhas dos indivíduos. Já o enfoque cultural, diferentemente daquele de cunho instrumental, não vê o comportamento como sendo fundado num cálculo eminentemente estratégico e sim *“limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo”*, ou seja: esse enfoque ainda que reconheça que o comportamento humano é racional e voltado para a realização de determinados fins; não atribui que estes sejam os únicos mecanismos presentes no comportamento dos indivíduos.

Para os institucionalistas culturalistas, os indivíduos recorrem com frequência a modelos de comportamentos já conhecidos ou já referendados para buscar atingir seus objetivos, equivale dizer que *“uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo utilitário”* (THÉRET, 2003, p. 228).

Segundo Hall; Taylor (2003), este enfoque culturalista é incorporado pela teoria das organizações e vai fornecer a base para o institucionalismo sociológico. Nesse enfoque, as instituições teriam a função de fornecer modelos morais e cognitivos que permitissem a interpretação e a ação dos sujeitos sociais.

Pelo exposto, fica depreendido que as duas abordagens apresentam explicações divergentes para a questão referente à mudança institucional. Assim, para a perspectiva orientada pelo cálculo racional, as instituições se mantêm ao longo do tempo devido à função de equilíbrio<sup>7</sup> que exercem, na medida em que elaboram e fornecem aos agentes mecanismos ou estratégias de comportamento normalizadas com vistas à otimização de ganhos. Enquanto que no enfoque cultural “*as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar*” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 199).

Prosseguindo na discussão, os autores afirmam que nas análises dos teóricos do Institucionalismo histórico é identificado que estes utilizam as duas perspectivas apontadas acima, quando estudam a relação estabelecida entre as instituições e as ações adotadas pelos indivíduos.

De acordo com Théret (2003), é este traço “ecletico” que distingue o Institucionalismo histórico dos demais. Esse ecletismo, segundo ele, estaria expresso, na mistura de enfoques, ou seja:

Os sujeitos calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente. Cálculo e cultura se combinariam para formar sujeitos coletivos, que agiriam no plano de macro-instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas (THÉRET, 2003, p. 228-229).

Aliás, esta questão das assimetrias de poder é um ponto que é destacado também por Hall; Taylor (2003), como sendo uma contribuição do Institucionalismo histórico. Neste aspecto, igualmente ao anterior, Théret (2003) faz uma comparação entre o Institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional mostrando a divergência de compreensão quanto à gênese das

---

<sup>7</sup> Peter Hall; Taylor dizem que “a perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash”. (2003, p.198). Por essa perspectiva, os indivíduos aceitam adotar ou seguir determinados comportamentos porque, se não o fizerem podem perder muito mais, isto é, ao evitá-lo perderão mais que aderindo a ele.

instituições. Outrossim, de acordo com ele, na visão do Institucionalismo histórico, as instituições surgem com a função de regular e mediar os conflitos próprios do processo de desenvolvimento e diferenciação de interesses e de assimetria de poder. Enquanto que tanto para o institucionalismo de enfoque sociológico, quanto para o da escolha racional, às instituições surgem como uma solução para problema de coordenação, pois no enfoque da escolha racional, os indivíduos são iguais e as escolhas ou preferências são dadas; assim, os problemas que surgem são decorrentes apenas da falta de coordenação das ações delas decorrentes. Já no enfoque sociológico, a coordenação é vista sob a forma de dispositivos cognitivos enquanto que os conflitos de interesse são encarados como periféricos.

Em suma: ainda que haja diferenciações entre os três enfoques, verifica-se, também, que existem alguns pontos de convergência entre eles como é demonstrado abaixo por Bruno Théret (2003).

Assim, o Institucionalismo histórico e o neo-Institucionalismo sociológico reencontram-se na sua crítica comum ao Institucionalismo da escolha racional: na recusa de uma atitude funcionalista na definição e entendimento da gênese das instituições, ao não aceitar o exclusivismo da racionalidade instrumental como forma de explicar os comportamentos, ao descartar a idéia de uma intencionalidade pura, indo contra a monocausalidade, e na aceitação de que os resultados das ações são contingentes. Contudo, os dois têm divergência quanto à origem das instituições. O Institucionalismo sociológico aproximando-se do Institucionalismo da escolha racional numa concepção quase de individualismo metodológico e “*problem-solving*” (THÉRET, 2003, p. 230).

Além dessa discussão sobre os campos teóricos da teoria das organizações e do Institucionalismo, penso que merece ser discutido também o pluralismo, em face da sua significação para os estudos de Políticas Públicas e pela interface que estabelece com a matriz liberal.

Para os pluralistas, que são orientados pela matriz liberal, a constituição dos interesses tem como fundamento a racionalidade do indivíduo e os direitos naturais de liberdade e igualdade, sendo que o interesse social coincide com os interesses individuais na medida em que a busca de interesses próprios faz os indivíduos constituírem grupos de interesse ou de pressão, capazes de maximizarem o bem-estar coletivo (SILVA, 2001, p.41).

As Políticas Públicas assim como todos os demais eventos políticos são interpretados, pelo pluralismo, como resultantes do embate dos diferentes partidos políticos e da pressão dos vários grupos de interesses em disputa numa arena política institucionalmente demarcada. Assim, o sistema político é um processo que envolve decisões e ações decorrentes da mobilização e do enfrentamento dos diversos grupos sociais organizados a partir da disputa pela afirmação de seus interesses.

Nesse enfoque, a sociedade é vista como uma arena de competição dos vários interesses e estes se organizam em agremiações diversificadas em condições de igualdade e liberdade. O Estado é a instância que agrega e articula esses interesses tendo, portanto, o papel de mediador dessa disputa política a qual se dá num campo de luta estruturado que não demonstra nenhuma relação de dominação.

Como pode ser evidenciado, para a perspectiva pluralista não há centralização de poder: este está diluído igualmente na sociedade, podendo ser acessado por qualquer um grupo de interesse ou pressão em prol de um interesse particular. Nesse embate e confronto é que tais grupos podem vir a exercer um papel importante e influenciar nos processos decisórios. Ademais, nesse sentido, para os pluralistas, os diversos interesses em disputa são a explicitação concreta das preferências individuais. Deste modo, as *policies* expressam ou concretizam tais jogos ou as disputas travadas no âmbito da arena política. O pluralismo, portanto, defende o argumento de que existe uma pluralidade de interesses individuais, organizados em associações diversas

possuidoras também de orientações diversificadas, e que estas instâncias associativas exercem importante função no processo de formulação das políticas públicas.

Outra perspectiva teórica que também se faz presente nas análises de Políticas Públicas diz respeito à teoria das elites a qual vai conformar o denominado paradigma elitista-organizacional. Para este paradigma as elites competem pelo controle do Estado e, enquanto os pluralistas afirmam que o poder é pulverizado na sociedade, para os elitistas isto não é verdadeiro. Para eles, então, o poder está concentrado nas mãos de um reduzido grupo que se constitui a elite e é este grupo (elite) que governa de fato a sociedade. Esta capacidade de a elite deter o poder advém da posse de determinados recursos tais como: dinheiro, cargos, conhecimento/informação. Desse modo, o Poder é visto como a capacidade ou a possibilidade de agir e produzir efeitos e tem uma dupla face, uma que possibilita influenciar, interditar e excluir os interesses através de filtros e outra que deriva da autoridade que toma as decisões dentro das organizações.

Nesse sentido, a política é o campo da competição e de lutas entre as diversas elites que buscam controlar os diferentes recursos de poder, com vistas a interferir nas *policies* que exprimem os interesses ou valores das elites, constituindo-se, portanto, no resultado dos jogos de poder. O conteúdo das *policies* é definido pelo controle da política ou da agenda por determinadas elites, ou melhor, pela capacidade que estas vão ter para introduzir ou suprimir determinados temas ou problemas da arena decisória.

Em suma: o paradigma elitista organizacional analisa a dinâmica da sociedade e do poder como vetores das mudanças oriundas das disputas entre as elites as quais são capazes de aglutinar interesses e organizar estratégias e alternativas organizacionais amplas. Nesse sentido, para os elitistas, o eixo estruturante da disputa na sociedade não seriam os indivíduos e sim, as organizações. Ademais, por essa perspectiva, o processo decisório é de âmbito organizacional e

se faz de modo estruturado tendo como mecanismo básico de formação das políticas públicas a contratação política via acordos.

Outra vertente teórica, que também se faz presente nas análises de Políticas Públicas, é a perspectiva de classe. Esta perspectiva situa-se no campo da tradição marxista, e como tal, rebate as idéias difundidas pelos pluralistas quanto à existência de interesses individuais assim como de igualdade no âmbito da sociedade capitalista.

Para Marx (1987), a igualdade na sociedade capitalista é pura aparência, uma vez que a sociabilidade não se efetiva através de sujeitos livres que se enlaçam socialmente por um ato de vontade e de consensos como é afirmado pelo Liberalismo. Ainda, para Marx (1987), os teóricos burgueses se apoiavam nesta acepção porque viam o indivíduo *“não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História, porque o consideravam como um indivíduo conforme a natureza – dentro da representação que tinham de natureza humana [...]”* (MARX, 1987, p. 3- 4).

Por sua vez, na visão de Marx *“na sociedade da livre concorrência o indivíduo aparece desprendido dos laços naturais que, em épocas históricas remotas, fizeram dele um acessório de um conglomerado humano limitado e determinado”* (MARX, 1987, p.3).

Desse modo, para a perspectiva classista, não existem interesses individuais e, sim, de classes e estas são definidas pela posição que o indivíduo ocupa na esfera produtiva, isto é, tais interesses são determinados e construídos na prática pela posição de classe que o sujeito ocupa.

Na perspectiva de classe, ações individuais e interesses organizacionais devem ser entendidos pelas contradições sociais inerentes às relações de classe de um modo de produção. Essas contradições devem ser especificadas se desejarmos entender a história de uma sociedade como um todo (ALFORD e FRIEDLAND, 1985, p. 271 – tradução nossa).

É através da luta de classes que a dinâmica social se faz. É nesse processo, portanto, que os interesses sociais são definidos ou elaborados e onde também são estruturadas as diferentes estratégias com vistas à disputa pelos recursos do fundo público. Outrossim, nesta

perspectiva, o Estado, exprime e representa o domínio político da classe que detém a hegemonia econômica. Nesse sentido, ele é um mecanismo essencial do processo de dominação de classes na sociedade capitalista.

Segundo CARNOY (1990, p. 67), “*porque a burguesia (classe capitalista) tem um controle especial sobre o trabalho no processo de produção capitalista, essa classe dominante estende seu poder ao Estado e a outras instituições*”.

No entanto, embora Marx tenha enfatizado o caráter de classe do Estado, Engels,<sup>8</sup> posteriormente, na obra *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), vai desenvolver mais o conceito da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado e, desse modo, deixa claro que

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; [...]. É antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, têm-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado (ENGELS, 1984, p. 191).

Face à estrutura de classes, que é definida na sociedade capitalista, a qual encerra uma contradição e, conseqüentemente, a instalação de conflitos e tensões, o Estado torna-se um mecanismo classista necessário, tendo por objetivo fazer a mediação desses conflitos sociais e esses mesmos conflitos são quem lhe dão sustentação enquanto instituição.

Estando, portanto, situado num campo de interesses contraditórios e antagônicos, tendo a função de mediar os conflitos inerentes à relação Capital e Trabalho é que alguns marxistas vão afirmar que o Estado busca desempenhar funções com vistas a garantir tanto o processo de acumulação, quanto de legitimação. Também para esta vertente marxista, se o Estado

---

<sup>8</sup> Na obra *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), Engels trabalha a questão da vinculação existente entre as determinações materiais da sociedade, a estrutura social e o próprio Estado (Carnoy, 1990).

para sua própria subsistência, necessita desempenhar esta dupla função, significa dizer que os interesses materiais e políticos de uma classe em particular não poderiam ser exclusivamente incorporados pelo Estado uma vez que este tem o papel de garantir e conservar a ordem capitalista parecendo, ao mesmo tempo, estar a serviço de todos.

Com base nesta perspectiva é que autores como, por exemplo, CLAUS OFFE<sup>9</sup> e NICOS POULANTZAS<sup>10</sup> passam a analisar o Estado e as políticas públicas a partir da incorporação de novos elementos.

Para Claus Offe (1984), o Estado não defende especificamente os interesses de uma determinada classe, mas da sociedade capitalista de classe, ou seja, o Estado cumpre a função de assegurar às condições necessárias à dominação do capital *“ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital”* (OFFE, 1984, p. 123). Nessa perspectiva, o Estado vai buscar garantir as condições de reprodução ampliada do capital e o faz, segundo Offe, buscando assegurar a sua própria manutenção, haja vista a sua dependência estrutural em relação a essa reprodução. Pois, de acordo com Arretche (1995, p.19), *“a saúde financeira do Estado depende da saúde da economia. Faz parte, do cálculo econômico da burocracia estatal considerar que sua estabilidade e expansão dependem da manutenção da acumulação”*.

Tápia; Araújo (1991), analisando o trabalho de Offe acerca do caráter de classe do Estado capitalista, apontam que

Segundo Offe, o Estado capitalista é uma forma organizacional do poder público em sua relação com a produção material. Ele se caracteriza por quatro determinações funcionais: a) privatização da produção – o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus critérios;

---

9 Segundo Tapia, Araújo (1991, p.25), uma das peculiaridades dos escritos de Offe seja precisamente a sua tentativa explícita de incorporar as contribuições das modernas teorias sistêmicas e organizacionais. Isto, inclusive, tem lhe valido críticas segundo as quais a sua concepção do Estado seria sistêmica e não marxista. Apesar disso, utilizo seu pensamento nessa tese pela sua importância no debate sobre a questão do Estado e nas Políticas Públicas.

10 Poulantzas fez “deslocamentos conceituais” ao longo de sua trajetória intelectual, saindo de uma visão estruturalista de cunho althusseriano para uma abordagem relacional do Estado. “Esse rompimento significa o abandono da concepção do Estado como exterior às relações econômicas e às classes. Significa também, relativizar o peso explicativo da noção de estrutura e enfatizar as relações, assim como as práticas e lutas de classe pensadas como constitutivas destas relações – sejam elas as relações de produção, o poder ou o Estado concebidos como uma relação.” (TÁPIA e ARAÚJO, 1991, p.5). Nesta tese, utilizo o pensamento de Poulantzas nesta última fase.

b) Dependência de impostos – o poder estatal depende indiretamente, via tributação, do volume da acumulação privada. O poder dos detentores de posições de mando num Estado capitalista depende do volume da acumulação privada;

c) Acumulação como ponto de referência – como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, a realização do seu auto-interesse (a manutenção do seu poder) faz com que seja do seu interesse criar as condições políticas favoráveis à acumulação de capitais;

d) Legitimidade democrática – o estado não possui uma base própria de poder, este se origina de algum mandato concedido através de escolha popular (eleições). Este fato oculta um aspecto crucial, o poder de Estado é determinado pelo volume de recursos materiais de que dispõe. Portanto, os únicos recursos que garantem a efetividade do poder de Estado vêm da acumulação capitalista.

Em suma, o poder político do Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação: segundo a sua forma institucional, ele é determinado pelas regras do jogo democrático-representativo, pelo seu conteúdo é determinado pelos requisitos e desenvolvimento da acumulação capitalista (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 28-29).

Sendo assim, de acordo com os autores acima referidos, “o conceito de Estado capitalista elaborado por Offe se constrói, então, a partir de suas relações de complementariedade e subordinação em relação à acumulação de capital” (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p.29).

Destarte, para Claus Offe (1984), não se poderia pensar que as Políticas Públicas são uma expressão direta dos interesses articulados através de uma única classe ou fração de classe. Para ele *“as políticas do Estado são o conjunto de estratégias mediante as quais se cria permanentemente as condições de compatibilidade das suas quatro determinações funcionais”* (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 30). Ademais, na sua análise Offe vai atribuir um papel importante para as instituições políticas, buscando situar no seio destas instituições o caráter de classe do Estado: *“é a coerência interna, sistêmica, do aparelho de estado enquanto instituição com regras próprias de funcionamento que garante a sua unidade”* (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 30).

Para tanto, Offe (1984) vai dizer que tais instituições adquirem a capacidade de estabelecer “filtros” (conjunto de regras institucionais) para balizar a ação do Estado, ou seja, os interesses sociais são incluídos ou não pelas instituições políticas as quais terão estabelecido critérios de seletividade inerentes à própria lógica ou interesses presentes nas instituições e no Estado.

Ainda de acordo com Offe (1984), o Estado implementa decisões para atender a demandas que foram balizadas por critérios de seletividade internos a ele. Para o autor esses

mecanismos de seletividade estão presentes e arraigados nos diversos níveis seja da estrutura seja da ideologia seja até da repressão, colocando, assim, filtros para a ação do sistema político.

Os mecanismos estruturais de seleção correspondem ao amplo raio de ação do estado fixado por regras jurídicas, que determinam as matérias e fatos que podem se tornar políticas estatais. [...]. Os mecanismos ideológicos significam a existência de um sistema de normas ideológicas que restringe o espaço de possibilidades de acontecimentos políticos. Eles promovem ‘a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais’. O espaço de possibilidades de ocorrência de acontecimentos políticos é delimitado pela estrutura das organizações, as quais são limitadas pelo sistema ideológico. Um outro mecanismo de filtragem é o dos procedimentos institucionalizados de formulação e implementação de políticas. Nas suas variadas formas – assessorais parlamentares, planejamento, barganhas coletivas, etc, - dão maiores probabilidades de realização a certos interesses em detrimento de outros. Esta seleção via os formalismos processuais, corresponderia, segundo Offe, ao modelo de “non-decision” de Bachrach e Baratz. O último nível de restrição do espaço de ocorrência de eventos políticos é o da repressão. Este significa a possibilidade de aplicação ou ameaça de atos repressivos pelos organismos estatais incumbidos de tais funções (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p. 38-39).

Assim, ainda de acordo com os autores antes referenciados na concepção de Offe o

Estado

é uma organização burocrático-administrativa regida por um conjunto de normas próprias adequadas à condição de instituição de dominação política, que mantém laços de complementariedade e dependência com a acumulação privada” (TÁPIA; ARAÚJO, 1991, p.29-30).

Deste modo, ele não se constitui a partir da luta de classe não sendo, portanto, expressão material das relações forjadas a partir delas. Já para Poulantzas (1985), se a sociedade capitalista é fundada numa relação contraditória, cabe ao Estado o papel de conciliador e organizador desta contraditória e conflituosa relação, que é permanentemente mantida através de um equilíbrio instável firmado através de aliança de poder. No entanto, diz ele, para que o Estado exerça esta função conciliatória faz-se necessário que ele seja relativamente autônomo frente às frações de classes que compõem o bloco de poder. Ainda na sua visão o Estado exerce o papel de organização em relação às classes dominantes, em particular a burguesia, ou seja, ele representa e organiza o interesse político a longo prazo do bloco no poder (frações da burguesia). O Estado pode desempenhar essa função organizativa e unificadora da burguesia e do bloco no poder porque detém uma relativa autonomia em relação a essas classes e seus interesses.

Assim é que, admitindo-se que exista esta relativa autonomia do Estado frente às classes, é que Poulantzas (1985) vai afirmar ser o Estado “*a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes*” (POULANTZAS, 1985, p.145). Isto significa dizer que as suas estruturas e as formas de representação inclusive as políticas, não podem ser vistas e analisadas como sendo decorrentes diretamente dos interesses das classes hegemônicas, e sim como fruto do embate de classes, ou melhor, como resultado concreto do jogo das forças sociais em disputa.

A política do Estado deve ser considerada como resultante das contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles. É, portanto, o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível a ele exercer a função de organização das classes e frações.

Entender o Estado assim é vê-lo como um campo de forças e em processo estratégico onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições uns em relação aos outros. Esse movimento gera estratégias diversas e contraditórias as quais se corporificam nos aparelhos estatais.

Ou como afirmam Tápia; Araújo (1991)

Significa dizer que o Estado é constituído e dividido de cima a baixo, pelas contradições e pelas lutas de classes. Significa também que o Estado não se reduz à relação de forças, ele apresenta uma opacidade e resistências próprias.

Compreender o Estado como uma condensação material de uma relação de forças, portanto, implica compreender que as contradições de classe constituem o Estado. Implica também compreender a política do Estado como uma resultante destas contradições presentes na própria ossatura institucional do Estado (TÁPIA e ARAÚJO, 1991, p. 17).

Embora o Estado seja o garantidor da organização das classes dominantes, sendo o seu centro de poder, não significa que ele represente diretamente o seu interesse econômico, e sim os seus objetivos políticos. Nessa perspectiva, ele pode incorporar também interesses econômicos de frações dos setores dominados, ainda que estes tenham que enfrentar os limites impostos pelo jogo das forças hegemônicas. É, portanto, a partir dessa autonomia relativa do

Estado e das contradições que o atravessam que evidencio a possibilidade da existência de políticas públicas dirigidas às classes dominadas assim como a limitação do poder econômico dos capitalistas, sem que isto, entretanto, ameace seu poder político.

A partir do estudo desses paradigmas e dos autores a eles vinculados verifico que tanto o processo de formulação de Políticas Públicas quanto o de intermediação de interesses são determinados por vários fatores. Dentre estes destaco: a estrutura do sistema político existente em cada país, a cultura e o grau de mobilização e de participação dos diferentes sujeitos sociais. Entretanto, qualquer que seja o tipo de interação estabelecido entre os interesses organizados e as instituições, com vistas à tomada de decisão sobre uma determinada política, a natureza da instância decisória determina o grau de permeabilidade frente aos agentes externos. Quer dizer: o grau de insulamento do *policy-making* vai diferir segundo a arena com a qual os interesses se relacionam. Por outra parte, se em tese qualquer um dos sujeitos pode dominar o seguimento das decisões, controlando a agenda e os recursos para produzir resultados, na prática dificilmente um sujeito consegue dominar a produção de toda a Política. Sendo assim, posso dizer que os processos decisórios e de intermediação de interesses não assumem um único formato, ou melhor, não existem “tipos puros” (seja pluralista, institucionalista, etc).

Em síntese: comporta dizer aqui que entendo que a dinâmica, onde se processam as Políticas Públicas, não expressa apenas as determinações da esfera econômica e, sim, a ação de sujeitos coletivos. É lógico que tal ação vai expressar, também, o próprio processo de constituição desses sujeitos: sindicatos, burocracias, partidos políticos e demais movimentos sociais. Portanto, a ação destes diferentes sujeitos coletivos mediante suas variadas formas de lutas e estratégias é, que vão demarcar o perfil de atuação estatal.

E embora o fator econômico exerça um relevante peso na determinação ou restrição da ação do Estado, sabemos que este peso precisa ser considerado na dinâmica de correlação de forças de cada sociedade. Entendo que o fator político, mesmo na presença de limites impostos

pelo âmbito econômico, é capaz de imprimir um cariz específico à atuação estatal. Sendo, portanto, no âmbito dessa dinâmica que se instalam e se efetivam os processos decisórios os quais serão traduzidos e implementados na forma de políticas públicas.

## 1.2 QUESTÕES METODOLÓGICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este subitem trata especificamente sobre a questão metodológica nas Políticas Públicas. Esta discussão é feita mostrando que a área de avaliação enquanto um campo de estudo da pesquisa social, ainda é muito recente. E nesse processo de construção têm-se delineadas perspectivas ou enfoques variados, expressando posturas teóricas também diversificadas, conformando um “*vasto campo interdisciplinar e metodológico*”, que busca seus subsídios em vários ramos das ciências humanas e sociais. Desse modo, esse campo interdisciplinar e teórico-metodológico vai elaborar diferentes entendimentos acerca tanto da própria concepção de avaliação, quanto do objeto, objetivo, métodos e procedimentos que são empregados no processo da investigação avaliativa.

Para Regonini<sup>11</sup> (1989), essas perspectivas exprimem a própria diferença de entendimento entre “*ciência para o policy making e ciência do policy making*” (REGONINI, 1989, p. 494), e este entendimento diferenciado, por sua vez, se fundamenta na dupla acepção implícita no termo *policy*, que tanto pode ser entendido como “*uma atividade finalizada que requer a avaliação dos seus resultados à luz dos seus objetivos, ou um processo empírico que requer explicações em termos de causas e condições*”.

---

<sup>11</sup> Sendo o texto original de Gloria Regonini escrito em italiano, utilizei uma tradução feita por Eiko Lúcia Itioka, embora com o apoio do texto original.

Dye (1976), por sua vez, se refere ao tema dizendo que a análise de política tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do Governo e pode ajudar os “*fazedores de política*” (*policy makers*) a melhorar a qualidade das Políticas Públicas.

Para Wildavsky (1979), a análise de Política Pública tem o papel de identificação de problemas e de apontar soluções. Para ele, o analista de Política Pública deve se colocar na perspectiva de conhecer os problemas e redefini-los buscando um maior aperfeiçoamento daquela política.

Ressalto, ainda, que a literatura que trata deste tema, particularmente a de tradição anglo-saxã, geralmente utiliza dois termos para designar os estudos de Políticas Públicas que são: *analysis of policy*, referindo-se à atividade de cunho mais acadêmico que visa, basicamente, a obtenção de um melhor entendimento do processo político; já a *analysis for policy* é utilizada para se referir à atividade de pesquisa aplicada dirigida para a solução de problemas sociais.

Em face dessas variedades de concepção, evidencio que as avaliações podem expressar também diferentes pontos de vista acerca do papel dos sujeitos envolvidos no processo de tomada de decisão, planejamento, implementação e até dos usuários das ações. E essa diversidade de perspectivas gera também controvérsias acerca do próprio objeto da avaliação, considerando que tal definição implica na própria forma de pensar a política, vendo-a como um dado em si ou como uma construção.

Regonini (1989) diz que, além da dificuldade referente às finalidades a que se propõe perseguir, os estudos de políticas públicas se defrontam com outras “dificuldades” que dizem respeito às duas grandes opções metodológicas presentes no interior deste campo de investigação, sendo, portanto, possível identificar abordagens de natureza essencialmente indutiva e outras de cunho predominantemente dedutivo.

Assim é que os primeiros estudos avaliativos eram de cunho eminentemente comportamentalistas e neutralistas, baseados em métodos quantitativos e com excessiva

preocupação com a formulação de modelos que possibilitassem a aferição do grau de sucesso ou insucesso dos programas e não se preocupavam em observar os princípios e fundamentos que os embasavam. Entretanto, como o conhecimento se faz em processo, têm-se observado evoluções nesse campo disciplinar no que diz respeito à construção dos referenciais analíticos.

Desse modo, hoje, já se verifica que grande parte das pesquisas avaliativas tem se utilizado de abordagens de cunho compreensivo, propondo-se a adotar os métodos quantitativos e qualitativos de modo articulados, dando relevância às variáveis contextuais que eram desprezadas anteriormente pelas abordagens de ênfase comportamentalista e quantitativista. Passou-se a explicitar a dimensão política da avaliação, empregando-a de forma articulada com os aspectos de cunho essencialmente técnicos.

Portanto, cabe pontuar-se que, nesse campo de estudo,

a questão metodológica para a produção do conhecimento e, especificamente, para avaliação de políticas e programas sociais, coloca, inicialmente, questões conceituais relevantes. Trata-se da concepção de metodologia, não entendida como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto; da compreensão de método como todo raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou para analisá-los. A partir dessa referência, é que são considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais, bem como os métodos e técnicas usuais (SILVA e SILVA, 2001, p. 64).

Com este entendimento estou afirmando nessa análise, aqui desenvolvida, apesar de levar em conta os aspectos de conotação mais técnica que foram desenhados e previstos pelos formuladores e até em certa medida implementados pelos diferentes sujeitos, tais aspectos, ao serem analisados, foram vistos numa perspectiva que os coloca como resultantes de determinações políticas mais amplas. Estas foram forjadas no embate dos diferentes sujeitos na busca de afirmação dos seus interesses ou pelo próprio ambiente político institucional onde as ações eram efetivadas.

Entendo, portanto, que nenhuma análise ou avaliação é destituída de valoração, não comportando, assim, a idéia de neutralidade do sujeito que a pratica. Nesse sentido, considere

que não adotaria um modelo único como referência padrão para analisar o processo de implementação do PLANFOR, o qual envolveu uma gama variada tanto de sujeitos quanto de realidades, haja vista que o seu processo de operacionalização se deu pela via descentralizada para os diversos estados da federação, possibilitando, então, expressar as características particulares presentes nestes diversos contextos sociais e requisitou ainda a mobilização de uma ampla rede de executores. Na minha concepção, foi justamente a estratégia de implementação adotada que criou as condições particulares para expressar os diversos resultados obtidos ao final pela Política.

Considerando, portanto, a complexidade apresentada por esta Política, particularmente o seu processo de implementação ancorado na estratégia de descentralização e em parcerias implicando o engajamento de muitos sujeitos sociais, é que entendi a necessidade de definir um percurso metodológico que me permitisse captar as particularidades e especificidades desta implementação.

Concordo também com Barreira quando ela diz que

A avaliação de programas sociais guarda complexidades e especificidades próprias. As políticas e programas sociais desde sua decisão, implementação e execução, estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes; sejam eles gestores, executores, e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processos e resultados [...] Assim a avaliação de políticas e programas sociais envolve não apenas processo de medição ou mensuração, mas um processo amplo de julgamento de mérito, valor e validade.

É nessa condição que novos paradigmas vão ser buscados para dar fundamentação a concepções avaliativas de cunho qualitativo, antepondo-se a avaliação quantitativa...[Assim] introduz-se na pesquisa avaliativa de programas sociais a visão da dinâmica social da análise de processo, da preocupação com o contexto onde a ação se desenvolve, e as apreensões da população beneficiária passam a ser consideradas durante o processo avaliativo (BARREIRA, 2000, p. 40-41).

Esta diversidade metodológica denota a influência e contribuição das diferentes áreas de conhecimento que têm feito interface com o campo de análise das políticas públicas. Assim, *“encontram-se estudos que utilizam como referencial o instrumental clássico da pesquisa social,*

*da administração, da sociologia das organizações, da ciência política e da economia”*  
(ALMEIDA, 2003, p.85).

Regonini (1989) também reconhece a influência das várias Ciências nos estudos de Políticas Públicas, para ela, no entanto, o que demarca os limites entre essas disciplinas é a vinculação com uma perspectiva de caráter mais indutiva ou dedutiva.

Nesse sentido, Regonini (1989) diz que

[...] mesmo que seja fácil demonstrar que em cada projeto de pesquisa concreto confluem objetivos e métodos diversos, é da combinação das duas linhas, no entanto, que emergem quatro pólos que de qualquer forma nos permitem colocar as várias contribuições na área dos estudos de política seja em relação às finalidades (predominantemente prescritivas ou explicativas), seja em relação à metodologia adotada (predominantemente indutiva ou predominantemente dedutiva) fornecendo-nos as coordenadas para traçar uma espécie de mapa para uma primeira orientação neste complexo setor e para um primeiro delineamento das relações de limite com as disciplinas contíguas (REGONINI, 1989, p. 494).

Além destas colocações, cabe dizer, ainda, que nos países latino-americanos este campo de estudos é relativamente recente haja vista que o seu desenvolvimento, enquanto tal, remonta aos anos 60 do século passado particularmente nos Estados Unidos no contexto dos programas de combate à pobreza ali desenvolvidos, embora, desde os anos 50, já se tenha conhecimento de ações nesta área. E tais estudos, segundo Silva (2001, p. 44), “tinham como preocupação central à construção de modelos que permitissem a dimensionar o grau de sucesso/fracasso das instituições estatais na área social”.

Do mesmo modo, Figueiredo; Figueiredo (1986, p. 01) também dizem que,

O desenvolvimento recente da sub-área de avaliação de políticas sofre deste mesmo viés comportamental e neutralista: estuda-se a eficácia das políticas descartando a avaliação política dos princípios que as fundamentam e, em decorrência, o próprio conteúdo substantivo das mesmas.

Considerando, portanto, as particularidades e especificidades do estudo avaliativo de Políticas Públicas, de modo geral, considerarei importante discutir acerca da avaliação do processo de implementação haja vista que este é o foco desta investigação.

A literatura que trata de avaliação aponta que ainda é difícil fazer-se uma delimitação do que seja de fato definido como o processo de implementação. Isto porque se já é consenso que avaliação de impacto refere-se aos efeitos da política ou programa sobre o público alvo, já não se pode dizer o mesmo em relação à avaliação processual ou do processo de implementação. Para uns, ela pode representar suporte ao monitoramento dos processos responsáveis pela produção do efeito esperado, como pode expressar, também, o próprio modo como às decisões e atividades foram tomadas e organizadas. Esta *“é a fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas, de modo que dificuldades conceituais e empíricas impedem uma definição e distinção da implementação da própria política”* (SILVA, 2001, p.39).

Tais dificuldades decorrem do próprio entendimento assumido pelos primeiros estudos desenvolvidos nesta área que estavam ancorados nos referenciais teóricos da Administração e da Economia e se propunham a fazer análise de Políticas Públicas, baseados nas abordagens analíticas do gerenciamento público.

Esses estudos, no geral, encerravam duas perspectivas, uma que privilegiava as formas de funcionamento do Estado, e aí a formulação das Políticas Públicas vendo essencialmente o processo de tomada de decisão. E tinham o objetivo de verificar a forma de intermediação dos interesses pelo Estado, ou seja: que ou quais interesses eram contemplados com as ações governamentais ou ainda quais grupos tinham suas demandas incorporadas e como se efetivava esse relacionamento do Estado com a sociedade. A outra perspectiva, que esses estudos assumiam, ressaltava a importância de avaliar os resultados das ações desenvolvidas pelas políticas, isto é, priorizavam a verificação do cumprimento e alcance de metas e objetivos.

Almeida (2003, p. 91-92) aponta que, nesses estudos, a política (policy) era entendida como tendo dois momentos: a decisão e o resultado. E o processo de implementação da política era visto e analisado como uma tarefa de cunho mais administrativo e gerencial, responsável, portanto, pela execução das decisões tomadas. Para ela, foi nesse campo de estudos que a

administração obteve avanços na compreensão das políticas e, sobretudo, do processo de implementação, passando a vê-lo como local de conflito e de negociação, no qual os mediadores desempenhariam um papel fundamental.

Assim, a autora acima citada mostra que os estudos sobre as organizações complexas evoluíram, tendo sido efetuados vários estudos empíricos sobre a temática, e desenvolvidos também alguns modelos teóricos de análise. Esses modelos foram denominados de burocrático, de recursos humanos, político e simbólico. Todos esses modelos analíticos privilegiam o funcionamento das organizações, e consideram que o processo de implementação de políticas públicas deve ser conduzido com vistas à obtenção de melhores resultados, isto é, máximo de benefícios com os menores custos.

Nas Políticas Públicas esses modelos conceituais são aplicados com o nome de análise política racional (*rational policy analysis*) ou *policy analysis*, excetua-se apenas o modelo simbólico, pois este não vê o ambiente organizacional como sendo portador de uma racionalidade única e sim como um campo de incertezas, controvérsias, ambigüidades.

Ham; Hill (1993) também apontam três modelos de análise de políticas públicas que denominam de modelo racional, modelo do processo organizacional e modelo de políticas burocráticas. De acordo com eles, o primeiro seria aquele onde o agente envolvido deve fazer escolhas, entre alternativas, metas e objetivos da ação, de forma que obtenha melhores resultados com menores conseqüências. Já no segundo modelo, a ação é vista como resultado do comportamento organizacional, estabelecido a partir das rotinas e procedimentos operacionais enquanto o terceiro modelo entende que as ações resultam de acordos entre grupos e indivíduos, no sistema político.

Embora os autores que tratam do assunto compreendam a Política Pública como um processo formado por momentos interdependentes, para efeito de realizar a avaliação de uma determinada política, colocam a possibilidade de separar esses momentos, ou seja: apontam que o

processo de avaliação pode focar apenas a construção da agenda ou o momento da formulação e da implementação da política. Destarte, a construção da agenda é o momento onde uma questão se coloca como problema para um conjunto de sujeitos os quais passam a vocalizá-la e a buscar formas ou alternativas para colocá-la na pauta de discussão das diferentes instâncias decisórias para assim, transformá-la num objeto de decisão política.

Este momento, segundo Kingdon (1984), é pouco explorado pelos estudiosos a ponto de não existir ainda entendimentos gerais sobre as forças que movem o processo de formação das políticas públicas numa determinada direção e não em outra.

Reconhecendo as dificuldades existentes no sentido de distinguir o processo de implementação e a própria política, Pressman; Wildavsky (1984) (que foram os primeiros a estudar a implementação de um programa nos Estados Unidos) demarcaram como o início do processo de implementação o momento em que a política é transformada em programa, ou seja, quando, por intermédio de uma ação governamental, são criadas as condições prévias à implementação.

A partir dos estudos desenvolvidos por eles, cresceram as pesquisas avaliativas acerca desse momento da política. Tais estudos têm demonstrado que a avaliação focada na implementação contribui para aclarar o entendimento do que é esta fase da política assim como a sua variação no tempo. Além disso, essas avaliações têm feito avançar a compreensão sobre os nexos estabelecidos entre o desempenho da implementação, o planejamento ou o desenho da política.

Passou-se a compreender a importância de avaliar não apenas o momento de definição e planejamento de uma política, mas também as condições nas quais essa política é implementada. Superando a visão que associava implementação como um mero cumprimento do que era estabelecido no planejamento, o que pressupunha que a decisão tomada seria rigidamente cumprida pelos executores, visão essa que Pressman e Wildavsky (1984) procuraram desfazer à

medida que demonstraram que o processo de implementação de uma política envolve muitos percalços e armadilhas, daí a necessidade de um permanente e constante acompanhamento.

Sendo assim, a implementação pode ser entendida como todo o processo da política desde o estabelecimento desta, até os seus resultados ou impactos incluindo aí até a constituição da agenda, a definição do campo de interesses, a identificação de alternativas e a formulação da política, quando as várias propostas se transformam em política propriamente dita, isto é, quando são fixadas as metas, estabelecidos os objetivos, definidos os recursos e a estratégia de implementação.

De acordo com Silva e Melo (2000), a implementação passa a ser encarada como um jogo [...], como um processo autônomo, espaço onde também são tomadas decisões importantes deixando de ser somente instrumento de operacionalização de ações já definidas. A partir dessa perspectiva, busca-se superar também a visão de avaliação enquanto mecanismo de correção de rota e procura-se adotar a noção de avaliação como *policy learning*, isto é, a implementação enquanto um momento capaz de gerar um aprendizado, tanto para os técnicos envolvidos, quanto para os formuladores de novas políticas ou ainda para a população alvo das ações.

Como já foi demonstrado no corpo deste texto, a área de estudos sobre avaliação de Políticas Públicas, no sentido mais genérico, ainda enfrenta impasses face ao amplo campo teórico-conceitual e metodológico em que se situa. Desse modo, o que dizer das avaliações voltadas para a implementação? Conforme também já considerado, as dificuldades se colocam desde a definição do que sejam de fato ações de implementação.

Nesse sentido, enfatizo que existe uma vasta literatura que tem como foco de suas análises estudos de implementação de políticas e que tal literatura está organizada em torno de modelos analíticos que conforme já dito também no âmbito desse trabalho, expressam “*as diferentes questões colocadas pelos autores acerca da política pública e as respostas esperadas*” (ALMEIDA, 2003, p.91). Demonstra-se, também, como já foi apontado, que os estudos

desenvolvidos nesta área de conhecimento se defrontam tanto com uma diversidade interdisciplinar quanto com um vasto leque de opções metodológicas. Ademais, abstraindo-se a polêmica<sup>12</sup> existente em torno da definição dos termos análise e avaliação de Políticas Públicas, estou assumindo que neste trabalho está sendo adotado o primeiro termo, entendendo-o como um campo de estudos que tem como objeto empírico uma determinada Política Pública.

Autores como Perez, 1998; Pressman; Wildavsky, 1973; Ham; Hill, 1993, dentre outros, apontam que os estudos focados na implementação de Políticas Públicas podem ser agrupados em três momentos. Situam-se no primeiro momento basicamente os estudos de caso desenvolvidos entre os anos de 1970 a 1975, os quais objetivavam identificar os problemas surgidos na implementação das políticas.

O segundo momento refere-se aos estudos efetuados de 1975 a 1980. Tinham como foco de interesse a busca de explicação dos êxitos ou fracassos alcançados na implementação das políticas. Estes estudos serviram de base para a formulação de modelos analíticos os quais propunham algumas variáveis e indicadores que ao serem empregados possibilitaram desvelar o sucesso ou insucesso de algumas políticas.

O terceiro e último momento desses estudos ocorreu nos anos de 1980 a 1985. Tais estudos desenvolveram-se através da utilização de modelos de análise com base em estudos empíricos. De acordo com Almeida (2003, p. 94), “*a partir dos quais se realiza uma crítica dos próprios modelos, bem como a defesa da utilização combinada dos mesmos*”. Nesse sentido, Almeida (2003), aponta Sabatier (1986) como sendo um dos autores representativos desse tipo de abordagem metodológica.

Tendo presente o exposto acima faço a opção metodológica de utilizar nesta pesquisa avaliativa o modelo *Botton-Up* (Baixo Para Cima).

---

<sup>12</sup> Ressalto que não desconheço a importância desse debate, apenas considere que ele não se faria necessário aqui no escopo deste trabalho.

A perspectiva de Baixo para Cima ou *Botton-Up* focaliza sua atenção nos sujeitos envolvidos sejam eles públicos ou privados desde que estejam vinculados à prestação de serviços oferecidos pelo programa ou política que está sendo avaliada, é um modelo que prevê o envolvimento de uma multiplicidade de sujeitos. Esse enfoque pressupõe que o programa seja compatibilizado com os anseios, desejos e vontades dos diferentes sujeitos, assim como aos seus padrões comportamentais, deve levar em conta também o processo de descentralização da política.

O modelo *Botton Up* busca fazer à análise das redes de decisões que são estabelecidas no nível concreto da implementação no momento mesmo de embate dos sujeitos. Nesse processo, deve-se evitar atribuir um papel determinante às estruturas pré-existentes, isto é, deve-se evitar estabelecer relações de causa/efeito e de hierarquização entre as organizações.

Nesse enfoque está colocado o pressuposto de que o processo de elaboração de política se faz num ambiente imperfeito e incerto, sendo assim, destacada a impossibilidade de um controle perfeito sobre as ações desenvolvidas. É o reconhecimento da impossibilidade de existência de um ambiente perfeito e das dificuldades de obter e produzir informações corretas que possam vir a favorecer o perfeito exercício de controle das ações implementadas, que faz com que esta perspectiva admita que o momento da implementação recria a política na medida em que surgem eventos inesperados que são corrigidos ou redirecionados.

Nesse sentido, no enfoque *Botton Up*, a implementação é vista como um momento de continuação do processo de formulação da política. Haveria, portanto, um *continuum* política/ação através do estabelecimento de mecanismos interativos de negociação entre os que buscam colocar a política em prática – os implementadores das ações - e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. De acordo com esse enfoque certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas

durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão.

A abordagem destaca que há um pressuposto de que seria ineficaz (ou prematuro e, por isto, perigoso) tentar resolver conflitos aí, uma vez que são as decisões do dia-a-dia da implementação as que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos poderosos. Além disso, decisões cruciais só podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos “implementadores”.

Nessa perspectiva, os “implementadores” são os mais preparados para tomar as decisões que ficaram pendentes ou que “deveria” ter sido resolvida quando da formulação.

Cumprir enfatizar-se que nesta avaliação a abordagem *Botton-Up* é utilizada como referência para a análise da estrutura da gestão da Política, particularmente a estratégia de descentralização, haja vista que esse processo implica em identificar os vários sujeitos sociais envolvidos nos diferentes níveis dessa estrutura, seus objetivos e suas estratégias de ação, ou seja “o foco, no caso, é a dinâmica de funcionamento do programa” (ALMEIDA, 2003, p.99).

A perspectiva de “baixo para cima”, ou *Botton-Up*, é apropriada quando a implementação da Política envolve um grande número de sujeitos ou quando se está interessado em captar a dinâmica de diferentes situações locais. Sabatier (1986) lembra, porém, que a análise de Política Pública não deve privilegiar apenas o processo de implementação isolando-a do restante da política. Nesse sentido é que propõe que os estudos nessa área incorporem aspectos relacionados ao estudo das organizações, ao papel da discricionariedade e dos *street level bureaucrats*, etc, com vistas a subsidiar a análise tanto da implementação, quanto do processo de elaboração de políticas.

Em síntese: cabe dizer que a perspectiva analítica de Sabatier (1986) se encontra no campo dos enfoques cognitivos os quais privilegiam o papel das idéias e do aprendizado na explicação das Políticas Públicas.

Quanto à análise das condições institucionais disponibilizadas para implementar a Política utilizei o referencial do Institucionalismo histórico, burocrático e simbólico. Este referencial foi útil para analisar tanto as características das instituições: rotinas, cultura institucional e as tendências a resistências, quanto os grupos envolvidos: os valores, formas de relacionamento e de construção de coalizões de apoio, além do papel desempenhado pela burocracia no processo das políticas.

Foi esta, portanto, a perspectiva teórico-metodológica adotada face ao objetivo perseguido aqui neste trabalho. Ancorada nos fundamentos teóricos e metodológicos desse modelo desenvolvi a análise do processo de implementação do PLANFOR.



## **2 AS CONFIGURAÇÕES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO NOVO MARCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

### **2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS ANOS 1990: novas determinações e novas demandas**

Tendo em vista alcançar os propósitos definidos para a elaboração da tese, busquei primeiramente remontar o desenho do PLANFOR, que é a política objeto da investigação. Para tanto, porém, senti a necessidade de proceder a uma breve contextualização do marco histórico onde o PLANFOR se efetivou visando, com isto, inseri-lo no âmbito das mudanças e reformas mais amplas que foram realizadas no país a partir dos anos 90 do século passado.

Nesse sentido, entendo que esta Política foi desenhada com um duplo propósito: um visava dar respostas a segmentos da sociedade brasileira que reivindicavam mudanças no campo da política de Educação e particularmente da Educação profissional; e outro; que tinha por objetivo o de elevar o patamar competitivo do país aumentando as possibilidades de qualificação de sua força-de-trabalho com vistas a uma maior capacidade de implementação e desenvolvimento do novo paradigma produtivo e tecnológico em operação.

Considerarei, na análise, que tanto esse novo paradigma produtivo e tecnológico quanto as mudanças de conotação mais política condicionaram importantes alterações no campo do trabalho nas sociedades capitalistas. E que tais alterações têm-se expressado ora nas formas de organização dos trabalhadores (gestão e alocação da força de trabalho, no conteúdo do trabalho e, nas competências demandadas) ora nas formas de efetivação das Políticas Públicas.

Do ponto de vista estritamente econômico, pode-se dizer que essas mudanças tornaram-se um imperativo para as empresas, pois, em face da saturação dos mercados de consumo de massa e às mudanças no perfil da demanda, restou-lhes buscar adaptações no sentido

de se tornarem capazes de produzir com vistas a atender a uma demanda que requisita produtos diferenciados e com mais qualidade. Tudo isto determinou modificações no processo produtivo, fazendo com que este se tornasse mais flexível. Pois,

Essa mudança seria inviável de ser promovida com os mesmos tipos de equipamentos até então utilizados, que foram projetados para a produção em larga escala de um modelo específico de produto. Portanto, estreitamente vinculado a esse processo, o desenvolvimento de tecnologias flexíveis, apoiadas largamente na incorporação da microeletrônica, constituiu a base tecnológica necessária para esse novo modo de produzir (ALMEIDA, 2003, p.22).

Embora essas mudanças tenham-se efetivado primeiramente nos países ditos centrais, em decorrência do elevado grau de integração das atividades econômicas e financeiras, logo tenderam a se expandir para os demais países.

No Brasil, esse processo de modernização ou reestruturação produtiva, se inicia de modo ainda insipiente nos meados dos anos 80 do século passado. No entanto, vai ser a partir do início dos anos 90 que ele se evidencia mais claramente, pois, *“com o aprofundamento da recessão e com a política de abertura comercial implantada pelo governo Collor, as empresas começaram a se preocupar em tornarem-se mais competitivas e em melhorar a qualidade dos seus produtos”* (ALVES et. al. 1997, p. 9).

Almeida (2003, p.22-23) mostra que, inicialmente, esse processo acontece através da adoção de estratégias de reorganização do trabalho e não pela via da incorporação das tecnologias flexíveis. Nesse sentido, continua a autora, são adotados, sobretudo no setor de autopeças, novos arranjos produtivos de moldes japoneses expressos através da redução de estoques de matérias primas e de produtos em processo, implantação de células de produção, difusão do trabalho em equipe, reorganização do layout, etc.

Ainda, segundo Almeida, 2003, p. 23,

As novas formas de produzir voltam-se para a melhoria do fluxo de produtos e materiais através da fábrica, para a promoção da qualidade na fonte e resolução sistemática de problemas de qualidade e para a busca de melhorias contínuas dos sistemas de produção. Embora tais princípios de produção tenham-se disseminado no país, não ocorreu uma aplicação sistemática dos mesmos nas empresas. A situação mais freqüentemente encontrada e relatada nos estudos empíricos realizados nas empresas tem sido a adoção

isolada de algumas dessas técnicas e, muitas vezes, em apenas partes da fábrica – sem tentativa de aplicar os princípios em todo o processo de produção (HUMPHREY, 1994, apud ALMEIDA, 2003, p. 23).

Para Carleial (1999), a face da Globalização se faz presente no país sob o signo da abertura comercial incentivada pela necessidade de melhorar o patamar tecnológico da indústria nacional, particularmente a automobilística, com vistas a uma inserção mais competitiva no mercado internacional.

No que diz respeito ao objeto específico desta tese, pode-se dizer que um marco de referência importante para compreensão das reformas efetivadas na América Latina, no campo específico da Educação, a partir dos anos 1990, é a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que foi realizada em Jomtien na Tailândia no mesmo ano de 1990, pois foi no âmbito dessa Conferência que os governos da região e os organismos internacionais assumiram protocolos de compromissos que propunham mudanças nesta área.

De acordo com Krawczyk e Vieira (2003, p. 114 – 115),

A divulgação desse encontro e de suas recomendações acabou por legitimar entre os educadores e gestores da política educacional a idéia de que a educação voltara a fazer parte das agendas nacionais e internacionais, como tema central das reformas políticas e econômicas em virtude da compreensão de que uma educação de qualidade daria aos diferentes países condições para enfrentar com equidade os desafios de uma nova ordem econômica mundial.

Essa Conferência foi um marco importante, porque levantou a discussão sobre a necessidade de os diferentes governos reverem a sua concepção de educação básica, ampliando-a para uma *“perspectiva política, social e econômica”*. Para as autoras acima referenciadas, a ampliação dessa concepção, influenciou não só as discussões, mas também a própria disputa travada em torno dos *“vários projetos sobre as responsabilidades e atribuições relativas ao direito universal de educação, no âmbito da definição das leis nacionais”* (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p.115).

As recomendações e compromissos firmados nesta Conferência, portanto, ganham relevância e passam a justificar a necessidade de reformas educacionais nos vários países, dentre eles, o Brasil.

Contudo, ainda que se reconheçam os limites e fragilidades das políticas educacionais até então implementadas, (que no caso brasileiro, pouco contribuíram enquanto mecanismo de incorporação e homogeneização social) não se pode perder de vista que essa Conferência e o consenso social dela derivado ocorreram num contexto marcado pela crescente financeirização e internacionalização do capital, pela intensificação da concorrência nos âmbitos nacional e mundial e pelo surgimento de novos padrões competitivos, onde a informação e o conhecimento ganham relevo porque passam a ser entendidos como condição para uma inserção mais competitiva dessas economias latino-americanas no mercado mundial.

Krawczyk; Vieira (2003) dizem que a necessidade de efetuar reformas nos sistemas educacionais dos países latino-americanos foi respaldada em estudos e pesquisas<sup>13</sup> que apontavam os percalços e deficiências de tais sistemas balizados, porém, pelos condicionantes impostos tanto pela reestruturação do setor produtivo quanto pelas necessidades de mudanças institucionais que alteram o arcabouço do Estado<sup>14</sup> e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial.

---

<sup>13</sup> Cabe lembrar também a influência (para não dizer a recomendação) dos organismos multilaterais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento etc, no que diz respeito a essas reformas. E, no geral, as suas proposições são coincidentes, ou seja: todos justificam a necessidade de os países efetuarem reformas educacionais com vistas a criar um quadro de trabalhadores mais qualificados e assim tornarem-se capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a Educação é vista como condição para o alcance da competitividade e a elevação dos níveis de desenvolvimento econômico. Cabe dizer que estudiosos da questão apontam que esta concepção de educação se ancora na Teoria do Capital Humano.

<sup>14</sup> De acordo com Celina Souza e Inaiá Carvalho (1999) esta revisão do papel do Estado sofreu intensificação nos anos 1990. Tal revisão envolveu diversos estágios, constituindo-se, portanto, em processo de longo prazo. Para elas num primeiro momento esse processo se efetivou através de medidas de âmbito federal tais como abertura dos mercados; desregulamentação e privatização. Já no segundo momento, os Estados Nacionais trataram de efetuar reformas no sentido de “construir ou reconstruir suas capacidades administrativas e institucionais”, visando com isso aumentar o desempenho dos órgãos públicos de modo a potencializar os resultados alcançados e ao mesmo tempo aumentar o grau de satisfação dos usuários dos serviços prestados. Além disso, as medidas visavam também “a busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões

(...) Desse modo, a reforma do Estado – vetor das reformas educativas – é apresentada a sociedade como necessária.

A reforma do Estado, portanto, é entendida como parte dos mecanismos de reestruturação capitalista, e se faz necessária para viabilizar alterações nos instrumentos de regulação pública até então existentes (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p.115).

Em face dessas reformas, altera-se o próprio sentido da atuação estatal, abandona-se uma perspectiva que previa como resultado a incorporação no processo de desenvolvimento de um número maior de segmentos sociais e encaminha-se para uma visão que busca agora apenas garantir uma inserção mais competitiva das economias nacionais no mercado mundial.

Entende-se, portanto, que esta vai ser a referência que passa desde então a orientar o processo de definição e implementação das Políticas Públicas em geral, e da Política de Educação em particular, mas, sobretudo, da ação estatal.

Segundo Simionatto; Nogueira (2001, p. 150),

A efetiva redução do papel do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública se traduz pela trilogia: descentralização<sup>15</sup>, focalização e privatização. Descentralizam-se as ações estatais como argumento para buscar a eficiência e a eficácia do gasto, muito mais afeitas ao aspecto quantitativo do que qualitativo. A descentralização, compreendida como possibilidade de socialização do poder e da participação “de baixo para cima” é despolitizada e esvaziada de sentido na medida em que o domínio do mercado sobre o Estado é o fundamento das novas relações sociais.

É, portanto, no âmbito de um conjunto mais amplo de reformas que inclui a do Estado, que o Governo brasileiro vai buscar reconfigurar a Política de Educação vigente no país. Esta redefinição vai-se efetivar através da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de nº. 9.394 de 1996 e do Decreto-Lei 2.208 de 1997.

---

governamentais”. As medidas adotadas nesse segundo momento são de longo prazo e envolvem questões estruturais e afetam mais particularmente as esferas locais e as políticas sociais.

Assim, as referidas autoras dizem que, do ponto de vista dos objetivos pretendidos pela reforma, esses dois momentos também se diferenciam, pois, se no primeiro o alvo principal é a racionalização dos recursos fiscais, no segundo são acrescentados outros, tais como eficiência dos serviços; efetividade; democratização; descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais (SOUZA; CARVALHO, 1999, p.188).

<sup>15</sup> De acordo com Oliveira, duas questões são prioritárias para o Banco Mundial nas reformas educacionais [...]. A primeira diz respeito à necessária descentralização das políticas educacionais; a segunda, em articulação com esta, refere-se à necessária incorporação, pelo poder público, da forma de gestão utilizada pela iniciativa privada (2003, p. 50-51)

Antes disso, tanto a Educação geral, quanto o Ensino profissionalizante eram regidos pela Lei 5.692 de 1971 e pela Lei 7.044 de 1982, que extinguiu o ensino profissionalizante compulsório do nível de ensino de segundo grau.

De acordo com Almeida (2003, p. 116),

Até 1996 permaneceram duas grandes vertentes de ensino médio, ofertadas inclusive nas mesmas escolas: o ensino acadêmico ou propedêutico à universidade, com duração de três anos, e o técnico ou profissionalizante, que se estendia por um ano a mais, incluindo período de estágio prático em empresas, que igualmente permitia o acesso aos estudos em nível de terceiro grau.

A partir de 1996, com a nova LDB, têm-se a adoção não só de novas bases teóricas, mas também de toda a lógica organizacional de implementação dessa nova Política. Com esta LDB o país passa a contar com regulamentações específicas (apenas quatro artigos da lei) sobre a formação profissional. Nesse processo, o campo da Educação profissional adquire um novo formato de operacionalização a partir da ampliação do leque de sujeitos envolvidos e uma gama razoável de recursos, agora inclusive definidos a partir de um fundo de financiamento específico, o FAT<sup>16</sup> (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Cabe enfatizar, porém, que essa reconfiguração se faz a partir do embate de diferentes projetos que vinham sendo encaminhados pela sociedade. O resultado dessa disputa se expressou numa reforma do campo educacional que repôs a histórica dualidade presente no país, ou seja, vai ser estruturada uma política de educação para o país com duas áreas e dimensões bem específicas.

A esse respeito Oliveira diz que

O MEC, ao reformular o ensino médio e desarticulá-lo do profissionalizante, estabeleceu duas redes de ensino que são endereçadas a setores sociais distintos. [...] embora o MEC tenha atribuído a esta desarticulação a possibilidade de uma profissionalização mais rápida e mais flexível para os setores das camadas populares, não garantiu à educação profissionalizante a equivalência com o ensino médio.

---

<sup>16</sup> O FAT foi criado em 1988 pela nova Constituição Brasileira e regulamentado em 1990 pela Lei nº. 7998. As fontes de recursos do FAT são provenientes das contribuições sociais do setor público e privado incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS: Programa de Integração Social, PASEP: Programa de Assistência ao Servidor Público), além de multas sobre encargos devidos, juros e correção monetária de empréstimos (LEITE, 2002, p.175).

Conseqüentemente fica reservado aos estudantes portadores do certificado de nível médio o acesso ao ensino superior (OLIVEIRA, 2003, p.31-26).

Desse modo, é instituída uma política que vai ficar encarregada de oferecer o ensino médio e profissional de cunho tradicional a qual permanece regida por regulamentações e normas do Ministério da Educação (MEC), sobretudo; os currículos e a sua operacionalização continuarão sendo de responsabilidade da rede de escolas vinculadas às Secretarias Estaduais de Educação (ALMEIDA, 2003).

Chama a atenção o fato de que, além da reforma dualizar a lógica do ensino em médio e profissionalizante ainda vai dividir este último em técnico e tecnológico. O ensino de nível tecnológico ficou sob a responsabilidade do MEC, mais precisamente da SEMTEC (Secretaria de Educação Média e Tecnológica). E, para operacionalizar a reforma no campo da formação profissional no sistema formal, foi criado o PROEP (Programa de Extensão da Educação Profissional).

Para Oliveira (2003), quando o MEC, no encaminhamento dessa reforma, toma para si a responsabilidade pelo ensino de nível tecnológico de terceiro grau e a formação técnica pós-secundária nos Cefet's (Centros Federais de Educação Tecnológica), relegou ao descaso a formação de nível médio profissionalizante. E quando promoveu a segmentação do ensino médio tecnológico, retirando dos currículos desses cursos as disciplinas que ministravam os conteúdos das Ciências Humanas, assumiu uma visão de trabalhador ainda presa ao modelo de produção taylorista.

A outra política também resultante da reforma (e que também vai estar voltada para o campo específico da Educação profissional) foi denominada Política Nacional de Educação Profissional (PNEP). Essa política se concretizou através do Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR). O gerenciamento e a operacionalização desta política em nível federal

estavam a cargo do Ministério do Trabalho (MTb) mais precisamente da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR).

Como pode ser observado, a política de Educação profissional continuou deslocada do âmbito do Ministério da Educação, ficando a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego. Esta divisão da política e das competências em torno dela, parece apontar para uma proposital divisão de tarefas estabelecidas a partir de uma perspectiva tanto de segmentação social, quanto de fragmentação da Educação profissional.

(...) Ao estabelecer a educação profissional como tendo um caráter de complementariedade à educação básica, o MEC desarticulou o ensino acadêmico do profissional. Desdobra-se daí que a oportunidade mais rápida de profissionalização é destituída dos conteúdos considerados, pelo próprio MEC, como necessários à aquisição das competências requeridas para a formação de um cidadão. Além disso, a certificação da qualificação profissional não permite aos seus portadores ingressarem no ensino superior, pois este acesso é reservado exclusivamente àqueles que concluíram o ensino médio (OLIVEIRA, 2003, p.31).

E, no entanto, a perspectiva subjacente nas propostas de reforma do campo da Educação profissional apontava para a idéia de que estas políticas deveriam se colocar como um contraponto:

aos três principais traços definidores da cultura brasileira na área da educação profissional: desarticulação entre as ações educativas e a realidade do mercado de trabalho; correlação intrínseca entre pobreza, fracasso escolar e qualificação profissional prematura; aceitação tácita de que aos mais pobres estão destinadas as profissões consideradas menos nobres (PEREIRA; SOUSA, 2005, p.12).

A partir, portanto, da efetivação dessa reforma, que impôs nova conotação ao campo da política pública de Educação Profissional, assume-se também a perspectiva de não mais treinar para uma ocupação ou posto de trabalho e, sim, para atender à multifuncionalidade e à polivalência, requisito demandado pelo novo momento produtivo que nas economias mais avançadas desde meados da década dos anos 70 do século passado tem introduzido mudanças tanto nas formas de produzir e, conseqüentemente, no perfil das qualificações demandadas, quanto nas formas de relacionamento do trabalhador com o mercado de trabalho.

Outro fato também assumido por essas políticas diz respeito às necessidades decorrentes dos processos de inovações tecnológicas e informacionais. A difusão dessas inovações passou a colocar também demandas de revisão nos requerimentos de qualificações além de um reordenamento no fluxo das competências requeridas pelo processo produtivo.

Estas tendências são totalmente incorporadas pela reforma, de tal modo que nas duas políticas formuladas para a área profissional, a noção de Educação se expressa como a necessidade de constante atualização e incorpora conteúdos voltados tanto para as necessidades laborais, quanto para o exercício da cidadania. Nesse sentido, o processo educativo passa a oferecer conteúdos de conhecimentos gerais agregando também componentes da informática entendidos como básicos visando fornecer ao aluno-trabalhador “competência profissional” entendida como disposição para aprender e capacidade de empreender para que assim possa vir a ser capaz de disputar no mercado os postos de trabalho que estiverem disponíveis.

Estudiosos desta questão, como Salm (1998), Leite (1996), Dedecca (1998), Fogaça (1992), apontam que desde então passa a haver uma acentuada redução da importância atribuída às habilidades específicas e uma elevação das exigências de predicados relacionados com a capacidade de resolver problemas: aptidão para formar conexões, criar e desenvolver conceitos, ser arrojado e operar em grupo. A formação desse tipo de trabalhador, por sua vez, passou a exigir da escola a formatação de conteúdos curriculares que afetam inclusive as fronteiras entre os três níveis de ensino (básico, médio e superior) (PEREIRA; SOUSA, 2005, p. 13)

Cabe enfatizar, porém, que essas novas competências que passam a ser requeridas são desenvolvidas, agora, em um ambiente econômico de aumento da incerteza quanto à possibilidade de inserção no mercado de trabalho, pois, conforme já apontado anteriormente, no bojo destas mudanças efetuadas na produção, colocaram-se também mutações nas formas de operacionalização do Estado e das Políticas Públicas por ele implementadas. Nesse processo, embora continue havendo certo nível de investimento público em recursos humanos, e em Políticas Sociais de Educação, Saúde e Infra-estrutura social, tem havido também a difusão e adoção no mundo capitalista, com suas devidas variações, da idéia de igualdade de oportunidade e não de resultados.

Nesse contexto, as Políticas Públicas são modificadas tanto em sua orientação, quanto na sua funcionalidade incorporando uma lógica que não comporta mecanismos de inclusão de todos nos bens sociais públicos. Estes, na verdade, tornam-se mecanismos de minimização das distorções do modelo de desenvolvimento econômico. A orientação dessas Políticas é modificada na medida em que são retiradas do âmbito do Estado e repassadas para a sociedade civil.

Observa-se que essa orientação muda também quando tais Políticas deixam de adotar a perspectiva de universalização, isto é, quando passam a atuar de forma focalizada sobre segmentos específicos, particularmente sobre aqueles mais carentes. Outra evidência dessa mudança diz respeito ao caráter descentralizado das ações.

Quanto às alterações na funcionalidade das Políticas Públicas, sobretudo as Políticas Sociais, observa-se,

Em primeiro lugar, que sua função social ou assistencial se modifica, isto é, não objetiva suprir parte da reprodução da força-de-trabalho, através de bens e serviços sociais. Isso na medida mesmo em que muda sua orientação, mudança que resulta em baixa qualidade e menor quantidade e variedade desses bens e serviços públicos num contexto de focalização, ou seja: de diminuição da amplitude e abrangência da ação estatal. [...] Passa-se à defesa de um Estado Mínimo, com atuação em áreas consideradas básicas as quais, a rigor, de acordo com seus defensores, fornecem uma base de igualdade para o indivíduo disputar as oportunidades que vão estar postas no mercado. Perdem sentido, portanto, as grandes instituições estatais operadoras de Políticas Públicas e apregoa-se a necessidade de pequenas agências fiscalizadoras das ações desenvolvidas no âmbito dos espaços privados (GUILHON; PEREIRA, 2002, p. 118-119).

Sendo assim, de acordo com Pereira; Sousa (2005), nesse novo contexto, é esperado que o sistema educativo passe a ser flexível, não só para responder à necessidade de polivalência, mas também para atender àqueles para os quais o trabalho deixou de ser uma opção palpável e passou a se constituir em uma incerteza, tanto no núcleo duro da economia, quanto nas ocupações marginais a esse núcleo.

Daí por que o perfil profissional, definido para este novo momento, requer que o trabalhador tenha o domínio de conhecimentos científicos e tecnológicos, seja competente para abrir-se aos novos aprendizados e tenha a capacidade de autodeterminação, que lhe possibilite

criar e gerir o seu próprio empreendimento, pois só assim ele pode vir a ser empregável ou a ter a sua empregabilidade assegurada face às incertezas que vão estar postas.

Esses são os pressupostos que passaram a orientar as políticas públicas de mercado de trabalho dos vários países os quais foram incorporados e adotados pelo PLANFOR, política que é analisada nesta tese, e que é mais detalhada no item seguinte.

## 2.2 O PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: desenho e conteúdo da proposta federal

As ações do Ministério do Trabalho no campo específico da Educação profissional remontam aos anos de 1970, quando chegou a ser criado o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Esse sistema era gerido pelo Conselho Federal de Mão-de-Obra. É no âmbito deste que foi implementado o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra – PIPMO<sup>17</sup>, e implantadas também medidas de incentivo à promoção de treinamentos nas empresas.

Data também desse período à criação do SINE: Sistema Nacional de Emprego que passou a ter atribuições de gestor e executor dos programas de apoio ao trabalhador: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Este órgão mesmo sendo presente em todos os Estados da federação, chegando a ter em média oitocentos postos de serviços de atendimento, quando da implantação do PLANFOR, foi constatado que ainda desenvolvia ações tímidas no campo da educação profissional.

Além do SINE, o Ministério do Trabalho contava ainda com a estrutura das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), existentes desde os anos de 1940, mas que exerciam ações referentes apenas à fiscalização e à mediação de conflitos trabalhistas.

---

<sup>17</sup> Esse programa foi implementado pelas Escolas Técnicas Federais, a exemplo da Escola Técnica Federal do Maranhão (São Luís).

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministro do Trabalho da época, Sr. Paulo Paiva, visando dar conta da atribuição que lhe foi delegada, que era a de ampliar a oferta de Educação profissional no país, buscou montar sua equipe de trabalho com pessoas que tivessem experiência no campo da formação profissional. Assim, incorporou técnicos que tinham atuado no SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e também no âmbito acadêmico onde haviam desenvolvido pesquisas sobre esta temática.

Esse grupo de trabalho<sup>18</sup> logo de início procurou formular um quadro-diagnóstico da institucionalidade da Educação Profissional brasileira. O resultado obtido apontava, segundo Mehedff; Leite (2002), que o modelo institucional da Educação profissional do país já estava ultrapassado haja vista que já havia completado 50 anos de estruturação.

Esse sistema havia sido moldado no contexto de um Estado caracterizado pela sua face populista que, “*em termos sintéticos, significou a incorporação tutelada ou controlada das massas em ascensão*” (MEHEDFF; LEITE, 2002, p. 19), visando responder às demandas de uma economia urbano-industrial nascente e em crescimento. Nesse contexto, a relação capital-trabalho era estreitamente vinculada ao populismo e estava expressa no sindicalismo tutelado e controlado pelo Estado através de uma legislação que assegurava alguns direitos individuais, porém, reduzidos mecanismos de estímulos à negociação.

As empresas, por sua vez, se organizavam com alguns traços do modelo taylorista-fordista tais como divisão hierárquica, especialização de tarefas e o controle sobre o trabalho (numa versão tropicalizada). Constata-se que nem essa forma “tropicalizada” de incorporação do modelo fordista nem tampouco o fato de a mão-de-obra disponível ser composta de recém-saídos

---

<sup>18</sup> Chefiado pelo Dr. Nassim Gabriel Medheff, então Secretário Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional, posto que ocupou de 1995-1998; posteriormente Secretário Nacional de Políticas Públicas de Emprego do MTE, a partir de 1999. Gestor do PLANFOR no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do Governo Federal, e pela Dra. Elenice Monteiro Leite que ocupou o cargo de Secretária Adjunta da SEFOR/MTb no período de 1995-1998.

do setor rural, com pouca ou nenhuma escolaridade, constituíram entraves ao desempenho do setor industrial.

De acordo com Mehedff; Leite (2002), é nesse contexto, econômico, político e social, portanto, que se instala e se consolida a institucionalidade da Educação profissional portando os seguintes traços:

dicotomia entre educação geral e profissional: presente desde as origens do ensino profissional no Brasil colônia, expressa na dupla vertente do sistema educacional: de um lado, para as elites e a classe média, o ensino generalista, acadêmico e propedêutico da educação superior; de outro, a formação profissional para quem precisava se inserir no mercado de trabalho;

organização de instituições nacionais, financiadas com recursos públicos, através de contribuições compulsórias obtidas sobre a folha de salários, mas geridas pelo setor empresarial privado, SENAI, SENAC, SESI e SESC;

consolidação do estatuto da aprendizagem como modelo pedagógico, organizacional e legal da formação profissional para a indústria, apoiado nos mecanismos da legislação trabalhista (CLT);

estruturação de uma rede de ensino técnico-vocacional, especialmente nas esferas estadual e federal supostamente orientadas para superar a dicotomia entre educação geral e profissional, mas, na prática, reforçadoras dela;

cristalização da aliança Estado-empresariado na tutela das instituições e dos mecanismos vigentes (escolas técnicas, Senai, Senac), sem a participação de sindicatos ou outras representações de trabalhadores (MEHEDFF; LEITE, 2002, p. 19).

Ainda de acordo com os autores acima referidos, esse quadro institucional se manteve e funcionou, com uma certa eficiência, até início dos anos 1980. Nesse percurso preparou um número considerável de operários, escriturários e balconistas tanto para o ramo da indústria, quanto para o comércio e o setor de serviços.

Além disso, assegurou também os profissionais intermediários para assumirem o quadro de técnicos e supervisores, nas fábricas, escritórios, lojas e bancos. Do mesmo modo, fez articulações com vistas à preparação de engenheiros de produção e gerentes junto a faculdades de engenharia e de administração. Ao longo desse tempo, passou por modificações e reformulações, porém, nada que abalasse na essência estes traços antes delineados.

Levando-se em conta essas características, coube, portanto, à equipe do professor Mehedff montar um sistema público de emprego onde um dos eixos era a formação profissional,

agora tangenciada por mudanças que marcavam tanto a Economia, quanto o Trabalho e o próprio Estado, conforme já foi discutido anteriormente no âmbito desta tese.

Como já foi pontuado, em 1996 foi aprovada uma nova LDB e esta definiu que a Educação profissional era uma modalidade educativa e que, portanto, seria da responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Contudo, esta modalidade educativa vai está voltada apenas para o ensino de nível médio de cunho profissionalizante e tecnológico, enquanto que as ações mesmas de Educação profissional ficaram no âmbito do Ministério do Trabalho e foram regulamentadas a partir da elaboração do Plano Nacional de Educação Profissional<sup>19</sup>, através da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Entretanto, desde 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República começou a serem desenvolvidos, por parte do Estado, através do Ministério do Trabalho, esforços no sentido de implantar um sistema público de emprego, embora como ressalte Azeredo (1995, p.93), *“não haja [ainda] uma estratégia bem definida destas ações nem tampouco dos recursos necessários a elas”*.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR<sup>20</sup> foi concebido no âmbito institucional do então Ministério do Trabalho, mais precisamente na SEFOR<sup>21</sup>, em 1995, e passou a ser considerado como um dos programas prioritários do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tal Plano orientava-se pelas diretrizes da política social do Governo Federal e obedecia a Resolução nº 126/96 do CODEFAT -Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao

---

<sup>19</sup> De acordo com Oliveira (2003), o PLANFOR foi instituído pelo Ministério do Trabalho em articulação com várias instâncias da sociedade e a partir de recomendações/orientações da CEPAL.

<sup>20</sup> Em sua origem, era denominado Plano Nacional de Educação Profissional.

<sup>21</sup> SEFOR: Secretaria de Formação, setor do Ministério do Trabalho, responsável direto pela formulação, implementação e acompanhamento das ações desta política nos Estados.

Trabalhador, vez que era financiado com recursos na sua maioria provenientes do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, e também do estabelecimento de parcerias (recursos bem menores).

Os recursos alocados no FAT são administrados pelo Conselho Deliberativo (CODEFAT), que é um órgão colegiado, com caráter tripartite e paritário, composto por 03 representantes dos trabalhadores, advindos das centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores, Confederação Geral dos Trabalhadores e Força Sindical), 03 dos empresários, representando a Confederação Nacional da Indústria (CNI); a Confederação Nacional do Comércio (CNC); e a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CNF). Os representantes do Governo são do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Segundo Leite (2002), a partir da regulamentação do FAT, em 1990, foi que a qualificação profissional pôde ser dinamizada e passou a ser incluída no âmbito dos programas de geração de trabalho e renda. A autora assinala ainda que é nesse momento também que o Ministério do Trabalho retomou o seu protagonismo nesse campo específico, seguindo a tendência assumida pelos demais países da América Latina.

O PLANFOR foi formulado obedecendo aos princípios definidos pelo Governo federal para a orientação das políticas públicas que eram: a descentralização, a participação e por último foi incorporado um outro o da criação de uma nova institucionalidade no campo da educação profissional.

Esta nova institucionalidade, proposta pelos formuladores do PLANFOR, se efetivaria através da articulação dos diferentes sujeitos e agentes, públicos e privados, que estivessem atuando na área da Educação profissional e objetivava integrar ações e recursos em torno de uma política de educação profissional para o país, em estreita sintonia com as demais políticas públicas.

Para Mehedff; Leite (2002, p.23),

a construção dessa nova institucionalidade para a educação profissional brasileira requeria também a definição de uma agenda mais ampla com vistas à modernização das relações de trabalho, concretamente significava superar o viés populista e autoritário presente na legislação trabalhista expresso na CLT e estimular o surgimento de novas estruturas sindicais.

Resumindo: isto se traduziria na necessidade de desregulamentação das relações de trabalho e por uma maior ênfase nos direitos coletivos obtidos através de negociação. A qualificação profissional era vista como um componente e subsídio desse processo de modernização: *“a competência das partes é fundamental no processo de negociação e, esta, por sua vez, é que pode garantir a competência coletiva do setor produtivo”* (MEHEDFF; LEITE, 2002, p. 23).

Posteriormente, segundo Almeida (2003), em face da escassez de recursos, foi definido um outro princípio orientador dessa política, o qual serviu para formular as prioridades de atendimento no âmbito da PEA (População Economicamente Ativa), com vistas a promover a igualdade de oportunidades. Assim, a política pôde definir o público alvo de suas ações priorizando aqueles mais vulneráveis<sup>22</sup> socialmente, os quais teria menos chances tanto de inserção no mercado de trabalho, quanto em alternativas de formação profissional existentes.

Desse modo, o PLANFOR se propunha atentar para as diversidades sociais, econômicas e regionais da PEA e a promover a igualdade de oportunidades nos programas de qualificação e no acesso ao mercado de trabalho. Orientava, então, para que as ações desenvolvidas estivessem direcionadas para a grande maioria da PEA que não trabalhava no setor

---

<sup>22</sup> Leite mostra a dificuldade enfrentada pelo PLANFOR com vistas a oferecer ações de qualificação para esse público tido como mais vulnerável e que no geral está excluído do mercado de trabalho formal. A dificuldade já se colocava na definição dos recursos uma vez que a “regulamentação do FAT só admite qualificação para beneficiários do seguro-desemprego – (parcela mínima de trabalhadores que tiveram vínculo de trabalho formal de mais de um ano o que representa menos da metade da PEA). O PLANFOR conseguiu abertura para qualificação de pessoas vulneráveis em geral: do setor informal, em risco de desemprego, da pequena agricultura familiar. Mas houve e há resistência, em especial dos organismos de fiscalização e controle” (LEITE, 2002, p. 185).

formal, tinha baixa escolaridade e baixa renda e, portanto, enfrentava maiores dificuldades de acesso, tanto ao mercado quanto à qualificação profissional.

Entretanto, dado o tamanho desse universo de “excluídos das ações de qualificação”, os formuladores do PLANFOR estabelecem dois tipos de prioridades (foco e acesso) para alocação dos recursos.

A prioridade de foco implicava em que pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas nos PEQs (Planos Estaduais de Qualificação) e nas parcerias estivessem direcionados para quatro grupos de público-alvo: pessoas desocupadas, em risco de desocupação, empreendedoras e que trabalhassem de forma autônoma, associativa ou autogerida. Já a prioridade de acesso, implicava que fosse dada preferência às pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente.

Cada um desses grupos exige estratégias e metodologias diferenciadas de qualificação e requalificação profissional, formatadas segundo a trajetória percorrida por essas categorias, sua situação atual e perspectivas no mercado de trabalho. Sua focalização é importante para orientar maior integração entre os mecanismos do FAT, em especial da qualificação profissional com a intermediação, o crédito popular e o seguro desemprego (Guia PLANFOR, 2001, p. 10).

Além dos quatros grupos indicados, o PLANFOR estabelecia margem de atendimento a outras demandas vitais para o desenvolvimento sustentado ou projetos estratégicos, que podiam ser contemplados com até 10% das vagas e 16% dos investimentos no exercício. Tais públicos deviam ser definidos com base em prioridades locais/regionais, formuladas pelas CETs/CMT<sup>23</sup> e/ou em planos estratégicos dos governos estaduais e municipais, utilizando também, nos locais em que já estivessem operando, os bancos de dados da intermediação, do Sistema de Informações Gerenciais (SIGAE). A qualificação de membros de CETs/CMTs e de outros conselhos/fóruns estaduais/municipais devia ser incluída nesses públicos.

---

<sup>23</sup> CETs: Comissões ou Conselhos Estaduais de Trabalho, órgão colegiado tripartite que tem o papel de exercer o controle social sobre a política. Nesse sentido, além do papel fiscalizador tem a função também de definir prioridades de ações na esfera estadual.

CMTs: Conselhos Municipais de Trabalho tem a mesma composição e funções dos Conselhos Estaduais só que no âmbito dos municípios.

Quando focaliza as ações da política sobre os mais vulneráveis socialmente, é verificado que o PLANFOR passa a assumir uma visão que atribui deverem as políticas sociais ser direcionadas para a equalização da igualdade de oportunidades perdendo de vista o princípio da igualdade de condições.

Ao fazer esta opção, a Política vai requisitar que o processo de qualificação profissional desenvolvido pudesse responder às demandas do mercado de trabalho e fosse efetivado num tempo curto, de modo que os treinandos pudessem, no menor tempo possível, concorrer a uma vaga no mercado de trabalho.

Nesse sentido, foi observado no decorrer do processo de implementação do PLANFOR que, através dele,

O governo FHC, por meio dos Ministérios do Trabalho, da Educação, da Ciência e Tecnologia, realizou ações que acabaram promovendo a separação no sistema público educacional, entre a formação geral e a formação para o trabalho, entre os centros de excelência tecnológica e os centros de formação de mão-de-obra, entre o reconhecimento de competência e a formação e ampliação de conhecimentos por meio de uma educação de qualidade para todos. Esse tipo de separação tende a promover, ao longo prazo, tipos de inserção diferenciadas e compartimentadas entre a fração mais excluída da classe trabalhadora, à qual é oferecida uma formação cada vez mais aligeirada e precarizada e uma pequena nova elite, vinculada a núcleos estáveis e restritos do sistema formal de emprego, com uma formação mais ampla e aprofundada e acesso à tecnologia de ponta (CUT, 2003, p.11-12).

Em síntese: a análise da proposta da SEFOR, com vistas à construção do PLANFOR, mostra que é uma proposta afinada com a lógica atual dos sistemas públicos de emprego desenvolvidos no mundo todo. É um modelo de intervenção pública que se vem colocando em todos os países capitalistas desenvolvidos desde o final dos anos 1970. Chegou até nós no início dos anos 1990 colocando ênfase nas ações de qualificação profissional como sendo o mecanismo que vai garantir a igualdade de acesso ao mercado de trabalho.

Na visão de Azeredo (1988), essas políticas são parte das estratégias adotadas pelo Estado em todos os países, guardadas as devidas diferenças, com vistas a compensar os efeitos das mudanças operadas no mundo do trabalho e os seus rebatimentos sobre o emprego.

Nesse sentido, a autora citada diz que se tem verificado um considerável gasto público com tais políticas e que, levando-se em conta a especificidade dos instrumentos que mobilizam, elas compreendem tanto medidas de caráter passivo como de natureza ativa. Sobre a diferença entre ambas AZEREDO (1998) afirma que as políticas ativas são aquelas medidas que visam agir sobre a oferta ou demanda de trabalho, já as políticas de cunho passivo tomam o nível de emprego como dado, desse modo, elas visam apenas prestar assistência aos trabalhadores desempregados ou buscam reduzir o excesso de oferta de trabalho.

POCHMANN (1998) destaca que, no Brasil, há uma tendência a denominar estas políticas como “*políticas de geração de emprego e renda*”. Para este autor existem no mínimo duas abordagens conceituais norteando o enfoque de tais políticas: a neoclássica e a keynesiana. Pela primeira vertente, as ações são propostas com ênfase no funcionamento do mercado e nas relações de trabalho capazes de gerar emprego e renda adicionais. Sendo assim, defende-se a primazia do mercado, o qual deve ser deixado funcionar o mais livremente possível com ações pontuais e focalizadas sobre grupos específicos tidos como mais vulneráveis, pois, assim obtêm-se melhores resultados.

Na perspectiva keynesiana, a geração de emprego e renda não resulta de um único fator, como, por exemplo, o desempenho do mercado de trabalho. Nesta visão, o crescimento do emprego decorre das políticas macroeconômicas, ou seja: do comportamento geral da produção que, por sua vez, tem a ver com o nível de investimentos gerados na economia.

Nesse sentido, o nível de investimento tem um papel considerável na ampliação do leque ocupacional e as políticas de emprego são parte sistêmica desse contexto expansivo e visam alcançar o pleno emprego e a incorporação social.

Não obstante as divergências de enfoque, parece ser consensual que, a partir da crise vivenciada pelo sistema capitalista (meados dos anos 1970), todos os países estruturaram ou

reestruturaram sistemas públicos de emprego com vistas a buscar reorientar suas políticas ativas de emprego.

Esse marco institucional tende a articular a assistência financeira ao trabalhador desempregado (seguro desemprego), paralelamente ao apoio em termos de colocação (intermediação) e a formação e reciclagem (educação profissional). Estes três mecanismos atuando de modo articulado num único eixo – o mercado de trabalho (RAMOS 1997, p.7).

Em que pese as diferenças, podem-se verificar aqui no Brasil esforços no sentido de estruturar, também, um Sistema Nacional de Emprego e, no bojo, de uma preocupação e um reforço dos gastos com as medidas de cunho mais compensatórias com enfoque no seguro desemprego e na qualificação profissional, sendo as ações de qualificação desenvolvidas no contexto do Plano Nacional de Formação do Trabalhador - PLANFOR. Desse modo, os objetivos fixados pelos formuladores do PLANFOR postulavam oferecer uma educação profissional que fosse afinada com as transformações em curso no país, indicando que a política tinha o propósito de orientar suas ações no sentido de agir sobre os efeitos, tanto dos processos de reestruturação produtiva e reforma do Estado, quanto do plano de estabilização econômica do governo, expresso no Plano Real.

Os formuladores entendiam também que *“a qualificação profissional é um componente básico importante do desenvolvimento sustentado e da construção democrática”* (MTb/SEFOR)..

De início, os objetivos do PLANFOR foram traçados visando ofertar ações de Educação profissional, em bases permanentes de modo que contribuísse para: reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combatesse a pobreza e a desigualdade social e elevasse a produtividade e competitividade do setor produtivo.

Almeida (2003), analisando vários documentos elaborados pela SEFOR nos anos de 1995 a 2000, identifica que os objetivos do PLANFOR foram sendo modificados e que esta

redefinição se faz acompanhada da mudança de enfoque tanto no tocante a questão do desemprego, quanto sobre a função da qualificação e do conceito de empregabilidade.

Inicialmente, o enfoque da empregabilidade era bastante presente devido ao pressuposto assumido de que o desemprego no país resultava, em grande parte, da falta de qualificação adequada dos trabalhadores, sendo, portanto, necessário atacar o problema, e – a formação profissional seria a estratégia adequada. Por esse entendimento, o desemprego resultava, grosso modo, não da ausência ou redução dos postos de trabalho e sim, da inadequação entre oferta de vagas e o perfil da mão-de-obra.

Para a UNITRABALHO<sup>24</sup>,

Essa abordagem centrada na empregabilidade se mostrou tão frágil diante da realidade e dos resultados das pesquisas de avaliação de impacto do programa, que passou a ser gradativamente substituída pela idéia de que a formação profissional não gera nem mantém empregos, mas “agrega valor à força de trabalho” (UNITRABALHO, 2003, p. 11-12).

Assim, o CODEFAT, através da Resolução 258 de 21/12/2000, ratifica esses objetivos, passando então a ser assumido pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) que qualificação profissional enquanto tal não seria capaz nem de gerar emprego, nem de reduzir as desigualdades e muito menos de elevar a capacidade produtiva, embora se constituísse num mecanismo indispensável ao processo, sobretudo se estivesse integrada aos demais eixos da Política Pública de trabalho e renda. Essa perspectiva de integração dos vários eixos da política de trabalho e renda sempre foi preconizado pelos formuladores expresso nos primeiros documentos do então MTb sobre esta Política.

A partir de então, os objetivos do PLANFOR passam a ser:

a) elevar o padrão de oferta de qualificação profissional da PEA brasileira com vistas a oferecer ações de qualificação que correspondessem às demandas do mercado de trabalho e às

---

<sup>24</sup> UNITRABALHO- Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o trabalho entidade que inicialmente foi responsável pela avaliação externa da política a nível nacional.

necessidades dos beneficiários, considerando prioridades definidas pelos Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho;

b) promover o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão dos trabalhadores;

c) proporcionar a integração das ações de qualificação com os demais eixos da Política de Trabalho e Renda e com outros programas de desenvolvimento;

d) garantir prioridade de acesso nas ações de qualificação aos mais vulneráveis socialmente;

e) articular a rede de educação profissional já existente, especialmente àquelas instituições que pudessem representar novos atores no campo da Educação Profissional.

Para tanto, visava desenvolver ações de qualificação que contemplassem habilidades básicas (saber ler, interpretar, calcular e raciocinar), habilidades específicas (incorporação de atitudes e conhecimentos técnicos das diferentes ocupações e profissões) e habilidades de gestão (competência de autogestão de empreendimentos e organizações associativas), de modo que tais ações pudessem incorporar um número maior de trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados, trabalhadores afetados pelos processos de reestruturação produtiva assim como os segmentos de população em desvantagem social, os quais eram priorizados pela política.

A introdução da idéia de repasse das ações de qualificação através da articulação das habilidades básicas, específicas e de gestão visava tornar o processo educativo mais amplo e menos descolado da realidade e também mais articulado à Educação básica.

Com esta perspectiva educativa, a política objetivava sedimentar uma nova “concepção” de qualificação profissional voltada para a formação de um trabalhador mais crítico e mais consciente dos seus direitos e deveres, ou seja, objetivava formar o intitulado “cidadão produtivo”.

O alcance desse objetivo implicava não só ampliar a concepção de Educação profissional, mas também incluir ações como cursos, treinamentos, assessorias, seminários, oficinas; extensão, assistência técnica. Tais ações deveriam ser definidas em função do mercado de trabalho e do perfil da população usuária e ofertadas de modo articulado e focalizadas nas demandas do mercado de trabalho, e no perfil da população alvo de tais ações, buscando a adequação entre os interesses e as necessidades dos vários sujeitos (trabalhadores, empresários e a comunidade em geral).

Cumprir dizer que o objetivo geral do PLANFOR era alcançar a capacidade operativa através da mobilização, articulação e conseqüente ampliação da rede institucional de formação profissional, de modo que, a médio e longo prazos aumentasse a oferta de educação profissional no país. Essa oferta deveria ser capaz de qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA que de acordo com a política, era o *“ piso mínimo para garantir que, a cada cinco anos, cada pessoa tivesse acesso a uma chance de atualização profissional – o que ainda consideravam pouco se comparado a metas de outros países”* (SPPE, 2000, p.9).

De acordo com previsões da Secretaria de Política de Emprego essa meta equivaleria, no ano de 2000, a 15 milhões de pessoas, considerando-se que a PEA era estimada em 72 milhões de pessoas maiores de 14 anos as quais estavam no setor formal e informal.

Ressalte-se que essa previsão de oferta de ações de qualificação não se efetivaria apenas pelo PLANFOR, vez que estaria incluídas também as ações desenvolvidas pela rede de Educação profissional articulada pelo MEC, o Sistema S, e outros programas ou escolas de formação profissional existentes.

Portanto, esta perspectiva pressupunha a atuação conjunta de toda a rede de educação profissional disponível no país e não apenas aquelas financiadas e implementadas pelo PLANFOR. Esse teria o papel de articulador desta rede de educação profissional no sentido da criação de um sistema de educação profissional. Aliás, a necessidade de realizar articulação tanto

com os outros eixos da política de trabalho e renda quanto com outros órgãos sempre esteve nas preocupações dos formuladores do PLANFOR tendo sido tentado uma articulação apenas com o Ministério da Educação.

Propunha-se também pelos formuladores que a Política deveria ser construída e implementada de modo integrado e articulado “*com outros programas e projetos financiados pelo FAT, em especial os do seguro desemprego, intermediação de desempregados, crédito popular (PROGER e PRONAF) e outros programas de geração de trabalho e renda financiados pelo FAT ou por outros fundos públicos*” (Guia PLANFOR, 2001, p. 6).

Assim, a Educação Profissional proposta pela SEFOR, e contida no Plano, englobava três componentes básicos: “*competência profissional, disposição para aprender e capacidade de empreender*”. Implementar esta “nova concepção” de Educação profissional implicava fomentar o desenvolvimento e consolidação de uma institucionalidade diferente da vigente. Desse modo, é que se identifica que os formuladores desenvolveram esforços no sentido de promover o denominado avanço conceitual no campo da educação profissional .

Para Nassim Gabriel Mehedff (2002), um dos formuladores do PLANFOR, o avanço conceitual foi um dos eixos principais desta política e tinha por escopo a elaboração e a revisão conceitual e metodológica de temas-chave na área de trabalho e educação profissional.

De acordo ainda com ele, essa proposta de avanço conceitual se fazia necessária para consolidar e difundir um novo conceito de Educação profissional vendo-a como parte indissociável do desenvolvimento sustentado e da construção democrática. Além disso, constituía uma busca de restabelecimento do papel da Educação profissional como direito do trabalhador, com foco no mercado de trabalho e distante do projeto assistencialista ou substitutivo da educação básica.

Em síntese: o propósito político educativo do plano pode ser definido como a capacidade de desenvolver habilidades que permitissem ao cidadão tornar-se “*empregável*,

*manter-se competitivo em um mercado de trabalho em constante mutação. Preparar-se, inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes até simultâneos”.* (SEFOR, 1997, p.1-2).

Leite (2002), que também foi uma das formuladoras do PLANFOR, afirmava que com esse avanço conceitual estaria sendo sedimentada uma nova institucionalidade para a área da Educação profissional no país. Isto seria consolidado à medida que os diferentes sujeitos envolvidos com a política fossem no decorrer do processo de implementação, obtendo amadurecimento sobre questões como: tripartismo que envolve negociação e controle; a Educação profissional enquanto Política Pública, isto é, a inserção e articulação da Educação Profissional na pauta de Políticas Públicas; a formação contínua e participativa dos quadros técnicos como forma de enfrentar a rotatividade e a falta de preparo das equipes técnica, e assim melhorar cada vez mais a gestão da Política.

Ainda com relação ao avanço conceitual, um aspecto que merece ser analisado é a visão de Educação profissional proposta no desenho do Plano, a qual era fundamentada na idéia de foco no mercado e nas necessidades da clientela; na incorporação gradativa de prioridades nacionais e regionais e na perspectiva de execução de cursos de base modulares.

Segundo os formuladores, com essa perspectiva educativa estariam não só conformando uma nova visão de Educação profissional, mas também introduzindo elementos inovadores no processo, superando-se o enfoque assistencialista e contencionista, a desarticulação das ações e o desperdício de recursos. Estariam também, impondo um modelo de formação profissional de caráter mais complexo e abstrato que no momento, seria mais favorável ao trabalhador.

Não se discorda que seja vantajoso para qualquer trabalhador obter uma formação mais ampla e mais rica em termos de conteúdos e de possibilidades de expressar as suas competências. Entretanto, sabe-se que essas preocupações com um processo de formação mais

abstrata e genérica para o trabalhador não dizem respeito apenas a uma disposição em ofertar uma formação mais ampla e rica e sim em preparar este trabalhador para enfrentar a incerteza do emprego, ou seja: para possibilitar a ele condições de inserção em qualquer atividade que possa surgir, para o autoemprego e até mesmo para o desemprego.

Ocorre que o Plano assume a perspectiva que diz haver um novo padrão produtivo em curso e que os trabalhadores não estão preparados para atuar nele necessitando, portanto, devem ser treinados ou requalificados para as novas demandas que estão sendo postas, ou seja, por esta visão o problema do desemprego está relacionado aos baixos índices de qualificação profissional da força de trabalho brasileira. Essa perspectiva deixa transparecer que o desemprego não decorre da crise que o processo de acumulação está enfrentando e, sim, da inadequação da força de trabalho aos novos requisitos que estão sendo postos. Desse modo, cabe ao Estado elevar estes níveis de qualificação através da oferta de mais ações nesta área, pois, assim, estaria melhorando às condições destes trabalhadores competirem por estas vagas e se manterem nelas. Por esta via de raciocínio, o trabalhador torna-se o responsável por sua “empregabilidade”.

Contudo, conforme já enfatizado, nesse contexto atual, o problema não é apenas este, pois, se é certo que existem processos de inovação ou modernização sendo introduzidos no mundo do trabalho, estes não atingem do mesmo modo a todo o contingente da força de trabalho, além do mais as inovações tecnológicas nem sempre podem ser poupadoras de mão-de-obra.

Nesse sentido, cumpre lembrar que o Capitalismo tende a apresentar flutuações no seu processo de avanço e desenvolvimento. Essas flutuações quase sempre são acompanhados de intensificação do uso de Tecnologia e de inovações organizacionais e esse movimento de maior desenvolvimento e uso de tecnologia se intensifica nas crises, haja vista que, nesses momentos, o investimento se reduz e as atividades produtivas se arrefecem e com isto o desemprego aumenta.

Desse modo, fortalece a tendência que atribui à Tecnologia a responsabilidade pelo aumento do desemprego. Sobre isto Mattoso (2000, p.1), diz:

desde a primeira revolução industrial até os dias de hoje têm sido acirrados os debates sobre a relação entre inovação tecnológica e emprego. ...em períodos de forte crescimento as teses dominantes tenderam a valorizar os efeitos positivos do progresso técnico. Em contrapartida, em períodos de crise e de mais intensa introdução de novas máquinas, equipamentos e formas de produção, proliferaram as análises que viam o progresso técnico como o grande e único responsável pela redução de empregos.

Sendo assim, tem sido observado que, nesse contexto de crise e aumento de desemprego, esse debate “*voltou à cena, ampliado pela desordem do trabalho que se abateu sobre muitos países*” (Mattoso, 2000) e a luta pela criação de empregos assume fortes proporções. Entretanto, o baixo e lento crescimento alcançado pelas economias mundiais contemporâneas fazem com que apenas alguns países alcancem índices de empregos mais satisfatórios.

Na verdade, a questão central que se coloca no momento diz respeito à restrição do investimento no setor produtivo, ao ajuste fiscal e financeiro do Estado, à redução dos custos das empresas incluindo aí o custo do trabalho, aumentando as formas precárias de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

No que diz respeito ao Brasil, muitos fatores podem ser apontados. Estes justificam os resultados desfavoráveis ao crescimento do emprego. Dentre eles estão:

as próprias mutações que vêm experimentando o mercado de trabalho mundial e os rebatimentos no mercado de trabalho brasileiro, as quais se expressam em reduções significativas de postos de trabalho e alterações nas formas de inserção dos trabalhadores; a opção de ajuste econômico adotado pelo governo brasileiro que, priorizando medidas de estabilização monetária expressas no Plano Real, tem resultado em uma conjuntura de retração do nível da atividade econômica e, conseqüentemente, nível de emprego; aliado à situação histórica de desemprego estrutural do país (RELATÓRIO de AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/MA-96, p. 21).

Nesse sentido, cabe então perguntar se haveria condições de o PLANFOR ter a precisão de foco nas demandas do mercado de trabalho como estava proposto no seu desenho, isto é, quais seriam as demandas existentes no mercado de trabalho atual, se este está retraído devido aos baixos investimentos produtivos o que o torna cada dia mais incerto?<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> “Esta incerteza quanto ao futuro econômico, porém, não nega a necessidade do planejamento, isto é, não o inviabiliza; ao contrário, ressalta a sua importância, ou seja, se alguma chance existe de estrategicamente ajustar a pontaria (conforme preconiza o Guia de planejamento e execução do PLANFOR 1996/99, de maio de 1997), num

Responder a essas indagações significa verificar que, na realidade, as perspectivas de crescimento de longo prazo no país são quase inexistentes dado que não há políticas macroeconômicas voltadas para o incremento dos níveis produtivos, conseqüentemente do emprego. O que tem sido presenciado são governos atrelados a políticas de contenção de gastos, priorizando o controle dos déficits públicos e fiscais, favorecendo taxas de juros elevadas, medidas que tendem a desestimular os investimentos produtivos e incentivar os investimentos financeiros e especulativos.

Em síntese: é exatamente porque o contexto macroeconômico se apresenta assim, desfavorável aos investimentos produtivos é que a qualificação recomendada pelas políticas de “mercado de trabalho” a exemplo do PLANFOR, assume uma perspectiva generalista difundindo a idéia da necessidade da polivalência e de multifuncionalidade, exigindo do trabalhador a incorporação de conteúdos que desenvolvam a “competência” e não mais apenas à aprendizagem das habilidades laborais específicas. Assim, esta Política estará preparando o trabalhador para um mercado de trabalho incerto, para o auto-emprego e quem sabe?, desemprego. E, caso tenha o emprego, o trabalhador deve estar preparado para exercer qualquer nova função que o mercado determinar com habilidade e destreza, deve atender às crescentes exigências que são postas a todo o momento pelo processo produtivo. Além do mais, tem sido demonstrado que, no geral e no Brasil em particular, as medidas de reestruturação produtivas adotadas, ao invés de expressar a incorporação massiva de novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos, têm-se apresentado mais através de estratégias de racionalização com vistas à redução de custos, principalmente com mão-de-obra, configurados em menores salários e postos de trabalho. Sem

---

contexto de incerteza, esta chance é encontrada na ação tecnicamente e cientificamente planejada. E este planejamento é de responsabilidade dos implementadores dos PEQs estaduais” (RELATÓRIO de AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/MA -1996, p. 35).

contar, também, com as medidas de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho que aqui têm induzido a uma maior precarização.

Isto explica também a diversidade de propósitos contidos no PLANFOR, que busca contemplar, ao mesmo tempo, os efeitos da reestruturação produtiva dirigindo o foco das ações prioritariamente para clientelas ou setores afetados por tais processos, mas também, para aqueles segmentos de força-de-trabalho que historicamente estiveram em desvantagem social, demonstrando a natureza diversificada da realidade do país e das demandas de qualificação.

E, conforme já afirmado, o próprio contexto de desenvolvimento macroeconômico, onde o PLANFOR estava inserido, era totalmente desfavorável a qualquer possibilidade de incorporação social que viesse superar esta dualidade, associado ainda ao próprio perfil dos cursos ministrados que, na sua grande maioria, eram de qualidade questionável tendo em vista os conteúdos restritos, a reduzida carga horária, e a desarticulação com o sistema formal de ensino.

Sendo assim, apesar de todos os esforços e recursos despendidos com esta política, os resultados obtidos em termos de incorporação de trabalhadores ao mercado de trabalho, foi sempre um percentual muito aquém do esperado<sup>26</sup>. Ademais, foram tímidos os resultados em

---

<sup>26</sup> No Estado do Maranhão, no ano de 1996, por exemplo, a investigação sobre a situação de egressos mostrou que, no tocante a emprego, o resultado líquido das ações de qualificação empreendidas foi praticamente nulo, haja vista que, ao pequeno percentual de trabalhadores que se empregaram (4,4%), se contrapôs o percentual daqueles que perderam o emprego após os cursos (4,0%).

Quanto à renda, a referida investigação de egressos também revelou que não se verificaram mudanças significativas na situação de renda dos treinandos. Efetivamente, 19,32% da população atingida pelo PEQ/MA-1996 experimentaram algum tipo de incremento de renda, enquanto 5,68% sofreram perdas. Cumpre, no entanto, advertir que os resultados positivos em termos de renda não podem ser atribuídos exclusivamente à Política de Qualificação desenvolvida. Isto porque apenas 8,72% dos trabalhadores treinados citaram a elevação de renda como decorrência de sua participação nos cursos. Assim sendo, pode-se deduzir que outras variáveis condicionaram o resultado apresentado, como, de fato, pôde-se constatar a partir dos próprios depoimentos dos trabalhadores entrevistados (ARCANGELI et.al, 2001, p.165).

De acordo com o relatório de investigação de egressos do ano de 1997 elaborado pela equipe de avaliação externa do PEQ/MA, a situação dos trabalhadores, em relação à variável emprego/ocupação, à época da pesquisa, era a seguinte: 48,48% estavam trabalhando antes do curso, continuaram trabalhando e estão trabalhando agora.; 9,64% não estavam trabalhando, mas estão agora; 35,03% estavam e continuam sem trabalhar, 6,35% estavam trabalhando, mas não estão agora (RELATÓRIO de EGRESSOS/97, UFMA, 1997, p. 07).

Ainda que tenha sido registrado ligeiro incremento no nível de emprego/ocupação dos egressos que participaram das ações do PEQ/MA-1997, haja vista que de acordo com os dados da avaliação externa da Política houve um saldo líquido positivo (3,29%) do número de egressos que conseguiram trabalho após os cursos em relação àqueles que o

termos da eficácia das ações implementadas, sobretudo no que se refere à obtenção de emprego e melhoria de renda.

Acredita-se que tais resultados reafirmam os limites de uma política focalizada nos mais vulneráveis no Brasil. Pois, ainda que o contexto macroeconômico não fosse tão desfavorável ao emprego, a histórica segmentação, exclusão e heterogeneidade do mercado de trabalho por si sós já se constituem num fator que condiciona o desempenho de qualquer intervenção estatal do tipo da proposta pelo PLANFOR.

Isto porque, ao longo do processo de desenvolvimento, o país não foi capaz de alterar essas características. Assim, foi deixando à margem do mercado de trabalho uma parcela significativa da população a qual nunca foi incorporada em relações típicas de assalariamento, apresentando, além do mais, um perfil expresso por baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional.

Há de se ter presente ainda que, nos anos 1990, os processos de abertura, de ajuste e de liberalização econômica ampliaram as características de informalização e precarização das relações de trabalho no país, fazendo também crescer significativamente o desemprego e a vulnerabilização, inclusive de segmentos anteriormente incluídos. Outrossim, “coincidentemente”, este foi o período de formulação da Política, e de maiores investimentos de esforços e de recursos por parte do Ministério do Trabalho com vistas a garantir a sua implementação, e assim demonstrar que o país estava buscando responder às necessidades dos vários segmentos sociais interessados nessa questão.

Finalizando, pode-se dizer que o PLANFOR expressa de fato a lógica atual das Políticas Públicas de inserção as quais assumem como foco prioritário a formação profissional que passa a ser a estratégia principal para o enfrentamento do desemprego. No entanto, sabe-se

---

perderam, este saldo ainda é reduzido se comparado ao universo de treinandos (14.432), aos recursos investidos (R\$ 2.947.197,00), assim como ao contingente da PEA atendida (0,6%), este último dado está bem distante do índice objetivado pelo PLANFOR que era de 20%.

que não existe relação direta entre qualificação e emprego até porque esta política pública de qualificação profissional está direcionada para um contingente considerável de força de trabalho que nas condições atuais é “inempregável”. Sendo assim, observa-se que tais políticas, ao invés de reduzirem o desemprego como pressupunham, podiam no limite apenas incrementar os níveis de qualificação da força-de-trabalho desempregada servindo de alento para estes. Nesse sentido, tais políticas podiam estar servindo também como mecanismo de controle social na medida em que elas tendem a “acomodar as classes sociais perigosas” dando-lhes esperança de que ao se qualificarem mais podiam vir a obter algum emprego.

O fato é que no bojo deste Plano o país passou a contar com uma Política Nacional de Educação Profissional (PNEP) a qual foi implementada em todos os Estados da federação, desde o ano de 1996. No âmbito estadual, o Plano se corporificava e se efetivava através dos PEQs- Planos Estaduais de Qualificação.

E, desde então, o PLANFOR pode ser considerado, como um dos elementos de expressão, no Brasil, de uma nova concepção de política de trabalho, mercado de trabalho e educação profissional, haja vista que os fundamentos que lhe dão sustentação indicam esta perspectiva.

Foi com estes desafios e com este desenho que o PLANFOR foi apresentado aos estados mais precisamente às Secretarias de Trabalho ou Emprego conforme a denominação adotada em cada caso.

Pois, conforme já enfatizado, o PLANFOR foi desenhado com vistas a se constituir não apenas num grande programa de treinamento de mão-de-obra e sim como uma estratégia de construção de uma política pública de trabalho e geração de renda (PPTR) e desde o início foi previsto que o processo de implementação desta Política se daria pela via da descentralização<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cabe lembrar que existem várias perspectivas ou entendimentos acerca do que seja descentralização. Assim, a *descentralização* pode ser entendida como um mecanismo de proteção das liberdades individuais e de reforço das

através de dois mecanismos: os planos estaduais de qualificação que seriam geridos pelas secretarias estaduais de trabalho sob a supervisão dos conselhos ou comissões estaduais e municipais de trabalho que são instâncias de representação colegiadas e tripartites nos moldes do CODEFAT; pelo estabelecimento de parcerias firmadas através de convênios, termos de cooperação técnica ou de protocolos de intenções. Estas parcerias poderiam ser estabelecidas em nível nacional ou regional com toda a rede de educação profissional disponível<sup>28</sup>, centrais sindicais, sindicatos ou confederações patronais; as organizações não-governamentais e a rede de ensino profissional livre sob a gestão do Ministério do Trabalho e Emprego e do CODEFAT.

Analisando-se também a estratégia de implementação desta Política, Almeida (2003), mostra como o Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, estimulava o processo de adesão dos estados ao programa e aos objetivos deste.

---

instituições cívicas de caráter comunitário em contraposição as ameaças oriundas de um Estado centralizador e invasivo (ARRETCHE, 1996, p. 47). Ou ainda como *“um meio para superar os limites da democracia representativa, na medida em que ela viabilizaria o fortalecimento do poder local, bem como das instituições e dos mecanismos que se aproximam das formas de democracia direta e participativa”* (LIMA, 2002, p. 139).

Em que pese as várias perspectivas sobre o termo descentralização, verifica-se que nos últimos anos ela tem sido bastante discutida e empregada, sobretudo a partir dos processos de redefinição capitalista quando ela passa a ser vista enquanto estratégia de gestão das Políticas Públicas em face da crise fiscal dos Estados e da necessidade de racionalização do gasto social. Sendo assim, ela tem balizado as diversas propostas de Reforma do Estado nos vários países.

Particularmente, no que se refere ao Brasil, a questão da descentralização emerge a partir do processo de reorganização da sociedade brasileira no bojo das lutas sociais organizadas em torno da necessidade de distensão do regime autoritário, ou seja, na luta pela redemocratização do país. Nesse processo, portanto, questiona-se o autoritarismo do Estado e a conseqüente centralização das decisões e dos recursos na esfera do poder executivo, sobretudo no âmbito federal, o clientelismo, os desvios de recursos e ações e a falta de mecanismos de controle social. Enfim: a necessidade de redefinir o modo de atuação estatal envolvendo aí a redefinição do pacto federativo tendo presente à figura do município como sendo a esfera de poder mais próxima do cidadão o que possibilitaria a este tanto participar das decisões, quanto exercer o controle sobre elas e os dirigentes (municipalização). Nesta perspectiva, *“a descentralização dar-se-ia em duas direções: da esfera federal para a estadual e municipal, comumente chamada de municipalização, e do Estado para a sociedade”* (STEIN, 1999, p. 31). Portanto, esta era a perspectiva que estava posta no período da redemocratização particularmente no congresso constituinte. No entanto, este discurso vai ser apropriado pelos reformadores neoliberais. Nesse sentido, a noção de descentralização é *“reconfigurada”* passando a servir para justificar os objetivos das reformas propostas num modelo de Estado Mínimo passando a contribuir com a redução das responsabilidades estatais.

<sup>28</sup> De acordo com Almeida, (2003, p. 148) essa rede abrange seis grandes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as Universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC, SENAT/SEST, SENAR, SEBRAE).

De acordo com a autora e pesquisadora essa adesão se fazia através de um conjunto de mecanismos ou de incentivos que envolviam “*negociação, barganha e maior espaço para a participação dos diferentes atores sociais nos diversos níveis da política, com destaque para o estímulo à criação de instâncias multipartites com poder deliberativo*” (ALMEIDA, 2003, p.148).

Apesar de os formuladores afirmarem que esses eram os mecanismos definidos para a implementação da política, na prática, tais mecanismos foram sendo construídos no decorrer do próprio processo. Isto é tão verdadeiro que Leite (2002, p.184) diz:

Não é mera força de expressão afirmar que o PLANFOR foi concebido e implementado “a partir” de 1995. Sua concepção e implementação têm sido um processo de construção coletiva, de conflito e negociação envolvendo diversos atores interessados na questão do trabalho e da qualificação: governo, trabalhadores, empresários, entidades de ensino e pesquisa.

Os dois mecanismos de implementação descentralizada do PLANFOR – PEQs e Parcerias – foram se construindo no seu processo de execução. Planejar, gerir, executar e avaliar projetos e programas de educação profissional, em bases descentralizadas, tudo isso passou a exigir desse coletivo de atores, novos papéis e competências, assim como revisão e reorientação do foco institucional, com as dores e os conflitos esperados desse aprendizado, para todas as instâncias e atores envolvidos.

Percebe-se, nesse posicionamento da Secretária Adjunta da SEFOR, que os formuladores do PLANFOR não pretendiam oferecer uma política pronta, e sim linhas gerais que no decorrer de um processo de construção coletiva seria aperfeiçoada. Esta postura dos formuladores parece expressar uma preocupação com a ampliação da participação nos processos decisórios criando uma nova cultura participativa buscando romper com práticas autoritárias e centralizadas de gestão das políticas públicas tão presente na história da gestão pública nacional e que foram bastante limitantes no que diz respeito à transparência das ações e dos processos de tomada de decisão e do exercício do controle pelos diferentes sujeitos sociais.

Entretanto, essa busca de construção coletiva e participativa de parâmetros de coordenação, gestão, controle e de avaliação para a política propiciava abertura para dissensos ou divergências entre os vários sujeitos envolvidos nas várias instâncias do processo decisório. Tais dissensos se colocavam desde as concepções dos termos adotados pelo PLANFOR (empregabilidade, parceria, habilidades), até às exigências presentes nas legislações, prazos etc.

Essas controvérsias e embates fortaleciam nos formuladores a visão da necessidade e importância do processo de construção do avanço conceitual, visando justamente elaborar e rever conceitual e metodologicamente temas fundamentais na área da Educação profissional e do trabalho e das Políticas Públicas.

Dáí por que a própria Secretária Adjunta da época assume, no texto acima, que construir uma Política Pública coletivamente e de forma participativa, com execução descentralizada, significaria enfrentar resistências, desconfiança e até rejeição, considerando-se a história das Políticas Públicas no país as quais no geral foram moldadas dentro de um padrão decisório burocrático e insulado, constituindo, portanto, programas autoritários, centralizados tendo o governo federal como principal executor das ações.

Continuando, afirma ela que

Nesse contexto, a descentralização era vista, principalmente pelos órgãos de fiscalização e controle, como sinônimo de “caos” ou “anarquia” propícia à malversação de recursos. Por outro lado, os próprios agentes da descentralização (estados, parceiros e a rede de educação profissional), habituados a um modelo centralizador, tendiam a esperar mais regulamentação e controle do MTE por questões de segurança e (comodismo). Essa expectativa dos agentes era reforçada, em grande parte, pela fragilidade inicial dos organismos tripartites, como CETs/CMTs, ainda sem plena visão do seu papel como gestores de políticas públicas, sujeitos a injunções de todo tipo, inclusive interesses locais na “partilha” de recursos do FAT (LEITE, 2002, p.184-185).

Ainda para Leite (2002), muitas das dificuldades apresentadas no decorrer da execução do PLANFOR (ainda que não seja privativo dele) têm a ver com o fato dele ser uma política que envolvia descentralização, participação e negociação em um modelo de Estado com forte tradição de autoritarismo e centralismo. E, embora esse novo modelo de gestão estivesse previsto e incorporado na Constituição Federal do país, implementar essa (s) ação (ões) na prática significaria superar uma longa e histórica tradição política.

O PLANFOR obedecia às diretrizes gerais definidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e CODEFAT. Estas orientações eram transferidas aos Estados via Secretarias Estaduais de Trabalho ou congêneres, com os devidos termos de referências que eram instrumentos

elaborados pelo Ministério em conjunto com outros sujeitos sociais. Estes termos serviam de “guia” para as Secretarias Estaduais formularem o seu plano de qualificação e orientarem os parceiros na formulação de seus projetos.

Para que houvesse essa descentralização da política da instância de decisão federal, para o âmbito dos demais Estados da Federação, com vistas à elaboração dos planos estaduais de qualificação, o principal mecanismo utilizado era o estabelecimento de convênios entre a União e os Estados, este era o primeiro passo do processo. Assim sendo, nessa partilha de poder e responsabilidades, caberia à União<sup>29</sup> a elaboração das diretrizes e dos objetivos mais gerais da política, a gestão dos recursos, a realização da avaliação interna de cunho nacional (espécie de monitoramento), a realização de eventos de âmbito nacional, além da aprovação, ou não, da contratação dos projetos ditos especiais que seriam desenvolvidos nos Estados, dentre estes estavam as avaliações externas estaduais.

Já aos governos estaduais, gerir a política no plano local com “autonomia” quanto à alocação e gasto dos recursos do FAT que eram repassados pelo MTb, desde que tais gastos estivessem em consonância com a legislação vigente. Esse processo de desempenho dos gastos dos recursos pelos estados era acompanhado e supervisionados pela SEFOR/MTb.

O fato de a instância de decisão federal apenas fornecer parâmetros gerais para as ações da Política nos Estados, se, por um lado, parecia não contribuir para balizar os procedimentos que deveriam ser adotados pelos diversos agentes das ações, por outro revelava a possibilidade de uma Política Pública ser flexível nos seus mecanismos de planejamento a ponto

---

<sup>29</sup> Essa tendência assumida pelo TEM, no sentido de formular uma Política Pública de gestão descentralizada, como foi o caso do desenho do PLANFOR, se faz no âmbito de um processo mais amplo de mudanças instituídas na América Latina que tem como premissa que as instâncias de decisão central dos governos devem se ater às funções de coordenação e de repasse dos recursos para que outros agentes implementem as políticas públicas.

Essa redução do papel do Estado, enquanto executor direto das Políticas Públicas, faz crescer e diversificar o quadro de sujeitos sociais envolvidos com a operacionalização das políticas públicas em geral, e do PLANFOR especificamente, ampliando o campo de competição e de participação, assim como de protagonismo de novos sujeitos no âmbito da educação profissional.

de permitir a incorporação das diversidades regionais. E, assim favorecer que os ajustes locais fossem feitos inclusive combinados com as prioridades dos planos estratégicos de desenvolvimento traçados por cada um desses Estados.

Possibilitar maior adequação da Política às especificidades de cada região, setor ou clientela era de fato um mérito inquestionável do processo de descentralização e estabelecimento de parcerias, pois viabilizava uma maior focalização das ações nas reais necessidades de qualificação da força-de-trabalho, sob as óticas do mercado de trabalho e dos trabalhadores. Outro aspecto potencialmente positivo dessa forma de gestão, diz respeito à democratização do processo de decisão e a possibilidade de maior controle dos beneficiários da política sobre a alocação e o uso dos recursos públicos. (Relatório Avaliação Externa do PEQ/1996 – UFMA).

Esse procedimento adotado pelos formuladores parece apontar para “*concepção de implementação como processo autônomo, em que decisões cruciais são tomadas ou formuladas*” (Almeida, p. 153), uma vez que, no decorrer do processo, os técnicos das Secretarias Estaduais podiam processar mudanças de cunho incremental.

Por essa forma de descentralização caberia aos Estados planejar, elaborar, executar e gerir o seu Plano de Qualificação, o que poderia resultar em modalidades diversas de formatos e de resultados, uma vez que cada um definia suas prioridades ou necessidades, elegia os usuários das ações (dentre aqueles já definidos pelo PLANFOR), formatava os cursos, contratava a rede de agentes formadores etc. No entanto, o efeito desse processo nem sempre se mostrou eficaz e imprimiu à Política um caráter heterogêneo e resultados bastante diversificados; em grande parte pode-se até dizer tímidos face às pretensões estipuladas mesmo pelos próprios decisores estaduais.

O PLANFOR orientava que os PEQs (Planos Estaduais de Qualificação) podiam planejar desenvolver tanto ações de qualificação e de requalificação profissional, quanto os projetos ditos especiais. Nesses últimos podiam constar avaliação externa do plano, estudos ou

pesquisas sobre o mercado de trabalho ou sobre clientela específicas, eventos ou seminários que objetivasse contribuir para o avanço conceitual e metodológico da política.

As ações de qualificação ou de requalificação deveriam estar organizadas ou consolidadas em três tipos de Programas:

Programas Nacionais: voltados para clientela em desvantagem social em setores e/ou regiões estratégicas para o desenvolvimento do país, tais como Turismo, Pesca, Construção civil, serviços pessoais, assentamentos e comunidades rurais, artesanato, jovens em situação de risco social, detentos e egressos do sistema penitenciário, servidores da administração pública, bancários e portadores de deficiência;

Programas Estaduais: definidos pelas Secretarias de Trabalho e Comissões Estaduais de Emprego, em parceria com organismos do governo estadual ou municipal e outros atores locais, para atender demandas específicas de municípios ou regiões;

Programas Emergenciais: voltados ao atendimento de situações de crise e/ou a processos de reestruturação produtiva, tais como: agricultura canavieira e cacaueteira, transportes ferroviários, setor portuário, indústrias calçadistas, têxtil, metal-mecânica e setor bancário (BRASIL, MTb, SEFOR, s/d).

Ainda que o PLANFOR não exigisse que as ações previstas nesses programas e inclusas nos PEQs, obedecessem a um único formato, ele indicava algumas diretrizes tais como:

- fomentar a visão de educação profissional como conjunto de ações (de cursos até assistência técnica) definidas a partir das necessidades do mercado de trabalho e de uma dada população;
- superar a idéia de educação profissional como sinônimo de cursos em sala de aula com cargas horárias e currículos pré-definidos;
- fixar carga horária e conteúdos somente após identificar as necessidades da população e as oportunidades do mercado.

Os formuladores chamavam atenção, ainda, conforme já afirmado anteriormente, para que houvesse um processo de “focalização positiva” sobre o público-alvo das ações, obedecendo

sempre ao princípio da igualdade de oportunidades no trabalho. Sendo assim, o acesso às ações deveria ser feito a partir de mecanismos de seleção que procedesse a uma discriminação positiva dos mais vulneráveis, embora não fosse necessário estipular quotas – os mais pobres, menos escolarizados, os negros, os mais jovens, os mais velhos, as mulheres, etc – presumivelmente mais sujeitos à exclusão e a discriminação. Ademais, para tanto, recomendavam que tais ações fossem divulgadas com direcionamento de modo a atingir os ditos públicos focalizados, que os diversos implementadores fossem sensibilizados dessa necessidade, que houvesse programas específicos e que os alunos/treinandos de tais cursos recebessem incentivos tais como: ajuda de custo (em dinheiro), transporte, alimentação, etc.

Almeida (2003, p.155) aponta algumas características que diferenciam o PLANFOR, os quais geram uma nova institucionalidade no campo da Educação profissional no país.

Eu diria que tais características poderiam ser consideradas “potencialmente” capazes de gerar mudança de enfoque na Educação profissional apesar dos inúmeros limites que estão postos pelo próprio contexto de redefinições políticas e econômicas, assim como pelas reformas, inclusive a de educação, as quais vão influenciar os desenhos das propostas de políticas de modo geral e desta em particular.

As características apontadas pela autora citada:

- a) descentralização e flexibilidade, o que possibilitava proceder a ajustes tanto às particularidades e especificidades locais, quanto as correção de rotas no planejamento das ações, isto conferia ainda uma certa autonomia aos implementadores;
- b) participação de diversos sujeitos sociais nos vários níveis. De fato era previsto um amplo processo de participação consubstanciada no envolvimento de sindicatos, entidades representativas de setores ou segmentos específicos, de ONGs, empresários, de instituições de ensino médio e superior; enfim: de

associações dos mais variados tipos e formatos, desde o momento da formulação até a implementação;

c) estímulo à criação de instâncias de negociação da formação profissional, como a Comissão Tripartite e Paritária de Emprego (CTPE), o Conselho Federal, os Conselhos Estaduais e os Conselhos ou Comissões Municipais de Trabalho ou Emprego. Essas instâncias eram estimuladas a serem criadas para se constituírem em espaços tanto de discussão, negociação e decisão das questões referentes à qualificação, quanto da política de modo geral. Nesse sentido, eram espaços de participação política onde os diferentes sujeitos podiam vir a debater, negociar e assim alcançar um aprendizado de participação política coletiva. Além disso, podiam exercitar o controle social sobre as ações públicas.

d) articulação da rede de entidades formadoras que atuavam na área da educação profissional com vistas a potencializar os esforços, os recursos e os conhecimentos acumulados na sociedade e ao mesmo tempo difundir a concepção de educação profissional preconizada;

e) planejamento das ações com o foco nas demandas do mercado de trabalho local e nas necessidades de setores e clientelas;

f) ações de qualificação ou requalificação, incorporando-se uma perspectiva de médio e longo prazo, a fim de superar as ações tópicas e desarticuladas, bem como a dispersão de recursos;

g) cursos oferecidos em base modulares e permanentes, descartando os cursos selecionados apenas por estarem disponíveis no mercado.

De fato, conforme já havia afirmado, o PLANFOR continha em seu desenho elementos potencialmente capazes de estabelecer uma nova institucionalidade no campo da

Educação profissional. No entanto, cabe lembrar que esses mesmos elementos encerram uma contradição bem presente na lógica das Políticas Públicas no contexto atual, sendo assim,

Ao lado do fortalecimento e consolidação da participação formal, dos mecanismos de acompanhamento e controle e das articulações institucionais, verifica-se um resultado muito aquém do esperado no que se refere aos impactos reais e à participação efetiva dos setores que representam os supostamente beneficiados pelas políticas implementadas. Talvez a marca principal desse período tenha sido justamente o predomínio do processo formal de obtenção de indicadores quantitativos e criação de espaços institucionais de manifestação verbal das demandas sociais em lugar do enfrentamento do processo real de transformação da realidade social (UNITRABALHO, 2003, p. 10-11).

Ao longo deste texto tem-se demonstrado “os percalços” que os formuladores e implementadores da Política enfrentaram para tirá-la das intenções e do papel, pois isto significava novos aprendizados, alterar conceitos, modos de atuação e, sobretudo partilha de poder, responsabilidade e recursos. Nesse sentido, como já apontado no corpo desta tese, o PLANFOR teve como principal articulador do seu processo de formulação o Ministério do Trabalho/MTb, mais particularmente a SEFOR: Secretaria de Formação, posteriormente denominada SPPE: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.

A formulação e implementação do PLANFOR se fizeram ancoradas nas diretrizes formuladas pelo CODEFAT e através da instalação de um processo de debate envolvendo <sup>30</sup>vários sujeitos sociais dentre estes se destacaram: trabalhadores, empresários, estudiosos/pesquisadores da questão do trabalho e da Educação profissional, especialistas também vinculados à temática, o sistema S, representante de Universidades, secretarias estaduais

---

<sup>30</sup> De acordo com Bello et.al. (1999), no caso dos trabalhadores, verifica-se que a partir dos anos 1990, as Centrais Sindicais passam não só a discutir as temáticas referentes à Educação e à formação profissional em novos espaços institucionais, como a desenvolver ações concretas nessas áreas. A participação dos trabalhadores organizados nos processos relativos às políticas públicas esteve presente na agenda do movimento sindical, como elemento fundamental do processo de democratização da gestão governamental e de realização efetiva da cidadania. (p. 28-29). Continuando, o autor diz que um dos fóruns mais importantes de participação institucional do movimento sindical era o CODEFAT.

Em 1982 trabalhadores e empresários se articulam em torno da formação profissional a partir do Fórum Capital/Trabalho. Este fórum teve o objetivo de iniciar um diálogo entre as Centrais Sindicais e os empresários sobre alguns problemas básicos: educação, ciência e tecnologia, o documento resultante desse diálogo deveria subsidiar as discussões na Constituinte de 1988.

de trabalho e equipes de avaliação externa, *“um vasto elenco de agências e agentes envolveram-se de forma decisiva na construção e implementação do PLANFOR”* (LEITE, 2002, p. 170).

Essa busca de envolvimento de diferentes sujeitos sociais para construção dessa Política Pública expressa uma tendência que se faz presente nos vários países, a qual passa a dar destaque para a qualificação profissional entendendo que ela é exigência não apenas do processo produtivo atual, mas também da sociedade que requer cidadãos competentes. Sendo assim, ela é demanda posta pelas empresas, mas *“sobretudo direito fundamental do trabalhador ao longo de sua trajetória laboral”* (LEITE, 2002, p.173).

LEITE (2002) prossegue, mostrando que essa perspectiva foi formulada pela OIT: Organização Internacional do Trabalho, desde os idos dos anos de 1970, através do convênio internacional de trabalho 142 e da recomendação 150 que são de 1975. A partir de então, abre-se o foco da Educação profissional que deixa de ser encarada como uma necessidade restrita apenas para aqueles trabalhadores que necessitavam dela e passou a ser entendida como direito de todos.

De acordo ainda com a autora, por essa ótica,

impõe-se, a revisão e a reconstrução da própria educação profissional em matéria de conceitos, estratégias, atores, organização, mobilizando os diferentes atores sociais interessados na questão; governo, empresas, trabalhadores e a própria sociedade. Nesse processo destacam-se duas tendências verificadas em diversos países da América Latina e do Caribe a partir dos anos 1970: reformas educacionais mais ou menos amplas, geralmente com foco na maior e na melhor integração entre educação e trabalho; crescente protagonismo dos Ministérios de Trabalho em programas de capacitação profissional, mobilizando novas agências e novos atores no campo da educação profissional. Ambas as tendências abrem espaço para o surgimento e a consolidação de novos atores no campo da educação profissional, alterando o desenho institucional dominante, um processo que não ocorre de forma linear, marcado por avanços e recuos, como também por conflitos e tensões, mas que assinala novas possibilidades e desafios para as políticas públicas de trabalho e educação nos diferentes países (LEITE, 2002, p. 173-174).

Orientado por essas premissas da OIT e pelas diretrizes do CODEFAT é que o Ministério do Trabalho dá início a esse esforço de construção coletiva da política. Nesse processo, foram sendo definidos e formatados os termos de referência que passaram a se constituir nos principais instrumentos de orientação para os implementadores.

Cumprir-se que esse esforço do MTb foi bastante evidente, sobretudo no início do processo, quando se buscava assegurar a participação dos diferentes sujeitos nas várias etapas da política, com vistas ao alcance de parâmetros comuns tanto para a execução, quanto para um maior aprimoramento da mesma.

Esse era o formato do processo de definição/construção da política no nível mais macro ou de decisão federal. Nos estados, esta tarefa cabia às Secretarias Estaduais de Trabalho ou similares juntamente com os Conselhos ou Comissões Estaduais de Trabalho e Emprego locais, cabendo a estes últimos um papel de destaque no processo, uma vez que era presumida que a eles competia mobilizar, articular e integrar todos os demais sujeitos importantes e interessados nas questões pertinentes tanto à área do Trabalho, quanto da Educação. Nesse sentido, competia aos Conselhos/Comissões Estaduais de Trabalho/Emprego articular e congregar desde secretarias de estado até ONGs, associações de classe, sindicatos, universidades, prefeituras municipais, etc.

Já as Secretarias de Trabalho teriam a função de implementar a política em todas as suas fases inclusive gerindo os recursos advindos do FAT com o devido acompanhamento e supervisão do MTb/SEFOR. Esta divisão de competências conferia às Secretarias papel importante no processo tanto de articulação da rede de educação existente, quanto dos recursos públicos alocados nessas diversas agências implementadoras de ações de educação profissional.

Desse modo, as Secretarias Estaduais<sup>31</sup> se tornavam responsáveis diretas tanto pelo planejamento e elaboração dos PEQs-Planos Estaduais de Qualificação, quanto pela coordenação de sua implementação. Tais planos deveriam ser submetidos aos Conselhos/Comissões Estaduais de Trabalho/Emprego, que são instâncias de deliberação de caráter tripartite e composição paritária com representantes de trabalhadores, empresários e governos estaduais. Estas instâncias

---

<sup>31</sup> As funções das Secretarias Estaduais e dos Conselhos ou Comissões de Emprego foram definidas pela Resolução 126 do CODEFAT, de outubro de 1996, nos seguintes termos: as primeiras deveriam apresentar os planos, enquanto as segundas deveriam homologá-los. (ALMEIDA, 2003, p.156).

colegiadas teriam a função de homologar as decisões estruturadas no plano estadual e proceder ao acompanhamento e supervisão de sua implementação.

Os planos, logo que aprovados/homologados por essas instâncias, eram submetidos à apreciação do Ministério do Trabalho/SEFOR. Se o parecer técnico do Ministério fosse favorável, era então firmado o convênio para repasse dos recursos para a operacionalização. Por sua vez aos municípios, os formuladores delegaram a função de identificar e definir as prioridades locais de qualificação profissional e posterior acompanhamento à execução dos cursos. E, em relação ao envolvimento dos municípios no processo de construção e implementação do PLANFOR, cabe colocar que os formuladores não previram de fato no desenho deste, uma efetiva municipalização das ações haja vista que, *“ao ente municipal cabia apenas definir as prioridades locais de qualificação para subsidiar a formulação dos Planos Estaduais”* (SOUSA, 2004, p.88).

Estava presente também no processo de constituição do PLANFOR a rede de entidades ou agências executoras de ações de qualificação profissional a quem cabia executar as ações definidas e constantes nos planos estaduais. Essa rede, portanto, apresentava os projetos de cursos às Secretarias Estaduais e estas analisavam as propostas se estivessem de acordo com a legislação e atendendo aos critérios, diretrizes e as demandas das clientelas, setores e necessidades locais seriam contratadas via convênios, de acordo com a lei de licitações.

Ainda segundo os formuladores, essa rede deveria ser composta de agências ou entidades com experiência comprovada na área de educação profissional e junto aos setores priorizados pela política (público-alvo), com isso se previa evitar a desarticulação das ações, potencializar esforços, recursos, instalações, equipamentos e competência didático-pedagógica. Assim estaria se estabelecendo as chamadas parcerias com vistas a desenvolver ações cooperadas entre essas entidades executoras e instâncias do governo por meio dos contratos de parceria.

Esse era o formato descentralizado do processo de implementação da política, no entanto, sabe-se que efetivamente,

os princípios de descentralização e parceria, inscritos como requisitos essenciais do PLANFOR podiam (grifos nosso) viabilizar, tanto uma gestão mais participativa dos PEQs quanto a simples transferência de responsabilidades substantivas do Estado, no plano social, para a sociedade civil. Ou seja, ao serem operacionalizados, esses princípios podiam (grifos nosso) ser reduzidos simplesmente à terceirização ou à privatização, ou mesmo levar à rejeição de experiências historicamente acumuladas por instituições de caráter público (RELATÓRIO de AVALIAÇÃO EXTERNA do -1997).

Essas distorções ocorrem porque existem várias perspectivas políticas e conceituais para o termo descentralização, e dependendo da estratégia adotada, a descentralização pode vir a se constituir apenas em: desconcentração, delegação, transferência de atribuições, privatização ou desregulação.

No caso do PLANFOR, no tocante à descentralização, pode-se dizer que de fato o que ocorreu foi uma desconcentração que seria 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”* (SOUSA, 2004, p. 89).

E entende-se que

[...] descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las (JOVCHELOVITCH,1998, p.37).

Continuando a reflexão sobre o processo de descentralização, Sousa (2004) considera ainda que Lobo (1990) afirma ser a desconcentração um processo bem mais aceito pelos dirigentes porque é uma modalidade que não requer uma efetiva partilha de poder de mando o que facilitaria reproduzir relações autoritárias no lugar de práticas de cooperação e de competição que no seu entender seriam fundamentais para a configuração do federalismo.

Concluindo Sousa afirma que

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 ( SOUSA, 2004, p.89).

JOVCHELOVITCH (1998) lembra que os municípios brasileiros tiveram sua formação e desenvolvimento por via “extrínseca”, isto é, por meio da ação tradicionalmente clientelista, cartorial e paternalista do poder central, marcas da herança lusitana, ao contrário do que acontece na prática americana e européia, onde os municípios se originaram de um processo de coesão social intrínseco. Explica-se, dessa forma, o caráter distorcido e assimétrico de nossa federação, ao contrário do federalismo municipalista de outros países. Para ela, esses condicionantes históricos influenciam no formato do processo de descentralização que o país vem adotando.

Nesse sentido, pode-se dizer que

A descentralização é fruto de dois processos distintos, um de fortalecimento político de lideranças locais e outro de enfraquecimento do poder central. Por um lado, a descentralização surge como uma continuação natural do processo de redemocratização. Por outro lado, a crise do poder central reflete a própria crise do padrão de crescimento nacional. A busca de uma alternativa implica a reforma do Estado (DAIN SOARES & 1998, p.37).

Do mesmo modo, entende-se que essas estratégias descentralizadoras passaram a ser mais fortemente adotadas em vários países, na década de 1980. Em muitos desses países elas assumiram lugar de destaque no âmbito das discussões sobre a necessidade de reformas no Estado. Deste modo, em muitos contextos foram sendo entendidas como mecanismos potenciais para democratização das relações políticas e para o alcance da eficiência e eficácia da gestão pública.

Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis de bem-estar da população. Portanto reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE,1996, p.440).

Analisando-se o modelo de descentralização que foi adotado pelo PLANFOR pode-se afirmar que ele era ainda limitado, na medida em que impunha restrições de poderes entre os sujeitos de pactuação, pois se, por um lado, se coadunava “*com os princípios federativos, de outro, ele favorecia a uma maior concentração de poder no nível federal, que tinha a prerrogativa de liberar os recursos*” [e supervisionar os gastos] (SOUSA, 2004, p.87).

Essa forma de atuação, que se propunha a descentralizar apenas algumas funções, e outras parecia apontar para concentração de poder na esfera federal, tendia a condicionar o ritmo do processo da política nos Estados, ou seja: as ações não seriam planejadas tendo presente apenas a capacidade político-administrativa dos governos estaduais, mas também obedecendo ao ritmo da liberação dos recursos.

Embora se possa admitir que a descentralização atribui maior grau de autonomia decisória às instâncias locais, na prática, isso se reduz na medida em que são criados mecanismos de cunho gerencial ou mesmo fiscal e financeiro os quais acabam por restringir tanto a ação do programa, quanto a sua eficácia.

Desse modo, pode-se dizer que em tese o desenho proposto para o PLANFOR era bastante inovador e em princípio parecia favorecer uma maior participação e controle das ações da política, na medida em que difundia a idéia de um processo de construção coletiva com o envolvimento de vários sujeitos sociais e uma estratégia de implementação que se propunha a ser efetivada através da mobilização e articulação de uma ampla rede de agências, de recursos, de sujeitos e de práticas sociais. Uma política formulada e implementada assim podia vir a favorecer o exercício da participação e do controle social. No entanto, na prática, muitos percalços e dificuldades surgiram, verificando-se que tanto o Ministério do Trabalho tinha dificuldade de estabelecer canais de comunicação com os Governos Estaduais via Secretarias de Trabalho, quanto estas, em relação aos Conselhos/Comissões Estaduais e Municipais do Trabalho/Emprego e os demais parceiros que compunham a rede de educação profissional. Essa prática fazia com

que estas instâncias deixassem de exercer o papel que lhes era destinado no processo de construção da política pública de qualificação, que era de também, serem instâncias decisórias.

Desse modo, muitas vezes estas instâncias que deveriam ter a função de deliberação da política passavam a ter um papel mais homologador das decisões já tomadas pelas Secretarias às quais eram referendadas pelo Ministério do Trabalho.

No caso dos Conselhos Municipais, vale ressaltar que, em face das diversidades regionais, muitos municípios brasileiros tinham (e têm) poucas condições administrativa e gerencial que lhes possibilitassem exercer as funções posta pela política. Sendo assim, Sousa (2004) enfatiza que em muitos municípios as comissões municipais de trabalho se constituíam em estruturas débeis, com fraco poder de mobilização e articulação da sociedade, tornando-se presas fáceis de velhos mecanismos tais como clientelismo e corporativismo, os quais negam os princípios de um padrão de relacionamento guiado pelo universalismo de procedimentos que em tese deveriam ser adotados na construção do levantamento das demandas nos municípios envolvidos com a implementação do PLANFOR. Acredita-se que, na maioria das vezes, isto ocorreu devido às fragilidades do processo de organização e mobilização social e da falta de uma cultura política de participação por parte dos diversos sujeitos sociais envolvidos. E, ainda que os Conselhos/Comissões de Trabalho/Emprego estivessem bem organizadas e organicamente articuladas à sociedade civil com capacidade de mobilização e articulação dos diferentes sujeitos sociais locais, não significa que estariam isentas de dificuldades no cumprimento das funções colocadas pela Política.

De acordo com ALMEIDA (2003, p. 161),

Tais problemas vão desde a capacitação para captar e analisar dados que permitam um diagnóstico sobre as necessidades do mercado de trabalho local até questões operacionais, como o tempo que seus integrantes podem disponibilizar para as atividades. Portanto, em locais onde há Comissões que funcionam adequadamente, pode-se obter excelentes resultados, mas essa não é a realidade de todas as CMEs do país.

Verifica-se, de fato, que esses princípios de descentralização e parceria propostos pelo Plano, na prática, nem sempre se configuraram em mecanismos de maior democratização das instâncias de negociação e decisão conseqüentemente de maior distribuição e fortalecimento de poder entre as diferentes esferas de decisão e entre os vários sujeitos sociais envolvidos. Outrossim, no que diz respeito especificamente às parcerias, tal perspectiva nem sempre significou a realização de um trabalho articulado e orgânico entre as várias instituições de educação profissional parceiras e às gestoras das ações, o que requisitaria uma partilha de responsabilidades nas diferentes fases do trabalho. Algumas vezes pode ter-se constituído mera compra e prestação de serviços pelas duas partes.

Nesse processo, as entidades constituídas parceiras nem sempre eram as mais indicadas para responsabilizarem-se pelas ações de qualificação de determinadas clientelas, seja porque não tinham afinidades com elas e com suas realidades de vida, seja porque não detinham conhecimento das necessidades e prioridades destes segmentos em termos de qualificação. Entretanto, às vezes, eram quem apresentava melhores condições estruturais do ponto de vista administrativo, face aos critérios técnicos definidos pelas instâncias burocráticas gestoras. Esse aspecto, na maioria das vezes, afetava os resultados das ações empreendidas, e dificultava o surgimento de esforços no sentido de construir metodologias mais inovadoras capazes de possibilitar a superação das dificuldades de acesso destas clientelas aos conteúdos ministrados.

Foi assim que se efetivou a gestão federal do PLANFOR, isto é, foi assim que as ações desta Política foram gestionadas e descentralizadas para o âmbito estadual. Falarei no capítulo seguinte deste processo, pois tratarei especificamente da implementação do PLANFOR remontando a implementação, sobretudo a estratégia de descentralização das ações no Estado do Maranhão.

### **3 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>32</sup> – PEQ/MA**

#### **3.1 A ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO.**

Neste capítulo trato do processo de implementação do PLANFOR no Estado do Maranhão, destacando a estratégia de implementação, isto é, procuro analisar como os sujeitos locais, agentes da operacionalização da política estruturaram esta estratégia que pelas orientações da gestão central, devia ser efetivada através de dois mecanismos: a descentralização das ações, do planejamento e da execução, incluindo a alocação dos recursos; o envolvimento dos diferentes sujeitos da Política representados pelo estabelecimento de parcerias.

Nesse sentido, é que faço algumas incursões sobre o modelo de Reforma Administrativa desenvolvido no Estado do Maranhão desde 1995, o qual, a partir de 1998, vai influenciar as ações desta Política no Estado. Estou, portanto, situando a estratégia de implementação dos PEQs/Ma no marco do contexto histórico-político deste Estado o qual com certeza condiciona e determina características específicas a esse modelo de descentralização adotado que teve como principal mecanismo à regionalização. Assim posto cabe apresentar e discutir, ainda que de modo resumido, alguns aspectos deste contexto histórico-político. Inicio por dizer que a Reforma Administrativa desenvolvida no Estado do Maranhão é parte do conjunto de estratégias do Plano de Governo da então Governadora Roseana Sarney e é apresentado e defendido por este Governo como sendo importante e necessário para a “modernização” política e administrativa do Estado.

---

<sup>32</sup> Nesse capítulo as principais referências e fontes documentais utilizadas são os relatórios de Avaliação Externa dos Planos Estaduais, produzidos pela Equipe que realizou esta Avaliação no Estado de 1996 a 2001, e da qual fui integrante até 1999.

Se fizermos um retrospecto na história política mais recente vamos verificar que “defender idéias modernizantes para a gestão administrativa”, política e econômica do Maranhão é uma característica do grupo político ao qual a ex-governadora é vinculada, tendo o pai, o senador José Sarney, como a figura mais representativa. Este, desde que se lançou na carreira política, ainda nos idos dos anos de 1950, o fez pautado em dois aspectos: o combate ao então líder político Vitorino Freire e o discurso da modernização socioeconômica e político-institucional do Estado. Tanto que o slogan do seu governo foi “Maranhão Novo”.

Foi com a proposta deste “Maranhão Novo” que Sarney foi eleito Governador do Maranhão para o mandato 1966-1970, vencendo o então adversário político (Vitorino Freire)<sup>33</sup>, que naquele momento era identificado com o atraso. No entanto, estudiosos do Maranhão, como Caldeira (1978), Bonfim (1985), Palhano (1988), Corrêa (1993), Gonçalves (2000)<sup>34</sup>, apontam em suas análises que Sarney não rompe com o padrão político do grupo ao qual ele dizia se opor, embora o seu discurso deixasse transparecer que a sua proposta política era diferente daquela até então vigente.

---

<sup>33</sup> De acordo com Bonfim (1985, p. 2), Vitorino Freire, chegou ao Maranhão em 1932, na qualidade de Secretário do então interventor Capitão Martins de Almeida. Tempos depois, retorna ao Rio de Janeiro, agora como Oficial de Gabinete do Ministro de Viações Públicas de Getúlio Vargas, general Mendonça de Lima. A sua indicação para este cargo deu-se através de Eurico Dutra, amigo pessoal. A partir da ocupação desse cargo, e da influência que ele lhe conferia foi que Vitorino passou a exercer o controle de todos os cargos públicos do Estado do Maranhão. Retorna ao Maranhão, casa-se com uma maranhense de família tradicional, instala-se definitivamente no Estado. Em 1945 concorreu a um mandato de Deputado Federal e, em 1947, é eleito ao Senado. Ainda, de acordo com Bonfim (1985), Vitorino não aspirava à ocupação de cargos na esfera do executivo estadual, reivindicava para si a função de mediação do Governo do Maranhão e o Governo Central.

Segundo Sousa, Vitorino “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, justiça e repartições públicas de modo geral” (SOUSA, 2004, p.106).

Mais informações sobre o que se passou a denominar “vitorinismo”, conferir, entre outros, Caldeira (1978); Buzar (1998), Bonfim (1985); Sousa (1996), Gonçalves (2000).

<sup>34</sup> Esta obra intitula-se A Reinvenção do Maranhão Dinástico de autoria de Maria de Fátima da Costa Gonçalves. Foi a dissertação de mestrado da autora defendida junto ao Curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, o qual depois foi transformado em Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. No prefácio do livro o seu orientador, Prof. Dr. Alfredo Wagner Berno de Almeida, diz que a autora faz um estudo profundo sobre “o poder político através de um sistema de reciprocidades positivas baseado em laços de consangüinidade e afinidades”.

Para Sousa (2004),

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 (SOUSA, 2004, p.106).

Esses estudos expressam inúmeros aspectos presentes nas ações e decisões desse político que configuram as marcas do continuísmo. Todos esses estudos destacam que é o tom modernizador do discurso<sup>35</sup> que faz Sarney “parecer” diferente.

Para os analistas desse período, porém, o que, de fato, ocorreu a partir de Sarney foi à 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 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 (SOUSA, 2004, p.106).

Analisando especificamente o momento de construção do projeto político de Sarney denominado “Maranhão Novo”, Gonçalves (2000) identifica que ocorre

uma recomposição a partir da gestão do então governador José Sarney do estado dinástico (Bourdieu,1997) através da mediação do estado burocrático (Bourdieu,1997). Em outros termos, essa recomposição supõe a utilização de critérios pessoais e patrimonialistas mesmo quando o agente diz utilizar critérios respaldados na formação de um aparato burocrático que lhe permitiu falar de ações planejadas e de racionalidade técnica (GONÇALVES, 2000, p.29).

Ainda de acordo com Gonçalves (2000),

A autodefinição deste político passa também pelo critério do pertencimento a uma “geração”, especificamente a chamada “*Geração de 50*” (Governo e Povo;1970). Esse critério vai mediar a pretensa construção de um projeto coletivo para pensar o Maranhão, segundo os planejadores do projeto chamado “Maranhão Novo”. ... Entretanto esse pretense projeto coletivo é reconvertido em projeto individual do próprio José Sarney, proporcionado pelas posições que ele ocupa nos campos políticos e intelectual e reabilitado nos fulcros da burocracia, pela presença dos agentes que pertencem a essa referida “*geração*” (GONÇALVES, 2000, p. 32).

Se continuarmos recorrendo à História vamos verificar que esta estrutura política que nasce e se sedimenta no Maranhão guarda traços ainda, segundo Reis (1992), do padrão político

---

<sup>35</sup> A esse respeito, consultar A Reinvenção do Maranhão Dinástico de Maria de Fátima da Costa Gonçalves.

delineado desde a Primeira República, no qual se foram definindo e sedimentando “*oligarquias políticas*” enquanto expressão do processo de organização política de cunho familista<sup>36</sup>.

Este jogo político é estruturado e sustentado na lógica da centralização, tanto do poder político quanto econômico, respaldando-se também nas relações clientelísticas, como forma de fortalecer o “poder de mando” de grupos políticos. As explicações para esta continuidade são variadas, Caldeira (1981), por exemplo, diz que o fato de o Estado ser afastado dos centros hegemônicos do ponto de vista político e econômico *manteve a sociedade do Maranhão isolada dos processos de transformação que deram nova configuração à sociedade civil nacional* (CALDEIRA, 1981, p.59).

Reis (1992), no entanto, afirma que tal processo tem duas fontes de explicação. Primeiro, a necessidade de os grupos dirigentes manter o controle político da situação, face às pressões exercidas por uma nova geração de políticos que buscam ocupar os postos de mando. A segunda razão diz respeito ao aumento da competitividade intra-oligárquica e das dificuldades dos partidos políticos em absorvê-las no âmbito desta estrutura política. Diante disto, ainda segundo Reis (1992), a tendência da dinâmica política vai ser a de preservar este traço histórico do controle familista.

Estes autores, já referenciados, mostram em suas análises que essa forma de organização política torna-se propícia à legitimação de “chefes políticos” com poder de mando, os quais passam a exercer ou controlar o poder, através de seus aliados, estabelecendo uma forma peculiar de pacto político entre o grupo dirigente e os adversários políticos que Caldeira (1981)

---

<sup>36</sup> Segundo Caldeira (1981), no contexto político da Primeira República existiam os seguintes grupos familistas: Maistas, Castristas, Magalhãesistas, Tarquinistas e Marcelinistas. Estes grupos dominaram a política em todo o decorrer da República Velha e se organizam a partir do Movimento de 1930 para continuar no jogo político.

denominou de “código político dos oligarcas: lealdade para com os partidários e hostilidade para com os inimigos políticos.”<sup>37</sup>

Em resumo: esses diversos estudiosos demonstram que de fato o grupo político que se projeta e se afirma, enquanto tal, a partir da ascensão de José Sarney, embora queira deixar transparecer que rompe com o padrão político anterior, não o faz. O que ocorre na essência é uma incorporação de mecanismos mais modernos àqueles de caráter mais conservador, de modo que as relações sociais e políticas se “modifiquem”, sem transformações, ou seja, se propõe a,

[...] operar uma descontinuidade que, em verdade, é apenas uma aparente descontinuidade: José Sarney restaura o estado dinástico por critérios que simuladamente são contrários àqueles adotados no Maranhão até então.

A constituição de um aparato burocrático [...] se liga aos pressupostos da universalidade e impessoalidade das ações do Estado é um dos critérios que tem a pretensão de marcar a diferença entre sua gestão e o que ele mesmo denominou de “*ciclo do vitorinismo*”.

[...] retorna às modalidades do estado dinástico ao recompor no exercício de poder os laços de consangüinidade, parentesco e personalidade. A pretensa ruptura com o que denominou de “*nepotismo e carrancismo*” (SARNEY;1970:45) referidos a um estado dinástico, é o dispositivo que se converte na reabilitação desse mesmo Estado (GONÇALVES, 2000, p.181).

Convém destacar que essa capacidade de combinação entre moderno e tradicional não deve ser vista como uma particularidade apenas da política maranhense, haja vista que, historicamente, isto se tem constituído quase numa característica do padrão de desenvolvimento político nacional, o qual tem evoluído utilizando-se dessa mesclagem que possibilita a “renovação” do antigo a cada momento.

É, portanto, nos marcos desse padrão político que propõe descontinuidade (mas que em essência está recompondo o continuísmo) que se coloca o governo de Roseana Sarney (filha de José Sarney e sua herdeira política). As marcas dessa herança ou semelhança política vão-se expressar desde o slogan que ela adota “Um novo tempo”, deixando antever que a sua gestão será voltada para a elevação do Estado a um outro patamar de desenvolvimento e de modernização.

---

<sup>37</sup> De acordo com Caldeira (1981), Magalhães de Almeida, liderança política que dirigiu o Estado de 1926 a 1930, era um fiel executor desse código em relação aos seus adversários. Pois, através de sua política administrativa, usava rigor tanto na cobrança dos tributos, quanto na dispensa de servidores públicos aliados dos seus opositoristas.

E, se no governo do “Maranhão Novo” de José Sarney o planejamento foi o grande mote para a “pretensa modernização”, aqui no governo do “Novo Tempo” de Roseana Sarney será a proposta de Reforma do Estado que era apresentada e *“defendida pelos seus propositores como necessária ao ajustamento do Maranhão às mudanças provocadas pela difusão do novo paradigma produtivo e tecnológico, no âmbito dos governos”* (SOUSA, 2004, p.106).

Entretanto, embora o Governo estadual procurasse difundir a idéia *“de que se estaria vivendo um tempo qualitativamente superior - um Novo Tempo”* (Sousa, 2004, p.99), não era bem isto o que ocorria, na verdade, o Maranhão apresentava naquele período, um crescimento econômico bem inferior a de outros Estados do Nordeste (Região Nordeste teve uma taxa de crescimento de 12,9% enquanto que o Maranhão cresceu apenas 6,9%).

Lima (2004), com base no documento “Síntese de indicadores sociais 2000”, organizado pelo IBGE (Instituto de Geografia e Estatística), traçou o perfil e as tendências do mercado de trabalho e da economia do Maranhão no decorrer dos anos de 1990. Nesse sentido, mostra que a PEA (População Economicamente Ativa) estadual passou de 2.349.806 para 2.802.454 trabalhadores, um aumento de cerca de 19,3%. Observa que houve um crescimento mais dinâmico do segmento urbano da PEA em relação ao rural, ou seja, cresceu o deslocamento da população rural para os centros urbanos. Ainda assim, em 1990, os trabalhadores do setor rural representavam mais da metade da PEA do estado (56%). E no que diz respeito à taxa de atividade, os dados mostram que o Estado registrou uma redução do contingente masculino e uma elevação da taxa de atividade feminina tal qual ocorrido em outras regiões do país, embora, a autora destaque que a taxa de atividade feminina apresentada pelo Maranhão era uma das mais elevadas do país.

Foi verificado também que os menos escolarizados apresentam uma redução maior em suas taxas de atividade do que os grupos mais instruídos, embora na composição da PEA estadual seja observado que houve um aumento da participação de trabalhadores sem instrução e

com menos de um ano de estudo (passou de 70,8% em 1992 para 71,2% em 1999). Tendo sido menor esta taxa entre os segmentos de maior escolaridade, a maior variação ocorre entre as pessoas com 12 anos e mais de estudo que caiu de 89,6% para 83,0% ao longo do período em análise.

No período em apreço, o estudo de Lima (2004) registra ainda, que a taxa de ocupação da PEA sofreu uma pequena queda, pois se em 1992 os ocupados eram 2.278.866 (97% da PEA), em 1999 os trabalhadores ocupados eram 2.683.008 o equivalente a 96% da PEA.

Prosseguindo na análise, Lima (2004) enfatiza ainda a situação de pouca estruturação do mercado de trabalho maranhense. Nesse sentido, diz que no período em pauta os percentuais de participação eram trabalhadores empregados 17,1% (média nacional era 44,8%); trabalhadores por conta própria 40,3% (média nacional era 23,2%); não remunerados 21,6% (média nacional era 9,3%); Outro aspecto destacado por Lima, e que demonstra o baixo grau de estruturação do mercado de trabalho, diz respeito aos baixos percentuais de empregados e trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, e o de trabalhadores autônomos que contribuem para a previdência social. Estes percentuais eram em 1992, respectivamente, 35,0%, 1,9% e 1,6%. No Brasil, estes percentuais eram de 64,0%, 17,5% e 19,5%.

Em síntese: a análise que Lima (2004) faz a partir dos dados colhidos junto ao IBGE demonstra “a situação de subdesenvolvimento capitalista do Estado do Maranhão”.

Tal situação se expressa, dentre outras coisas, na extrema importância das atividades agrícolas na economia estadual. Sem embargo, conforme evidenciado, mais da metade da PEA estadual ainda se encontra na zona rural, estando envolvida notadamente na pequena produção agrícola (ou na chamada economia camponesa), em que pese o acelerado êxodo rural registrado nos anos recentes, o qual ocasionou taxas de crescimento extremamente elevadas da fração urbana da PEA.

pôde-se identificar um baixo índice de assalariamento no mercado de trabalho local, demonstrado pelo peso significativo dos ‘trabalhadores por conta própria’ na PEA ocupada, em relação às categorias dos empregados, dos militares ou estatutários e dos trabalhadores domésticos. Trata-se, em sua grande maioria, de trabalhadores pobres, engajados em micro empreendimentos familiares da economia rural ou urbana, caracterizados pela baixa produtividade e por auferirem receitas que mal permitem a mera subsistência dos produtores.

mais da metade da população ocupada obtém uma renda média familiar per capita de até meio salário mínimo, o que pode ser considerado um outro importante indicador do quadro de subdesenvolvimento capitalista local.

o investimento, variável crucial do processo de acumulação capitalista, ainda tem se mostrado insuficiente para o aproveitamento das oportunidades econômicas do Estado. Este investimento, nas últimas décadas tem se concentrado nos grandes projetos minerometalúrgicos e monocultores, de ínfimos efeitos multiplicadores no que se refere ao emprego e à renda. Estes coexistem com uma indústria tradicional decadente, com a pequena produção agrícola e com a pequena produção urbana (ou economia informal, em franco processo de expansão (LIMA, 2004, p.139).

Enfim, este quadro é apenas uma pequena amostra da realidade de subdesenvolvimento da Economia e do Mercado de Trabalho do Maranhão que resultam nos elevados índices 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 família recebiam até um salário mínimo mensal, enquanto que a média nacional era de 24% com esse limite.

O Maranhão aparece também em situação negativa em vários outros 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%), ainda era o dobro da média nacional.

O Estado possui mais de 150 municípios com IDH<sup>38</sup> (Índice de Desenvolvimento Humano) menor ou igual a 0,600. Configurando a exclusão social como um *mix* dos indicadores pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade...(SOUSA, 2004, p.101).

Esta é a realidade do Maranhão, que o governo de Roseana Sarney dizia viver “um novo tempo”. É, portanto, nesse contexto, social, político e econômico que o PLANFOR vai se situar e ser implementado.

O seu início no Estado do Maranhão vai ocorrer em fins de 1995. O marco desta “inauguração” foi a realização de um Seminário articulado pela Secretaria Estadual de Solidariedade, Cidadania e Trabalho - SOLECIT<sup>39</sup>. Este seminário objetivou discutir o conteúdo e

---

<sup>38</sup> IDH: Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador que tem seus valores estipulados num intervalo de 0 a 1. Com base neste índice os países são então classificados com nível de Desenvolvimento Humano baixo quando o IDH é inferior a 0,5; médio quando o IDH é entre 0,5 e 0,8; e alto se o IDH estiver acima de 0,8 (JANNUZZI, 2004, p.120). No caso dos Municípios maranhenses com IDH baixo ver: POCHMANN e AMORIM, São Paulo: Cortez, 2003.

<sup>39</sup> Esta Secretaria de Estado foi criada em 1987 no início da gestão do então Governador Epietácio Cafeteira para ser ocupada pela primeira dama. Naquele momento chamou-se SEDEC (Secretaria de Desenvolvimento Comunitário); posteriormente, ainda naquela gestão incorpora em suas ações à questão do trabalho (projetos de geração de renda) daí passa a se chamar SEDESC (Secretaria de Desenvolvimento Social Comunitário e do Trabalho). Na época que

a metodologia do PLANFOR e sensibilizar as instituições participantes para a apresentação de projetos de qualificação profissional que viessem a compor o Plano Estadual de Qualificação Profissional do ano de 1996 (-96). No entanto, para que o Estado se habilitasse a receber os recursos do FAT e assim pudesse incluir o seu Plano de Qualificação nas ações do Ministério do Trabalho, era exigida a celebração de um convênio. A celebração deste convênio, entre MTB/SEFOR/CODEFAT e a SOLECIT, só ocorreu em 29 de abril de 1996 e a execução das ações de qualificação propriamente ditas só tiveram início no segundo semestre daquele mesmo ano.

Em termos históricos, registra-se que, no Maranhão, desde 1976, o Ministério do Trabalho já desenvolvia ações de qualificação profissional através de convênio firmado com o governo do Estado. Data deste período à instalação do SINE: Sistema Nacional de Emprego, no Estado do Maranhão, processo efetivado em 1977, através do decreto 76403 de 08/02/1975. Inicialmente este órgão era articulado à Secretaria de Indústria e Comércio, dado que na época, não existia Secretaria Estadual de Trabalho. Esta, logo que foi instituída, incorporou o SINE à sua estrutura.

Desde que foi criado, o SINE passou a implementar ações de qualificação profissional, no entanto, eram ações tímidas se comparadas ao que era proposto pelo PLANFOR, sobretudo, devido à restrição de recursos os quais estavam vinculados ao Fundo de Assistência ao Desempregado. Além do mais, eram ações dirigidas especificamente para o público cadastrado

---

o PLANFOR se inicia ela passa a se denominar SOLECIT (Secretaria de Solidariedade Cidadania e Trabalho), depois com a reforma administrativa torna-se GDS (Gerência de Desenvolvimento Social) e atualmente é denominada SEDES (Secretaria de Desenvolvimento Social). Cabe dizer que esta Secretaria sempre foi responsável no Estado pela operacionalização da Política de Assistência Social, tendo sido por muito tempo a própria executora das ações. Em muitos momentos foi dirigida pela primeira dama. Desse modo, tendeu a reproduzir a prática do “primeiro damismo” com todos os mecanismos que ele impõe (critérios clientelísticos, apadrinhamentos, injunções políticas, etc), mecanismos quase sempre utilizados sem transparência e de forma autoritária. Na atual estrutura organizacional da Subgerência do Trabalho, o SINE (Sistema Nacional de Emprego) se insere na Supervisão de Intermediação e Geração de Emprego e Renda a qual se subdivide em: Serviço de Intermediação de Mão-de-Obra, Seguro Desemprego e Serviço de Geração de Emprego e Renda. Inserido ainda na Supervisão de Intermediação e Geração de Renda, encontra-se o Programa de Seguro Desemprego, instituído, em âmbito nacional, em 1986 e organizado, da forma como se apresenta hoje, em 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

no próprio SINE e executadas exclusivamente pela rede vinculada ao sistema “S”, ainda que em âmbito local houvesse 360 (trezentos e sessenta) instituições, segundo fontes levantadas em 1997 pela Fundação Sôsândrade quando da elaboração de um cadastro das entidades formadoras no Estado do Maranhão.

Registra-se ainda que, além das ações desenvolvidas pelo SINE, havia entidades que também desenvolviam ações nesta área de educação profissional, embora com um acentuado cunho assistencial, incorporadas às atividades voltadas ao desenvolvimento comunitário e financiadas com recursos do tesouro estadual.

Cumprir dizer que, quando o PLANFOR é assumido como política pelo Governo do Estado do Maranhão, ele é incorporado às ações da então SOLECIT. Nesta, existia uma Superintendência do Trabalho da qual o SINE fazia parte, então, é com este vínculo organizacional que a Política se instala.

Embora a nova Política de qualificação desenvolvida no Estado, e expressa nos PEQs/MA, tenha ao longo dos anos obedecido às diretrizes mais gerais do PLANFOR, no decorrer desse processo foram sendo efetuados alguns ajustes de caráter incremental buscando atender às freqüentes recomendações apontadas, sobretudo, pelas avaliações externas. Tais alterações, no entanto, não desvirtuavam as diretrizes fixadas pelo MTb; na verdade, elas eram apontadas como necessárias até para aproximar os Planos Estaduais das orientações do PLANFOR.

Nesse sentido é que a avaliação externa, desde o ano de 1996 a 2002, procedeu à análise dos PEQs/MA, em todo o seu processo, isto é, da formulação à implementação. Nessa análise sempre foram feitas recomendações, visando-se orientar a gestora estadual do Plano para que esta procedesse às correções de “rota”, com vistas a um maior aprimoramento dos mesmos.

Vide trecho do Relatório Síntese da Avaliação Externa do (2002, p.14 -15):

1996- As limitações mais importantes identificadas pela Avaliação Externa no que diz respeito ao planejamento foram as seguintes:

Não houve participação integrada das Executoras, dos órgãos governamentais competentes e do CET no processo de levantamento das demandas. Este último desempenhou apenas o papel de homologador das decisões tomadas unilateralmente pela Secretaria;

Não foi desenvolvido estudo acerca do perfil e tendências do mercado de trabalho e das necessidades de qualificação profissional;

O planejamento das ações tomou por base indicadores macroeconômicos muito gerais, relativos à composição setorial da PEA e do PIB estadual;

Não foram levadas em conta as demais políticas públicas em curso no Estado. Havia apenas breves referências, no documento síntese do PEQ, sobre as potencialidades do Estado e as intenções governamentais;

Não foram previstas, no plano, ações de encaminhamento dos treinandos ao mercado de trabalho.

PEQ/MA/1997: As ações desenvolvidas no sentido de planejar com o foco na demanda foram:

A constituição dos “Grupos de Diálogo”, com o propósito de mobilizar os diferentes sujeitos sociais envolvidos com a questão da qualificação profissional, identificar demandas, definir prioridades e selecionar Entidades Executoras;

Esforço de descentralização e de articulação dos eixos da Política Pública de Trabalho consubstanciado no Programa “Viva Produção” que incluía na sua estratégia de implementação a capacitação de conselheiros e agentes municipais do trabalho com recursos do FAT;

Em que pese o avanço representado por essas medidas em relação ao ano anterior, a equipe de avaliação identificou as seguintes deficiências no planejamento das ações:

Inexistência de pesquisas sobre o perfil e as tendências do mercado de trabalho, a não ser um estudo preliminar e genérico elaborado por iniciativa da Universidade Federal do Maranhão com o objetivo de respaldar o trabalho de Avaliação Externa do PEQ/MA. Além de não ter sido desenvolvido tendo em vista o planejamento das ações, o referido estudo não foi sequer considerado pela Secretaria no processo de levantamento das demandas;

O planejamento das ações teve um caráter mais incremental e intuitivo, na medida em que tomou como principal referência o próprio documento do PEQ/MA/1996. Além disso, os participantes dos “Grupos de Diálogo” demonstraram ter conhecimento muito limitado acerca das reais necessidades de qualificação profissional para os setores e públicos que representavam, predominando entre estes um enfoque tradicional de Educação Profissional de cunho assistencialista e contencionista;

Estes ajustes eram previstos no desenho da política como parte da estratégia adotada pelos formuladores. Tal estratégia previa a construção coletiva e descentralizada da política, entendendo-se que ela possibilitava flexibilidade no planejamento e nas ações assegurando uma melhor adequação às especificidades locais e regionais. Daí por que a gestão nacional não fornecia legislações específicas que regulassem as ações dos Planos Estaduais justamente para favorecer um certo grau de liberdade aos formuladores locais.

Essa perspectiva adotada pelos formuladores do PLANFOR deixa implícita, desde o desenho, uma concepção de que os implementadores também elaboram as políticas na medida em que processam os ajustes, confirmando o que muitos estudos de implementação apontam.

Nesse sentido, a análise da Política, aqui desenvolvida, tenta demonstrar em que medida os resultados desta Política, no contexto local, decorreram da forma como se efetivou a descentralização local das ações, responsabilidades e recursos.

Cabe dizer que a operacionalização do PLANFOR no Maranhão enfrentou algumas dificuldades no que diz respeito à implementação da estratégia prevista pela política, que era a descentralização e o estabelecimento de parcerias, pois como afirma SOUSA (2004, p. 104),

Do ponto de vista da gestão pública, o sucesso desse tipo de intervenção [...] 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, 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 reprodução da força de trabalho e dos resultados 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 nesse campo capaz de orientar o sentido das decisões tomadas no centro.

Além dessas questões citadas, Sousa (2004) aponta as sucessivas mudanças dos dirigentes locais responsáveis diretos pela execução da política como sendo um fator que também contribuiu para potencializar as dificuldades, haja vista que em 05 (cinco) anos o órgão gestor da política no Estado teve quatro titulares na sua direção e nesse processo cada um

imprimiu, 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 (SOUSA, 2004, p.105).

Essa “alta rotatividade” ocorre porque estes cargos de direção na estrutura organizacional da administração pública estadual são considerados cargos de “confiança”; portanto, os seus ocupantes são indicados através de mecanismos políticos. Sendo assim, tais cargos são ocupados geralmente por aliados políticos do (a) governador (a) ou de algum outro

político do seu partido ou da base aliada. Dessa forma, sempre que se faz necessária uma recomposição desse jogo de forças políticas, as “trocas” ocorrem.

Isto acarreta inúmeros prejuízos à Política, pois nesse processo de “rearranjos políticos”, as ações sofrem descontinuidades dado que cada um que assume o posto sempre efetua mudanças internas, tanto no quadro técnico que operacionaliza os Programas, quanto no encaminhamento das decisões referentes à sua implementação.

Outro aspecto a destacar na gestão dos PEQs do Maranhão diz respeito à reforma político-administrativa desenvolvida no Estado desde o ano de 1995 e que, conforme já apontado, no que diz respeito à política de qualificação profissional, os seus rebatimentos só foram evidenciados a partir de 1998. Cumpre ainda ressaltar que, embora a reforma implementada em nível estadual se tivesse ancorado no projeto de reforma do governo federal, os formuladores locais não admitiam a *“existência no Estado de uma crise de gestão, com suas vicissitudes próprias decorrentes da fragilidade financeira, administrativa e institucional”* (SOUSA, 2004, p.105). A justificativa não era esta porque de acordo com documentos oficiais já vinham sendo desenvolvidos esforços, no sentido de proceder “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 apud SOUSA, 2004, p. 105).

Em que pese as diversas razões e justificativas apresentadas pelos formuladores ou propositores, o certo é que o Projeto de Reforma do Estado do Maranhão foi apresentado à Assembléia Legislativa em 10 de janeiro de 1995 tendo sido aprovado em 6 de fevereiro deste mesmo ano. Consta que esse projeto de Reforma se efetivou em duas etapas. Na primeira fase, ela se direcionava para o alcance do saneamento das finanças públicas e a modernização da máquina administrativa. Nesta última, o objetivo era o de tornar ágeis os sistemas administrativos e facilitar o acesso aos serviços públicos e à informação.

De acordo com SOUSA (2004, p. 107), a segunda fase (Lei 7356 de 29 de dezembro de 1998):

Tal qual a proposta nacional, também contemplava a busca da efetividade através da desestatização, da flexibilidade 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 pobres”.

No que diz respeito às ações do PLANFOR, conforme já referido, foi nessa segunda fase do projeto de reforma proposta pelo Governo estadual que os PEQs sentiram os seus rebatimentos uma vez que naquele momento ficou explícito à adesão da reforma ao modelo organizacional de moldes gerenciais. Tendo presente, portanto, o padrão de administração gerencial, o Governo estadual vai proceder a uma reorganização na sua máquina administrativa promovendo um “enxugamento” na sua estrutura organizacional. Assim, Secretarias de Estado são reduzidas de 17 (dezesete) para 08 (oito) e, ao mesmo tempo, passam a se denominar Gerências<sup>40</sup> de Estado.

O Governo estadual afirma em documentos oficiais que, com a adoção desta medida de enxugamento da máquina estatal, foi possível reduzir em 2 % as despesas, o que em 1998 correspondia a cerca de 60 milhões de reais. Além disso, a mudança significava ainda “*a superação da tradição patrimonialista e a rigidez da administração burocrática, dando lugar à*

---

<sup>40</sup> De acordo com SOUSA (2004, p.107), no início do governo de Roseana Sarney – 1995/2002, as Secretarias de Estado, que foram transformadas em Gerências, 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; de Desenvolvimento Social.

Na gestão do governador José Reinaldo Tavares (iniciado em 2003 e ainda em curso), ocorreram duas mudanças. Na primeira, as gerências foram ampliadas em seu nº de 08 para 15; além disso, houve mudança de denominação e de funções de algumas delas. Por ex: 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 e Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico; de Indústria, Comércio e Turismo; de Segurança Pública; de Desenvolvimento das Cidades e Municípios. Foram criadas as Secretarias Extraordinárias de Solidariedade Humana e 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, retornando-se à terminologia anterior.

*cultura gerencialista, isto é, a uma gestão orientada para objetivos e resultados” (SOUSA, 2004, p.108).*

Objetivando ainda dar curso a essas pretensões de implantar uma administração pública de moldes gerenciais e, assim, manter o compromisso com uma mudança de postura nas práticas de gestão foi que o Governo instituiu às Gerências de Desenvolvimento Regional<sup>41</sup>, propondo com elas efetuar uma maior desconcentração das ações governativas, buscando ao mesmo tempo, se aproximar mais dos municípios.

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. (SOUSA, 2004, p.108).

Analisando-se o projeto de Reforma do Estado do Maranhão constata-se que essa estratégia de regionalização se constituía no primeiro nível do processo de descentralização enquanto que a municipalização seria o segundo. Na concepção dos reformadores, esse processo requisitava o envolvimento e a participação social dos diversos sujeitos. Essa participação era o mecanismo capaz de assegurar o exercício do controle social sobre as ações governativas. Esta busca de incorporação do usuário dos serviços públicos num processo de gestão pública de moldes gerenciais (modelo preconizado por esta reforma) demonstra a adesão *“ao princípio da administração orientada para o usuário – considerado consumidor do serviço público – como o verdadeiro norte do conceito de eficiência” (BENTO, 2003, p.90).*

---

<sup>41</sup> No início da Reforma do Estado do Maranhão (governo Roseana Sarney – 1995/2002), as Gerências Regionais eram 18, sendo: gerência 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 e de Chapadinha.

No início de 2004 (Governo de José Reinaldo Tavares iniciado em 2003), foram mudadas as denominações dessas gerências regionais e estas 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 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 de Presidente Dutra; da Região do Munim e Lençóis Maranhenses; da Região do Pindaré; da Região do Sertão Maranhense; da Região dos Lagos Maranhenses; da Região do Alto Turi. Foi eliminada a Gerência de São Luís. (SOUSA, 2004, p.108).

Ainda de acordo com o autor acima referido, essa perspectiva vincula-se ao “arsenal teórico da nova governança” agregando a este os conteúdos da “carta de compromisso com os cidadãos” formulada pelo governo inglês de John Major a qual “*consiste na declaração das metas e serviços visados pelo governo relativamente ao cidadão estendendo ao público o direito de acesso e controle do sistema de gerenciamento de informação*” (BENTO, 2003, p. 90).

Para Bento (2003), por esta perspectiva, é possível avaliar os programas e políticas sociais a partir das informações prestadas pelos próprios usuários e nesse sentido, a descentralização é uma excelente estratégia na medida em que ela possibilita a aproximação da administração pública dos usuários dos serviços prestados por ela. Facilitam-se tanto a identificação dos problemas quanto uma maior rapidez nas respostas no sentido de saná-los. Além disso, facilita-se ainda a fiscalização por parte dos “clientes-consumidores”.

Por esse modelo de descentralização de enfoque gerencial as funções e atribuições foram definidas da seguinte forma:

Às instâncias decisórias de nível central (gerências centrais) competia o papel de formuladoras das políticas e planos de cunho mais amplos (globais e setoriais), os programas, orçamentos e demais instrumentos de políticas, além da avaliação dos resultados. Às gerências regionais cabiam 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 (SOUSA, 2004, p. 109).

Em tese, esta distribuição de funções e atribuições parece lógica e factível de ser operacionalizada. Além do mais, parece mesmo que uma estrutura organizacional, funcionando desse modo, facilitaria exercer o controle das ações; aproximaria o governo dos demandantes dos seus serviços; favoreceria uma melhor definição e alocação dos recursos e das necessidades dos usuários, ou seja, haveria maiores possibilidades de que o planejamento das ações estivesse mais próximo das reais necessidades dos cidadãos demandantes.

No entanto, na prática não era isto o que ocorria, pois

Essas estruturas “enxutas e desburocratizadas” (grifos da autora), 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 (SOUSA, 2004, p.109).

No ano de 2003 o grupo de pesquisa, do qual eu faço parte – GAEPP, procedeu à avaliação da Gerência de Desenvolvimento Social e do Trabalho – GDS, que na época era a instância de decisão estadual responsável pela gestão das políticas de Assistência Social, Habitação e do Trabalho. Naquela ocasião foi realizado um grande Seminário que envolveu os vários sujeitos diretamente vinculados a estas políticas e conseqüentemente a GDS. O objetivo era levantar informações pertinentes à forma de ação desta gerência no que dizia respeito ao gerenciamento das políticas que ela implementava no Estado. Participaram desse Seminário: gestores e técnicos da instância de gestão central, gestores e técnicos das gerências regionais e conselheiros estaduais e municipais representando os conselhos de gestão das três políticas analisadas.

Os dados obtidos nesse seminário e apresentados no relatório da avaliação elaborado pela equipe de pesquisadores do GAEPP só reforçam o já afirmado acima, uma vez que esses vários sujeitos reconheceram

suas dificuldades estruturais, embora ressaltassem que estas se acentuam em razão dos obstáculos criados pela GDS para viabilizar uma efetiva descentralização, tanto em nível de planejamento como de execução dos serviços prestados.

Dos conselheiros municipais que se manifestaram acerca da gestão, apenas 11% entendem que a relação entre as diferentes instâncias responsáveis pela implementação das políticas (GDS, GDRs, Prefeituras e Conselhos de Gestão) é satisfatória e integrada, enquanto que para 38% ela é superficial, para 16% ela se efetiva apenas no momento do repasse de recursos, sendo que 11% afirmaram não haver qualquer forma de articulação.

Quanto ao quadro de pessoal, sua insuficiência quantitativa é percebida pelos técnicos e gestores da GDS, sobretudo nos processos de acompanhamento e avaliação dos serviços, o que redundava, para eles, na incapacidade de o setor tomar decisões relacionadas com os objetivos gerais das políticas implementadas. Corroborando com essa afirmativa, os gerentes e assessores regionais, apontaram que o acompanhamento das ações é, em geral, efetuado por instâncias terceirizadas que, muitas vezes, desconhecem a realidade das regiões e as particularidades das próprias políticas objeto do seu trabalho, o que coloca em dúvida a validade desse processo (Relatório Geral da Avaliação da GDS, GAEPP, 2003, p.26).

No que dizia respeito mais diretamente ao objeto desta tese que é a Política de Trabalho de acordo com este trecho do relatório síntese elaborado pela equipe de avaliação externa do PEQ/MA mostra que o setor responsável pela execução da política também padecia dos mesmos “desfalques estruturais” e institucionais.

A deficiência do sistema de armazenamento de informações (inclusive o SIGAE) constitui-se em outra dificuldade na gestão das ações do PEQ que ainda persiste. A esse respeito, deve-se destacar que a gestora local não dispunha de infra-estrutura adequada para fazer face à sistemática expansão das metas físicas e financeiras, até o último ano avaliado. Além da citada imperfeição no sistema de informações, a fragilidade desta infra-estrutura manifestava-se, especialmente, no reduzido tamanho da equipe técnica de qualificação profissional e na precariedade do espaço físico em termos de tamanho e qualidade das instalações. Convém dizer, porém, que foi desenvolvido um investimento por parte da GDS no sentido de tornar o espaço físico mais adequado ao desenvolvimento da Política de Trabalho, mas os efeitos dessa iniciativa somente devem ter sido percebidos a partir de 2002. (Relatório Síntese, 2001, p.112 – Equipe UFMA).

Pelo exposto, verifica-se que o processo de descentralização implementado no Estado do Maranhão, através da reforma administrativa adotada, influenciou na estratégia de implementação do PLANFOR haja vista que esta requeria um arcabouço administrativo e gerencial que pressupunha o envolvimento e a participação dos vários sujeitos: a GDS, as Gerências Regionais, os Municípios, os Conselhos do Trabalho, as entidades formadoras etc, através do estabelecimento de relações intergovernamentais com vistas a executar a gestão dos PEQs. E para que isto acontecesse, fazia-se necessário que fossem construídas “possibilidades concretas de participação na gestão da política e igualdade, tanto na gestão, quanto no acesso às medidas educativas” (SOUSA, 2004, p.111).

No próximo item apresento e analiso os procedimentos adotados pela gestora no caso primeiramente a SOLECIT depois GDS na gestão da Política.

### 3.2 O PROCESSO DE GESTÃO, SUJEITOS ENVOLVIDOS E RESULTADOS

Os documentos analisados e a experiência acumulada com a avaliação desta Política mostraram que a gestora estadual foi desenvolvendo esforços (ações de capacitação para conselheiros municipais do trabalho a partir do programa Viva Produção e os grupos de diálogo são alguns exemplos) no sentido de criar as condições para que a gestão das ações desenvolvidas no âmbito dos PEQs viessem a se tornar menos concentradas, mais abrangentes e inclusivas e as decisões mais partilhadas, ou seja, menos centralizadas, cabe dizer, porém que tais esforços não foram suficientes para vir a concretizar a verdadeira gestão participativa e compartilhada como estava previsto no desenho da política.

O processo de gestão da Subgerência do Trabalho foi um dos aspectos avaliados pela equipe do GAEPG quando da realização da avaliação das ações da Gerência de Desenvolvimento Social e do Trabalho (GDS) da qual esta Subgerência fazia parte da estrutura administrativa.

No que se refere à eficácia do processo de gestão da política do trabalho, aquela avaliação considerou os seguintes indicadores: capacidade de efetivar decisões relacionadas com os objetivos gerais da Política, descentralização de decisões e capacidade de administrar conflitos.

Sendo o principal objetivo desenvolver ações de qualificação/requalificação profissional com vistas à melhoria da empregabilidade, da produtividade e da competitividade do trabalhador, o PLANFOR previu como uma de suas estratégias o planejamento das ações com o foco na demanda de mercado e nas necessidades do público-alvo. Além do mais, considerando-se esse objetivo, procurou-se verificar que ou quais medidas concretas eram tomadas pelos gestores para o seu alcance com vistas à melhoria da empregabilidade, da produtividade e da competitividade do trabalhador. Os dados obtidos deixaram evidente que:

Os esforços desenvolvidos pela Subgerência do Trabalho e, nos últimos anos, também pelas Gerências Regionais no sentido de planejar com foco na demanda podem ser considerados incipientes e, no geral, pouco efetivos em termos de possibilidades concretas de obtenção de trabalho e renda pelos treinandos em decorrência dos cursos freqüentados.

Outro aspecto limitante diz respeito à ausência de informações sistematizadas sobre o perfil e as tendências do mercado de trabalho, com corte municipal e ocupacional.

Além da insuficiente articulação do PEQ com os demais eixos da Política de Trabalho e com outras Políticas Públicas em desenvolvimento no estado. De fato, no planejamento, só eventualmente essas Políticas foram tomadas como referência no processo de identificação de demandas (GAEPP/UFMA, RELATÓRIO GERAL AVALIAÇÃO GDS, 2003, p. 39).

No que diz respeito à capacidade dos gestores tomarem e implementarem decisões de forma compartilhada, conforme preconizado no modelo de gestão adotado, que se baseava nos princípios da descentralização e da participação da sociedade civil, a análise da gestão dos PEQs mostrou que

caracterizou-se, no primeiro ano de implementação, pela excessiva centralização das decisões na entidade gestora, sem a participação efetiva do CET e de outras instâncias representativas da sociedade civil no planejamento das ações. Além disto, estas estiveram concentradas essencialmente na capital do Estado, tendo sido envolvidos apenas 54 dos 136 municípios existentes na época.

A partir de 1997, porém, iniciou-se um esforço crescente de descentralização da Política, expresso nas recorrentes iniciativas de capacitação de Conselhos e Agências Municipais do Trabalho, com vistas a maior engajamento das instâncias locais de governo e da sociedade civil na formulação e execução do Plano. Não obstante, a maior eficácia do processo de descentralização se tornou mais visível a partir de 1998, quando as ações atingiram 204 dos 217 municípios em que atualmente se compõe o Maranhão, tendo alcançado, em 2000 e 2001, a quase totalidade do Estado (215 municípios). Tal avanço teve um dos determinantes a Reforma Administrativa que dividiu o Estado em 18 regiões sob a gestão de gerentes regionais. Vale inclusive ressaltar que somente nestes dois últimos anos foi de fato cumprida a diretriz do CODEFAT que recomenda uma distribuição de recursos e treinandos que guarde correspondência com a distribuição da PEA.

Apesar do avanço da descentralização das decisões no contexto do PEQ, convém ressaltar o pequeno número de Conselhos Municipais do Trabalho constituídos e homologados, dentre os quais nem todos funcionam efetivamente, o que reflete a ausência de uma sociedade civil organizada na maioria dos municípios do Estado.

Considera-se, portanto, que a falta de uma efetiva municipalização da Política com ampla participação da sociedade civil aliada à inexistência de informações sistematizadas sobre o mercado de trabalho com corte municipal e ocupacional se constituíram nos principais entraves para a desejada eficácia da focalização das ações de qualificação na demanda de mercado e nas necessidades do público-alvo (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE TRABALHO, GAEPP, 2003, p. 41).

Assim, a implementação das ações, que deveriam estar ancoradas na descentralização e na constituição de parcerias, processo desenvolvido através de um esforço de construção coletiva dessa Política, no âmbito estadual, enfrentou grandes dificuldades, em face de vários limites. Dentre estes se destacam os que já foram apontados na discussão da descentralização,

sobretudo, aqueles forjados a partir da adoção do mecanismo de regionalização e não de uma verdadeira municipalização das ações. A esse respeito à equipe de avaliação externa da política também se referiu:

Embora desde 1997 tenha sido desenvolvido um processo de capacitação de conselheiros municipais do trabalho com recursos do FAT, a sua eficácia não correspondeu ao desejado, já que existe apenas um pequeno número dessas instâncias funcionando efetivamente, o que se constituiu num dos principais limites na gestão técnico-financeira do PEQ/MA em termos de alcance da pretendida descentralização da Política, posto que esta ainda não representou uma efetiva municipalização, com ampla participação da sociedade civil (Relatório Síntese, 2001, p. 112).

Ademais, no caso do Maranhão, ficou bastante evidente que essa estratégia serviu apenas para promover uma desconcentração e para reforçar o padrão de tomada de decisão fundado num sistema de barganha política de viés clientelista tão peculiar no Estado e no âmbito das ações desta instância administrativa (Gerência de Desenvolvimento Social)<sup>42</sup>.

Este trecho do Relatório Síntese, elaborado no ano de 2001 pela equipe de avaliação externa dos PEQs, demonstra a ausência de critérios transparentes utilizados pelos gestores no processo de planejamento, tanto no que diz respeito à distribuição das vagas dos vários programas e cursos, quanto no tocante aos recursos:

A ausência de explicitação dos critérios utilizados na distribuição de vagas e recursos nos diferentes Programas e, portanto, nos diferentes tipos de público alvo;  
Nunca houve uma definição de critérios mais específicos para a seleção dos treinandos nos diferentes grupos prioritários e vulneráveis de público;  
A partir de 2000 aconteceram definições das gerências regionais relativas às ações de qualificação e ao seu público, sem, porém, que as mesmas fossem justificadas;  
Ausência de um controle capaz de evitar que a seleção de treinandos para os cursos fosse influenciada por mecanismos clientelista, corporativistas e assistencialistas;  
Além disso, não existiram mecanismos apropriados de seleção do público-alvo; não houve propriamente uma seleção, mas, muito mais, um “recrutamento”; a divulgação dos cursos também não foi levada a termo de forma satisfatória (RELATÓRIO SÍNTESE DO PEQ/MA: 1996-2001, p.45-46).

---

<sup>42</sup> Na minha dissertação de mestrado, defendida no ano de 1996, no atual Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, efetuei a avaliação de um programa implementado por esta Secretaria de Estado que na época denominava-se SEDESCT – Secretaria de Desenvolvimento Social Comunitário e do Trabalho. O objetivo do trabalho era o de verificar “as formas como o estado canalizava e politizava o atendimento das demandas ou carências da população” via políticas sociais. Na oportunidade, o estudo demonstrou que esta secretaria que era a gestora estadual dos programas de cunho assistencial, fazia o repasse destes através de critérios político-eleitorais, ou seja: utilizava mecanismos clientelísticos voltados, sobretudo, para o atendimento dos “cabos eleitorais” e seus respectivos aliados, favorecendo a reprodução de um padrão de política partidária que se mantém ancorado nessas práticas.

Esta postura dos gestores contradiz o discurso dos propositores da Reforma Administrativa do Estado que preconizava mudanças na forma de organizar e distribuir os serviços públicos. Apregoava-se a necessidade inclusive de criação de critérios mais públicos e transparentes para definição de prioridades com vistas à formulação e implementação das políticas. Por sua vez, a perspectiva era de um processo de descentralização participativa com a possibilidade de criação de novos canais de participação de forma a envolver a comunidade na organização e no gerenciamento dos projetos desenvolvidos, ou seja, no discurso tínhamos aqui o que se poderia chamar de um governo compartilhado entre as diferentes instâncias governativas e destas com a sociedade organizada. De fato, considero que a articulação entre as necessidades da população e as políticas, implementadas, dependem da capacidade político-administrativa dos gestores, da quantidade e qualidade dos recursos existentes e do grau de controle que a sociedade desempenha sobre as decisões e ações governamentais. Desse modo comporta dizer, também, nesta análise, que parte das dificuldades apontadas e que foram atribuídas ao processo de gestão, e vistas como decorrentes das medidas de descentralização adotadas pela gestora, entendo que elas devem ser relacionadas também com a fragilidade da participação política dos diferentes sujeitos sociais envolvidos nesse processo.

Ressalvo, ainda, que essa fragilidade não é um privilégio exclusivo da sociedade maranhense, pois se sabe que o país tem uma trajetória histórica de relações autoritárias nas várias instâncias da vida social e de cerceamento do direito de ampla participação política, isto tem condicionado um aprendizado de participação política limitada.

Entende-se, porém, que, para além dessas dificuldades de cunho operacional [...] há uma questão estrutural em relação à parceria dos Conselhos no processo de gestão das políticas públicas. Esta diz respeito à própria cultura autoritária e paternalista ainda presente nas relações sociais desenvolvidas no país, que referenda tipos de comportamento presentes nas decisões, tanto da GDS quanto dos próprios Conselhos, refletindo um momento de transição entre um período de forte centralização do Estado, com esvaziamento da sociedade civil e o retorno à normalidade democrática (SILVA, et all. RELATÓRIO GERAL DA AVALIAÇÃO DA GDS, 2003, p. 25).

Entendo, portanto, que o processo de gestão das Políticas Públicas e os seus efeitos sobre a população usuária são uma decorrência da inter-relação entre o campo de poder mantido por seus formuladores, gestores e implementadores que, orientados por determinados interesses, utilizam-se de meios, procedimentos e formas específicas de organização dos serviços direcionados à população.

Nesse sentido, o processo de formulação e de implementação, dos programas que se situam no campo das políticas públicas, sobretudo, aquelas direcionadas para os ditos mais vulneráveis, podem vir a se distanciar dos objetivos propostos assim como dos públicos-alvo e prioritários, posto que estes são os que têm menor poder de vocalização, de pressão e de capacidade para articulação de apoios. Entretanto, esses problemas a Reforma Administrativa do Estado do Maranhão dizia buscar superar ou pelo menos contornar com a preconizada aproximação do centro gestor das demandas socialmente formuladas.

Dessa forma, afirmava que as ações deviam ser descentralizadas e a participação social exercida por meio dos Conselhos de Gestão visando superar progressivamente, as práticas históricas “viciosas” (como o clientelismo e o corporativismo) tão comuns nos modelos até então adotados.

Diante destes limites vivenciados no tocante à gestão dos PEQs, buscou-se verificar a atuação dos Conselhos de Gestão, no que diz respeito à parceria com a Superintendência do Trabalho e ao exercício do controle social da política. Nesse sentido, alguns elementos foram levantados pelos conselheiros estaduais presentes no Seminário de Avaliação da GDS, pelos conselheiros municipais entrevistados e pelos representantes do público usuário. Os depoimentos colhidos possibilitam traçar um quadro do desempenho destes no que se refere à gestão das políticas públicas implementadas por esta Gerência dentre elas a política de trabalho.

De acordo com os dados do relatório deste referido Seminário os vários sujeitos sociais presentes, afirmaram que

o funcionamento dos conselhos de gestão da política de trabalho ainda é precário em face da sua estrutura física limitada, da falta de capacitação dos seus recursos humanos e devido à relação autoritária que a GDS adota, no encaminhamento da Política, sendo destacada a falta de tempo para analisar as decisões a serem tomadas. Segundo os dados desde mesmo relatório, 20% dos usuários, das ações da Gerência, afirmaram que no geral, tais Conselhos têm um péssimo funcionamento (GAEPP/UFMA, RELATÓRIO GERAL DE AVALIAÇÃO DA GDS, 2003, p. 25).

Na minha concepção o exercício do controle social de uma política é condicionado pela existência e diversidade dos canais de participação, pelos mecanismos de divulgação e informação existentes e pelo grau de autonomia e nível de capacitação dos diferentes sujeitos sociais em movimento. E no caso dos PEQs do Maranhão, esse exercício do controle social deixava a desejar, pois, como diz SOUSA (2004, 115):

Para alguns membros do Conselho do Trabalho a defesa de interesses de suas instituições particulares se sobrepuja 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 esses 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 de acesso às informações sobre o tema.

De acordo ainda com Sousa (2004), embora os formuladores do PLANFOR vissem os conselhos de gestão como parte “*do arcabouço estatal*” e como espaços capazes de favorecer o efetivo envolvimento dos segmentos organizados nas decisões governamentais, o chamado *accountability*, na prática isto se mostrou difícil de se efetivar no Estado do Maranhão.

Segundo Sousa (2004), essas dificuldades se colocavam porque tal arquitetura requeria dos sujeitos envolvidos competência e conhecimentos sobre o campo da educação profissional além de capacidade para politizar as propostas ali discutidas de modo a interferir no processo decisório do Estado, a ausência disto, impossibilitava estas instituições de se constituírem mecanismos eficazes de representação e de controle da política. As explicações para essas limitações podem estar relacionadas a fatores como a forma como ocorre a disputa para a composição dos conselhos, a falta de conhecimento dos representantes sobre a área objeto da política ou até mesmo na própria lógica da arquitetura de representação proposta.

De certa forma, essas limitações já eram previstas pelos formuladores desse Plano que, ao propor esse desenho, estavam indiretamente “convidando” os vários sujeitos sociais envolvidos a se engajarem juntos nesse aprendizado, ou seja, a se dispor a enfrentar tais questões. O depoimento da Secretária Adjunta da SEFOR na época que o Plano foi formulado aponta para essa perspectiva:

Os problemas apontados eram até certo ponto previsíveis em face da concepção do PLANFOR: um projeto novo, com propostas inovadoras, no contexto de um Estado ainda não reformado, com fortes traços herdados dos anos 1940. Muitos problemas foram mais intensos no início, atenuando-se na medida da consolidação do processo de implementação do PLANFOR. Esse processo sinaliza potencialidades e aprendizados [...] (LEITE, 2002, p.187).

De fato, o depoimento revela que os formuladores reconheciam e admitiam que as dificuldades eram um desafio a ser vencido no processo de construção e reconstrução da Política quando esta fosse implementada e dentre estas dificuldades estavam o baixo nível de mobilização e participação dos sujeitos sociais, sobretudo dos Conselhos de gestão, situação que era potencializada pela *“inexperiência de empresários e trabalhadores na busca de consenso, especialmente em questões ligadas à qualificação, por causa da ausência de tradição de negociação e pela absoluta novidade do tripartismo no país”* (LEITE, 2002, p.187).

No que se refere ao Maranhão, o PLANFOR/PEQs envolveu os seguintes sujeitos na sua operacionalização e gestão: a Superintendência do Trabalho, as instituições formadoras, o Conselho Estadual do Trabalho e a equipe de Avaliação Externa da política. Embora o Ministério do Trabalho apontasse a necessidade de envolver os sujeitos sociais em todo o processo da política de modo a contemplar os vários interesses existentes, aqui no Estado, pode-se dizer que os sujeitos que, dela faziam parte tiveram um envolvimento até certo ponto restrito.

Em primeiro lugar cabe dizer que no primeiro ano de gestão das ações da política, (PEQ/MA-96), houve uma *“centralização das decisões e concentração das atividades educativas na capital do estado”* (SOUSA, 2004, p. 112). Posteriormente, nos demais PEQs, foi sendo observado que a gestora passou a desenvolver esforços com vistas a engajar tanto no

planejamento, quanto na execução das propostas de cursos, outros segmentos da administração governamental bem como de outras organizações da sociedade.

Verificou-se também uma maior incorporação dos grupos mais vulneráveis favorecendo a recomendação de prioridade de acesso e de distribuição de recursos (isto nos dois últimos anos que se procurou fazer a distribuição de acordo com a PEA estadual) além da ampliação da cobertura de atendimento das ações. Tais esforços foram potencializados com a

constituição dos “Grupos de Diálogo”<sup>43</sup>, com o propósito de mobilizar os diferentes sujeitos sociais envolvidos com a questão da qualificação profissional, identificar demandas, definir prioridades e selecionar Entidades Executoras; Esforço de descentralização e de articulação dos eixos da Política Pública de Trabalho consubstanciado no Programa “Viva Produção” que incluía na sua estratégia de implementação a capacitação de conselheiros e agentes municipais do trabalho com recursos do FAT (Avaliação Externa, Relatório Síntese, 2002, p.14).

Além disso, cumpre dizer ainda que a Superintendência do Trabalho que era a instância governamental de nível estadual, responsável pelo processo de operacionalização do PLANFOR, conforme já afirmado no corpo deste trabalho, ao longo dos anos de vigência desta política passou por várias denominações e conseqüentes reordenamentos tanto em termos administrativos, quanto no que diz respeito à equipe técnica responsável pelas ações, isto acarretava prejuízos ao trabalho.

No que se refere ao CONSET: Conselho Estadual do Trabalho<sup>44</sup>, cabe dizer que, quando se iniciou o processo de implementação do PLANFOR no Estado em 1996, este, embora já estivesse criado desde 22 de fevereiro de 1995, ainda padecia de dificuldades próprias do

---

<sup>43</sup> Os Grupos de Diálogo eram um mecanismo previsto e fixado nas diretrizes da SEFOR e visavam reunir representantes (dirigentes, técnicos) das instituições e outros profissionais que tivessem atuação na Área de Educação profissional e envolvimento com os públicos alvos desta política. Esses sujeitos deveriam discutir às demandas de qualificação específicas de cada área, colaborar na definição das prioridades, o público alvo para ser atendido com as ações e as instituições com melhor perfil e capacitação para executá-las. Deveriam também participar do acompanhamento e avaliação dos projetos e das ações de qualificação desenvolvidas nas suas respectivas áreas. Esses grupos começaram a funcionar a partir do PEQ/MA-98 na época, foram estas as áreas e instituições vinculadas a elas que tomaram parte dos Grupos de Diálogo: Artesanato e Desenvolvimento Comunitário; Assentamentos e Comunidades Rurais; Indústria e Comércio; Jovens em Situação de Risco; Saúde; Pesca; Apoio á pessoa com Deficiência; Portuária; Administração Pública e Turismo.

<sup>44</sup> O Conselho Estadual do Trabalho foi criado pelo Decreto Estadual Nº 14.454 de 22/02/1995, posteriormente sofreu alterações por meio do Decreto Estadual nº 16.756 de 31/03/1999.

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 (SOUSA, 2004, p.114).

E os Conselhos Municipais eram praticamente inexistentes. Aliás, no desenho local da política, o município<sup>45</sup> não tinha um papel de destaque. Talvez porque a SEFOR, que era a instância de gestão no plano federal, apesar de afirmar a necessidade de descentralizar as ações, só fixava diretrizes para o nível estadual, entendendo-se que a desconcentração para o âmbito municipal era importante, contudo era uma prerrogativa dos decisores estaduais. E, sendo a estratégia de descentralização local, no caso do Maranhão, configurada na regionalização, a figura do município de “per si” perdia força.

Este trecho do relatório síntese da avaliação externa do PEQ/MA expressa bem a situação da centralização do processo decisório. Mostra, sobretudo, como a estratégia de regionalização adotada a partir da reforma administrativa serviu não para municipalizar as ações e sim para regionalizar, pois as decisões passaram a ser tomadas pelas gerências regionais sem envolver as representações municipais.

Participação insignificante dos CMTs existentes e de outras instâncias representativas da sociedade civil no processo de identificação de demandas;  
Excessiva centralização do processo de levantamento das demandas nas Gerências Regionais, sem a necessária articulação dos municípios, o que se aplica a 50% das regiões administrativas pesquisadas. Somente em 33% dos casos verificou-se tal articulação, envolvendo prefeituras, CMTs, setor empresarial e organizações do “terceiro setor”. Nos 17% restantes, embora as decisões tenham sido transferidas para os municípios, o processo foi pouco democrático e participativo, na medida em que ficou concentrado nas prefeituras (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA:1996-2001, 2002, P.17).

---

<sup>45</sup> Embora naquele momento estivesse havendo no país forte movimento no sentido de restaurar-se o nível municipal como sendo o espaço onde se poderia 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 munícipes e os recursos públicos, seria um importante instrumento para fomentar, não apenas um governo local, mas um poder local, um empoderamento da comunidade. Embora autoras, como Gohn (2001) e Arretche (1996), chamem atenção para o fato de que nesse nível também existe a possibilidade de concentração de poder, que seria o que denominam de prefeiturização. Desse modo, as autoras lembram 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 (SOUSA, 2004, p. 113 -114).

Em síntese: pelos dados analisados pode-se dizer que no Maranhão o processo de gestão do PLANFOR, expresso nos PEQs, teve resultados tímidos em termos da eficácia porque enfrentava

processos precários de reflexão conjunta e insuficiência de mecanismos de participação entre a entidade contratante, entidades contratadas, trabalhadores e outros sujeitos sociais envolvidos na questão e na gestão (ARCANGELI, et. All, 2001, p.167).

Quanto à rede local de Educação profissional, a pesquisa mostrou que, quando esse Plano se iniciou, as entidades formadoras existentes atuavam de modo disperso, cada uma desenvolvendo suas ações já programadas de acordo com suas próprias orientações, ou seja, não havia no estado pelo menos de forma explícita um debate em torno da questão da educação profissional. Outrossim, nesse sentido, a criação dos Grupos de Diálogo trouxe uma boa contribuição tanto para a gestão, quanto para estas entidades, pois oportunizou a articulação destas e a criação de um espaço de discussão da temática.

Foi importante para a gestão porque significou uma ampliação do processo de tomada de decisão na medida em que estes grupos colaboravam no levantamento de demandas e na definição de prioridades. Além de se constituírem fóruns de discussão da temática da Educação profissional, contribuiu para articular a rede formadora, difundir conceitos, fomentar consensos, fortalecendo, assim, “a nova institucionalidade” proposta no desenho do PLANFOR.

No entanto, apesar de se constituírem espaços importantes no processo de operacionalização e gestão da política, verificou-se que tais grupos tiveram “vida curta” e exerceram as suas funções no processo de definição da demanda por qualificação de forma precária. De acordo com este trecho do Relatório da Avaliação do PEQ/MA-1998.

Esta precariedade evidencia-se na não efetivação da dinâmica daqueles grupos, para a maioria dos Programas, o que revela, relativamente à parceria, uma grave limitação à participação das Entidades Executoras em todas as fases do processo de planejamento (situação que se perpetua desde o PEQ/MA/1996). Mesmo nos casos em que os Grupos de Diálogo funcionaram, seu envolvimento limitou-se ao detalhamento das metas pré-estabelecidas na negociação SEFOR/SOLECIT, detalhamento este que consistiu na “construção das propostas de cursos” e na indicação das Entidades Executoras.

Quanto à equipe de avaliação, pode-se dizer o seguinte acerca do seu envolvimento na gestão dos PEQs. Logo no início da implementação da política

O Projeto de Avaliação Externa do PEQ/MA foi contratado em outubro de 1996, mediante dispensa de licitação, resultando de contato estabelecido entre a então SEDESCT (via coordenação do SINE) e o Mestrado em Políticas Públicas da UFMA, em fevereiro do mesmo ano. Entre fevereiro e outubro as atividades realizadas consistiram na elaboração do projeto, na participação em reuniões técnicas com representantes da então SEFOR/MTb e da SEDESCT, no acompanhamento dos processos de divulgação e cadastramento de treinandos do primeiro projeto contratado, bem como no aprofundamento e detalhamento da metodologia de avaliação (Relatório Síntese, 2002, p.6).

No decorrer do processo avaliativo essa equipe enfrentou várias dificuldades. Dentre estas se destacavam a falta de clareza dos gestores, técnicos, conselheiros e executores, quanto à concepção e ao papel da Avaliação Externa. No entender da equipe, tal fato ocorria porque

as orientações iniciais repassadas por técnicos da SEFOR não estabeleciam claramente as diferenças entre avaliação e supervisão, reduzindo a função da primeira a um simples acompanhamento gerencial, com o que os responsáveis discordavam. Essa falta de clareza também se aplicava aos órgãos gestores locais (Secretaria e Conselho Estadual do Trabalho) e às executoras, que confundiam avaliação com fiscalização e, em certos casos, esperavam que a equipe avaliadora interferisse no processo decisório quanto à contratação/descredenciamento de entidades RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA:1996-2001, 2002, P. 6).

Outra dificuldade que se colocava também de início para a equipe de avaliação externa era a falta de indicadores e parâmetros para orientar a avaliação proposta uma vez que a política nacional não os forneceu, ou seja: a SEFOR indicou e definiu apenas os critérios de eficiência, eficácia e efetividade social<sup>46</sup>; os demais foram sendo construídos processualmente. De fato, isto era uma dificuldade que estava posta até mesmo para os gestores do MTb, este depoimento da então dirigente da SEFOR (Elenice Leite) deixa evidente que

---

<sup>46</sup> A Eficiência era entendida como o grau de aproximação entre o previsto e o realizado, em matéria de treinandos, matrículas, carga horária, abrangência espacial e setorial, aplicação de recursos - entre outras variáveis, considerando-se satisfatório um nível de realização situado em uma faixa igual ou superior a 80% do previsto. Já a Eficácia seria expressa pelo benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de emprego, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social. A Efetividade Social, por sua vez, abrangia o atendimento das necessidades de qualificação e requalificação dos trabalhadores, a satisfação das exigências técnico – profissionais requeridas pela reestruturação produtiva em curso, a contribuição para os trabalhadores exercerem a cidadania, a possibilidade e o estímulo, em benefício destes mesmos trabalhadores, de uma reflexão crítica acerca dos conhecimentos adquiridos. (ARCANGELI et al. 2000, p. 150 – 151).

havia dificuldade metodológica de se desenhar esse projeto, definindo critérios, parâmetros e indicadores. Diversas instâncias do (governo, organismos internacionais) resistem a aceitar a avaliação do Planfor como política pública, preferindo modelos mais simples e diretos, na linha “custo X benefício” (LEITE, 2002, p. 186).

Para LEITE (2002), a falta dessa definição metodológica, era potencializada, pela:

Inexperiência dos avaliadores (universidades públicas federais, em sua maioria) em estruturar a chamada “avaliação transformadora”, capaz de ir além da mera denúncia de erros ou distorções, ao propor formas de corrigi-los. Outro complicador, também esperado, foi o despreparo das partes (avaliadores e avaliados) para o diálogo, a discussão e a aplicação de resultados de avaliação, gerando frustração e ceticismo quanto à possível contribuição da avaliação (e da própria universidade) para o avanço do PLANFOR (LEITE, 2002, p. 186-187).

Aliada a essas dificuldades enfrentadas pela equipe de Avaliação, Sousa (2004) aponta ainda a diferença de ritmo de trabalho dos avaliadores e a gestora, ou seja: “*a produção acadêmica, naturalmente mais refletida e morosa e as demandas do processo de prestação de serviços, mediante contratação, que exigia respostas rápidas*”.(p.116). Na maioria das vezes, porém, o ritmo da gestora fosse até mais lento do que o da avaliação, sobretudo, no tocante ao cumprimento dos prazos, no rapasse de informações, nos processo de contratação, etc.

Associado a todas estas dificuldades, já apontadas, existiam ainda questões de cunho gerencial interno, pois o SINE que na Superintendência do Trabalho era o setor responsável pelas ações de qualificação profissional não tinha clareza ou conhecimento sobre a questão da Educação profissional no Estado. Este setor não possuía diretrizes traçadas para esta área de modo que tais diretrizes pudessem ser consideradas como uma política de qualificação profissional e que fosse capaz de subsidiar a construção desta nova política.

Na verdade, o SINE, até então, desenvolvia ações esparsas e descontínuas, cujos cursos ou treinamentos oferecidos eram planejados de forma aleatória baseados mais na intuição dos técnicos ou dos agentes formadores e sem nenhuma articulação entre si, nem com os demais agentes que pudessem ter algum interesse neles.

Desse modo, no geral, as ações de qualificação eram planejadas sem nenhuma vinculação com as possíveis demandas existentes no mercado de trabalho local. Aliás, é bom que

se diga que, quando a política se iniciou no Estado, os implementadores locais, particularmente os gestores e técnicos da Superintendência do Trabalho demonstravam desconhecer totalmente o mercado de trabalho local no que dizia respeito às demandas de qualificação, até porque inexistiam estudos que oferecessem tais informações<sup>47</sup>. Ademais, logo de início, nem os gestores locais nem os técnicos mais diretamente envolvidos com a política tinham informações suficientes sobre a mesma, além disso, conheciam muito pouco de Educação profissional, dos setores ou clientelas que a política elegia como seu público-alvo e menos ainda sobre a rede formadora existente no Estado, a não ser aquela já tradicionalmente organizada no “Sistema S”.

Tanto isto é verdade que no PEQ/1996 a equipe de avaliação externa ao analisar este Plano mostra que

O processo de planejamento não conseguiu formular de forma satisfatória expectativas relativas à quantidade e qualidade de demandas sociais do mundo do trabalho do estado do Maranhão. Além disso, os resultados alcançados em termos de expectativas, não contaram com a participação integrada no planejamento, das entidades executoras dos programas contidos no Plano e de todos os setores governamentais envolvidos.

Verifica-se no Plano, a inexistência de qualquer referência aos programas de qualificação profissional já atuantes no Estado.

Não deixa de ser motivo de questionamento o fato de que o PEQ/MA/96 centra sua atuação nos setores de serviços, comércio e administração pública (47% dos treinandos previstos), justamente onde o SENAC oferece ampla gama de cursos, cobrindo, praticamente, todas as áreas de formação.

O Conselho Estadual do Trabalho parece ter tido, no processo, um papel apenas homologador das decisões apresentadas pela Secretaria de Trabalho do Estado. (Relatório Final da Avaliação Externa do PEQ/MA/96 p 39 a 42).

Por essas colocações, dá para se perceber o nível de dificuldade e de “atropelos” vivenciados pelos gestores e técnicos da Superintendência do Trabalho no processo de implementação desta Política no âmbito local. Afora isto, cabe lembrar, ainda, todas as limitações existentes no contexto institucional, as quais estavam expressas na ausência de infra - estrutura física, de pessoal, de material, na burocratização da máquina administrativa que favorece a lentidão das ações; no padrão de gestão pública presa a valores nem sempre democráticos, as

---

<sup>47</sup> Na tentativa de suprir esta lacuna a equipe de avaliação externa do PEQ, constituída de professores da UFMA- Universidade Federal do Maranhão, realizou, em 1997, um estudo intitulado “Demanda por Qualificação Profissional no Maranhão: referências básicas”.

dificuldades de criar e estabelecer canais de articulação e de participação política, aliada ainda às dificuldades dos vários atores no sentido de se colocarem no processo enquanto sujeitos coletivos.

A própria SEFOR, que era a gestora da política no nível de decisão federal, reconhecia os entraves e percalços que esta política enfrentava no decorrer do seu processo da (formulação à implementação), para se tornar uma intervenção de natureza pública com ações descentralizadas, considerando todas as debilidades existentes ou na esfera administrativa ou no nível de capacitação técnica e política dos vários sujeitos que ela propunha mobilizar e envolver. Nesse sentido é que a dirigente da SEFOR, em cuja gestão o PLANFOR foi desenhado, colocou:

A descentralização do PLANFOR tropeçou, em vários momentos, na precariedade de infra-estrutura física (instalações, máquinas, equipamentos) e na escassez de quadros técnico-gerenciais para atuar no planejamento e na gestão da EP em bases renovadas. Na área governamental (ministério e secretarias de trabalho) rotatividade de pessoal e baixos salários acaba gerando desmotivação e descontinuidades. Além disso, não havia equipes técnicas com experiência e preparo para o planejamento e gestão das ações no modelo de descentralização proposto. Tudo isso agravado pela associação a uma certa timidez na negociação com parceiros de credencial mais “elevada” (universidades, Sistema S, escolas técnicas) (LEITE, 2002, p. 185 -186).

Ainda no que diz respeito ao Maranhão, deve ser expresso também que parte dessas dificuldades nunca foram sanadas, tendo persistido e convivido com a política durante os vários anos de sua implementação, apesar das várias recomendações de correções efetuadas pela equipe de avaliação externa quando esta procedia à análise dos Planos.

As diversas dificuldades enfrentadas pelo Estado no decorrer da execução da Política fazia com que o seu desempenho operacional apresentasse resultados tímidos, tornando ínfima a contribuição deste Estado para o alcance das previsões de metas preconizadas pelo PLANFOR que seria a de atingir, até 1999, capacidade suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA. Ao mesmo tempo, pode-se inferir também que, este baixo desempenho dos PEQs<sup>48</sup> pouco contribuiu para melhorar ou alterar a situação da força-de-trabalho do Estado

---

<sup>48</sup> A equipe de Avaliação externa do PEQ/MA realizou pesquisa com egressos nos períodos de 1996/2000 buscando aferir a eficácia da Política no Maranhão. Em tais pesquisas a eficácia era “expressa pelo benefício das ações de

em termos de qualificação profissional, assim como a forma de inserção desta no mercado de trabalho. Embora se saiba que uma Política de Qualificação Profissional por si só não gera emprego, no entanto, o PLANFOR preconizava que ela podia contribuir para aumentar as chances do trabalhador no processo de competição por uma oportunidade de inserção no mercado de trabalho, desde que fosse bem focada nas necessidades deste mercado.

As recorrentes dificuldades eram expressas nos fracos resultados obtidos pelos vários PEQs. Esses resultados eram mensurados através das avaliações sobre a situação de egressos onde eram constatados se e quais mudanças tinham ocorrido no perfil ocupacional da clientela atingida pelos programas. Eram avaliações feitas com base no cotejamento de informações, obtidas através da aplicação de questionários junto a uma amostra estatisticamente calculada de egressos dos PEQs. Tais informações referiam-se à caracterização da clientela atendida, antes e após a realização dos cursos, levando-se em conta um dado período de tempo, considerando-se os seguintes aspectos: situação no mercado de trabalho, situação de renda; avaliação dos cursos pelos egressos, condições de trabalho e participação em associações, cooperativas e sindicatos.

---

educação profissional para os treinandos, em matéria de emprego, melhoria do desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração ou reintegração social” (ARCANGELI et.al. 2001, p.150).

De acordo com dados da tese de LIMA (2004, p. 160) que se baseou nestes relatórios de egressos dos PEQs/MA “os resultados das ações de qualificação, do ponto de vista de trabalho e incremento do nível geral de ocupação entre os egressos, foram bastante tímidos (1996: 4,4%; 1997: 9,64%; 1998: 9,30%; 1999: 14,46% e 2000: 9,20%)”. Embora se tenha registrado uma tendência progressiva de melhoria desses indicadores até o ano de 1999, observa-se que, no ano 2000, retrocederam praticamente aos mesmos níveis alcançados em 1998. Continuando, Lima (2004) apresenta os dados referentes aos treinandos desocupados, que obtiveram trabalho após os cursos os percentuais encontrados, foram: 1996 – 12%; 1997- 22%; 1998- 23%; 1999- 25%; 2000-20%. Cumpre dizer que as metas realizadas foram: 1996:12.610; 1997: 14.432; 1998: 21.398; 1999: 24.151; 2000: 54.910.

Analisando esses dados Lima (2004, p.161) diz que o índice médio de inserção dos trabalhadores desocupados em alguma atividade profissional neste período foi de 20,4%. De acordo com a autora os dados levantados (nas pesquisas de egressos) mostram certa estabilidade no comportamento desse indicador, no sentido de que ele apresenta pequenos afastamentos em torno da média do período, excetuando-se os egressos qualificados em 1996, cujo percentual de obtenção de trabalho foi de apenas 12%. No entanto, ainda segundo Lima (2004), apesar da tendência de melhoria dos resultados alcançados entre o primeiro ano de implementação da Política e os anos subsequentes, é forçoso reconhecer que os índices de inserção pós-cursos, situados em torno de 20%, são pouco representativos, tendo-se em conta que o principal objetivo do PLANFOR está centrado na empregabilidade e que foi bastante significativo o volume de recursos investidos (em sete anos foram investidos no país como um todo algo em torno de R\$ 2 bilhões).

Do ponto de vista da gestora da Política no Maranhão, este fraco desempenho era atribuído, sobretudo, aos cortes de recursos efetuados pela SEFOR. Do lado da SEFOR, a justificativa para os cortes de recursos se pautava na alegação da baixa capacidade administrativo-gerencial que o Estado demonstrava o que o incapacitava para fazer jus a uma fatia maior de recursos.

Sobre estes posicionamentos a avaliação externa do PEQ/MA refere que

De fato, é inegável que o corte indiscriminado de recursos (e, conseqüentemente, de metas) prejudica e muito o desenvolvimento de qualquer política ou programa que esteja sendo executado.

Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que o Estado, através da SOLECIT (entidade gestora do Plano), não tem conseguido ao longo destes anos superar as limitações existentes no âmbito institucional as quais terminam por se expressar no planejamento e, conseqüentemente, na implementação da política no contexto do Estado (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA dos PEQs/MA, 2002, p. 107).

Segundo a equipe de avaliação externa do Maranhão, algumas (ou várias) dessas dificuldades estavam colocadas desde o PEQ/MA/1996, e eram constantemente apontadas nos relatórios e nas reuniões pela equipe avaliadora. No entanto, era observado que os mecanismos estruturados pela instituição gestora (GDS) com vistas à superação de tais dificuldades no geral eram ineficazes. Por sua vez, parecia, que a experiência acumulada no decorrer dos anos de operacionalização da política não contribuía para favorecer um aprendizado que fosse capaz de transpor os entraves burocráticos, as limitações do processo de identificação de demandas, as dificuldades do processo de mobilização e contratação de entidades etc. Assim, os vários documentos e relatórios elaborados pela equipe de avaliação externa estadual da política apontam que o processo de implementação dos PEQs/MA, se por um lado, mostrou que houve um melhor desempenho dos níveis “*de eficiência em termos de cumprimento de metas*”, por outro, ficou demonstrado que a gestão nunca conseguiu superar totalmente suas dificuldades.

De acordo ainda com a já referida equipe avaliadora, tais fragilidades se expressavam nos inúmeros problemas que eram identificados no decorrer da implementação dos PEQs. Tais problemas diziam respeito basicamente ao fato de que os executores e gestores da política não

tinham incorporado a filosofia norteadora da mesma; as demandas de qualificação não eram bem definidas resultando em imprecisão de foco nos Planos; havia pouca articulação da política de qualificação com as demais políticas em curso no Estado; a insuficiência de mecanismos que favorecessem a uma maior participação dos vários parceiros envolvidos; a lentidão dos processos administrativos; a ausência de metodologias e de planos didático-pedagógicos adequados aos objetivos da política e às características das clientelas etc. Sendo assim, a equipe considerava que essas “fragilidades” da gestão condicionavam os resultados finais alcançados pela política.

Embora a referida equipe admitisse a existência de outros condicionantes de natureza externa à política e que também influíam nesses resultados, entendia que tais condicionantes poderiam explicar apenas em parte os baixos níveis de eficácia e efetividade social alcançados pela Política no Estado.

Ainda de acordo com reflexões desenvolvidas pela equipe de avaliação externa, esses condicionantes estavam relacionados ao processo de reorganização do sistema capitalista mundial que se tem utilizado de inovações tecnológicas e de mudanças organizacionais, mecanismos que são desfavoráveis ao emprego; tem-se ainda a política de estabilização econômica que favorece a uma conjuntura econômica recessiva. Em termos locais, cumpre destacar “*o desemprego estrutural da região advindo da incapacidade de absorção da força de trabalho pelo processo de acumulação capitalista local*” (ARCANGELI et al. 2000, p.166).

Pelo exposto, pôde-se verificar que o processo de gestão do PLANFOR/PEQs no Maranhão se desenvolveu utilizando a estratégia de descentralização regionalizada de enfoque gerencial e buscando, a sua maneira, envolver estes sujeitos sociais acima apontados. Estes, por sua vez, também se colocaram no referido processo, expressando suas particularidades e especificidades no que diz respeito à capacidade de participar e influenciar “qualitativamente” nas decisões concernentes à Política nas suas várias fases.

Um dos sujeitos fundamentais desse processo foi a rede de Educação profissional, local com quem os gestores da Política firmaram as parcerias para a execução das ações de qualificação profissional. Sendo assim, pela sua importância, esse segmento merece uma análise mais particular, que será feita no próximo item.

### 3.3 REDE LOCAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: as parcerias e a execução das ações

No tocante à rede formadora, cabe destacar-se que era previsto no desenho do PLANFOR que essas entidades deveriam tornar-se parceiras<sup>49</sup> dos planos nas suas várias fases. No entanto, o próprio processo recomendado pela SEFOR para a seleção e posterior engajamento das mesmas nos PEQs já sugeria a necessidade de um certo distanciamento destas do processo, sobretudo, quando o mecanismo de contratação passou a ser o esquema de licitações.

Sobre isto, os relatórios e textos da avaliação externa apontam que foi evidenciado que, quando a seleção de entidades era feita com base na dispensa de licitação (critério da inexigibilidade), havia uma maior flexibilidade na contratação possibilitando a participação nos PEQs de entidades menos organizadas do ponto de vista administrativo, porém mais identificadas com os objetivos e a clientela do PLANFOR conforme recomendado pela SEFOR.

Contudo, quando o processo de seleção passou a ser orientado pela exigência de licitação pública (a partir do PEQ/MA-1998), verificou-se que, se, por um lado, esta forma, em princípio, favorecia a uma maior democratização e ampliação do acesso das entidades formadoras aos recursos e ações da política, além da possibilidade de maior “lisura” ao processo, por outro,

---

<sup>49</sup> A concepção de parceria presente no desenho do PLANFOR diz respeito a uma relação de cooperação estabelecida entre as esferas de Governo - União e Estados, e estes últimos com os municípios, os Conselhos e Agências de Trabalho e a Rede de Educação Profissional. Nesta relação, os vários sujeitos e entes governativos seriam “semelhantes no plano administrativo”; isto remete à idéia de participação em amplas condições, isto é, estaria subentendida a existência de uma igualdade de condições.

essa forma de contratação comprometia a noção de parceria contida no desenho da política uma vez que transformava a relação em compra e venda de serviços.

Isto porque, as contratadas se engajam na política de qualificação apenas para executar ações educativas previamente definidas pela entidade gestora do Plano, não participando do processo de planejamento desde o seu início; assim, embora a GDS tenha garantido a contratação de organizações com bons quadros técnicos e certa experiência na área de qualificação, foram aprovadas, na licitação, executoras que têm pouco compromisso com a clientela do PEQ e pouca familiaridade com o mundo do trabalho local (ARCANGELI et.al, 2001, p. 159).

A avaliação externa no relatório do PEQ/MA-1998 fez uma análise inclusive dos editais de licitação e nesta alertou a gestora no sentido de mostrar certos aspectos destes editais que podiam favorecer esse risco apontado acima. Assim diz o relatório:

Nestes editais as variáveis prioritariamente consideradas para a seleção foram a “proposta técnica” e o “preço proposto”.

Os aspectos a serem avaliados na proposta técnica são: “experiência da entidade de qualificação profissional”, “qualificação da equipe técnica” e “qualidade do projeto executivo”.

Em relação à “qualificação da equipe”, verifica-se um viés academicista expresso na supervalorização, em termos de pontuação, de instrutores e coordenadores com mestrado e doutorado, relativamente a graduados e profissionais de nível médio; por outro lado, a valorização da titulação não está atrelada à experiência dos técnicos em qualificação profissional na área do Programa.

Em relação aos demais aspectos, não estão explicitados critérios que permitam uma avaliação objetiva de cada item do projeto executivo e este está supervalorizado, sempre em termos de pontos, relativamente à experiência da entidade em qualificação nas especificidades dos Programas. (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA-1998, p.10).

Para finalizar essas observações, a equipe de avaliação externa diz ainda que

considera que estas “falhas”, identificadas nos editais, podem levar à seleção de entidades capazes de sub-contratar elaboração de projetos junto a firmas especializadas e de incluir em seus quadros, mesmo que apenas formalmente, profissionais de alto nível de titulação, em detrimento de entidades tradicionalmente atuantes na área de qualificação profissional para clientelas e setores específicos, muitas vezes desprovidas de recursos e articulações cuja utilização parece melhor satisfazer as exigências do processo licitatório em curso (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA-1998, p. 15).

Os relatórios da Avaliação Externa deixam claro que, quando os primeiros processos de licitação foram concluídos, a gestora percebeu a existência dessas distorções nos Editais vigentes e procurou modificá-los. Apesar desta busca de correção dos “rumos” pela gestora, os documentos analisados expressam que, ao longo da execução dos vários PEQs, fica demonstrado o aumento no número de entidades privadas de caráter lucrativo, confirmando as preocupações

apontadas pela avaliação (fortalecimento da idéia de compra e venda de serviços) e a não observância da gestora ao conceito de parceria preconizado pelo PLANFOR.

O questionamento apresentado pela Avaliação Externa em relação à participação destas entidades não se refere à sua competência específica para ministrar as ações de qualificação. O problema é que, ou não estavam identificadas com a realidade social das populações beneficiadas nos contratos priorizadas pelo PLANFOR ou apresentavam dificuldade de incorporar, na sua prática, a nova filosofia. Ademais, como possuíam melhor organização burocrático-administrativa, contribuíam para excluir do processo outras entidades, às vezes melhor afinadas com os dois outros requisitos (Relatório Síntese da Avaliação Externa, 2002, p.83-84).

Em que pese estas controvérsias presentes no processo de seleção das entidades via licitação, o relatório síntese da avaliação dos PEQs faz uma comparação da participação das entidades executoras no período de 1996 a 2001 e aponta que

verificou-se uma ampliação significativa do número total de entidades participantes: de 13 em 1996 para 28 em 1997 e 1998 e 24 em 1999. Houve um decréscimo em 2000 (18), ampliando-se bastante em 2001(33); o Sistema “S” aumentou sua participação em relação a 1996, quando esta foi inexpressiva; aumentou gradativamente e de forma expressiva a participação de empresas privadas; não foi possível estabelecer um quadro comparativo da posição das executoras em relação ao aporte de recursos recebidos e o número de treinandos contemplados, com base nos relatórios da Avaliação Externa, uma vez que em alguns PEQs, a unidade de referência para análise desses dois elementos foram os programas e projetos e, muitas vezes, as entidades participavam de mais de um deles num mesmo ano. (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA, 2002, p.83-84).

Ressalte-se, ainda, que nas diretrizes nacionais do PLANFOR era previsto que a gestora deveria desenvolver um amplo processo de divulgação da política nos Estados para possibilitar tanto, uma maior participação de entidades da REP local, quanto dos próprios usuários das ações. Nesta divulgação deveria ficar claro os propósitos da política e os recursos disponibilizados para a execução das ações. Com isto, os formuladores pensavam garantir uma maior articulação da Rede de Educação Profissional local e *“favorecer a igualdade de oportunidades às instituições que pretendessem competir para assumir a condição de executoras das medidas educativas”* (SOUSA, 2004, p. 118).

Ainda de acordo com Sousa (2004), embora a gestora tenha, no decorrer dos vários PEQs, buscado sempre pautar-se pelas diretrizes e legislações vigentes, tratando também de se

adequar à regra do universalismo de procedimentos (que visa garantir a igualdade de oportunidades), na realidade isto não foi suficiente para assegurar que a gestora viesse a desenvolver uma política de informação ampla a ponto de aumentar as chances de acesso à rede de educação profissional local.

Nesse sentido, ela diz que

As estratégias foram limitadas do ponto de vista geográfico, com concentração na capital do Estado; do ponto de vista temporal, os prazos entre a divulgação e o início da execução eram reduzidos e eram utilizados material informativo nem sempre adequado em qualidade e quantidade para alcançar um grande número de pessoas. Essas limitações 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 (SOUSA, 2004, p.118-119).

Buscando analisar o desempenho das entidades formadoras no contexto dos PEQs, tomei como referência desta análise os dados do relatório síntese da avaliação externa. Neste, a equipe avaliadora verifica o grau de adequação/coerência da formação ministrada por tais entidades, face às diretrizes de avanço conceitual do PLANFOR e das necessidades locais (possibilidades do mercado e público alvo): dificuldades e facilidades, continuidades e inovações, avanços e limites.

Essa análise<sup>50</sup> foi realizada ano a ano e os resultados encontrados deram conta de que no PEQ/MA-1996 a concepção de Educação profissional, que fundamenta o PLANFOR, não foi devidamente apreendida e incorporada pelas executoras das ações de qualificação, o que pode ser evidenciado na falta de foco das ações, falta de organicidade entre as habilidades oferecidas, ou seja, inexistência de uma proposta como um todo articulado; montagem das propostas baseadas, quase que unicamente, na junção de cursos já existentes, não se evidenciando o perfil do profissional perseguido com a capacitação, nem os requisitos de aprendizagem orientadores do processo de ensino; propostas voltadas mais para o conhecer do que para o analisar, o produzir e o saber aprender; relação equivocada entre conteúdo e carga horária, com insuficiência desta

---

<sup>50</sup> Neste trecho do trabalho eu me aproprio basicamente do que está exposto neste citado relatório-síntese da equipe de avaliação externa da política.

última; processo de ensino massificado, sem considerar as diferenças existentes no seio das próprias clientelas, especialmente no que se refere ao Programa para Pessoa com Deficiência.

Já em 1997, foi evidenciado o mesmo “equivoco” cometido pelas entidades do ano anterior, ainda que parte considerável dessas entidades contratadas já desenvolvesse, tradicionalmente, ações de qualificação profissional direcionadas a segmentos específicos (destacando-se, entre estas, as instituições do sistema “S”, o CEFET e as entidades voltadas para o atendimento de jovens em situação de risco social). Desse modo, verificou-se que, novamente, as entidades contratadas não incorporaram a concepção de educação profissional proposta pela política, o que deixava evidente que a filosofia do PLANFOR não estava clara para estes parceiros.

Essa análise provou também que na maioria das propostas de curso das entidades executoras era visível a manutenção de enfoques educativos tradicionais, como, por exemplo, os do sistema “S”, nos quais eram oferecidos cursos disponíveis segundo uma lógica meramente incremental, sem foco centrado no mercado de trabalho e nas aspirações da clientela.

Ainda, segundo a mesma fonte, depois de dois anos de implementação da Política no Estado, ainda se identificava que o avanço conceitual no campo da Educação profissional, conforme era recomendado pelo PLANFOR, ainda era incipiente na medida em que eram insuficientes os estudos sobre o mercado de trabalho local capazes de fundamentar a escolha dos tipos e quantidade de cursos oferecidos; ainda permaneciam incompreensões quanto à questão das habilidades e não havia clareza metodológica nas propostas das entidades.

No PEQ/MA-1999 ainda continuava presente a idéia do “aprender fazer fazendo”, típica de concepções tradicionais de qualificação profissional, evidente na maior parte das propostas das entidades, apesar das mesmas terem incorporado, pelo menos formalmente, a seqüência das habilidades (HB/HE/HG) em seus programas de curso e terem tentado desenvolver melhor os conteúdos.

Tal fato demonstra que as entidades envolvidas na execução do PEQ/MA/1999 ainda não tinham apreendido devidamente, ao longo dos anos de implementação do PEQ, a filosofia do PLANFOR no que diz respeito à necessidade de oferecer uma qualificação profissional mais ampla que incorpore conhecimentos relativos aos direitos de cidadania e às especificidades do mundo do trabalho (RELATÓRIO de AVALIAÇÃO EXTERNA -1999, p.30).

Isso demonstrava que as entidades formadoras ainda não compreendiam a “inovação proposta pela política”, que era a idéia de fornecer cursos em bases modulares e com conteúdos mais enriquecidos capazes de formar o “cidadão produtivo”, que seria aquele capaz não só de aprender, mas também de ensinar e de estar aberto às constantes aprendizagens. Isto seria estar adequado ao novo paradigma da educação e particularmente, da educação profissional. Ademais, foi visto também que as executoras não levavam em conta as características sócio-econômicas e culturais das comunidades quando iam proceder as elaborações dos planos de cursos e, por isso, desvinculavam a operacionalização destes dos interesses específicos dos futuros treinandos, contribuindo para aproximar o PLANFOR de propostas tradicionais. Era justamente esta perspectiva caracterizada na oferta de “pacotes” de cursos já prontos disponibilizados a quaisquer interessados que o PLANFOR propunha superar.

No que diz respeito à metodologia e as técnicas de ensino empregadas nos cursos, os avaliadores destacavam que tais recursos, no geral podiam até ser procedentes, porém, ainda assim, eram sempre os mesmos, isto é, as entidades não buscavam utilizar metodologias inovadoras ou “alternativas” de modo que os conteúdos ministrados pudessem se tornar mais acessíveis aos usuários, considerando que tais ações eram destinadas, na sua maioria, para segmentos de trabalhadores em “desvantagem social” isto é, com condições sociais, econômicas e culturais específicas em termos de baixa escolaridade e inserção social.

E essa era uma questão que estava posta nas diretrizes do PLANFOR: a necessidade da REP desenvolver esforços no sentido de construir novas metodologias que pudessem vir facilitar o processo de ensino dos usuários das ações que eram trabalhadores em “desvantagem social” e que apresentavam, sobretudo, menores níveis de escolaridade.

Ainda com base nos dados do já referido relatório síntese da avaliação externa, verificou-se que os formuladores do Plano Estadual de Qualificação Profissional de 2000, pareciam ter assimilado, pelo menos teoricamente, a concepção de qualificação difundida pelo PLANFOR. Para a avaliação isto estava expresso nos projetos básicos elaborados pela gestora e nos projetos executivos feitos pelas executoras. No entanto, os avaliadores dizem que esta assimilação

deu-se de forma acrítica, sem levar em conta as características sócio-econômicas da realidade local, na qual esse perfil de qualificação almejado é requerido apenas pontualmente, em atividades que não envolvem a clientela do PEQ, para a qual ainda predominam as ocupações de caráter tradicional e, inclusive, relações de trabalho não capitalistas, como é o caso dos pequenos produtores agrícolas.

A partir dos elementos acima se verificou que a execução do PEQ/MA-2000 caracterizou-se pela distância entre a concepção de educação profissional assumida e os aspectos didático-pedagógicos de sua implementação (RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA-2000, p.28).

Enfim, pelo exposto, fica claro que a operacionalização dos PEQs no Maranhão apresentou várias lacunas. Estas lacunas ou falhas estavam presentes tanto no planejamento quanto na execução das ações de qualificação e se expressam nas inconsistências que eram identificadas nas propostas das entidades executoras, mas também no desempenho da gestão.

Desse modo, o planejamento com foco na demanda se constituiu em prática pontual, predominando a lógica baseada na oferta de cursos aleatórios. Tornando as ações inconsistentes em relação à estrutura da PEA estadual e em relação às demandas por qualificação identificadas a partir do estudo sobre o mercado de trabalho desenvolvido como projeto especial no contexto do PEQ. Por sua vez, outro fato apontado pelos avaliadores dizia respeito à ausência de um processo de seleção dos treinandos que fosse baseado em critérios para além da inclusão dos grupos vulneráveis isto acabava por resultar em inadequação dos conteúdos dos cursos ao perfil sócioeconômico e educacional dos alunos. Assim, não obstante alguns esforços desenvolvidos pela gestora, os documentos analisados demonstram que a almejada eficácia das ações desenvolvidas pelos diversos PEQs do Estado foi sempre bastante baixa ainda que tenha sido

registrado uma melhora nos níveis de eficiência, particularmente no que diz respeito ao cumprimento de metas, isto se efetivou à custa da redução dos custos dos cursos, ou seja: foi sendo verificado uma queda no valor por exemplo do custo/aluno.

Foi, portanto, à custa de uma maior racionalização dos recursos via contenção de gastos que a gestora elevou a meta de treinandos. Isto significou, por um lado, uma maior eficiência, porém em detrimento da qualidade das ações, pois os cursos ficaram cada vez mais “curtos” em termos de carga horária e os conteúdos repassados de forma cada vez mais “aligeirados”, o que significa dizer que o nível de qualificação era cada vez mais insatisfatório em termos de aprendizagem.

Em face de tudo o que foi aqui demonstrado, sobre como se efetivou a implementação do PLANFOR no Estado do Maranhão, pôde-se verificar que os propósitos educativos que ele difundia eram difíceis de serem efetivados e não só pelos gestores da Política desse Estado e sim por todos os demais, sobretudo, considerando as questões de natureza macro-estruturais que exerciam influência sobre o mercado de trabalho do país particularmente no que concerne à geração de postos de trabalho. De fato, o mercado de trabalho do país de modo geral, e do Maranhão em particular, não tem apresentado incremento nos níveis de emprego, sendo assim, as questões de ordem interna à gestão da política apenas se somam a esta primeira dificuldade e se expressarão nos limitados resultados obtidos.

Embora saiba que a gestão da Política no Estado não conseguiu (por várias razões, algumas já demonstradas aqui neste trabalho) estruturar mecanismos tão favoráveis para a implementação da mesma, sobre isto o relatório-síntese da avaliação externa, diz que os PEQs/MA expressavam,

- excessiva centralização no planejamento das ações;
- inconsistências entre as ações realizadas e a estrutura setorial e ocupacional da PEA estadual;
- ausência de estudos sobre o mercado de trabalho com corte municipal e ocupacional, para aprimorar o processo de identificação de demandas de qualificação;
- permanência de algumas distorções em termos de focalização do público-alvo;

insuficiente capacitação de instrutores/docentes sobre a filosofia do PLANFOR, por parte das executoras;  
ausência, na qualificação, de uma metodologia de ensino mais adequada às características da clientela;  
insuficiência da carga horária dos cursos, especialmente aqueles da área rural (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA:1996-2001, p. 131).

Comporta dizer, portanto, que o fato de a gestora não ter conseguido ao longo dos anos de implementação do PLANFOR superar essas dificuldades acima apontadas fez com que o desempenho dos PEQs apresentassem inconsistências tanto no que dizia respeito ao planejamento quanto à execução das ações. Estas inconsistências associadas ao baixo dinamismo econômico do Estado<sup>51</sup> e às características do público-alvo das ações tornaram cada vez mais difícil alcançar resultados satisfatórios.

---

<sup>51</sup> De acordo com o RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA, do PEQ/MA, o PLANFOR surgiu num contexto estadual particularmente desfavorável do ponto de vista das condições de inserção e de reprodução da força de trabalho. O documento “Demanda por qualificação profissional do Maranhão: referências básicas”, elaborado em maio de 1997 por esta equipe de Avaliação Externa, demonstra que existiam 2.443.414 trabalhadores no Maranhão, em 1990. Destes, cerca de 56% estavam ocupados na agricultura, na pecuária, e no extrativismo (vegetal e animal) e os 44% restantes estavam envolvidos nas diferentes atividades urbanas, dos setores industrial, comercial ou de serviço. Entre 1970 e 1990, a força de trabalho maranhense cresceu aproximadamente 90%, ou seja: a uma taxa média anual de 3,3%. O aspecto relevante desta dinâmica de crescimento foi o aumento significativo (de 19% para 44%) da participação da força-de-trabalho urbana em contraposição à queda da participação da população rural, embora esta última ainda representasse, em 1990, mais da metade da PEA estadual (56% contra 81% em 1970). Assim, o aumento da força-de-trabalho urbana, no período, foi de aproximadamente 345%, enquanto que este aumento, para a força de trabalho rural, girou em torno dos 32%.

Do ponto de vista das relações de trabalho e do rendimento, pouco mais de 7% da força-de-trabalho total constituíam o subconjunto dos autônomos considerados não pobres<sup>51</sup>, ocupados, em sua grande maioria, em atividades agrícolas (76%); já a participação dos autônomos pobres era de 53%, predominando também, entre estes, os trabalhadores da pequena produção agrícola; a força-de-trabalho assalariada e pobre representava, por outro lado, 34%, incluindo os desempregados involuntários do campo e da cidade; por fim, o percentual relativo aos assalariados não pobres era de 6%, dos quais parte relevante estava ocupada no setor público (41,5%) e nos setores do comércio e da indústria (52%).

Assim, verifica-se que uma característica histórica da Economia maranhense é a presença inexpressiva de relações de assalariamento, representando os assalariados apenas 16% da força-de-trabalho total do Estado. Isto quer dizer que 84% desta força de trabalho ainda se encontrava inserida em sistemas produtivos não capitalistas, como os da pequena produção agrícola, da pesca artesanal e da pequena produção urbana, articulados, em maior ou menor grau, via mercado de insumos e produtos, com o núcleo capitalista da economia.

Do ponto de vista das condições de reprodução da força-de-trabalho, conforme se pode observar, a maior parte dos trabalhadores do Estado estava, em 1990, abaixo da linha de pobreza considerada. Cumpre ainda ressaltar que o fenômeno mais relevante do período foi o crescimento dos assalariados pobres, de um lado, e a proliferação de atividades informais de baixa produtividade como válvula de escape à pressão exercida pela falta de oportunidades de emprego.

De fato, o investimento produtivo ainda é absolutamente insuficiente para o aproveitamento das oportunidades econômicas da região e para a absorção de uma força de trabalho aceleradamente crescente (notadamente a urbana). Além disso, esse investimento, no Estado, tem acontecido, nas últimas décadas, de forma absolutamente concentrada, com a promoção de grandes projetos mínero-metalúrgicos, pecuários e monocultores, de inexpressivos

---

efeitos multiplicadores de renda e emprego para a região. Tais projetos coexistem hoje com uma indústria tradicional em retração, com a pequena produção agrícola e urbana e com a pesca artesanal, todas de baixa produtividade (RELATÓRIO SÍNTESE de AVALIAÇÃO EXTERNA dos PEQs/MA: 1996-2001, 2002, p.5).



## **4 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO RIO GRANDE DO SUL – PEQ/RS**

Este capítulo tem o objetivo de remontar e discutir o Plano Estadual de Educação Profissional do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1996 a 2000. Para tanto, inicio pela estrutura de implementação da Política no intuito de identificar como os gestores e os demais sujeitos envolvidos se organizaram para atuar e exercer suas competências no âmbito da mesma. Nessa análise, busco ainda resgatar a estratégia de descentralização adotada, verificando em que medida ela colaborou nos resultados alcançados. Analiso, também, o processo de gestão da Política e a participação dos diversos sujeitos assim como a rede local de educação profissional e as parcerias firmadas para a execução das ações de qualificação.

### **4.1 A ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO.**

De acordo com as informações levantadas nos documentos pesquisados, consta que, no Rio Grande do Sul, o PLANFOR foi implantado desde 1995 pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS/RS); e esta, desde quando formulou o primeiro Plano, estabeleceu como diretriz o envolvimento dos vários sujeitos sociais - representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores, com o objetivo de planejar conjuntamente, levantar as demandas de qualificação, ampliar o processo de tomada de decisão e assim poder formular o PEQ. Entretanto, essa intencionalidade encontra dificuldades próprias de um processo de implementação, sobretudo quando este requer o envolvimento de vários sujeitos. Este trecho do relatório da avaliação externa do PEQ/RS – 2000 expressa isto:

No PEQ/2000, a CTPE participou, com representação de suas três bancadas, de um grupo de trabalho formado com a STCAS para a elaboração do Plano de Trabalho de 2000, a ser enviado ao Ministério no final de 1999. Este foi o primeiro ano, desde 1996, em que a Comissão não se limitou a debater e a homologar o Plano. Ressalte-se que a participação das CMes nessa etapa do planejamento, prevista pelo CODEFAT, não se verificou, a exemplo do que havia ocorrido nos PEQs de 1998 e de 1999.

Além do engajamento na elaboração desse Plano de Trabalho, o tempo que a CTPE dedicou a ele no PEQ/2000 foi semelhante ao verificado em 1999, o qual havia representado importante avanço sobre o PEQ do ano anterior, conforme as atas permitem constatar. Ainda assim, em entrevista, os membros da CTPE manifestaram a avaliação de que o tempo disponível foi limitado.

Estas observações encontradas no referido relatório expressam que, também no Rio Grande do Sul, o processo de gestão compartilhada enfrentou dificuldades, requerendo um período de maturação e aprendizado além de disposição política no sentido de desenvolver um esforço de construção coletiva.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos vários sujeitos, para participar conjuntamente das decisões da Política, encontram-se nos documentos analisados referências que mostram esforços da Secretaria Estadual gestora do Plano no sentido de proceder “a implementação do PLANFOR, realizando o planejamento juntamente com a Comissão Tripartite Paritária de Emprego (CTPE)” (Almeida, 2003, p.199). Demonstra-se, que em todo o processo de planejamento a Comissão de Emprego Estadual estava presente, ou seja: desde

a definição do desenho geral do Plano (metas, recursos, clientela, abrangência); o levantamento das demandas de qualificação dos municípios; a priorização das demandas encaminhadas e a seleção de projetos especiais. No caso do Rio Grande do Sul, a CTPE não apenas homologou o Plano, como consta nas diretrizes nacionais, mas também atuou na definição dos critérios utilizados (ALMEIDA, 2003, p.199).

E que a partir desta ação conjunta foi possível “acomodar as diretrizes nacionais as demandas regionais” (Almeida, 2003, p. 199), ou seja, a Secretaria Estadual do Trabalho procurava “envolver” a Comissão Tripartite Paritária de Emprego nas decisões fundamentais do planejamento. Dessa forma, ainda segundo Almeida (2003), ficou estabelecido que a distribuição de recursos obedeceria ao seguinte critério: 70% seriam alocados para atender às demandas de qualificação vindas dos municípios e os 30% restantes seriam distribuídos nos projetos especiais.

Vale ressaltar a descentralização observada em diversos níveis – do âmbito central para o estadual e do estadual para o local – e o espaço de atuação reservado para o Estado e

para os municípios. No caso do PLANFOR/RS, a STCAS e a CTPE definiram um conjunto de tarefas a serem desenvolvidas no âmbito estadual, de modo a assegurar o cumprimento de diretrizes que julgavam centrais. Entre elas, destaca-se a garantia de prioridade de acesso para os segmentos vulneráveis e o estabelecimento de critérios claros para a distribuição dos recursos para evitar que algumas regiões, por sua capacidade de elaboração, detivessem a maior parcela dos recursos.

Embora possa haver recomendações gerais nas diretrizes nacionais, é no âmbito estadual que são tomadas as decisões acerca do papel que o Estado, mercado e sociedade assumirão no Plano, bem como o que será atribuição do nível local e do nível estadual (ALMEIDA, 2003, p. 200).

Segundo o relatório-síntese da avaliação do PEQ em 1996, o processo de formulação do PEQ contou com o envolvimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento os quais eram formados por esses sujeitos acima citados. Em 1997 a STCAS divulgou uma lista de entidades de referência ligadas a estes sujeitos e a partir do ano de 1998 passou a envolver as Comissões Municipais de Emprego (CMEs) no levantamento das demandas. Ainda conforme o referido relatório síntese no período de 1998 a 2001, essas Comissões Municipais de Emprego se responsabilizaram pela identificação da demanda referente a significativo montante de recursos em cerca de 80% dos municípios que participavam do planejamento, os quais envolviam 80% da população do Estado. Esse processo de identificação de demandas sempre foi orientado pela Secretaria de Trabalho, segundo mostram os relatórios da avaliação externa.

Em todo o período, a Secretaria do Trabalho procurou fornecer aos atores chamados a participar do planejamento orientações para a realização do levantamento da demanda, através de documentos, passando de um roteiro mais simples, no início do período, a um modelo de diagnóstico bastante detalhado, no final. Em 1996, foi fornecido um roteiro para a “identificação de focos regionais de desemprego”. Em 1997, no modelo de projeto para solicitação de cursos, apresentado pela Secretaria, no item justificativa, foi solicitada a apresentação de dados de diagnóstico do mercado de trabalho. Em 1998, no Manual de Orientações para a construção de “Planos Municipais de Qualificação Profissional”, distribuído pela Secretaria de Trabalho a seus parceiros municipais foram listados órgãos que poderiam fornecer informações e dados sócio-econômicos para a construção de diagnóstico sobre o mercado de trabalho. Em 1999, foram fornecidas informações sobre a realidade sócio-econômica do mercado de trabalho dos municípios. Em 2000, foram fornecidos documentos sobre o mercado de trabalho do estado e informações sobre a realidade sócio-econômica dos municípios e das macro-regiões do Estado. Em 2001, foi fornecido um modelo de quadro de demandas do mercado de trabalho municipal (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS: 1996-2001, 2002, p.6-7).

De fato, pelo exposto, percebe-se um esforço da Secretaria Estadual gestora da Política no Estado, no sentido de instrumentalizar os sujeitos envolvidos no processo de

identificação das demandas de qualificação para que esses pudessem tomar decisões mais coerentes com as reais necessidades dos setores e do público-alvo da Política.

A Secretaria Estadual ainda assumiu a função de instrumentalizar e apoiar as CMEs e PMs na construção das demandas. Para tanto, elaborou um manual de orientação, realizou eventos (reuniões e fóruns) e distribuiu documentos de apoio sobre o mercado de trabalho do estado, a realidade socioeconômica das três macrorregiões do Estado, a realidade socioeconômica dos municípios (REM-FEE) e as estratégias de desenvolvimento regional (ALMEIDA, 2003, p.201).

Analisando-se esse processo de formulação e implementação da Política no Rio Grande do Sul, Almeida (2003) diz que “desde a primeira edição do Plano, foram efetuadas mudanças incrementais na Política, resultado das avaliações realizadas, mas que não alteraram as diretrizes centrais” (Almeida, 2003, p.197). Com esta observação, a autora quer mostrar a positividade de uma Política de moldes descentralizada como o PLANFOR, que possibilita flexibilidade aos gestores para que estes possam efetuar as correções de rota que se mostrarem necessárias no decorrer do processo sem que isto a afaste dos objetivos mais gerais.

Nessa perspectiva, segundo dados da Avaliação Externa (Relatório Síntese), a Secretaria do Trabalho Cidadania e Assistência Social, ao longo do período de implementação do PLANFOR, sempre desenvolveu esforços no sentido de buscar o envolvimento e a participação de diferentes sujeitos sociais nos vários momentos do processo de construção e implementação da mesma no Estado.

De fato, o PLANFOR prevê uma ampla participação da sociedade civil na construção de uma política pública de educação profissional para o país, consubstanciada no envolvimento de sindicatos, entidades representativas de setores e clientelas específicos, de organizações não-governamentais e de instituições de ensino médio e superior em todos os momentos da Política, desde a sua formulação até a sua implementação (ARCANGELI et. All, 2001, p. 157).

Deste modo, a conduta da gestora da Política no Estado do Rio Grande do Sul, no tocante a buscar o envolvimento do maior número de sujeitos sociais está perfeitamente condizente com as diretrizes nacionais do PLANFOR. Tais diretrizes apontavam para que os gestores colocassem em prática a idéia da co-gestão a partir do estabelecimento de mecanismos efetivos de participação e de parcerias.

De acordo com Bulhões (2005, p. 4),

No Rio Grande do Sul, no período 1996-2001, o gestor estadual do PLANFOR ampliou permanentemente o número de entidades mobilizadas em todo o Estado, principalmente as não-governamentais e locais, para a definição das ações a serem desenvolvidas. Em 1996 e em 1997, o número total de entidades que solicitaram cursos, independentemente de terem sido atendidas, chegou, respectivamente, a 140 e 165. Entre 1998 e 2001, quando as comissões municipais de emprego tornaram-se responsáveis pela escolha da maior parte das ações de qualificação, esse número aumentou muito. Nesses anos, considerando apenas amostras representativas dos municípios que solicitaram cursos e computadas somente as solicitações aceitas, o número de entidades partiu de 2333 e finalizou o período em 322. Para se ter uma idéia do número de entidades mobilizadas, este resultado se refere a 70 municípios, num total de 461 que participaram da escolha de cursos em 2001.

Nesse sentido os dados abaixo, que foram extraídos do Relatório Síntese da Avaliação Externa do PEQ, corroboram para reafirmar isto, pois eles mostram que

Houve importantes avanços na capacidade da Secretaria do Trabalho de mobilizar atores locais, entre 1996 e 2001, mais de 50% das entidades/ instituições que apresentaram solicitações de cursos eram de abrangência municipal, sendo que a partir de 1998 as entidades municipais nunca representaram menos que 70% das entidades que solicitaram cursos. [A partir de então] o número médio de entidades que passaram a solicitar cursos passou de 4,6 em 1998, para 4,9 em 1999, 5,2 em 2000 e 5,3 em 2001. Essa progressão ainda é maior quando se considera que o número de municípios contemplados no PEQ aumentou com a gradativa incorporação daqueles menos populosos, o que, ao contrário do ocorrido, poderia ter baixado a média de entidades por município.

[Houve ampliação] dos espaços de participação nas decisões, em 1996 a maior parte das metas foram fixadas pela equipe técnica da Secretaria; em 1997 mais de 80 entidades participaram das mesas de negociação por programa; entre 1998 e 2001 as metas referentes a grande parte dos recursos foram definidas pelas CMEs.

A transparência nas informações sobre os recursos disponíveis para o PEQ e os critérios de sua distribuição entre os municípios foram feitos através de documentos em 1998, 2000 e 2001 estas informações foram disponibilizadas no Manual de Orientações para os parceiros municipais (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA dos PEQs/RS: 1996-2001, 2002, p.18).

Em resumo:, os documentos analisados me permitem dizer que a Secretaria de Trabalho Cidadania e Assistência Social do Rio Grande do Sul, ao longo do período de 1996 a 2000, instituiu uma estratégia de implementação ancorada na participação e descentralização para o nível municipal, demonstrando esforços no sentido de viabilizar a municipalização da Política e oportunizar a ampliação da participação de um maior número de sujeitos na implementação da mesma.

O exame desta experiência de descentralização/municipalização desenvolvida nesse Estado deixa evidente que esta estratégia era um

mérito inquestionável desta Política, [pois] possibilitava maior adequação às especificidades de cada região, setor ou clientela.

Cumpra ainda acrescentar, como aspectos potencialmente positivos desta forma de gestão, a democratização no processo de decisão e o maior controle dos beneficiários da Política sobre a alocação e o uso dos recursos públicos (ARCANGELI et. all. 2001 p.157).

É verificado, ao longo dos anos de vigência da Política, que na estrutura de implementação montada pela Secretaria Estadual do Rio Grande do Sul era buscado assegurar-se que a municipalização fosse efetivada.

Tudo isso estava previsto no PLANFOR, se olharmos do ponto de vista das diretrizes, como possibilidade. A forma como nós aqui, no governo do Estado, temos trabalhado a construção de demanda – não apenas trabalhar com as CMEs – mas a forma gradativa como nós temos trabalhado para que as Comissões realizem audiências públicas, apresentando um pouco as orientações do Plano aqui no Estado e oferecendo a oportunidade de que essas entidades, instituições [ONGs, organismos de trabalhadores e de empresários], elas apresentem seus projetos nas comissões. O poder que aqui no Estado nós damos as CMEs de deliberarem sobre 70% dos recursos tem oportunizado a entrada de todos esses projetos, dessa formatação, dessa constituição da democracia (Sr. Ivo Fioroti, Diretor do Departamento do Trabalho da STACAS/RS, entrevista concedida em outubro de 2000 apud LEMOS, 2003, p. 198).

Não obstante os esforços empreendidos pelos gestores da Política, a Avaliação Externa do PEQ/RS ainda aponta no relatório síntese elaborado em 2002, que durante o período de implementação da Política no Estado do Rio Grande do Sul persistiram algumas dificuldades tais como

o estabelecimento de estratégias que permitam integrar, em nível estadual os três principais eixos do planejamento das ações de qualificação: distribuição das ações por setores econômicos, clientela prioritária e espaço territorial. Nos anos em que o gestor estadual priorizou um dos eixos – como, por exemplo, a distribuição territorial através das CMEs, a partir de 1998 – os demais ficaram à mercê dos parceiros da STCAS. A dimensão estadual no planejamento das ações não foi assegurada através das diretrizes iniciais que orientassem as escolhas dos parceiros, nem através de uma sistematização destas escolhas que permitisse a correção das eventuais distorções, a partir de uma visão de amplitude estadual. À capacidade dos parceiros da STCAS de realizarem suas tarefas, no que se refere à identificação das potencialidades do mercado de trabalho apesar dos avanços verificados na atuação da STCAS para orientar seus parceiros e da elevação da presença de diagnósticos do mercado de trabalho nos documentos com solicitação de cursos.

À insuficiência dos procedimentos adotados para monitorar a execução, através do controle da qualidade dos produtos (projetos pedagógicos, materiais didáticos, por exemplo); a descontinuidade na implementação das ações: tem-se observado um longo intervalo entre as inscrições dos alunos e o início das aulas, ocorrendo a desistência de uma parte dos candidatos inicialmente selecionados e a necessidade de completar as turmas com candidatos que nem sempre passaram pelo sistema inicial de seleção (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA dos PEQs/RS: 1996-2001, 2002, p.19).

De fato não há como não admitir que o PLANFOR se propunha a inovações até certo ponto ousadas e desafiadoras<sup>52</sup>, além disso, o fato de requisitar o envolvimento e participação de diferentes sujeitos no seu processo como um todo também implicava capacitação e competência para executar determinadas tarefas ou funções. Muitas dessas responsabilidades eram algo totalmente novo para muitos destes sujeitos.

Para Bulhões (2005), as dificuldades identificadas no processo de implementação do PLANFOR no Rio Grande do Sul expressam uma questão central que diz respeito

aos limites do ator governamental para realizar o seu papel estratégico. Por um lado esse ator dispôs de condições privilegiadas, pelo acesso aos resultados estaduais do Plano e a recursos técnicos para sua análise – compreendida aí a possibilidade de mobilização de diferentes órgãos do governo estadual e também de instituições privadas – e pela disponibilidade de tempo e de profissionais dedicados à gestão do Plano – diferentemente das comissões municipais e da comissão estadual de emprego, cuja atuação resulta de trabalho voluntário.

Por outro lado, o ator governamental não estava preparado para exercer o papel que lhe foi conferido. Apesar do visível aperfeiçoamento dos quadros técnicos no período 1996-2001, a Política descentralizada, baseada na articulação de diferentes atores ao longo do processo de construção e implementação do Plano, exigiu dos técnicos qualificação para atuar em diversas áreas – desde a pedagógica até a econômica, numa posição muito diferente daquela que tradicionalmente lhes era atribuída, de executar orientações do poder central, cuja história se caracterizou por longos períodos de autoritarismo.

Se do ator governamental não era possível exigir a capacidade de responder diretamente a todas as necessidades de seus diferentes tipos de parceiros, o que seria, inclusive, contrário à proposta de descentralização do PLANFOR, fez-se necessária a capacidade de liderança, de diálogo e de construção de soluções com instituições e recursos humanos capazes de suprir suas lacunas, processo no qual este ator enfrentou limites. Estes, em muitas situações, significaram a transformação da Política descentralizada na fragmentação de esforços e na reprodução das desigualdades de condições existentes entre as diferentes realidades locais, deixando o ator governamental de contribuir para compensar tais iniquidades, bem como de articular e potencializar os resultados dos esforços parciais (BULHÕES, 2005, p.3).

---

<sup>52</sup> De acordo com Bulhões, o PLANFOR ousou quando se propôs a democratizar o acesso à qualificação profissional, principalmente daqueles em situação mais vulnerável no mercado de trabalho, por meio da ampliação de ações de qualificação de natureza pública e gratuita [...] quando se propôs a democratizar o acesso à qualificação de forma articulada à busca de um modelo de desenvolvimento sustentado para o país, em um período de reestruturação produtiva, visando contribuir para a obtenção de trabalho e geração de renda, a permanência no mercado de trabalho e a elevação da produtividade, da competitividade e da renda dos trabalhadores; e responder a novas exigências de qualificação, que vão além do “saber fazer” relacionado ao treinamento para operações específicas.

O PLANFOR ousou, finalmente, ao propor que os objetivos acima fossem atingidos por meio de uma nova atuação do Estado, caracterizada pela descentralização e o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, capazes de garantir: a participação dos atores sociais interessados nas decisões sobre a qualificação a ser desenvolvida, principalmente dos não-governamentais e locais; o desempenho, pelo Governo, do papel de articulador e fomentador de políticas gerais (BULHÕES, 2005, p.2).

Considerando-se os argumentos apresentados por Bulhões (2005), acerca das limitações que “*o ator governamental*” enfrentou, no caso do Rio Grande do Sul, para cumprir a contento o seu papel de gestor, mas também de articulador de outros sujeitos e ao mesmo tempo de fornecedor de informações e orientações para que estes diferentes sujeitos planejassem e implementassem bem as ações de qualificação identificadas como necessárias, pode-se inferir que tais dificuldades podem também ter sido encontrada por outros avaliadores em maior ou menor proporção nos vários Estados onde o PLANFOR foi implementado. Na verdade, a implementação desta Política conforme preconizado pelos seus formuladores nacionais colocava inúmeros desafios e ao mesmo tempo a oportunidade de um grande aprendizado coletivo para os vários sujeitos envolvidos nela, particularmente para aqueles diretamente responsáveis pela gestão.

No próximo item tratarei especificamente desse aspecto (a gestão) do PLANFOR no Rio Grande do Sul, considerando o seu grau de importância nessa Política.

#### 4.2 O PROCESSO DE GESTÃO, SUJEITOS ENVOLVIDOS E RESULTADOS.

Conforme já demonstrado no item anterior, o PEQ/RS teve como principal gestora a Secretaria Estadual de Trabalho Cidadania e Assistência Social, a qual buscou envolver nos vários níveis dessa gestão a Comissão Estadual Tripartite e Paritária de Emprego, as Comissões Municipais de Emprego, as entidades executoras que formavam a rede local de educação profissional, a equipe de avaliação externa além das várias organizações da sociedade civil que se mobilizaram em função desta Política expressando suas demandas e disputando os seus recursos.

Pelos documentos analisados, fica claro que a principal estratégia da gestão foi o processo de descentralização, via municipalização, com o estabelecimento de parcerias com os

vários demandantes das ações de qualificação, priorizando o atendimento das demandas geradas no âmbito dos municípios.

Verifica-se, pelos já referidos documentos, que houve esforço da gestão do Plano no sentido de ampliar o engajamento e a participação das várias entidades no processo de tomada de decisão no decorrer do período analisado.

Em termos concretos, os dados revelam que no período de 1996-2001 a gestão estadual do PLANFOR/RS não só ampliou o número de entidades que foram estimuladas a participar do processo de definição das ações de qualificação a serem desenvolvidas quanto também “*inverteu o espaço ocupado por entidades governamentais e não-governamentais*” nesse processo de identificação de demandas: de 72,9% das entidades que solicitaram cursos em 1996, as entidades governamentais passaram a 31,1% em 2001 (BULHÕES, 2005, p.8).

Ainda segundo Bulhões (2005, p. 9)

Nesse mesmo ano, do total de entidades que solicitaram cursos, 12,4% foram de empregadores; 17% de trabalhadores e 38,8% outras entidades da sociedade civil, de caráter não-sindical. A participação deste último tipo de entidade, voltada para segmentos específicos da população, como, por exemplo, associações de bairros ou de pessoas portadoras de deficiências, tornaram-se importante na medida em que cerca de 60% dos trabalhadores do país encontram-se no mercado informal de trabalho, portanto, sem representação sindical e sem condições de comporem as comissões municipais de emprego, o mesmo valendo para os desempregados.

Consta ainda nos vários documentos pesquisados que a gestão do Plano, além de ampliar o número de entidades e o espaço de participação no processo de tomada de decisão através das Comissões Tripartites e Paritárias de Emprego, Conselhos ou Comissões Municipais de Emprego, ainda buscou diversificar o perfil das entidades contratadas para a execução das ações de qualificação no período de 1996-2001. Assim:

em 1996, foram apenas cinco entidades, sendo que uma delas – uma universidade – concentrou mais de 80% das vagas ofertadas no Plano; em 2001, foram contratadas 53 entidades e nenhuma delas foi responsável por mais de 18% das vagas (BULHÕES, 2005, p.9).

Quanto às Comissões de Emprego também já foi mostrado no corpo desta tese que a STCAS lhes deu destaque, tornando-as co-gestores das decisões tomadas assim como do

processo de implementação de tais decisões. Viu-se que a Comissão Estadual participou das definições dos critérios de alocação e distribuição dos recursos e das ações. Do mesmo modo que as Comissões Municipais também foram importantes para a definição e identificação das demandas no âmbito dos municípios.

No nível local, as CMEs e as PMs tiveram autonomia para definir a forma de levantamento da demanda. Em geral, isso ocorreu através de reuniões dos integrantes das CMEs, com eventual participação de outros interessados. Além de definir a demanda de cursos, estes deveriam ser ordenados por prioridade, para o caso de haver corte de verbas. A STCAS fez uma recomendação para que a priorização a ser feita considerasse as perspectivas de inserção dos egressos dos cursos no mercado de trabalho da região (ALMEIDA, 2003, p. 201).

Dados do Relatório Síntese da Avaliação Externa do PEQ/RS: 1996-2001 mostram que, ao longo dos anos de implementação do PLANFOR nesse Estado, foi evidenciado o estabelecimento do tripartismo como um elemento fundamental do processo de planejamento das ações de qualificação profissional. Isto se encontra sintetizado abaixo:

desde 1998, as Comissões Municipais de Emprego tornaram-se responsáveis pelo levantamento das demandas e também pela definição das metas, referentes a grande parte dos recursos, nos municípios envolvidos no PEQ, tendo, a partir de então, realizado esta tarefa em mais de 80% destes municípios; Cresceu significativamente, no período, a participação da Comissão Estadual de Emprego no PEQ, em 1996 ela esteve ausente; em 1997 ela passou a discutir e homologar o Plano, dispondo de um período crescente de tempo para tal: duas reuniões em 1998 em um período de 12 dias, e duas reuniões em 1999, em um período de 66 dias. Em 2000 e 2001, a Comissão aumentou a sua participação passando a integrar um grupo com a STCAS para a construção das metas do Plano Estadual, além de ter passado a discutir questões relativas ao PEQ em suas reuniões, ao longo do período de implementação do mesmo (RELATÓRIO SÍNTESE, 2002, p 25).

Sendo assim, pode-se dizer que esses dois sujeitos foram incorporados ativamente no processo da Política no Rio Grande do Sul, apesar das suas limitações em cumprir algumas vezes as atribuições que lhe eram destinadas (identificação correta das demandas de qualificação, por exemplo).

No tocante à equipe de avaliação externa do PEQ/RS, os documentos analisados deixam claro que a gestora e os demais sujeitos envolvidos com a Política nesse Estado tinham dificuldade de cumprir prazos com a equipe de avaliação, isto dificultava o trabalho dos

avaliadores, sendo inclusive apontada no relatório síntese - 1996-2001, como uma das principais dificuldades enfrentadas pela equipe de avaliação.

Dentre as principais dificuldades, destaca-se o prazo de entrega do Relatório de Avaliação, anterior ou coincidente com a finalização do PEQ, gerando-se a dificuldade de obter informações adequadas em tempo hábil. É o caso, por exemplo, da obtenção de dados consolidados relativos a instituições executoras de cursos e a treinandos, que chegam à equipe de avaliação externa no final do prazo de seu trabalho, obrigando a exclusão de projetos/programas. Essa dificuldade quanto ao prazo resulta, ainda, em exigüidade de tempo da equipe avaliadora para um maior debate e amadurecimento dos resultados da avaliação (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQs/RS-1996-2001, p.04).

Nesse sentido, pode-se dizer que a equipe teve dificuldades tanto no acesso a informações quanto no que diz respeito à discussão e debate dos relatórios e seus resultados. Essas dificuldades são mencionadas no relatório síntese da avaliação como sendo uma tarefa ou um desafio que a equipe ainda tinha para resolver até aquele momento.

Realização de um maior debate acerca das conclusões e recomendações da avaliação, após a entrega do relatório final, com a equipe gestora do Plano e os demais atores envolvidos (como, por exemplo, proponentes, executoras e supervisores dos cursos). Criação de espaços específicos para a divulgação dos resultados da avaliação aos diferentes atores do PEQ/RS (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS:1996-2001, p.05).

Parece, que, de fato, a equipe de avaliação externa dos PEQs/RS tinha alguns limites no tocante à participação, à discussão dos resultados tanto que, no relatório-síntese da avaliação externa do PEQ/RS (2000, p.7), está explícito que a Avaliação Externa não sabe se contribuiu no processo de planejamento dos PEQs nem tampouco para as inovações e os avanços na focalização da demanda. Neste relatório-síntese havia itens que perguntavam se eram identificados inovações ou avanços na focalização da demanda e na focalização do público-alvo nos PEQs/PARC e como “a avaliação externa pôde contribuir para essas inovações e avanços”.

A referida equipe aponta os mecanismos que foram desenvolvidos pela gestora mostrando como tais mecanismos contribuíram para um possível aprimoramento do processo de focalização tanto da demanda, quanto do público-alvo, porém, ressalta que não avaliou a sua própria contribuição para o avanço destes mecanismos da Política. Além disso, ainda no mesmo Relatório Síntese da Avaliação Externa encontra-se um rol de recomendações formuladas pela

equipe de avaliadores com relação à utilização dos resultados da avaliação, o que deixa transparecer que tais resultados nem sempre foram incorporados ou até mesmos socializados com os diferentes sujeitos da Política no Estado. Dizem os avaliadores.

Recomenda-se:

- a) a organização de espaços para a discussão dos resultados da avaliação com os atores do PEQ, tais como aqueles envolvidos no levantamento de demandas, na execução dos cursos e na gestão do Plano;
- b) a elaboração de um documento sintético e simplificado para a divulgação dos resultados do PEQ junto a seus diferentes atores;
- c) a divulgação dos relatórios de avaliação junto aos atores do Plano interessados em um conhecimento mais aprofundado dos resultados (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS:1996-2001, p.30).

Além destas dificuldades acima descritas, a equipe ainda destaca outras que, segundo a mesma, seriam “*internas ao processo ou projeto de avaliação*”.

Dentre as dificuldades, levando-se em consideração o limite do prazo estabelecido para o trabalho de avaliação, já referido acima, e, em alguns anos, os limites de recursos financeiros disponíveis, destacam-se: 1) a complexidade do objeto de avaliação (o PEQ em suas diferentes etapas de realização e em suas conexões com o PLANFOR), configurando-se o desafio de assegurar, ao mesmo tempo, o conhecimento de cada etapa e a unidade de análise do conjunto do Plano; a abordagem do objeto, nos prazos contratuais estipulados, estabelece tensões entre os objetivos mais imediatos de cumprimento das tarefas de avaliação e o aprofundamento da reflexão acerca do Plano; 2) a dificuldade de balancear a investigação com técnicas de pesquisa de natureza quantitativa e de natureza qualitativa, de forma a garantir uma apreensão global do objeto e, ao mesmo tempo, o aprofundamento da análise de aspectos específicos do Plano; 3) a falta de parâmetros consolidados para considerar os resultados da avaliação suficientes ou insuficientes; 4) a falta de informações mais refinadas sobre as possibilidades de inserção ocupacional e sobre as necessidades de qualificação profissional por ocupação, por município ou por região do Estado (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS:1996-2001, p.04).

Assim considerando, pelo exposto, parece que os resultados da Avaliação não eram de fato socializados nem incorporados pelos gestores da Política. Ademais, os documentos analisados não deixam claro como se deu a dinâmica desse processo de articulação entre avaliadores e a gestão, tornando-se difícil emitir opinião sobre como a equipe de avaliação atuou junto à gestão da Política no Rio Grande do Sul.

No que diz respeito às Entidades Executoras, consta no Relatório-Síntese da Avaliação Externa que o processo de seleção de tais entidades, com vistas à contratação para a

execução das ações de Educação profissional no âmbito dos PEQs/RS, transcorreu da seguinte forma:

Em 1996, a seleção de executoras se deu através de licitação pública (menor preço). A partir do ano seguinte, a seleção foi feita com dispensa de licitação e, de 1999 em diante, foi adotada a pré-qualificação, exigindo-se a apresentação da documentação legalmente devida no ato da inscrição e não no momento da contratação, como tinha sido até então. (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/RS: 1996-2001, 2002, p. 15).

Para a equipe de Avaliação Externa o processo de seleção foi-se aprimorando, sobretudo com a introdução da pré-qualificação, pois isto contribuiu para *“agilizar a contratação das executoras, porque foi feita, quase sempre, no segundo semestre, com as entidades já habilitadas desde o início do ano”* (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/RS:1996-2001, 2002, p.15).

A referida equipe de avaliadores destaca ainda outros avanços nesse processo. Um foi o *“aumento no prazo para as inscrições das executoras, passando de 13 dias consecutivos em 1999, para 22 e 19 dias úteis nos dois anos seguintes”*. Outro aspecto, que também é destacado como positivo pela equipe de avaliação, diz respeito à ampliação da divulgação, pois *“em 1999, o edital de pré-qualificação foi publicado uma vez, em um jornal especializado em economia e negócios, e, nos anos seguintes, em dois jornais diários de ampla circulação”* (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/RS:1996-2001, 2002, p.15).

Ainda com relação às entidades formadoras, que compõem a rede de Educação profissional local, verifica-se, pelos documentos disponíveis, que nessa pré-qualificação as entidades tinham de comprovar sua idoneidade fiscal e financeira através da apresentação de toda sua documentação além de comprovarem também a sua competência técnica para atuarem não só no campo da Educação profissional, mas naquela área específica a que se estava propondo ministrar cursos. Nesse processo, destaca-se também a atuação das Comissões Municipais de Emprego pois:

Os critérios para negociar a distribuição dos cursos entre as executoras incluíram a indicação das CMEs, a especificidade das atividades das executoras e dos cursos a serem realizados e a área de abrangência das instituições habilitadas (ALMEIDA, 2003, p. 203).

Almeida (2003) ressalta que as entidades executoras também foram envolvidas no processo de matrícula dos pleiteantes aos cursos. Para tanto, a STCAS disponibilizou um sistema informatizado *“esse sistema de inscrição além de permitir a entrada dos dados relativos à inscrição, fazia uma triagem dos candidatos, pontuando-os de acordo com os critérios de priorização de acesso”* (ALMEIDA, 2003, p.204).

Os dados que nos foram disponibilizados permitem inferir que a gestão do PLANFOR/RS envolveu as entidades executoras mais diretamente na execução das ações de qualificação propriamente ditas incluindo aí as inscrições como parte destas ações. Além disso, o Relatório-Síntese da Equipe de Avaliação Externa destaca também que

a partir de 1999, a STCAS passou a realizar encontros com a participação das executoras e de outros atores do PEQ/RS, possibilitando maior integração entre os parceiros. Permanece, no entanto, a dificuldade de monitoramento das entidades executoras pela Secretaria, no sentido de garantir a qualidade das suas ações (RELATÓRIO SÍNTESE, 2002, p. 25).

Para a equipe de avaliação externa do PEQ/RS o processo de seleção das executoras foi realizado de acordo com as diretrizes colocadas pelo PLANFOR, as quais recomendavam que a gestora procedesse a mobilização e o fortalecimento da capacidade de execução da rede local. Nesse sentido, dizem:

Em 1996, primeiro ano do Plano, a mobilização foi pequena, o que pode ser constatado pelo reduzido número de instituições envolvidas no PEQ/RS: cinco, das quais uma concentrou mais de 80% das vagas ofertadas. O esforço de mobilização levou a resultados positivos, o que se comprova pelo aumento gradativo do número de instituições mobilizadas e efetivamente contratadas, que, tendo atingido 24, já em 1997, alcançou 53 em 2001. Houve uma alteração na composição do conjunto de executoras, tendo diminuído o percentual de universidades, de instituições integrantes do Sistema S e, a partir de 1999, de associações de empregadores e de fundações de empresas. De 1997 em diante, foi crescendo a participação percentual de ONGs e outras entidades de caráter comunitário, religioso, assistencial e voltadas para o atendimento de PNEs. A partir de 1999, cooperativas passaram a assumir ações de EP, aumentando sua participação relativa de 5,0% naquele ano para 9,4% em 2001. Verificam-se, assim, mudanças no perfil das instituições de EP, inovando em relação ao perfil tradicional (RELATÓRIO SÍNTESE, 2002, p.15).

Em suma: a análise do processo de gestão do PEQ/RS demonstrou que, por um lado, houve esforço por parte da Secretaria de Trabalho Cidadania e Assistência Social (STCAS) gestora da Política no Estado, de descentralizar a política para o âmbito municipal, por outro lado, no entanto, ainda se evidenciou *“uma forte presença do Estado, que regula várias instâncias e cria mecanismos (como por ex: o da inscrição, que já faz a triagem dos candidatos de acordo com a prioridade de acesso) para garantir o alcance dos objetivos considerados centrais”* (Almeida, 2003, p. 208).

Constata-se também que houve preocupações com o envolvimento dos diferentes sujeitos sociais na Política, embora ainda haja alguns limites, muitos deles já apontados e discutidos anteriormente no corpo desta tese. Ademais, cabe sempre considerar-se que um processo de gestão compartilhada, para se efetivar de fato em todas as suas dimensões, carece do amadurecimento, sobretudo do ponto de vista político, além de tempo para aprofundar o aprendizado dos diferentes sujeitos nas diversas áreas da Política. E, no caso específico do PLANFOR, pode-se dizer que o tempo para esse aprendizado foi curto. Sendo assim, a sedimentação desse novo “modus operandi” de fazer Política com certeza não pôde ser efetivado totalmente.

#### 4.3 REDE LOCAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: as parcerias e a execução das ações

No que refere à rede local de Educação profissional, que foi incorporada aos PEQs/RS, com vistas à contratação para a execução das ações de qualificação profissional, o Relatório Síntese da Avaliação Externa (2002) diz que, no decorrer dos vários anos de implementação do PLANFOR nesse Estado, elas apresentavam as seguintes características ou perfil:

dentre as entidades que apresentaram solicitações de cursos, verificou-se, entre 1996 e 2001, a passagem de um forte predomínio da participação de entidades governamentais para um relativo equilíbrio na participação de entidades governamentais, de empregadores e de trabalhadores e verificou-se, ainda, o crescimento da participação de entidades da sociedade civil de caráter não sindical: as entidades governamentais passaram de 72,9% em 1996, para 58,8% em 1997, 39,1% em 1998, 34,1% em 1999, 25,8% em 2000 e 31,1% em 2001. A participação de entidades de empregadores passou de 5,7%, em 1996, para 3% em 1997, 17,6% em 1998, 13,7% em 1999, 13,3% em 2000 e 12,4% em 2001. A participação de entidades de trabalhadores passou de 4,3% em 1996, para 4,2% em 1997, 21,5% em 1998, 16,3% em 1999, 20,8% em 2000 e 17,7% em 2001. A participação de outras entidades da sociedade civil, de caráter não sindical, passou de 17,2% em 1996, para 34% em 1997, 21,9% em 1998, 35,9% em 1999, 40,1% em 2000 e 38,8% em 2001 (RELATÓRIO SÍNTESE, 2002, p.25).

O relatório da Avaliação Externa, referente às ações desenvolvidas no âmbito do PEQ/RS/2000<sup>53</sup>, busca traçar um perfil das entidades executoras daquele ano. Para tanto, de acordo com o referido relatório foram utilizados dados obtidos em entrevistas com a equipe técnica da STCAS, em documentos, relatórios e informações que foram repassados por estas entidades; além disso, foram realizadas também entrevistas com representantes dessas instituições.

A partir dessas informações a equipe de avaliação pôde não só elaborar um perfil de tais entidades mas também analisar as condições que estas ofereciam para a execução das ações e os procedimentos que eram utilizados para a seleção das entidades. Sendo assim, sempre, segundo o relatório PEQ/RS/2000, foi possível verificar a correspondência entre as diferentes ações de viabilização deste PEQ/RS/2000 e as diretrizes propostas pelo PLANFOR.

Esta análise contemplou ainda o exame da ocorrência de contrapartidas por parte de executoras e/ou proponentes e da qualidade da execução.

No tocante ao perfil das executoras o relatório PEQ/RS-2000 mostra que após a pré-qualificação foram efetivamente contratadas, 51 entidades executoras, destas 46, o que corresponde a 90,2%, eram instituições não públicas, com destaque para as ONGs, entidades

---

<sup>53</sup> Na verdade, esse relatório, embora seja referente ao ano de 2000, os seus formuladores (avaliadores) buscaram ampliar suas análises incorporando nelas muitas informações referentes há anos anteriores; às vezes fazem até análise de séries históricas, ou seja: dos vários anos do processo de implementação do PLANFOR no Estado. Considerando, portanto, a riqueza deste relatório é que me utilizo dele para elaborar este item.

religiosas, assistenciais e organizações voltadas para o atendimento de portadores de necessidades especiais (PNE), as quais, em conjunto, somaram 19 (37,3%) instituições. Outro grupo era integrado por escolas técnicas e de Educação básica, totalizando nove (17,6%) instituições, das quais duas públicas. Universidades e Instituições de ensino superior somaram oito (15,7%) entidades, sendo duas públicas.

A categoria formada por sindicatos, associações e escolas sindical e central sindical de trabalhadores também teve representação entre as executoras, com 13,7% (sete) do total. As demais eram associações de empregadores e fundações de empresas (três ou 5,9%), três cooperativas, uma entidade integrante do Sistema S e uma enquadrada na categoria de empresa mista.

Quanto à questão da experiência dessas executoras no campo da Educação profissional o já citado relatório do PEQ/RS-2000 aponta que

Trinta e uma (60,8%) instituições declararam ter mais de cinco anos de experiência em ensino profissional e 12 (23,5%), entre três e cinco anos. Trinta e oito (74,5%) informaram ter experiência em mais da metade ou na totalidade dos cursos para os quais foram contratadas.

Depreende-se, a partir destes dados que, embora no Rio Grande do Sul a orientação do PLANFOR relativa ao tempo de experiência não tenha sido observada como condição para a pré-qualificação, as instituições contratadas apresentaram o perfil desejado.

Das 51 instituições, 26 (51,0%) participaram do PEQ também em 1999, destacando-se três que participaram em todas as versões desde 1996 e outras três, desde 1997. Vinte instituições (39,2%) estavam participando pela primeira vez. As restantes, em número de cinco (9,8%), haviam participado em uma ou duas versões do Plano, antes de 1999. Outras 29 instituições, que participaram em 1999 ou em anos anteriores, deixaram de fazê-lo em 2000.

Estes dados apontam a existência de uma relativa experiência acumulada em atividades de qualificação profissional por um grupo de instituições, o qual, ainda que reduzido, pode anunciar um esboço de formação de uma rede permanente de ensino profissional. Esta rede tem como característica o âmbito razoavelmente restrito, do ponto de vista geográfico, em que seus integrantes atuam (RELATÓRIO AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS-2000, p. 57).

No que diz respeito à abrangência regional das executoras, foi constatado que 24 entidades (47,1%) contratadas informaram atuar em uma única região, sendo que destas, 20, ou seja: 39,2% atuavam apenas em um município.

A avaliação diz que a partir “do exame dos contratos, foi constatado que apenas 14 (27,4%) instituições tinham cursos contratados só em uma região, indicando que, **para executar o PEQ, houve um alargamento da área geográfica em que parte delas costumava atuar**” (RELATÓRIO AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS-2000, p.58).

Esse relatório (Avaliação do PEQ/2000) fornece também informações referentes à distribuição de vagas entre as executoras.

Do total de 154.260 vagas contratadas, no que diz respeito à sua distribuição entre as executoras, 17,3% corresponderam à Confederação Nacional dos Metalúrgicos/Central Única dos Trabalhadores (CNM/CUT), 15,0% à Federação dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde (FEESSERS), 10,7% ao Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), 7,3% à Federação dos Trabalhadores na Alimentação (FTIA), 6,8% à EMATER. Cada uma das demais executoras contratou vagas em número inferior ao correspondente a 5% do total (RELATÓRIO AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS-2000, p.58)

A equipe de avaliação externa, quando da elaboração do perfil dessas entidades executoras, dá destaque para o seguinte fato:

Um dado relevante na construção do perfil das executoras é que dois terços delas foram também proponentes de parte ou da totalidade dos cursos, o que permite questionar se o padrão tradicional de EP, baseado na oferta de cursos, está sendo, efetivamente, revertido, em conformidade com os objetivos do PLANFOR. Pode-se levantar a suposição de que a construção da demanda de cursos poderia estar associada com o interesse e a possibilidade da sua execução, por parte das próprias instituições que os demandaram (RELATÓRIO AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS-2000, p.58-59).

Outro aspecto que também foi avaliado e, portanto, fez parte do perfil das executoras diz respeito à infra-estrutura física e de recursos humanos que tais entidades apresentavam quando executaram as ações do PEQ/RS-2000. Nesse sentido, o relatório (2000) diz que “pode-se concluir que a adesão das executoras ao PEQ se dá sobre uma base geográfica na qual já atuam e sobre uma experiência *didático-pedagógica que afirmaram ter*”.

No entanto, embora 39 (76,5%) disponham de instalações permanentes na região ou regiões de realização dos cursos, mais da metade delas (29 ou 56,8%) alugaram espaço para poder executá-los, 11 das quais para mais da metade dos cursos; 22 (43,1%) alugaram e 20 (39,2%) compraram equipamento e 50 (98,0%) contrataram professores ou instrutores, 28 das quais para mais da metade dos cursos. Vinte e cinco instituições contrataram também pessoal administrativo. O motivo predominante para a contratação de pessoal docente foi seu número insuficiente, alegado por 34 (66,7%) executoras. Sete, entre as 51, não contam com pessoal docente em sua equipe permanente.

A partir destes dados, verificou-se que as instituições executoras, embora disponham de infra-estrutura física e de recursos humanos, associados à experiência didático-

pedagógica, precisaram ampliá-los para poder desenvolver, durante poucos meses do ano, as atividades do Plano.

Estas condições devem ser avaliadas quanto às suas implicações na pretendida formação de uma rede (permanente) de EP, que viesse a manter atividades regulares e com continuidade, superando o caráter cíclico que tem atualmente (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS – 2000, p.60).

Um dos objetivos pretendidos pelo PLANFOR era o estabelecimento de Parcerias e de contrapartidas entre os sujeitos que pactuam. Neste Relatório do PEQ/RS – 2000, as executoras declararam ter recebido, como contrapartida das proponentes:

cedência de espaço físico (33 ou 64,7%), fornecimento de luz (26 ou 51,0%), água (25 ou 49,0%), equipamentos (24 ou 47,1%), funcionários (15 ou 29,4%), assessoria pedagógica (10 ou 19,6%) e administrativa (9 ou 17,6%). Treze executoras não receberam qualquer tipo de contrapartida das proponentes (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS – 2000, p.61).

Entretanto, a avaliação Externa do PEQ/RS diz que

A dimensão dessas trocas deve ser relativizada, mais uma vez, tendo em vista que dois terços das executoras foram, também, proponentes, portanto, é provável que algumas proponentes tenham utilizado recursos materiais e humanos próprios para a execução das ações contratadas, a título de contrapartida, sem que pudessem de fato, ser assim consideradas.

Por outro lado, 26 (51,0%) executoras ofereceram, como contrapartida a STCAS, vagas adicionais e três (5,9%), bolsas de estudos aos alunos. Um terço das executoras não ofereceram qualquer contrapartida à Secretaria (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS – 2000, p.61).

Na busca de analisar a qualidade dos cursos ministrados pelas executoras no contexto dos PEQs/RS, a Avaliação Externa levou em conta as seguintes dimensões: articulação das executoras com entidades proponentes dos cursos e conhecimento dos objetivos do PLANFOR para definição dos programas; orientações técnicas e pedagógicas fornecidas aos professores pelas instituições contratadas, recursos didático-pedagógicos, recursos materiais e recursos humanos disponíveis para a execução dos cursos do PEQ/RS/2000.

Para tanto, a equipe de avaliadores levantou informações nas próprias instituições contratadas, e também com os professores e alunos. O resultado desse levantamento revelou que, no geral, a relação estabelecida entre executoras e entidades demandantes das ações de qualificação necessitaria ser aperfeiçoada, haja vista que 35 entidades, o equivalente a 68,6% das entrevistadas, disseram que formularam os programas dos cursos que ministraram no

PEQ/RS/2000, com base apenas nas expectativas dos solicitantes dos cursos, 29 entidades, ou seja: 56,8% disseram que elaboraram o programa depois que fizeram contato direto com as demandantes; enquanto 18 entidades ou 35,3% elaboraram, participando de encontros promovidos pela STCAS; e outras 15 entidades (29,4%) elaboraram os programas consultando documentos orientadores que continham as solicitações de cursos encaminhadas a STCAS.

Por esse levantamento, foi evidenciada ainda a seguinte situação:

seis entidades executoras (11,7%) não mantiveram nenhum tipo de contato com as entidades solicitantes, o que permite supor que elaboraram os programas dos cursos sem conhecer as expectativas ou objetivos dos demandantes. Além disso, observou-se que as instituições preocuparam-se em orientar os professores através de informações orais e escritas combinadas, principalmente sobre o objetivo e os conteúdos programáticos dos cursos. Apenas uma instituição não forneceu informações referentes aos conteúdos programáticos. Ainda que mais de um terço das executoras tenha informado sobre as formas de trabalhar os conteúdos por escrito e oralmente e 11 (21,6%) tenham fornecido informações apenas por escrito, seis (11,8%) não o fizeram, indicando que, provavelmente, os professores tiveram maior liberdade para definirem as formas de trabalhar em aula. Dentre as 51 executoras 10 (19,6%) afirmaram que eram as próprias demandantes. As executoras adotaram mais de uma forma de contato para elaborar os programas dos cursos de sua responsabilidade (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS – 2000, p. 61)

Esta condução que as executoras imprimiram no tocante ao planejamento dos cursos parece demonstrar que, de fato, tais entidades desconheciam os fundamentos da Política inclusive a concepção de educação profissional que a mesma buscava. Além de transparecer um “descompromisso” com as ações desenvolvidas e com os usuários ou beneficiários delas.

Outro aspecto que precisava ser melhorado, segundo os avaliadores, dizia respeito às condições de trabalho oferecidas pelas entidades contratadas aos professores para que estes realizassem os cursos. No entanto, a própria equipe de avaliação ressalta, no mesmo relatório (Avaliação PEQ/RS – 2000), que já identificam alguns avanços, pois evidenciam esforços no sentido de um trabalho mais integrado. Nesse sentido, mostram que um percentual significativo das executoras (mais da metade) elaborou o material didático, os conteúdos programáticos e os critérios avaliativos em conjunto com os professores. Enquanto cerca de um quinto das executoras tomou estas mesmas decisões isoladamente.

Além das medidas tomadas em relação ao planejamento conjunto, os avaliadores também destacam que a maioria das executoras (37 ou 72,5%) disponibilizou nos municípios de realização dos cursos pessoal habilitado para o acompanhamento dos mesmos sendo “*um representante específico para tratar das questões pedagógicas e um representante específico para tratar das questões administrativas. Dessas, 12 (23,5%) dispunham de um único representante no município para tratar de ambas as questões*” (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS, 2000, p.62).

No que concerne ao quadro de pessoal das entidades executoras, particularmente os professores, o relatório da avaliação externa enfatiza que

Dois terços (33 ou 64,7%) das executoras afirmaram ter fornecido treinamento a seus professores, o que permite identificar a necessidade da ampliação dessas ações, principalmente considerando-se que mais de 20% dos professores trabalhavam em cursos de qualificação profissional pela primeira vez. A carga horária de treinamento foi bem diferenciada: 11 (21,6% do total das executoras) realizaram até 10 horas de treinamento; oito (15,7%) ofereceram entre 11 e 20 horas; e seis (11,7%), acima de 100 horas (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS, 2000, p.62-63).

Mesmo tendo identificado a existência de treinamento para os professores a equipe de avaliação deixa explícita a “*necessidade das executoras dirigirem maior atenção à preparação dos professores para trabalharem nos cursos do PEQ*” (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS, 2000, p.62-63).

No que diz respeito à infra-estrutura física e aos equipamentos e materiais necessários à realização dos cursos do PEQ/RS/2000, a avaliação indica que tais recursos precisam ser melhorados, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade. Enquanto que as instalações físicas onde os cursos foram realizados tanto os professores (90,9%) quanto os alunos (81,8%), afirmaram que eram adequadas as suas necessidades e eram de fácil acesso.

Os dados analisados demonstram que as entidades executoras não tinham quadro de pessoal habilitado e em quantidade suficiente para ministrar os cursos do PEQ/RS – 2000, tanto que realizaram processos seletivos com vistas à contratação especificamente para esta finalidade

e algumas nem fizeram seleção: contrataram através de indicações. Entre aquelas que realizaram processo de seleção, esta se deu através de teste, entrevista ou análise de currículo.

Dentre os 69,3% que foram contratados para trabalhar no PEQ, em torno da metade foram selecionados por teste, currículo ou entrevista; e os demais não passaram por seleção porque foram convidados ou indicados principalmente por pessoas de suas relações e, secundariamente, por órgão do Governo ou associação ou sindicato de trabalhadores.

O referido relatório diz ainda que, apesar da forma mais freqüente de contratação dos professores/instrutores do PEQ/RS/2000, de acordo com as executoras, ter sido o contrato por tempo determinado (24 ou 47,1%), é significativo o fato de 23 (45,1%) representantes das executoras terem afirmado que contavam com professores/instrutores sem nenhuma relação de trabalho formalizada em contrato ou carteira.

É constatado também através dos relatórios analisados que nesse processo de contratação:

a principal exigência de formação profissional foi o curso superior (para 31 ou 60,8% das executoras); seguida de formação em escola técnica de nível médio (13 ou 25,5%) e de cursos de qualificação profissional (16 ou 31,4%).

A experiência, ressaltada como exigência pelo PLANFOR, foi parcialmente atendida: 81,1% (231) dos professores trabalhavam há mais de um ano na área de atividade ensinada no curso; mas 51,9% deles afirmaram não ter formação didático-pedagógica e um número significativo (23,7% ou 68) exercia pela primeira vez atividade docente em cursos de qualificação profissional.

A verificação de que a maioria dos professores foram contratados apenas para executar os cursos do PEQ, bem como a verificação de que a formação didático-pedagógica não foi muito valorizada pelas executoras e que o vínculo de trabalho de um terço deles é informal, têm repercussões importantes sobre o processo de ensino-aprendizagem (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DO PEQ/RS -2000, p.63).

De fato, os dados encontrados nos relatórios da avaliação externa, e analisados nesta tese, demonstram que o processo de contratação de entidades executoras no Rio Grande do Sul, também nem sempre conseguiu selecionar entidades adequadas e afinadas seja com os objetivos da Política, seja com os públicos-alvo das ações. O resultado deve ter-se refletido na qualidade do aprendizado.

Quanto aos conteúdos que foram ministrados nos cursos, por estas entidades executoras nos vários PEQs/RS, a equipe de avaliação externa diz que

Todos os indicadores apontam para uma razoável adequação dos conteúdos: durante o período 1996-2001, entre 55% e 60% dos egressos consideraram que os conteúdos ministrados foram suficientes para o exercício do trabalho. Estas opiniões devem ser balizadas por outros dois indicadores: 1) a avaliação feita por pareceristas, em 2001, que reforçou as opiniões dos egressos, na medida em que os conteúdos apresentados nos projetos foram considerados adequados, embora, em alguns projetos, tenham sido identificadas lacunas e/ou inserção inadequada de conteúdos; 2) a opinião de professores em entrevistas realizadas nos estudos de caso, em 1997, que, inversamente, apontou limites na adequação dos conteúdos, na medida em que alguns deles afirmaram a impossibilidade de desenvolver mais do que noções gerais, dada a heterogeneidade nas turmas, no que se refere à formação e à experiência na área do curso, e à reduzida carga horária. Além disso, verificou-se baixa presença de habilidades básicas e de gestão nos cursos, o que limita o atendimento da formação para o novo perfil de trabalhador, proposto pelo PLANFOR (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/RS: 1996-2001, p.13).

Por essa observação apontada pelos avaliadores do PEQ/RS quanto à não incorporação correta da idéia de habilidades nos cursos ministrados pelas executoras ao longo dos anos de implementação da Política, fica claro que tais entidades não haviam incorporado a concepção de Educação profissional preconizada. E se fizermos uma articulação com outra observação já apresentada antes a qual dá conta de que o planejamento de alguns cursos foram feitos de forma “intuitiva” baseados apenas nas expectativas dos demandantes, podemos inferir que, em certa medida, faltou organicidade no planejamento dos cursos.

Ainda de acordo com o relatório-síntese da avaliação externa do PEQ/RS: 1996-2001,

a carga horária constitui-se em problema persistente, principalmente no que diz respeito às habilidades específicas. Tal constatação baseia-se no fato de que apenas 45% dos alunos, aproximadamente, consideraram suficiente a carga horária e ainda no fato de que a carga horária reduzida é o primeiro item apontado pelos alunos como problema a ser resolvido nos cursos. Deve-se relacionar este problema à heterogeneidade nas turmas, fato que demandaria tempos diferenciados para alunos com competências diversas atingirem idênticos resultados; a heterogeneidade constitui-se no principal problema a ser resolvido nos cursos, segundo os professores (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/RS: 1996-2001, p.13).

Além da carga horária, o já referido relatório analisa também a questão dos materiais didáticos e dos equipamentos utilizados e disponibilizados aos alunos pelas entidades executoras. O resultado do que foi observado está expresso abaixo:

Os materiais didáticos também apresentaram problemas. [...] a análise de especialistas – em duas edições do PEQ – apontando vários problemas nos materiais didáticos dos cursos/projetos das amostras examinadas, veio de encontro das respostas dos alunos e professores, dos quais apenas cerca de 50% declararam que os materiais eram completos e explicavam bem os conteúdos. Os equipamentos representaram problema no primeiro ano de avaliação (1996), tendo passado a um patamar parcialmente satisfatório nos outros anos, já que considerados suficientes e em bom funcionamento por cerca de 60% de alunos e professores (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/RS: 1996-2001, p.13).

Quanto aos professores instrutores dos cursos, o relatório síntese da avaliação externa diz que

A maioria [...] tem formação na área, de nível superior ou média, e, ainda, experiência na área ensinada. Cumpre observar, no entanto, que foi reduzido o treinamento dos docentes pelas entidades executoras, para atuação nas ações do PEQ (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/RS: 1996-2001, p.13).

Outro aspecto destacado também pela Avaliação Externa do PEQ/RS em relação às entidades executoras diz respeito à questão das parcerias, ou seja, o Relatório Síntese diz que ao longo do período de implementação *“foi verificado que parcerias são pouco usuais, restringindo-se à oferta de vagas adicionais (51,0% das executoras declararam tê-lo feito, em 2000; 66,0%, em 2001). Em 2000 e em 2001, uma executora concedeu meia bolsa para seus alunos”* (RELATÓRIO SÍNTESE, 2002, p. 15).

Cumpre lembrar que, no caso do PLANFOR, a própria noção de parceria fica comprometida haja vista que “às entidades parceiras” – executoras, são incorporadas à Política por processo de contratação através de licitação o que pressupõe: um afastamento, distanciamento dos centros decisórios. Portanto, se entendermos parceria como sendo “acordo de cooperação estabelecido entre sujeitos semelhantes”, o que subentende amplas condições de participação e envolvimento, no caso específico desta Política isto não ocorre. O processo que se efetiva de fato, no PLANFOR, se aproxima mais de uma relação de compra e venda de serviços e não de parceria.

Os documentos analisados apresentam também alguns dados referentes à eficácia da Política, ou seja: analisam em que medida o PEQ/RS contribuiu para a ampliação das chances

dos treinandos em termos de obtenção de trabalho/renda, particularmente daqueles trabalhadores desocupados. Nesse sentido, os dados do relatório síntese da avaliação externa do PEQ/RS-1996-2002 apontam que

De acordo com as pesquisas de acompanhamento de egressos, a parcela de indivíduos que obtiveram uma ocupação após a realização do curso do PEQ/RS foi muito expressiva ao longo do período analisado – nunca inferior a 40% do total de egressos que se encontravam desempregados por ocasião da realização do curso. Tendo em vista que a execução do PLANFOR coincidiu com uma conjuntura do mercado de trabalho marcada por forte elevação do desemprego, esses níveis de ocupação podem ser considerados altamente satisfatórios. Todavia na percepção dos egressos, outros fatores foram mais decisivos na obtenção de uma ocupação, como a experiência anterior por exemplo, (menos de um quarto apontou o curso como fator decisivo), dificultando, portanto, que se estabeleça uma relação direta entre a realização do curso e o trabalho obtido (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA do PEQ/RS- 1996-2002, p.20).

Com relação à contribuição das ações do PEQ/RS para a manutenção ou elevação da renda para aqueles treinandos que estavam ocupados quando da realização dos cursos, os dados das pesquisas de egressos expostos no mesmo relatório síntese mostraram que

A manutenção do trabalho, entre os ocupados, após a qualificação sempre foi muito elevada e apresentou crescimento entre os anos de 1996 a 2000 (80,6% em 1996 e 88,1% em 2000), podendo indicar uma evolução da eficácia do Plano. No entanto, não foram estabelecidos indicadores definitivos que permitam associar a manutenção do trabalho ou da condição de ocupado com a realização do curso (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS - 1996-2002, p.20).

No que diz respeito à melhoria do desempenho profissional, que é outra variável utilizada para verificar a eficácia do Plano, os dados pesquisados dizem que *“é possível afirmar que houve melhoria, considerando que pouco mais da metade dos egressos ocupados declarou ter melhorado a qualidade do produto ou serviço que já fazia ou já havia feito antes do curso (55,5% em 1999 e 50,5% em 2000)”* (RELATÓRIO SÍNTESE da AVALIAÇÃO EXTERNA PEQ/RS - 1996-2002, p.20).

O relatório síntese aponta como uma das contribuições da Política no Rio Grande do Sul a elevação do nível de informação dos treinandos sobre o mercado de trabalho, pois,

A grande maioria das respostas foi positiva: 84,9% e 84,4% dos egressos, em cada um dos anos considerados – 1999 e 2000, afirmaram ter recebido informação suficiente sobre serviços públicos de apoio ao trabalhador;

Para o quesito “grau de informação sobre legislação trabalhista, carteira de trabalho, oportunidades de emprego”, avaliado somente nos anos de 1996, 1997 e 1998, obteve-se

elevado índice de respostas positivas (78,4%, 76,3% e 80,9%, respectivamente) (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ: 1996-2001, 2002, p. 20).

Ainda, segundo a mesma fonte, as pesquisas realizadas de acompanhamento de egressos dos PEQ/RS mostraram algumas dificuldades, tais como

Importante parcela dos egressos apontou limites do curso no preparo para o mercado de trabalho, bem como desconsiderou o curso como fator determinante para obtenção de uma ocupação, após a realização do mesmo. Esses limites podem ter decorrido principalmente da insuficiência da carga horária total dos cursos e/ou daquela destinada ao desenvolvimento das habilidades específicas. Também pode ter interferido negativamente a heterogeneidade interna das turmas – manifesta por diferenças de escolarização e de experiência profissional na área do curso – dificultando o acompanhamento das aulas pelos alunos com mais baixa escolaridade e pouco conhecimento da área profissional do curso.

A pesquisa mostrou também diferenças importantes quanto aos resultados por área profissional do curso. Verificou-se que algumas áreas apresentaram melhores resultados quanto aos ganhos de inserção no mercado de trabalho, como é o caso de informática e vendas, face às áreas de indústria de transformação e de gestão (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ: 1996 – 2001, p. 22).

Em síntese: a análise dos documentos referentes aos PEQs/RS parecem mostrar que o PLANFOR neste Estado alcançou melhores resultados do que aqueles observados no Estado do Maranhão. No geral, pode-se dizer que alcançou êxitos, conforme indicado no relatório-síntese da avaliação externa do PEQ/RS que admite que

Frente aos resultados da avaliação das diversas edições do Plano, pode-se afirmar a existência de ganhos importantes para o conjunto dos egressos, que se expressam em elevados índices de obtenção de ocupação após o curso, ou de melhoria na qualidade da ocupação. Vale mencionar que parcelas nunca inferiores a 40% dos desempregados obtiveram ocupação após participarem do PEQ/RS e, dentre esses, expressiva parcela (que variou de um mínimo de 45,7% em 1999 a 56,0% em 1996) se inseriu em ocupações de boa qualidade: assalariamento com carteira assinada no setor privado e assalariamento no setor público. Esses ganhos mostram-se especialmente relevantes para os segmentos populacionais que apresentam maior vulnerabilidade no mercado de trabalho - mulheres, jovens até 24 anos e não-brancos (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ: 1996 – 2001, p. 23).

Embora como o próprio relatório-síntese afirma, nem sempre essas colocações obtidas estavam relacionadas à área da formação recebida, indicando, segundo os avaliadores, que os ganhos obtidos nesses cursos estariam vinculados não apenas à qualificação strito-senso, ou seja, que os demais conteúdos ministrados no âmbito desses cursos, os quais estavam direcionados a estimular a desenvoltura, a comunicação e expressão e à elevação da auto-estima

aliados aos conhecimentos de gestão, “*é que podem ter facilitado a movimentação dos egressos no mercado de trabalho*” (*RELATÓRIO SÍNTESE, 1996-2001,2002, p.23*).

No item seguinte será feito um cotejamento dos resultados apreendidos a partir da análise do processo de implementação dos PEQs dos dois estados aqui analisados – Maranhão e o Rio Grande do Sul.



## 5 IDENTIFICANDO CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NOS ESTADOS DO MARANHÃO E RIO GRANDE DO SUL

O objetivo deste capítulo é fazer um cotejamento entre os resultados evidenciados na análise das estruturas de implementação dos PEQs dos dois Estados - Maranhão e Rio Grande do Sul, destacando-se onde tais resultados convergem ou divergem e os seus determinantes.

### 5.1 QUANTO À ESTRUTURA DE IMPLEMENTAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PEQ/MA E DO PEQ/RS

A análise do processo de implementação do PEQ/MA e do PEQ/RS mostrou claramente que os dois Estados se organizaram de modo diferente para executar as ações do PLANFOR, ou seja, não adotaram as mesmas estratégias de implementação.

Evidenciei que no Maranhão a opção que os gestores assumiram se encaminhou no sentido de regionalizar às ações da Política, e no Rio Grande do Sul o caminho escolhido foi o da municipalização. Acredito que tais escolhas foram determinadas pela configuração assumida pela Política em cada Estado. Nesse sentido, foi verificado que, no caso do Maranhão, a regionalização não oportunizou de fato uma efetiva descentralização e sim uma mera desconcentração de ações e de funções tendo permanecido à concentração das decisões e dos recursos no âmbito da gestão central. Além disso, constatou-se ainda que, nessa estratégia, nem sempre eram respeitados as hierarquias e o cumprimento de funções e responsabilidades sendo *“assim, houve, muitas vezes, a intervenção do nível estadual ou a sobreposição de ação dos técnicos no espaço destinado às gerências”* (SOUSA, 20004, p.132). Ademais, constatou-se também que a opção por essa estratégia de descentralização de cunho regionalizado se inseria em

um processo político de natureza mais ampla que dizia respeito à própria forma de organização político-administrativa que o Estado do Maranhão assumiu a partir do projeto de reforma administrativa implantada pelo governo estadual.

O discurso oficial dizia que com esta proposta o Governo estadual “pretendia a construção de uma ordem igualitária, entendida como ‘universalidade, qualidade do atendimento e prestação dos serviços, sobretudo, para os cidadãos mais pobres” (SOUSA, 2004, p. 107).

Nessa perspectiva era difundido que

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 Gerências de Desenvolvimento Regional, criados em dezoito Regiões Administrativas....(SOUSA, 2004, p. 108).

Ainda de acordo com Sousa (2004), por essa proposta de reordenamento organizacional colocado pela reforma, às Gerências Regionais competia não só realizar a promoção e a integração das ações das Políticas Públicas efetivadas pelo Poder Público estadual na região, mas também supervisionar todas as unidades operacionais existentes naquela área, além disso, ainda havia casos onde a própria gerência regional executava algumas atividades que diziam respeito à instância estadual. Entretanto, a análise aqui desenvolvida mostrou que estas estruturas administrativas regionalizadas, embora estivessem dotadas de tais atribuições, não eram devidamente estruturadas e equipadas para exercê-las. Careciam tanto de estrutura física, quanto financeira e material e, sobretudo, de pessoal capacitado tecnicamente para fazer face às demandas que eram colocadas.

Na verdade, foi observado que essas condições permaneceram concentradas nas Gerências Centrais. Esta é uma das razões por que se diz que não houve medidas de descentralização e, sim, de desconcentração e assim mesmo no que se refere às ações. Em face disso, era verificado que as ações, que eram implementadas pela via da regionalização, não conseguiam desenvolver-se como era esperado, sendo muitas vezes desenvolvidas pelas próprias gerências centrais.

Ao lado disso, constatou-se também que essa forma de gestão, longe de favorecer a ampliação da participação e, portanto, a democratização das decisões e das ações estatais, ela fez foi recompor o padrão de tomada de decisão fundado na lógica clientelista tão peculiar à histórica cultura política arraigada no Estado.

Na base dessa cultura política de viés patrimonialista e clientelar é que se encontra, com certeza, a explicação para essa modalidade de descentralização, que promove apenas a desconcentração de algumas funções e ações, porém sem as correspondentes condições concretas para exercê-las. Daí por que Sousa (2004, p. 113) diz que *“os críticos dessa reforma apontavam que o seu verdadeiro propósito era o fortalecer, regionalmente, o grupo político dos dirigentes do Estado no período, evitando o crescimento de lideranças que se opunham ao projeto”*.

Assim, constatou-se que a estratégia adotada, ainda que presumisse uma aproximação entre as ações e os municípios da área de circunscrição de cada regional, na prática esta aproximação era dificultada, haja vista que as gerências regionais não possuíam condições concretas para efetuar esta devida articulação. Sendo assim, essas estruturas administrativas eram esvaziadas de suas funções e, conseqüentemente, as ações sob sua responsabilidade tinham seu desenvolvimento prejudicado.

No caso específico dos PEQs/MA essas dificuldades se expressavam de várias formas e em vários momentos do processo de implementação, ou seja: elas estavam presentes nos limites institucionais para proceder o levantamento das demandas locais com vistas a subsidiar a definição das ações de qualificação, mas também no acompanhamento à execução de tais ações ou ainda no trabalho de mobilização e articulação da sociedade civil local para tomar parte delas, seja como usuários diretos, seja como sujeito político no âmbito dos Conselhos ou Comissões Municipais de Trabalho.

No que diz respeito ao Rio Grande do Sul, a análise dos PEQs mostrou que os gestores estaduais optaram por uma estratégia de implementação direcionada para a

municipalização. A partir dessa decisão ficou evidenciado o esforço empreendido pelos gestores no sentido de envolver os demais sujeitos nas definições gerais da Política.

Assim, ficou demonstrado que, desde o início, houve um esforço da gestora no sentido de construir a Política em conjunto com a Comissão Paritária e Tripartite de Emprego nesse Estado. Esse processo se efetivou através de mesas de negociação onde eram discutidas e definidas desde a área de abrangência a ser atendida pela Política, as demandas a serem atendidas, as ações para fazer face a essas demandas, a alocação dos recursos assim como a indicação das entidades executoras que poderiam vir a se tornar parceiras.

A análise demonstrou que, embora houvesse esse esforço da gestora no sentido de buscar envolver a Comissão Paritária e Tripartite de Emprego, esta logo de início também teve dificuldade de participar qualitativamente, ou seja: assumindo o seu papel também de gestora e, portanto, como proponente. No entanto, vê-se que os gestores não se valeram de tais dificuldades para impossibilitar a participação desses sujeitos. Contrariamente a isto, verifica-se que a gestora procurou sempre instrumentalizar esses sujeitos. Inicialmente isso era feito através de um roteiro simples contendo informações básicas sobre a Política, ou seja: sobre como proceder ao levantamento de demandas, posteriormente forneciam indicações dos “focos regionais de desemprego” e também um Manual de Orientações de construção de Planos Municipais de Qualificação Profissional; além disso, forneciam listagem com indicação de órgãos que poderiam disponibilizar informações e dados acerca da realidade socioeconômica dos municípios de modo que os parceiros pudessem tanto fazer um diagnóstico da realidade econômica quanto do mercado de trabalho e, portanto, das reais demandas de qualificação.

Todo esse trabalho dos gestores visava ajudar os demais sujeitos a tomar decisões mais coerentes e direcionadas ao atendimento das necessidades e dos públicos objetivados pela Política.

Pelo que foi visto na análise da implementação dos PEQs/RS, pode-se afirmar que os gestores da Política assumiram de fato a função de articuladores desse processo de implementação das ações do PLANFOR nesse Estado.

Ademais, na análise, fica evidente também o empenho e o compromisso político que os gestores assumem com vistas a viabilizar essa estratégia de implementação descentralizada para os municípios. Isto se mostra evidente nos vários esforços que foram empreendidos pela Secretaria de Trabalho Assistência e Cidadania – gestora da Política, na busca de sempre superar as dificuldades que surgiam e efetivar a estratégia assumida.

Pode-se dizer, portanto, que a análise da estrutura de implementação do PLANFOR nos Estados do Maranhão e Rio Grande do Sul mostrou que a forma como estes Estados se organizaram para operacionalizar esta Política foi baseada em estratégias diferenciadas ainda que tais estratégias estivessem ancoradas no mesmo princípio administrativo: a descentralização, comprovando que, de fato, esse mecanismo de gestão, ao ser adotado, expressa limites e possibilidades e estas vão ser decorrentes da perspectiva de descentralização que estiver sendo assumida.

De acordo com Stein (1999), não existe uma única acepção ou entendimento para este termo; sendo assim, ele pode significar e até configurar possibilidade de mais autonomia, participação, estando, portanto, relacionado à necessidade de fortalecimento do poder local, e aos anseios por menos centralização. Entretanto, ela pode ser vista também na perspectiva de transferência de funções exercidas pelo setor público ao setor privado (lucrativo ou não).

Lembrando ainda que Lobo (1989) também aponta para o fato de que mesmo a municipalização pode não significar descentralização e, sim, uma “prefeiturização”, que seria no caso em que a administração municipal assume a prestação dos serviços com total exclusividade.

Em suma: comporta dizer que os dois Estados adotaram estratégias de implementação diferentes configurando perspectivas de descentralização também diferenciadas. Desse modo,

uma apenas promoveu a desconcentração de algumas funções e ações enquanto que a outra se encaminhou mais para uma municipalização com evidentes esforços de partilha de poder e responsabilidade entre os sujeitos.

## 5.2 QUANTO AO PROCESSO DE GESTÃO E OS SUJEITOS ENVOLVIDOS NO PEQ/MA E NO PEQ/RS

No que se refere à gestão e aos sujeitos que foram envolvidos a análise da implementação dos PEQs dos dois Estados mostrou que em alguns aspectos as duas experiências se distanciam e em outros elas se aproximam.

Pela análise das duas experiências de implementação pode-se dizer que um primeiro fator que as diferencia diz respeito à própria estrutura administrativa com que as gestoras contavam para implementar a Política. De fato, nesse particular, foi constatado que a gestora da Política no Maranhão carecia de toda infra-estrutura necessária à gestão de uma Política do porte do PLANFOR; suas dificuldades iam da falta de pessoal qualificado até a insuficiência de recursos materiais, situação que não ocorria no Rio Grande do Sul.

Um segundo aspecto, que destaco como um elemento importante para a implementação da Política no Maranhão é o que estou denominando de “cultura política de cunho conservador”, embora eu não tenha efetuado um estudo aprofundado da realidade política dos dois estados, considere importante enfatizar esta questão no tocante ao Maranhão não para fazer comparação ou apontar que ela é pior, ou melhor, do que em outros locais, apenas porque sei que aqui esta cultura está arraigada e tem uma importância significativa tanto para as dificuldades enfrentadas na operacionalização da Política, quanto para os resultados alcançados pela mesma. Ademais, penso, que essa cultura política tem um importante significado na explicação do modo de funcionamento das instituições estatais, nas suas rotinas, no modo de agir dos diferentes

sujeitos que fazem tais instituições, haja vista que, sendo uma cultura, seus traços certamente permeiam todas as relações sociais ao mesmo tempo em que pauta o comportamento dos vários sujeitos inclusive a rotina das diversas instituições estatais.

Particularmente, no que se refere à Gerência de Desenvolvimento Social – gestora dos PEQs/MA, pode-se dizer que os traços dessa cultura têm permeado historicamente o seu padrão de atuação. Na minha dissertação de mestrado realizei a avaliação de um programa da área de Assistência Social desenvolvido por esta instituição e na ocasião foi verificado que esta Secretaria

Historicamente tem processado as demandas dos setores organizados da população, viabilizando o atendimento através da intermediação política e esta é efetivada através dos políticos locais (prefeitos, vereadores, deputados), lideranças comunitárias que algumas vezes são os próprios cabos eleitorais. Esse processo de intermediação às vezes é feito pelos próprios técnicos do órgão que às vezes é vinculado à algum político e, assim, se encarregam de “facilitar” o atendimento dos pleitos intermediados por seus aliados.

O planejamento e a operacionalização das ações empreendidas, no geral, expressam os traços desse padrão político de viés conservador e clientelista. Sendo assim, comumente se verifica que o processo de implementação das ações que são desenvolvidas se efetivam através de mecanismos clientelísticos, visando fortalecer o jogo político partidário, sobretudo os aliados políticos (PEREIRA, 1996, p.93).

Mais recentemente (março/2003), tive outra oportunidade de investigar, através de uma pesquisa avaliativa desenvolvida pelo GAEP, o trabalho dessa instituição, e novamente foi apontado pelos técnicos (que foram entrevistados) que a instituição ainda reproduz os mesmos mecanismos quando faz o repasse de suas ações.

Identificou-se, por outro lado, pela afirmativa dos técnicos entrevistados que, em alguns projetos, ainda são adotados critérios clientelistas e paternalistas, como mecanismos de inclusão dos usuários, ranço histórico do processo de formação da sociedade brasileira e da maranhense, em particular (SILVA, et. al. RELATÓRIO GERAL DE AVALIAÇÃO DA GDS, 2003, p.23).

Nessas duas pesquisas que realizei sobre esta instituição os dados obtidos mostraram que, de fato, ela expressa bem a incorporação da lógica da dominação política estabelecida na nossa sociedade, pois verifica-se que, no Maranhão, a ação política do Estado tem-se efetivado, preservando traços como: autoritarismo, privatismo e clientelismo, que também são peculiares ao padrão político nacional.

No caso dos PEQs/MA, pode-se apontar as constantes trocas de dirigentes ou gestores (de 1996 a 2001 passaram quatro pessoas por este cargo) das ações da Política como uma evidência do peso colocado por “esse jogo político local” e que certamente influenciou no processo de implementação da Política, uma vez que cada substituição implica em novas orientações. Na prática isto configura constante recomeço.

O material referente aos PEQs/RS não continha informações sobre estes fatores políticos que possibilitassem efetuar alguma análise dessa realidade assim como de sua influência sobre a implementação da Política. Entretanto, a análise apontou que os PEQs dos dois Estados se diferenciam no tocante ao planejamento das ações no nível mais macro, aquele que era dirigido à formatação do Plano.

No Rio Grande do Sul é verificado que a gestora vai envidar esforços no sentido de envolver os demais sujeitos da Política na definição das principais linhas desse planejamento. Assim, são definidos metas, alocação dos recursos, área de abrangência das ações, prioridades de atendimento, etc. Ao lado disso, criam-se mecanismos com vistas a inserir os municípios através dos Conselhos ou das Comissões Municipais de Trabalho no processo de identificação das demandas de qualificação e na indicação das entidades executoras parceiras na execução das ações de qualificação.

Nos municípios onde não havia ainda Conselhos ou Comissões Municipais de Trabalho estruturadas essa articulação era feita com a própria prefeitura. Destaca-se também que, durante todo o processo, a gestora buscava instruir estes sujeitos para que os mesmos pudessem participar de modo efetivo. Assim, fornecia informações sobre a estrutura sócio-econômica do Estado e dos municípios, elaborava e divulgava listagem com relação das entidades que podiam vir a compor a possível rede de Educação profissional, indicava órgãos onde esses sujeitos podiam obter informações que fossem pertinentes às suas necessidades, enfim, foi verificado que a gestora do PEQ/RS de fato assumiu o processo de articulação das ações e de definição das

diretrizes gerais da Política no Estado, buscando sempre partilhar o processo com a Comissão Estadual do Trabalho e as Comissões ou Conselhos Municipais do Trabalho.

No que diz respeito ao Maranhão, foi observado que esse planejamento sempre padeceu de inconsistências, sobretudo devido ao desconhecimento dos diferentes sujeitos da Política sobre o mercado de trabalho do Estado assim como das possíveis demandas de qualificação que este pudesse estar requerendo. Sem falar que no início da implementação da Política havia mesmo entre os técnicos e gestores um baixo nível de conhecimento teórico acerca da própria questão da Educação profissional, associado também ao desconhecimento sobre as entidades que executavam ações nesse campo específico e sobre os usuários de tais ações.

Cabe lembrar, também, a fragilidade do Conselho Estadual do Trabalho. Este, embora estivesse formado desde o ano de 1995, também não reunia condições concretas que permitissem exercer as funções que lhe eram atribuídas nas diretrizes da Política. E nos municípios a maioria deles não contava com Conselhos ou Comissões de Trabalho estruturada.

Se, por um lado, é certo dizer que a gestora dos PEQs/MA empreendeu alguns esforços no sentido de tentar superar estas dificuldades, por outro, constata-se que tais esforços não obtiveram êxitos. Dentre esses esforços destaca-se a estruturação dos Grupos de Diálogo que eram formados por instituições e profissionais envolvidas com a questão da qualificação profissional. A lógica que orientava a formação desses grupos era a de que estas pessoas viriam para esses espaços para discutir a questão da qualificação profissional contribuindo, portanto, com a definição das diretrizes da Política. No entanto, na prática, não foi assim que funcionou, pois tanto os representantes das entidades que foram mobilizadas para fazer parte de tais grupos quanto as pessoas ligadas à área objeto da Política demonstraram que também não conheciam quase nada além daquilo que dizia respeito a sua própria instituição ou ao segmento de população que a mesma atendia, ou seja, ficou visível que essas pessoas ou instituições estavam muito mais interessadas em obter financiamento para atender a suas próprias demandas do que mesmo

discutir sobre as questões do Trabalho e da Educação profissional. Sendo assim, esses grupos tiveram pouco tempo de duração.

Outra medida tomada pela gestora, com o objetivo de tentar sanar as limitações, particularmente dos Conselhos do Trabalho, diz respeito aos Cursos de Capacitação que foram oferecidos desde o ano de 1997 para os Conselheiros Municipais do Trabalho.

Entretanto, a eficácia desta ação ainda deixa muito a desejar, dada a pequena quantidade de conselhos funcionando de fato e dada a baixa qualidade dos diagnósticos e planos municipais do trabalho elaborados como produtos dos cursos (RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/MA: 1996-2001, 2002, p. 28).

Assim, entendo que cabe ressaltar que não se pode atribuir que as dificuldades que foram evidenciadas na implementação dos PEQs/MA foram interpostas unicamente pela gestora estadual, pois a análise também apontou as inúmeras limitações dos outros sujeitos sociais: Conselho Estadual do Trabalho, Conselhos/Comissões Municipais do Trabalho, Sindicatos, Entidades Executoras etc; que eram de algum modo envolvidos na implementação da Política e que, pelas diretrizes nacionais, deveriam ser também partícipes das definições formuladas no âmbito local.

Se por um lado, se verificou que os mecanismos que a gestora desenvolveu não foram suficientes ou capazes de proporcionar um efetivo engajamento e participação desses sujeitos no processo geral da Política, por outro, também se percebeu que tais sujeitos não possuíam competência ou de cunho técnico ou de natureza política. Sendo assim, esses sujeitos não reuniam condições que lhes permitisse desencadear um embate de modo que no enfrentamento político pudesse forjar alternativas de participação visando influenciar no processo.

Algumas explicações podem ser apontadas e justificam, em parte, o comportamento desses sujeitos sociais que eram considerados como relevantes em todo o processo. O primeiro deles diz respeito ao próprio nível de mobilização e articulação desses sujeitos em torno de instâncias representativas da questão do trabalho e em particular da qualificação profissional, ou seja, até o início desta Política, não se identificava na sociedade maranhense um movimento mais

articulado sobre esta temática. Portanto, a falta do aprendizado político e associativo, aliado ao desconhecimento do próprio conteúdo teórico da questão, constituem parte significativa dos elementos explicativos dessa baixa capacidade de vocalização desses sujeitos.

Um aspecto que se associa a esta questão, e que deve também ser considerado, se refere à natureza do mercado de trabalho maranhense, pois, conforme demonstrado - ainda que brevemente -, foi visto que este se configura como sendo restrito, com poucas chances de incorporação de trabalhadores na condição de assalariamento, isto é, para a grande maioria da força-de-trabalho do Estado a realidade do mundo do trabalho ainda se encontra vinculada ao meio rural em atividades ligadas a pequena produção voltada para a subsistência. E, mesmo no meio urbano um significativo contingente dessa força-de-trabalho não está ligada a relações de trabalho formal, não tendo, portanto, vínculo empregatício.

Sendo assim, pode-se dizer que tais trabalhadores nunca participaram ou referendaram qualquer instância de agregação e de representação dos interesses do mundo do trabalho (sindicato, por exemplo, nem mesmo o de trabalhadores rurais). Nesse sentido, poderíamos até nos interrogar se haveria possibilidade de vivenciar o aprendizado do tripartismo proposto no desenho do PLANFOR, numa realidade social que configura um mercado de trabalho com tais características.

Pelo exposto, fica evidente que não se identifica nenhuma convergência nos PEQs dos dois Estados no tocante ao planejamento de natureza macro, ou seja: aquele voltado para subsidiar as diretrizes mais gerais do Plano, sobretudo o processo de identificação das demandas pelos municípios.

Já no planejamento pedagógico das ações de qualificação profissional, isto é, na formação dos cursos, na definição dos conteúdos, carga horária e metodologia é identificado que existem convergências.

Nesse sentido, destaca-se que uma primeira convergência que se constata diz respeito às entidades executoras e as ações de qualificação desenvolvidas por estas. A análise das duas experiências de implementação dessa Política mostrou que tanto no Maranhão quanto no Rio Grande do Sul as entidades executoras demonstraram não ter incorporado corretamente a concepção de Educação profissional proposta pelo PLANFOR. Assim é verificado que o planejamento dos cursos revela que não há articulação entre as habilidades básicas, específicas e de gestão, ou então a ausência de alguma dessas habilidades ou ainda a supervalorização de uma em detrimento de outra, expressando que tais cursos estão ainda orientados pela lógica educativa que era vigente antes do PLANFOR.

Ainda quanto à qualidade dos projetos pedagógicos a análise mostrou que nos dois Estados as ações de qualificação que às entidades executoras propunham executar nem sempre foram planejadas com carga horária suficiente para o aprendizado dos conteúdos. Esse problema é ressaltado, sobretudo pelos egressos dos cursos, e consta nos vários relatórios dos PEQs dos dois Estados. Ademais, é identificado que as gestoras dos dois Estados tiveram dificuldades tanto para orientar o planejamento pedagógico das executoras, quanto para proceder ao monitoramento e a supervisão das ações desenvolvidas pelas mesmas.

Quanto à avaliação foi verificado pela análise do processo de implementação dos PEQs do Maranhão e do Rio Grande do Sul que o trabalho das duas equipes em alguns aspectos são convergentes.

Pode-se dizer que o trabalho das duas equipes converge no tocante às dificuldades que ambas encontraram para obter dados ou informações, seja com as gestoras da Política seja com as entidades executoras. Foi observado que isto trazia implicações para o trabalho das equipes dado que as impossibilitava de elaborar os relatórios em tempo hábil e assim, efetuar a entrega nos prazos devidos. Além disso, os atrasos ou o não repasse das informações também dificultavam ou até mesmo impediam que o trabalho avaliativo fosse efetuado com mais

qualidade em termos analíticos dado que muitas vezes eram feitos às pressas para que os prazos não fossem muito ultrapassados.

Outro aspecto convergente diz respeito à própria estrutura da avaliação. Verificou-se que as duas equipes utilizavam os mesmos critérios ou parâmetros para avaliar a Política, ou seja: a avaliação dos dois Estados se direcionava para apreender as mesmas dimensões da Política, utilizando os mesmos critérios avaliativos. A identificação desta convergência é interessante, sobretudo, porque logo de início não havia por parte dos gestores nacionais (âmbito do MTb) a fixação de parâmetros únicos.

### 5.3 QUANTO À REDE DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO PEQ/MA E DO PEQ/RS

Em relação à rede de Educação profissional a análise do processo de implementação dos PEQs dos dois Estados também mostrou que existem aspectos convergentes e divergentes.

Um primeiro aspecto considerado diz respeito ao perfil das entidades. Neste particular a análise mostrou que a rede de Educação profissional que se engaja nos PEQs dos dois Estados com vistas à executar ações de qualificação profissional tem pequenas diferenças de perfil, podendo-se dizer que existem vários pontos de convergência.

Particularmente, no tocante aos PEQs/RS é evidenciado que de 1996 a 1998 houve uma maior participação de entidades não-governamentais, sindicais e até de entidades governamentais; entretanto, nos PEQs de 1999 e de 2000,

verificou-se a diminuição da participação relativa de: entidades públicas governamentais e não governamentais; sindicatos e associações de empregadores e dos movimentos sociais e associações não sindicais (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS, 2000, p.30).

Verificou-se, ainda, que aumentou a participação relativa “*das entidades sindicais e associações de trabalhadores, do Sistema S e de entidades de natureza privada*” (RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs/RS, 2000, p.30).

Ainda com referência aos PEQs/RS foi verificado também que grande parte das entidades que participavam deles possuíam mais de cinco anos de experiência na área a que estava se propondo ministrar cursos, além de atuarem apenas em uma região. Todas as que foram contratadas, apesar de possuírem infra-estrutura física e de pessoal, tiveram de ampliar sua capacidade instalada para atender à demanda do PLANFOR.

Um aspecto que chama a atenção e difere totalmente da experiência do Estado do Maranhão é o fato de que *“dois terços das entidades executoras dos PEQs/RS eram proponentes de parte ou da totalidade dos cursos”*.

Nos PEQs/MA a análise mostrou que, no decorrer de todo o processo de implementação, foi crescente a presença das entidades do “Sistema S”, assim como também foi sendo ampliada a participação de entidades ou empresas de cunho privado e quase inexistente a presença de entidades de caráter sindical foi registrado também a participação de ONGs. Essas entidades, no geral, não possuíam boas instalações físicas nem tampouco pessoal capacitado para ministrar os cursos, excetuando as entidades do “Sistema S”, daí por que a tendência foi a de concentrar às ações neste sistema.

Esta falta de infra-estrutura das entidades era tão evidente que muitas executoras, para realizar seus cursos, utilizavam equipamentos ou espaços cedidos pelo “Sistema S”.

No entanto, foi visto também que, se, por um lado, algumas destas entidades detinham poucas condições de infra-estrutura para desenvolverem as ações, de outro, expressavam possuir conhecimento e compromisso com o público-alvo que seria usuário das mesmas. Isto muitas vezes era suficiente para fazê-las buscar enfrentar estas dificuldades. Entretanto, em que pese as diferenças em termos do perfil e das condições de infra-estrutura (física e de pessoal), a análise mostrou que há convergência no tocante à execução das ações. Pois é identificado que tanto as entidades executoras dos PEQs/RS quanto as executoras dos PEQs/MA não incorporaram adequadamente a proposta educativa do PLANFOR,

conseqüentemente ambas planejaram cursos sem articular corretamente as três habilidades preconizadas pelo Plano.

Assim, nos dois PEQs, é identificado que foram planejados e ministrados cursos orientados pela idéia de “aprender fazer fazendo”, típica da proposta tradicional de Educação profissional que o PLANFOR dizia se contrapor. Além disso, foi observado também que as entidades executoras dos dois PEQs planejaram os cursos de maneira intuitiva algumas vezes a montagem das propostas foram baseadas quase que unicamente na junção de cursos já existentes, ofereceram cursos com carga horária insuficiente para o aprendizado, ensino repassado de forma massificada sem considerar as diferenças existentes no seio das próprias clientelas e também não desenvolviam ou aplicavam metodologias que fossem mais adequadas ao público alvo. Em suma, o planejamento dos cursos não levava em conta o perfil de qualificação preconizado pelo PLANFOR e o baixo grau de escolaridade do público atendido pelos PEQs.

Outro ponto onde foram identificadas falhas das executoras dos dois PEQs foi no que diz respeito aos materiais didáticos que eram empregados nos cursos. Tais materiais nem sempre eram suficientes para o número de alunos inscritos nos cursos e nem sempre estavam disponíveis logo no início destes.

A análise mostrou também que as entidades participantes dos PEQs/MA não realizaram processos de seleção de trainandos com critérios que permitissem ir para além da inclusão dos grupos vulneráveis, ou seja: não estabeleciam critérios que possibilitassem nivelar às turmas evitando também que os grupos ficassem muito heterogêneos. A ausência desses critérios terminava por expressar a inadequação dos conteúdos ministrados nos cursos ao perfil sócioeconômico, educacional e vocacional dos alunos treinados. Isto de certo modo também se identifica nos PEQs/RS na medida em que os egressos de vários cursos apontam que uma das dificuldades encontradas no processo de ensino-aprendizagem devia-se à heterogeneidade das

turmas. Tal fato tanto impossibilitava ao instrutor avançar nos conteúdos quanto aprofundá-los, pois se o fizesse parte dos alunos não acompanhariam o processo.

Constatar a ocorrência de tais fatos preocupa, sobretudo quando se sabe *“que a eficiência das políticas, em última instância, é definida pelos resultados alcançados. E estes por sua vez, dependem não apenas de uma definição precisa da estrutura e conteúdos dos cursos, mas também dos mecanismos postos em funcionamento para assegurá-los”* (ALMEIDA, 2003, p.217).

Ainda de acordo com Almeida (2003, p. 217)

Para assegurar a qualidade dos cursos oferecidos e, por extensão, da formação proporcionada aos alunos, é necessário orientar e instrumentalizar os diversos sujeitos envolvidos, especialmente demandantes e executores, para que estes possam participar se engajando de fato, nos propósitos do Plano. Quanto mais estreita a relação entre o público-alvo, os demandantes e os executores, maior a probabilidade de serem oferecidos cursos de qualidade.

Contudo, se esse engajamento não ocorrer e, além disso, as entidades executoras não forem devidamente orientadas de modo a traduzir as demandas identificadas em propostas de cursos com conteúdos coerentes, exequíveis, carga horária adequada e suficiente além de metodologias pertinentes que possibilitem ao público-alvo das ações a compreensão destes conteúdos, é evidente que essa Política se mostrará ineficaz posto que suas ações não serão bem planejadas e estruturadas, comprometendo assim, a eficácia das ações da Política.

Em síntese: a análise do processo de implementação do PLANFOR expresso nos PEQs dos Estados do Maranhão e Rio Grande do Sul mostrou que, embora a Política tenha-se desenvolvido em contextos diferenciados tanto no que diz respeito às características sócioeconômicas (estrutura produtiva, mercado de trabalho, força-de-trabalho) quanto do ponto de vista político ou ainda das condições institucionais, ainda assim verificou-se que o processo de implementação da Política expressa aspectos convergentes e divergentes relativamente a equívocos e acertos.

Essa convergência de resultados encontrados na análise da implementação do PLANFOR nos dois Estados (Maranhão e Rio Grande do Sul) talvez indique as próprias dificuldades estruturais dessa Política, isto é: os limites dos diferentes sujeitos, sobretudo os gestores, para assumir com competência as funções técnicas e políticas que a mesma exigia. A análise desse Plano mostrou que a competência exigida envolvia dentre outras, ter capacidade para mobilizar e articular esses vários sujeitos, constituir bases de coalizões ou ainda planejar e implementar ações de qualificação profissional que viessem responder a demandas postas e públicos-alvos prioritizados.

Nesse sentido, concordo com Almeida quando diz que

No caso do PLANFOR, a gestão do Plano no âmbito estadual assume uma importância notável. A sua capacidade de atuação na articulação dos sujeitos sociais estaduais, na atribuição dos papéis dos mesmos, na orientação, no controle e na supervisão são decisivos para garantir resultados adequados aos objetivos do Plano e para aproveitar as possibilidades abertas pelo seu desenho inovador. Entretanto, mesmo nos estados onde os gestores estaduais mobilizam todos os seus esforços para desempenhar as funções acima referidas, isso não assegura o seu sucesso, ou seja, a oferta de uma boa qualificação profissional, em parte devido aos limites relativos à falta de uma estrutura que propicie o acúmulo de experiências.

Outro componente essencial, que não pode ser garantido pelos gestores estaduais, mas apenas estimulado, é a capacidade de articulação da sociedade civil, tanto no nível estadual quanto no local, onde de fato residem as maiores dificuldades. E é justamente sobre os municípios que repousa uma das tarefas mais importantes do plano, qual seja, a de definição das demandas, isto é, dos cursos que serão oferecidos à população. Entretanto, uma vez definidos, estes ainda dependem da capacidade dos executores para que a oferta, além de afinada com a demanda, apresente qualidade (ALMEIDA, 2003, p 220-221).

Pode-se concluir, afirmando que o processo de implementação de Políticas Públicas altera o desenho original das mesmas isto porque se considera que é uma ação que se efetiva em um meio institucional complexo e permeado de incertezas; além disso, é executado por sujeitos possuidores de racionalidades também diferenciadas. Sendo assim, pode-se dizer que as Políticas ou Programas não são implementados de forma idêntica. A análise do processo de implementação do PLANFOR (que era uma Política implementada nacionalmente; de forma descentralizada; que mobilizava vários sujeitos sociais e envolvia uma gama considerável de recursos) explicitou isso.



## CONCLUSÃO

A análise do processo de implementação do PLANFOR expressa nos PEQs dos estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul demonstrou que, de fato, esse processo é complexo e dinâmico e que no seu transcurso modificações e adaptações foram sendo efetuadas com vistas a incorporar as particularidades das realidades locais. Desse modo, as estratégias de implementação que foram adotadas e, portanto, a configuração, que os Planos de Qualificação de cada Estado assumiram no decorrer dos anos de vigência da Política, refletia, de um lado, a capacidade política e operativa dos diferentes sujeitos envolvidos no processo, ou seja: a competência para mobilizar e articular os diferentes sujeitos sociais envolvidos; e de outro, as demandas dos setores produtivos e dos públicos priorizados pela Política.

Cabe lembrar, ainda, as particularidades da formação histórica de cada realidade local onde a Política estava sendo implementada, isto é, “as marcas da cultura política local” que perpassam e influenciam todas as esferas da vida social e, conseqüentemente, as relações sociais constituídas nesse âmbito. Assim, entendo que tanto os sujeitos sociais quanto as instituições sofrem tais influências e em alguma medida as explicitam.

Nesse estudo específico, (processo de implementação do Maranhão e do Rio Grande do Sul), foi verificado que, de fato, houve em graus diferenciados a incorporação dessas diferentes determinações e estas estavam expressas tanto no comportamento, quanto no padrão de tomada de decisão dos diversos sujeitos sociais envolvidos (gestores, conselheiros, executoras, usuários, etc); conseqüentemente se evidenciam na gestão, no planejamento e na execução das ações assim como nos resultados alcançados pela Política.

No que concerne à gestão, a análise mostrou que a capacidade política e operativa dos gestores dos PEQs/MA era menor do que aquela dos gestores da Política no Rio Grande do Sul. Pelo que foi considerado na análise das experiências pode-se inferir que, certamente, esse

diferencial identificado nas duas estruturas de gestão da Política seguramente contribuiu para o resultado final que a mesma obteve nesses estados.

Penso que, no caso do Maranhão, essa frágil capacidade política e operativa demonstrada não se constitui privilégio apenas da estrutura disponibilizada ao PLANFOR/PEQs. Na verdade, ela reflete o padrão histórico de administração pública que tem sido adotado pelos dirigentes políticos locais. Tal padrão não tem desenvolvido medidas concretas e eficazes no sentido de contribuir para a montagem de um aparato institucional estatal que seja dotado de infra-estrutura condizente com as necessidades e as responsabilidades requeridas pelas políticas públicas, tampouco tem sido capaz de encaminhar soluções com vistas a enfrentar os graves problemas sociais e econômicos vividos pela população.

Geralmente, essas determinações se revelam no contexto das práticas institucionais através das constantes mudanças de gestores dos órgãos e das políticas públicas, no uso da máquina administrativa como recurso político eleitoral, na malversação dos recursos, nos mecanismos casuísticos que são empregados na implementação dos programas, no descaso com o planejamento das ações; nas parcerias e contratos firmados entre empresas e os órgãos públicos para a prestação de serviços etc. Enfim: observa-se que; embora esses traços possam ser considerados como típicos de um padrão político nacional, parece que, aqui no Maranhão, eles adquirem um peso bem mais significativo, contribuindo para fazer com que a realidade de pobreza presente no Estado se mantenha numa espécie de círculo vicioso.

Ademais, sabe-se também que esses mecanismos de dominação política possuem fortes conteúdos autoritários, sendo, portanto, funcionais para reforçar as práticas de subalternização tais como o clientelismo e o personalismo, poderosos aliados do jogo político partidário. Além disso, tal situação dificulta também o desenvolvimento de processos associativos capazes de mobilizar, articular e de representar os interesses sociais dos demandantes dos serviços das políticas públicas.

Especialmente, no que diz respeito aos PEQs/MA isto se mostrou de forma evidente no momento de composição dos Conselhos do Trabalho (estadual e municipais), tanto pelo pouco nível de compreensão e politização dos conselheiros quanto pela vinculação destes com o Poder Político constituído. Daí resultava a constituição de instâncias representativas frágeis e, portanto, com baixo poder de vocalização e de pressão além de sujeitas a manipulação e controle por parte daqueles mais “preparados” para o embate. Sendo assim, tais instâncias, no geral, não possuíam condições de contribuir com proposições para o aperfeiçoamento da Política, isto é para a gestão da mesma. Além disso, pode-se dizer ainda que a participação desses Conselhos no tocante à fiscalização e acompanhamento das ações também padecia de limitações; assim, as suas funções tornavam-se restritas muito mais à homologação, ou melhor, a referendar as decisões tomadas pelos mediadores institucionais.

Considerando-se que essas determinações anteriormente analisadas são articuladas a outras de natureza mais amplas e que o desenvolvimento da Política se faz em processo, importa ressaltar que os demais momentos da implementação estarão também sujeitos às mesmas contingências. Portanto, no que se refere ao planejamento isto ficou demonstrado nos dois PEQs através dos mecanismos instituídos pelos gestores tanto para fornecer orientações e subsídios de forma a fundamentar as decisões a serem tomadas, quanto na divulgação, mobilização e articulação dos demais sujeitos interessados a participar da Política, ou como parceiros propondo demandas ou como público-alvo participando dos cursos.

A análise mostrou que, no Rio Grande do Sul, foram empreendidos esforços por parte da instituição gestora no intuito de não só decidir e planejar conjuntamente com a Comissão Tripartite e Paritária de Emprego, mas também de fornecer informações sobre o mercado de trabalho, dos setores econômicos e dos investimentos produtivos em operação no estado e municípios de modo a instrumentalizar os demais sujeitos para identificarem as demandas e assim definirem as ações mais pertinentes ao atendimento das reais necessidades.

Foi identificado também que os gestores assumiram a decisão de descentralizar às ações da Política via municipalização e buscaram efetivar na prática essa decisão, assim favoreciam a crescente ampliação desse processo e o planejamento era efetuado nessa perspectiva.

Verificou-se, assim, que houve a busca de vivenciar o aprendizado do tripartismo através da implementação da Política conforme preconizava as diretrizes nacionais acerca dos princípios da descentralização, participação e do estabelecimento das parcerias. Evidentemente que, sendo um aprendizado para todos os envolvidos, também se identificam algumas lacunas; entretanto, penso que em face das características políticas e econômicas particulares deste Estado e do grau de estruturação do mercado de trabalho associados à mobilização e articulação do público-alvo, essas lacunas podem não ter influenciado tão fortemente nos resultados alcançados.

Já no que diz respeito aos PEQs/MA, evidenciou-se que ao longo do período de implementação, estes apresentaram constantes problemas com relação ao processo de planejamento. A análise mostrou que os gestores não possuíam conhecimento acerca do mercado de trabalho, não contavam com informações para disponibilizar aos demais parceiros de modo que estes se instrumentalizassem para participar das decisões. Por outro lado, as instâncias de representação dos interesses vinculados à questão do trabalho e da Educação profissional também demonstravam reduzida capacidade organizativa, pouco domínio da temática e da própria Política assim como do mercado de trabalho e suas demandas. Isto resultava em um planejamento aleatório, fundamentado em suposições levantadas com pouco ou nenhuma base real que, associado as outras determinações de caráter mais estrutural, tais como a cultura política, o reduzido mercado de trabalho, os baixos níveis de escolaridade, a fragilidade dos mecanismos de representação e a reduzida participação e vocalização dos usuários, colaborava para que as ações desenvolvidas se mostrassem inócuas.

E, embora tenha sido verificado que as condições políticas e institucionais presentes no Estado do Maranhão quando da implementação do PLANFOR/PEQs, fossem bem mais adversas do que aquelas encontradas no Rio Grande do Sul, entendo que essas condições não se constituíram nos únicos determinantes dos resultados alcançados pela Política nos dois Estados. Acredito que tais resultados dependeram ainda da capacidade de mobilização e articulação dos vários sujeitos envolvidos no processo e das oportunidades oferecidas pela realidade do mercado de trabalho local. Ademais, não se pode desconsiderar que a própria concepção de implementação proposta no desenho do PLANFOR *“era um campo bastante aberto e com muitas possibilidades de intervenção nos diferentes níveis, com poder decisório distribuído ao longo da rede”* (ALMEIDA, 2003, p. 229). Esse desenho de implementação tanto podia resultar em bons arranjos como também podia resultar em arranjos permeados de equívocos e limitações. Haja vista que o processo de implementação proposto na Política *“por ser fortemente dependente de uma eficiente condução do processo e do engajamento dos sujeitos sociais envolvidos – também pode elevar os riscos – quando tais condições inexistirem”* (ALMEIDA, 2003, p. 230).

Essa arquitetura de desenho imprime a implementação da Política (Planos de Qualificação Estaduais) uma relativa dependência tanto em relação aos vários sujeitos envolvidos, quanto ao nível de engajamento, participação e compromissos destes com o alcance de resultados satisfatórios.

Pelo que foi exposto e analisado acerca do processo de implementação dos Planos Estaduais de Qualificação dos Estados do Maranhão e do Rio Grande do Sul pode-se concluir dizendo que o próprio formato do desenho de implementação proposto no PLANFOR corrobora para reafirmar que as Políticas não são implementadas de uma mesma forma, ou seja: que o processo de implementação de Políticas Públicas se efetiva em ambientes de contingências e incertezas, sendo, portanto, dinâmico e mutável de modo que as adaptações e adequações possam ser efetivadas.

Por outro lado, a própria lógica presente no desenho da implementação desta Política contribui também para explicar a diversidade de resultados alcançados por ela Política em todo o país; pois, tendo sido implementada de forma descentralizada e envolvendo uma variedade de sujeitos e instituições, os resultados alcançados expressam os diversos arranjos políticos e institucionais de cada realidade local.

## REFERÊNCIAS

ALFORD, Robert R. e FRIEDLAND, Roger. **Power of theory: capitalism, the state, and democracy**, Cambridge University Press, cap. III, p. 271-285.

ALVES, Edgard (org.). **Modernização produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília, DF: IPEA, 1997.

\_\_\_\_\_. **Modernização Produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas. Texto para Discussão nº 473**, IPEA, abr. 1997.

ALMEIDA, Marilis Lemos de, **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional**. Tese de doutorado defendida no Instituto de Geociências da Unicamp, 2003 (Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Leda Gitahy).

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

\_\_\_\_\_. **A política de educação profissional no Maranhão: resultados de uma avaliação**, In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.) **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**, São Paulo: Veras editora, 2001.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [Rio de Janeiro], Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, ano 11, n. 31, jun.1996.

\_\_\_\_\_. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**, In. CARVALHO, Brandt Maria do Carmo e a BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001. 224p.**

ARENDT, Hannah. **A condição Humana**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. **Qualificação profissional nos tempos presentes: decifra-me ou te devoro**. In CARLEIAL, Liana e VALLE, Rogério. **Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Hucitec – ABET, 1997, p. 103-121.

AUER, Peter & Cazes, Sandrine. **Nuevo estudio de la OIT: los mercados de trabajo, menos volátiles de lo que se pensaba**. In. **Trabajo revista de la OIT, nº 40**, ago. 2001.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. **Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil**. In OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) **Economia e Trabalho: textos básicos**. SP: UNICAMP. IE. 1998, p.129 – 146.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais**, São Paulo: Veras editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

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

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor e SOUSA, Luzia Costa. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional** – São Paulo: Cortez, 2000. – (Coleção Questões da Nossa Época; v.75);

BONFIM, Maria Núbia Barbosa. **Do velho ao novo: política e educação no Maranhão**. São Luís: Edufma/Secretaria de educação, 1985.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **Guia do PLANFOR 2000: versão preliminar**. Brasília, mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Termo de Referência dos Programas de Educação Profissional**. Brasília: MTb, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Plano de Ação 1996/1998**. 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.

\_\_\_\_\_. Guia de avaliação: PEQ's – Planos estaduais de qualificação e PARC's – Parcerias regionais/nacionais. Brasília, mar. 2000.

\_\_\_\_\_. **Guia do PLANFOR 2001: versão revista**. Brasília, jul. 2001.

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

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul, disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br), acessado em 25.10.2005 às 16:h.

BUZAR, Benedito. O discurso moralista do Maranhão: de Archer da Silva a Luís Rocha. **R. FIPES**, São Luís, 3(1): p. 78-83, jan/jun. 1988.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. In. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego/ OIT- Organização Internacional do Trabalho. **Abertura e Ajuste do Mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**, Editora 34. 1999, p. 207 – 231.

CALDEIRA, José de Ribamar Chaves. **As Interventorias estaduais no Maranhão: um estudo sobre as transformações políticas regionais no pós-30**. São Paulo: UNICAMP, 1991.

\_\_\_\_\_. Estabilidade social e crise política: o caso do Maranhão, **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Separata do nº 46, Belo Horizonte, 1978, p. 55-101.

CARLEIAL, Liana Frota. Firmas, flexibilidade e direitos no Brasil: aonde vamos? CMDE/UFPr. Textos n° 24 / 97, disponível em [www.economia.ufpr.br/publica/textos.textos.htm](http://www.economia.ufpr.br/publica/textos.textos.htm), acessado em 06/11/2003.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1990.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e políticas sociais. Campinas: NEPP, **Caderno de pesquisa n. 14**,1989.

CORRÊA, Rossini. **Formação social do Maranhão: o presente de uma arqueologia**. São Luís: SIOGE, 1993.

COHEN. Ernesto & FRANCO Rolando. **Avaliação de projetos sociais**, Petrópolis, RJ: Vozes, 1993;

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura. Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In. OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.) **Reforma do Estado: políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998, p. 31-62.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. **Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção teses).

\_\_\_\_\_. Emprego e Qualificação no Brasil dos anos 90. In. OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.) **Reforma do Estado e Políticas de emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998 a, p. 269-294.

\_\_\_\_\_. Reorganização Econômica, Absorção de mão-de-obra e qualificação. Campinas-SP, **mimeo**.

\_\_\_\_\_. Reorganização Produtiva e Relações de Trabalho no Brasil – anos 90. Campinas-SP,1998 b, **mimeo**.

DRAIBE. Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, In.CARVALHO, Brandt Maria do Carmo e a BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/São Paulo: IEE/PUC- SP, 2001. 224p.**

DUBAR, Claude. **La formation professionnelle continue**. Paris: Éditions La Découverte, 1996.

FERRETTI, Celso João...et al. l. (Org.). **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

FIGUEIREDO, M. Faria e FIGUEIREDO, A. Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórico**. São Paulo: IDESP, n.1 5, 1986.

FRANCO, Maria Ciavatta. Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo Brasil, México e Itália. In. FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p.100 – 137.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século, Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FUNDAÇÃO de apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Relatório síntese da avaliação externa dos PEQs/RS – 1996 a 2001**.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Avaliação de egressos do PEQ/RS – 2000**;

GALLART, Maria Antônia. La interacción entre la Sociología de la Educación y la sociología del trabajo. **Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo**, ano 3, nº 5, 1997, p.94-116.

GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). **A Cidadania negada**, São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2001.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. **A reinvenção do Maranhão dinástico**, São Luís: Edições UFMA; PROIN (CS), 2000.

GUILHON, Maria Virgínia, PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. O processo de focalização no plano nacional de qualificação profissional. **Revista de Políticas Públicas**. V.8, n. 2, jul-dez.2004, São Luís: EDUFMA.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações sobre a noção de eficiência nas políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**. V.6, n. 2, 2002, São Luís: EDUFMA.

HALL Peter. Taylor, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo, **Revista Lua Nova**, 2003, nº 58, p. 193- 223.

JANNUZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações, Campinas/SP: editora Alínea, 3.ed. 2004, 141p.

JOBERT, B. e MULLER, P. (1987). **L'état em action**: politiques publiques et corporativisms, Press Universitaire de France, Paris, 1987.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XIX – nº 56, março, 1998, São Paulo:Cortez editora.

KINGDON, W. Jonh. **Agendas, alternatives and public policies**, Brown and Company, Boston, 1984.

KRAWCZYK, Nora R. e VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina, In. KRAWCZYK, Nora R. e WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **América Latina**: Estado e reformas numa perspectiva comparada, São Paulo: Cortez, 2003.

LEITE, Elenice Monteiro e SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães. **Centros públicos de educação profissional**: teorias, propostas, debates e práticas, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LEITE, Elenice Monteiro. **O resgate da qualificação**. Tese de doutorado. Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da USP, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado? In: LEITE, Elenice Monteiro e SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (Orgs.). **Centros públicos de educação profissional: teorias, propostas, debates e práticas**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p.169-193.

LEITE, Márcia de Paula. A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. n. 45, jul. p.59 – 96, 1996.

\_\_\_\_\_. Capacitação e formação profissional: a importância da construção de um espaço público. In: LEITE, Elenice Monteiro e SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães (Orgs.). **Centros públicos de educação profissional: teorias, propostas, debates e práticas**, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p.269-279.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Estado e reestruturação capitalista: o novo perfil das políticas públicas para o trabalho, **Série Políticas Públicas em debate**, São Luís, v. 1, n.2, 2001.

\_\_\_\_\_. **Qualificação e Emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2004. (Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Ozanira da Silva e Silva).

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”, **Revista de Políticas Públicas**. V.6, n. 2, 2002, São Luís: EDUFMA, p.127-148.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Ed. Universidade de Brasília, Brasília.

LOBO, Tereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista da Administração Pública**, n. 1, 1988.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. A descentralização do Estado no Brasil. In. LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

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. Introdução à crítica da economia política. In. MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo: Nova Cultura, 1987, p.25. (**Os Pensadores, v.I**).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

\_\_\_\_\_. Tecnologia e emprego: uma relação conflituosa. [S.I.,s.n., 199\_?]. **Mimeo**.

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, p.11-27.

Metodologia de avaliação de políticas públicas, disponível em [www.campus.oei.org/salactsi/rdagnino1.htm](http://www.campus.oei.org/salactsi/rdagnino1.htm)., acessado em 03/08/2005.

MOTA, Ana Elizabete. **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas para o Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. França: Presses Universitaire de France, 1990.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, M. A., KREIN J. D. Mudanças Institucionais e Relações do Trabalho: iniciativas do governo FHC no período de 1995-98. CESIT- Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do IE/UNICAMP. Campinas/SP, janeiro, 1999. (**mimeo**).

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva e mudanças nas relações de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) **Economia e Trabalho: textos básicos**. SP: UNICAMP. IE. 1998, p.187 – 204.

OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Economia & trabalho: textos básicos**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998, p. 235 – 252.

OLIVEIRA, Ramon de. **A (Des)qualificação da educação profissional brasileira**, São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. IN: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 49-65.

PALHANO, Raimundo. **A produção da coisa pública, serviços públicos e cidadania na primeira República: a República Ludovicense**. São Luís: IPES, 1988.

PATTON, M. Q. **Utilization- focused evaluation**, Sage Publications, California, cap.1, 2 ,10, 14 e 15.

PEREZ, J. R. Ruz. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In. RICO, E. M. (Org.), **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, Maria Eunice; SOUSA, Salviana de Maria P. A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. São Luís/MA, 2005, **mimeo**.

POCHMANN, Márcio. AMORIM, Ricardo (Orgs.), **Atlas da exclusão social no Brasil**, São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Márcio. Mudanças na ocupação e a formação profissional. CESIT- Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do IE/UNICAMP. Campinas/SP, janeiro, 1999. **mimeo**.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, março, 2001.

\_\_\_\_\_. **Políticas do Trabalho e de Garantia de Renda no Capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, Inglaterra, Itália e Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje**, São Paulo: LTr, 1995.

\_\_\_\_\_. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. p. 109 – 124.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRESMAN, Jeffrey L. e WILDAVSKY. **Implementation**, Berkeley University. Press, Berkeley, cap. 1 e 9.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**, São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto & Paulo Springer de Freitas. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia (notas sobre os países da OCDE e o Brasil) **Texto para Discussão nº 568**. Brasília: IPEA, julho. 1998.

RAMOS. Carlos Alberto. Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha). **Texto para Discussão nº 511**. Brasília:IPEA, set. 1997.

RAMOS, Marise Nogueira. **A Pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

REGONINI, G. (1989) Lo Studio della política pubbliche. In PANEBIANCO, A. (ed) **L'analisi della política: tradizioni di ricerca, modelli, teorie.**, Il Mulino, Bologna, p.491-516.

REIS, Flávio Antonio Moura. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão (1850/1930)**. São Paulo: UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. Oligarquia, Estado e empresariado no Maranhão. **Desenvolvimento & Cidadania**, ano II, n. 8, jun/jul/ago/93, São Luís: Instituto do Homem, p. 14-20.

REZENDE, Flávio da Cunha. Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações do governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas. In. LIMA, Marcos Costa (Org.). **O lugar da América do Sul na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

SABATIER. P. & JENKINS-Smith, H.C. (1993) **Policy Change and Learning**, Westview, Boulder, Colorado, cap.1 e 10.

SABATIER. Paul; (1985). “**Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**”, *Journal of Public Policy*, v.6, n°2, pp.21-48, 1986.

SALM, Cláudio e Fogaça, Azuette, Modernização industrial e a questão dos recursos humanos. **Economia e sociedade**, n. 1, ago. 1992, p. 111 – 133.

\_\_\_\_\_. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. In SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei de Educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: autores Associados. 2001.

SIMIONATTO, Ivete e NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais, **Revista Serviço Social & Sociedade**, n° 66, ano XXII, Cortez: São Paulo, jul. 2001, p.145-164.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André B. de. O processo de implementação das políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP/UNICAMP, **caderno n. 48**, 2000.

SILVA, Beatriz Azeredo da. **Políticas públicas de emprego no Brasil: A experiência recente**. Tese de doutorado. IE – UFRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva e mudanças nas relações de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de. (Org.) **Economia e Trabalho: textos básicos**. SP: UNICAMP. IE. 1998, p.187 – 204.

SILVA. Maria das Graças e. et. all. **Avaliação de Programas Sociais: a intermediação de mão-de-obra da Agência do Trabalho – Recife/Pe**: Ed. Universitária da UFPE, 2004, 83p.

SIMON, H. A. (1983). **Administration et processus de décision**. Economia. Paris, cap.1.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. 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.

\_\_\_\_\_. **Educação Profissional no Brasil:** centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais. Tese de Doutorado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004. (Orientador: Profª. Drª. Maria Ozanira da Silva e Silva).

SOUZA, Donaldo Bello; SANTANA, Marco Aurélio; DELUIZ, Neise. **Trabalho e Educação:** centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil, Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

SOUZA, Celina e Inaiá M. M. de Carvalho. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades, **Revista Lua Nova**, n. 48, ano 1999, p.187-212.

TÁPIA, Jorge R. B. e CARNEIRO, A. Corporativismo e neo-corporativismo: o exame de duas trajetórias, **Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais**, n. 32, Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate, **Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas-UNICAMP**, n.22, Campinas, 1991.

TÁPIA, Jorge R. B. **Sínteses das aulas proferidas na disciplina Análise e Avaliação de Políticas Públicas**, ministradas no 1º. Semestre do ano de 2001 na UNICAMP.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In. DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 91-102.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Revista Lua Nova**, nº 58, ano 2003, p. 225 a 254.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP. **RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA – 1996**. São Luís, 1997.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Maranhão**, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA-1997.**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA-1998.**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA-1999.**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO DO PEQ/MA-2000**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DOS PEQS/MA- 1996 A 2001;**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIOS DA AVALIAÇÃO DE EGRESSOS DOS PEQS/MA DE 1996, 1997, 1998, 1999.**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO GERAL DA AVALIAÇÃO DA GDS, 2003.**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE do SUL. **RELATÓRIO SÍNTESE DA AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQS/RS- 1996 a 2001;**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ/RS DE 2000;**

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE EGRESSOS DO PEQ/RS 1999;**

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck; SILVA, Beatriz Azeredo da. “Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada”. In: MPAS/CEPAL. **Economia e desenvolvimento, nº 6** (A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, vol. III Avaliação de políticas sociais brasileiras), Brasília, (s.n) 1989, p.111-275.