

# **POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL: AS COMISSÕES ESTADUAIS DE EMPREGO E A GERÊNCIA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

**Josania Lima Portela**

A institucionalização dos canais de participação sócio-política tem sido acompanhada de expectativas no processo de construção da gestão democrática das políticas públicas, principalmente as da esfera social. Esses espaços são concebidos pelos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, supostamente, como demonstrado ao longo do estudo, como *locus* de aprimoramento da cidadania por via da participação, a partir da Constituição Brasileira de 1988<sup>1</sup>, que assegura que as classes sociais participem do processo de elaboração e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão pública.

Que tipo de participação, porém, foi conquistada com a Lei e com o processo de descentralização proposto? Participar é o dilema posto à sociedade civil, que passa a ter espaço no canal sócio-político institucionalizado, relacionado às políticas públicas, dentro dessa nova configuração que o Estado apresenta.

Como se processa a participação nos conselhos é o questionamento central que permeia toda a nossa discussão. Sabemos que existem formas diferenciadas de participação e que, pela ação participativa, é possível compreender se os conselhos e as comissões institucionalizadas vêm cumprindo suas funções e atendendo às expectativas dos que anseiam por uma sociedade democrática.

A qualidade da participação estabelece o diferencial, pois participar não significa apenas estar presente, mas comparecer com a argumentação acerca de posicionamentos e objetivos que visam a influenciar decisões, estando os agentes organizados em torno de interesses que lhes são comuns de modo a intervir nas deliberações. Participar deve, portanto, significar compartilhamento de poder.

Nesse sentido, a participação configura um desafio dentro da nova perspectiva na qual está inserida a sociedade, diante das limitações impostas pela lógica do capital. A atuação nos conselhos desperta interesse por constituir um desafio que possui dimensões históricas, necessitando construir, por meio de suas próprias ações, uma cultura

democrática na sociedade brasileira, firmando-se como espaços propositivos e deliberativos onde são reconhecidos os interesses da coletividade.

No Brasil, os conselhos da gestão participativa das políticas públicas representam uma conquista do processo de democratização vivido na história recente do país. Com uma formação que prevê a participação de representantes dos vários segmentos sociais, os conselhos são propostos como mecanismos de controle, planejamento e implementação das políticas públicas, sendo o controle essencial para que os resultados da gestão dos diversos programas possam concretizar os objetivos propostos para as políticas públicas. As informações operacionais e da gestão produzidas na execução dessas políticas públicas, por estarem próximas do órgão fiscalizador – o próprio Conselho - devem permitir correções de foco ou mesmo a reformulação dessas políticas em tempo hábil, para garantir os resultados esperados.

Criam-se, pois, em torno dos conselhos, expectativas de respostas positivas às demandas sociais, no entanto, há vários fatores que podem influenciar a qualidade dessa participação. Os conselhos enfrentam vários obstáculos para cumprir as suas propostas. Um dos mais significativos é a resistência do Poder Executivo em expor suas decisões ao debate aberto com os outros segmentos representativos.

Porém, é incontestável o fato de que foi sobretudo nos anos 1970 e 1980 que a participação passou a ter o sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista na área social, ou seja, o espaço de participação alcança o conjunto da sociedade e do Estado. A participação é cada vez mais valorizada em detrimento das políticas e das práticas autoritárias, como forma de garantir o redirecionamento das políticas e das práticas para o atendimento das necessidades sociais.

A novidade nos anos 1980 foi, justamente, a idéia de que o controle das políticas do Estado fosse feito pela sociedade, com a presença e ação organizada de seus segmentos, caracterizando o Estado como espaço de representação e *locus* de pacto. A sociedade representa as várias classes sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando todos, em suposta igualdade, legitimidade e espaço, o atendimento pelas políticas públicas.

Notadamente, a Constituição Federal do Brasil de 1988 avançou quando criou mecanismos de participação e controle social, de modo a dar ao Estado brasileiro um caráter democrático, oferecendo possibilidades para que este Estado, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos da gestão, fiscalização e deliberação, torne pública a

administração do que é público e atenda às necessidades dos diversos segmentos sociais ali representados.

O modelo de Estado proposto na Constituição Federal, entretanto, não está adequado à concepção de Estado hoje predominante no Governo brasileiro. Por conseguinte, a visão minimalista de Estado proposto pelo modelo neoliberal ameaça a garantia de direitos, já que o modelo adotado enseja cada vez mais desemprego, subemprego e precarização das relações de trabalho.

São repassadas responsabilidades para a sociedade civil, mas, se o correspondente repasse dos recursos e garantia das condições necessárias para o funcionamento adequado desses conselhos não ocorre, inviabiliza o atendimento das demandas sociais, provocando a fragilização das políticas sociais e levando um atendimento cada vez mais contingencial, restrito, seletivo e precário.

Dessa forma, há elementos já identificados que apontam que esses colegiados são alvo de tentativas de instrumentalização por parte dos governantes<sup>2</sup>, os quais desejam, muitas vezes, torná-los veículos de legitimação de suas políticas. Em outros casos, seu funcionamento é dificultado pela inexistência de condições mínimas de infra-estrutura, ou, ainda, decisões e propostas simplesmente são ignoradas pela esfera governamental.

Pesquisas recentes evidenciam as fragilidades desses espaços. Entre as muitas que enfocam o tema, Jimenez; Menezes & Damiani, por exemplo, demonstram, em pesquisa realizada em 1998, no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho - CET, no Estado do Ceará, graves limites desses espaços na gestão dos recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Isso,

[...] quer por recair a aplicação desses recursos, apenas em parte, na esfera de decisões do CET – o restante sendo aplicado ao bel prazer da máquina governamental – quer por não possuir esse órgão as devidas condições de bem acompanhar a destinação e os resultados da aplicação de tais recursos (JIMENEZ, MENEZES & DAMIANI, 2002, p. 202).

A mesma pesquisa demonstrou a necessidade de que se mantenha vivo o debate sobre os riscos e contradições quanto à participação dos trabalhadores nesse espaço sócio-político, certos de que “[...] a desigual correlação de forças e a não-neutralidade do Estado” (Ibidem, p. 203) confirmam a impossibilidade de conciliação de interesses historicamente antagônicos. Então, a pesquisa evidenciou que

[...] os eventuais entendimentos com o patronato, ou o caráter consensual das decisões, não significam, em hipótese alguma, que a experiência tripartite

tenha já operado o milagre da conciliação de interesses historicamente contraditórios (Ibidem, p. 204).

Infelizmente, são enormes os entraves históricos que inviabilizam o funcionamento desses espaços sócio-políticos. Respeitar o seu caráter deliberativo, suas competências, dar transparência às ações do Estado e prestar informações necessárias ao exercício das suas competências são ações prejudicadas pelas relações de classe de caráter antagônico processadas no seu interior.

O convívio, no interior desses espaços, entre segmentos de interesses contraditórios e divergentes, interferindo, propondo, influenciando e fiscalizando as ações de interesse público precisa ser aprendido no exercício diário, modificando-se as práticas autoritárias solidificadas ao longo dos anos, muito embora, como já enfatizado, o “consenso” nas questões fundamentais não possa existir, pois os interesses são divergentes.

Ainda quanto aos obstáculos à participação de qualidade, além do escasso/pouco tempo hábil para análise e a discussão dos projetos/propostas, o desconhecimento das necessidades reais da base social, tem-se o controle das pautas e da forma de encaminhamento do processo deliberativo pela bancada do Governo.

Portanto, são vários os fatores que dificultam a participação dos trabalhadores, pois participar da gestão pública, como enfatizado, significa discutir, propor, deliberar com certo conhecimento de causa, não consistindo, apenas, em assistir às reuniões.

Não se trata de negar que os conselhos representem importantes conquistas sociais, mas de refletir sobre o papel que ocupam, a participação que propiciam. Educar o homem para a participação política, para uma ação consciente e crítica, continua sendo um desafio central da contemporaneidade, trazendo para a arena das discussões a questão dos espaços sociais ou instituições disponíveis para essa formação.

Na abordagem do presente estudo, o conceito de educação é visto de forma ampliada, não se restringindo ao processo formal de ensino-aprendizagem que ocorre no interior da escola, mas compreendendo os processos gerados pelas relações entre as classes sociais, na dialeticidade do real, entre os quais incluem-se os referidos conselhos tripartites.

Assim, considerando que a simples posse do conhecimento sistematizado não garante a formação para o exercício da participação política consciente e de que essa formação não está restrita à esfera educacional formal, mas ocorre também nos espaços e instituições sociais diversos, o estudo por nós desenvolvido procurou examinar outros

espaços institucionalizados que se propõem como espaços de exercício dessa formação política.

Nesse novo contexto, onde são institucionalizados novos espaços de formação/negociação política, Gohn (2001) refere-se a um novo significado do conceito de cidadania para a sociedade contemporânea, que denomina de cidadania coletiva. Para a autora, os novos experimentos participativos proporcionariam um processo educativo aos seus integrantes, fornecendo informações, capacitando à tomada de decisões, desenvolvendo uma sabedoria política.

De acordo com a compreensão da autora, por se tratarem de espaços de composição plural, tais espaços contribuem para o aperfeiçoamento do modelo representativo, à medida que abrem espaço para a participação dos diversos segmentos que compõem a sociedade.

Esses mesmos espaços participativos, afirma Gohn, “contribuem para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências que vivenciam” (2001, p.43). Nesse sentido, os organismos participativos promovem, segundo a autora, o desenvolvimento político dos indivíduos, constituindo-se em instrumentos educativos para a formação da competência política.

Gohn alerta-nos, entretanto, para o fato de que esses novos experimentos participativos podem contribuir para a formação de dois tipos diferentes de “cidadãos ativos”, seja

[...] no sentido de politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, como em cidadãos ativos só na dimensão de simples tarefeiros, executores de “missões”, com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando-se em éticas e culturas que só contribuem para corroer ainda mais a já desgastada credibilidade dos órgãos públicos (2001, p.44).

Por outro lado, Vogel & Yannoulas (2001) e Cano (2001) realçam alguns aspectos<sup>3</sup> que devem ser observados no âmbito desses espaços. Esses aspectos, tomados isoladamente, apresentam características funcionalistas, mas, compreendidos numa dimensão dialética, a nosso ver, podem contribuir para apreender a complexidade das relações e as contradições presentes nos processos historicamente determinados, vividos no âmbito da CEE/PI.

Buscamos observá-los no estudo realizado, para que a classe trabalhadora possa avaliar o significado desses espaços sócio-políticos quanto à efetividade da participação. Necessário se faz investir na análise crítica da participação efetivada, tanto pelo seu

nível de representatividade e de autonomia quanto por sua capacidade de formulação e conhecimento sobre as políticas públicas face a problemática social do Estado brasileiro.

Como já demonstramos, várias pesquisas já alertam para a problemática da criação e funcionamento desses conselhos e comissões. A pesquisa realizada por Jimenez, Menezes & Damiani (1998), já citada em outro momento, aponta limites no que diz respeito à gestão dos recursos oriundos do FAT pela Comissão tripartite no Ceará e denuncia desigual correlação de forças e não neutralidade do Estado, demonstrando que, na prática, esse espaço é bipartite (empresários e governo).

Gohn também faz um alerta acerca de outros problemas, relacionados com

[...] a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõem; o problema da capacitação dos conselheiros-mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros (2000, p. 105).

A autora denuncia problemas decorrentes da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes e, em relação à paridade, tão ressaltada pelos defensores dessas instâncias, demonstra, com base nas argumentações de Teixeira (1999), “que ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc” (GOHN, 2000, p. 105).

Outro aspecto ressaltado na exposição de Gohn foram os destaques que Davies (1999) apresentou no seu estudo sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, quanto

[...] à disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil; os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrata etc (2000, p. 105-6).

Assim, são várias as indicações já apresentadas na literatura que trata do tema quanto ao funcionamento ou operacionalização desses espaços, desde a forma como os membros são indicados até as condições dessa participação, que, na nossa leitura, necessitam ser mais profundamente analisados e denunciados. Portanto, o presente estudo, contribui

para o aprofundamento do debate, não se tendo a pretensão de sugerir recomendações e propostas para o enfrentamento dessas situações, mas fomentar a discussão no seio dos segmentos que compõem a instância-objeto do nosso estudo, servindo, conseqüentemente, a outros cuja problemática se assemelha.

Para compreensão desse novo espaço participativo, elegemos, para estudo de caso, a Comissão Estadual de Emprego do Piauí – CEE/PI<sup>4</sup>, vinculada ao Plano Nacional de Qualificação<sup>5</sup>, instituído pela Resolução nº 333 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT.

Conseqüência das lutas sociais pela conquista da participação, a CEE/PI foi criada como resultado concreto dos princípios que fundamentam a construção da Política Pública de Trabalho e Renda, PPTR<sup>6</sup>, no País – democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros – configurados na Constituição de 1988, como já discutimos no decorrer deste relatório.

A qualificação profissional, como um dos mecanismos da PPTR, foi estruturada a partir de 1995 e implementada, no ano seguinte, como esfera da gestão do então Plano Nacional de Qualificação do trabalhador – PLANFOR. A partir de 2003, esse plano foi intitulado Plano Nacional de Qualificação – PNQ – implementado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR – do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil – MTE/BR – continuando a ser financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT<sup>7</sup>, como já tratamos anteriormente.

Até 2002, essas políticas eram concretizadas pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, mas hoje se efetivam via PNQ – Plano Nacional de Qualificação – sendo que a proposta de qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, desde a sua primeira versão, proclama a integração das funções do sistema público de trabalho e renda, incluindo opções de aprendizagem relacionadas à educação básica<sup>8</sup>, qualificação, requalificação, especialização de trabalhadores, entre outras, comportando ampla variedade de agências formadoras públicas e privadas<sup>9</sup>.

Embora não seja a política de formação em si objeto da nossa atenção nessa investigação (nosso objeto é a comissão, na esfera estadual que operacionaliza essa política – PLANFOR/PNQ), intentamos caracterizar, ainda que superficialmente, a política de formação, por constituir ela uma das importantes tarefas sob a coordenação da Comissão.

Necessitamos aqui abrir um parêntese para fazer esse breve histórico da Política Nacional de Formação Profissional – PLANFOR/PNQ<sup>10</sup>. O referido plano, de acordo

com o documento (BRASIL, 2003), foi estruturado e implementado a partir de 1995, constituindo-se como um mecanismo das políticas públicas de emprego, trabalho e renda - PPTR, tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT<sup>11</sup>.

Segundo o mesmo documento, o propósito do PLANFOR era o de reunir todo o potencial nacional de formação profissional, todas as ações em desenvolvimento, mesmo aquelas não financiadas com recursos do FAT, ou seja, abranger todas as ações relacionadas à formação profissional financiadas com recursos públicos e/ou privados no País, a cargo das universidades, das Organizações Não-Governamentais, do sistema “S”, para qualificar, a cada ano, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa - PEA, algo em torno de 15 milhões de pessoas com idade superior a 16 anos.

Para operacionalização do Plano, foram idealizados dois mecanismos principais que o estruturaram: 1) os Planos Estaduais de Qualificação – PEQ's – hoje no novo Plano Nacional de Qualificação, PNQ, denominados PlanTeQ's – Planos Territoriais de Qualificação, elaborados pelos estados e pelo Distrito Federal; e 2) as Parcerias Nacionais e Regionais – PARC's<sup>12</sup> hoje ProEsQ's – Programas Especiais de Qualificação, implementados por intermédio de convênios firmados com entidades da sociedade civil (centrais sindicais, confederações patronais, instituições educacionais, Sistema “S” e organizações não governamentais – ONG's) para desenvolver projetos especiais de qualificação. Registramos aqui o fato de que essa última modalidade é operacionalizada na esfera federal, não sendo deliberada via conselhos ou comissões estaduais de emprego.

Os dados apresentados nos documentos registram que

Entre 1995 e 2001, envolveu 15,3 milhões de trabalhadores nos planos de qualificação profissional financiados com recursos do FAT. Ampliou o atendimento de 153 mil educandos, em 1995, para algo próximo de 4 milhões, em 2001. Durante esse período, houve crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo FAT. Passou de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 493 milhões, em 2001. Ao mesmo tempo, a carga horária média dos cursos oferecidos passou de 150 horas para 60 horas médias; tal redução foi um claro indício da perda de qualidade dos treinamentos.

Em 2002, os recursos orçamentários para a qualificação profissional decresceram para 302 milhões, que, entretanto, foram reduzidos, com o contingenciamento, para apenas R\$ 153 milhões (representando algo em torno de 30% dos valores do ano anterior). Para 2003, o Orçamento da União, definido ainda no Governo anterior, destinou apenas R\$ 186 milhões (BRASIL, 2003, p. 18).

Segundo o mesmo documento, “ao final dos dois quadriênios de vigência do PLANFOR, 1995-1998 e 1999 -2002, tornou-se evidente a necessidade de mudanças profundas, após intenso desgaste institucional” (Ibidem, p. 18-9), em virtude de denúncias relatadas nas atas e estudos do CODEFAT, nos relatórios de Supervisão Operacional dos órgãos contratados para supervisão e avaliação dessas políticas<sup>13</sup>, nos relatórios dos encontros e seminários, nos documentos do Fórum Nacional de Secretários do Trabalho - FONSET, nos registros da Ouvidoria do MTE, nos documentos de parceiros regionais/nacionais, nos artigos de pesquisadores (BRASIL, 2003).

Assim, um conjunto de denúncias, veiculado amplamente pelos *media*, levou o Tribunal de Contas da União - TCU e a Secretaria Federal de Controle da Corregedoria-Geral da União - SFC/CGU a proporem mecanismos visando a garantir maior controle público e operacional.

Continuando a fazer uma análise do PLANFOR e a justificar a proposta de um novo Plano – PNQ 2003/2007 – o documento registra que uma

[...] flagrante baixa qualidade dos cursos, em geral, e uma baixa efetividade social das ações do PLANFOR reforçaram tal desgaste e levaram o MTE, já sob o novo Governo<sup>14</sup>, a instituir o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, extinguindo o PLANFOR, reorientando as diretrizes da Política Pública de Qualificação (Ibidem, p. 19).

Segundo o mesmo documento, uma análise mais criteriosa e mais cuidadosa das avaliações efetuadas com relação ao PLANFOR evidencia importantes lacunas, incoerências, limitações, tais como:

- pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.);
- desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação;
- fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação;
- baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros;
- ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das “habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral;
- fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR (Idem, ibidem).

A avaliação do PLANFOR, realizada pelo próprio governo federal, já reconhece as fragilidades das comissões da gestão das políticas públicas relacionadas à qualificação profissional no âmbito estadual e municipal relativas aos dois quadriênios de existência do plano – 1995/1998 e 1999/2002<sup>15</sup>.

Entendemos, porém, não serem essas fragilidades detectadas decorrentes “apenas” da desorganização e má gerência da política pública, como querem fazer crer os seus defensores, mas da própria contradição-base do modo de produção capitalista, sob o qual convivem interesses contraditórios e antagônicos.

Esse problema, no entanto, será mais bem apresentado e analisado quando da apresentação e discussão dos resultados da investigação, cujo objeto de estudo é o canal de participação sócio-político na esfera estadual, ou seja, a política de qualificação profissional operacionalizada pelas comissões estaduais de emprego, sendo a Comissão Estadual de Emprego do Piauí objeto precípua desta investigação.

O Plano Nacional de Qualificação – PNQ<sup>16</sup> – foi instituído por meio da Resolução nº 333/03 - CODEFAT, visando a resolver as fragilidades demonstradas na implementação do PLANFOR, tendo como objetivo, segundo o documento,

[...] promover a integração das políticas para a articulação das ações de qualificação social e profissional do Brasil e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda e à educação, promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para:

I – A formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;

II – Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;

III – Elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, por meio da articulação com as Políticas Públicas de Educação, em particular com a Educação de jovens e adultos;

IV – Inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;

V – Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;

VI – Elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda;

VII – Efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação (Ibidem, p. 26).

Nos Estados, o PNQ contempla projetos e ações de qualificação social e profissional – QSP<sup>17</sup> – mediante o PLANTEQ e os ProEsQs, estes últimos podendo incluir

[...] a elaboração de projetos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinada a populações específicas ou abordando aspectos da demanda, oferta e do aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação e de sua gestão participativa, implementados em escala regional ou nacional, por entidades de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução (Art. 3º, § 5º, Resolução 333/03 – CODEFAT).

Porém, como já alertamos anteriormente, os documentos da avaliação externa realizada pela UNITRABALHO em 2004, quanto ao PNQ desenvolvido no Piauí através do PLANTEQ/PI – 2003, revelam as dificuldades em superar os problemas antes detectados na gestão do PLANFOR, que continuam recorrentes no desenvolvimento do novo plano. O Relatório de avaliação justifica que por estar

[...] trilhando um caminho pavimentado ao longo de 08 anos, no qual a institucionalidade criada pelo PLANFOR fez da qualificação profissional sinônimo de qualificação para o mercado e o mito de empregabilidade tomou forma concreta no discurso dos gestores, executores e nas aspirações dos educandos. Por essa razão, muitos problemas que se fizeram presentes na execução do PLANFOR se reproduzem na execução do PNQ.

O PNQ, por sua vez, ao tratar a qualificação profissional em uma nova perspectiva, incluindo o componente social, abre as frestas para a reformulação de práticas políticas, pedagógicas e culturais, mas precisa ser analisado no interior de uma rede de práticas já cristalizadas na área da qualificação profissional.

A análise do PLANTEQ/PI 2003 e dos Planos de ação das executoras revelou que as diretrizes do PNQ não foram incorporadas, a não ser a ampliação da carga horária. Estiveram ausentes as questões de gênero, de etnia e temas relativos a trabalho e cidadania (UNITRABALHO, 2004, p. 9).

Assim, percebemos que, na prática, com a exceção da ampliação da carga horária dos cursos oferecidos em 2003 pelo PLANTEQ/PI, pouco ou muito pouco foi alterado em relação aos PEQ dos anos anteriores. Não foi assim viabilizada a proposta de ampliação das diretrizes do PNQ quanto ao alcance de públicos socialmente marginalizados, envolvendo a questão de gênero e de etnia e a inclusão de temas relativos ao trabalho e a cidadania.

Podemos inferir, portanto, que as dificuldades na execução do PNQ e, no Piauí, do PLANTEQ/PI, não podem ser reduzidas apenas a uma questão de gestão ou operacionalização, mas é resultado da formatação da própria política de formação profissional. Cabe ressaltar a impossibilidade de se criar uma proposta de formação profissional democrática numa sociedade excludente e a impossibilidade de se ter uma qualificação que atenda realmente as necessidades da classe trabalhadora sob o capitalismo. Assim, difunde-se largamente a ilusão da democratização das políticas públicas com a participação dos trabalhadores na sua gestão, mas impedem que os

trabalhadores realmente gerenciem essas políticas e que essas políticas em si atendam aos interesses da classe trabalhadora, pois resultam em cursos aligeirados, fragmentados, que não suprem a ausência da formação básica que, conseqüentemente, impede o acesso ao saber mais elaborado.

<sup>1</sup> O Art. 194, que trata da seguridade social, prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; o Art. 198, que trata da saúde, coloca como diretriz a descentralização e a participação da comunidade nessa área específica de políticas públicas; o Art. 204, que versa sobre a assistência social, informa que são diretrizes nessa área: descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e, em relação à educação, o Art. 205 prevê a colaboração da sociedade na gestão democrática do ensino público (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> A esse respeito vale conferir as contribuições da pesquisa desenvolvida por JIMENEZ, MENEZES & DAMIANI, em 1998, pelo Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO, vinculado à Universidade Estadual do Ceará – UECE, cujo conteúdo faz uma análise das posturas político-ideológicas dos segmentos que compõem o Conselho Estadual do Trabalho no Ceará.

<sup>3</sup> O acesso a fontes de informação, deliberação e proposição; forma orgânica de atuação dos segmentos representados no âmbito da Comissão; articulações estabelecidas com outros níveis da gestão das políticas públicas (federal e municipais) e com grupos organizados da sociedade; mecanismos internos de acompanhamento das ações empreendidas para conhecimento da eficácia, eficiência e efetividade social; capacidade dos membros de enfrentar e lidar com situações novas, inéditas e complexas no desenvolvimento das atividades propostas; nível de consciência política da necessidade/importância da participação dos membros na Comissão; e os mecanismos organizacionais que interferem na participação (espaço físico, tempo, forma de condução dos trabalhos, postura da presidência).

<sup>4</sup> No Brasil existem hoje 27 (vinte e sete) comissões estaduais homologadas pelo CODEFAT, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/trabalhador>>. Acesso em: 01 fev. 2005.

<sup>5</sup> Até 2002, nomeado como Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR.

<sup>6</sup> Segundo Arno & Yannoulas (2001), “a expressão Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda (PPTR) é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação da mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional” (p.2).

<sup>7</sup> Arno & Yannoulas (2001) explicam que, “para financiar e viabilizar a PPTR no Brasil, criou-se, em 1990, por dispositivo constitucional (Lei n. 7.998), o *Fundo de Amparo ao Trabalhador* – FAT. Sua receita é composta fundamentalmente por contribuições sociais do setor público e privado, incidentes sobre o faturamento das empresas, e gerenciada, no plano federal, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)” (p.2).

<sup>8</sup> O PLANFOR propõe a educação básica em caráter complementar e nunca substitutiva à educação escolar, como requisito essencial para o desenvolvimento das demais habilidades (BRASIL, 1997).

<sup>9</sup> O Prof. Dr. Ozir Tesser, no documento de avaliação externa realizada pela UNITRABALHO, aponta falhas na política de formação profissional em relação à articulação educação básica e educação profissional. Para ele, talvez essa seja a principal contradição do programa de qualificação profissional, pois o programa se dirige a determinados segmentos da população que, por não terem tido acesso a educação básica, encontram-se impedidos de se apropriar da qualificação profissional. Assim, a política de formação profissional “visa uns e atinge outros” (UNITRABALHO, 1999, p. 28), pois a “a educação básica é a condição e a base indispensável para a formação profissional, e, no entanto, os segmentos para os quais se dirige o PLANFOR são exatamente esses que já foram privados da educação básica” (Ibidem, p.28). Indaga o professor, na sua argumentação, “como equacionar a educação profissional para essa massa imensa à qual ela se destina e que não teve acesso a uma educação básica” (Ibidem, p. 73), é a questão posta. Portanto, a proposta que resulta dessa inquietação diz respeito ao emprego dos recursos destinados à formação profissional na educação básica do trabalhador, visando suprir essa barreira que impede os trabalhadores de usufruírem a formação profissional propriamente dita, pois as próprias pesquisas de avaliação externa do PLANFOR têm demonstrado que não basta qualificar em termos de habilidades específicas, mas é necessário desenvolver habilidades básicas proporcionadas pelo aumento da escolaridade, “devendo haver um envolvimento conjunto dos órgãos de educação e do trabalho” (UNITRABALHO, 1999, p. 142).

<sup>10</sup> Tomamos como base o documento de apresentação e detalhamento do novo plano proposto pelo MTE – PNQ 2003/2007 (BRASIL, 2003), apresentado em substituição ao então existente, que registra dados e faz uma avaliação do anterior, a fim de justificar sua extinção.

<sup>11</sup> O FAT é um fundo público criado pela Lei nº 7.998 de janeiro de 1990 e constituído com recursos provenientes das contribuições do Programa de Integração Social – PIS, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP – e de uma cota-parte da Contribuição Sindical.

<sup>12</sup> A proposta de parceria no Plano Nacional de Educação Profissional - PLANFOR era formatada mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenções entre redes educativas: o sistema de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; o chamado Sistema S; os sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações de empresas; organizações não governamentais e a rede de ensino profissional livre (BRASIL, 1997).

<sup>13</sup> A avaliação externa do PLANFOR (Nacional), realizada pela Fundação UNITRABALHO e divulgada em 1999, faz severas críticas quanto à desarticulação das políticas de formação com as demais políticas públicas, em relação à duração dos cursos, aos conteúdos – que, além de fragmentados, se restringem aos conhecimentos imediatos para uma determinada ocupação, não permitindo aos trabalhadores compreender a complexidade das relações sociais de produção e a problemática maior da sociedade em que estão inseridos – além de outras críticas relacionadas à qualidade dos cursos e à efetividade social dessas políticas (UNITRABALHO, 1999).

<sup>14</sup> Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 1º de janeiro de 2003.

<sup>15</sup> A questão da eficácia, eficiência, efetividade social e as deficiências nos mecanismos de gestão das políticas públicas de formação profissional foram também detectadas pela avaliação externa contratada pelo Governo do Estado, através da SETAC/PI. Na qualidade de entidade avaliadora das ações do Plano Estadual de Qualificação profissional - PEQ, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí - FAPEPI apresenta o Relatório Final de Avaliação Externa e Acompanhamento de Egressos (PIAUI, 2002), que sintetiza os resultados das avaliações realizadas no período 1996 a 2001. Nesse documento são focalizadas as novas dimensões básicas da avaliação do PLANFOR, no sentido de dimensionar o impacto do PEQ/PI como política pública de emprego e renda, para fins de correção de processos e aprimoramento da sua gestão.

<sup>16</sup> Já existem, nos Estados, avaliações realizadas pela UNITRABALHO referente ao PNQ executado em 2003. No Piauí, o relatório de avaliação do PNQ, através da avaliação do Plano Estadual - PLANTEQ/PI, detectou várias falhas recorrentes, que já haviam sido apontadas no PLANFOR, tais como a falta de integração entre políticas de qualificação e educação, o reducionismo dos cursos oferecidos, restringindo “a formação dos trabalhadores apenas à dimensão profissional, em detrimento de uma formação integral, que abranja as esferas intelectual, técnica, cultural e cidadã” (UNITRABALHO, 2004), não existindo também uma articulação da política de formação com as políticas de desenvolvimento regional/estadual/local, entre outros problemas crônicos já detectados no plano anterior. Além disso, as diretrizes do novo plano quanto à redução dos desequilíbrios sociais (gênero, etnia, entre outras), embora constem na proposta do PLANTEQ/PI – 2003, não foram incluídas, de forma específica, nas demandas para atendimento a esses segmentos.

<sup>17</sup> Define-se qualificação social e profissional como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho (BRASIL, 2003).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação*. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORJA, Jordi (coord.). *Manual de gestión municipal democrática*. Barcelona: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

BORJA, Jordi. A participação Cidadina. *Revista espaço e debates*. São Paulo, v.7, n. 24, p. 14-25, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação do. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional: Apoio à Sociedade Civil*. Brasília: MTE/SEFOR; FAT/CODEFAT, 1997.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1999.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego do. *Plano Nacional de Qualificação*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2003.

CANO, Daniel Jorge. Módulo teoria política: política, participação e descentralização nas políticas públicas. IN: VOGEL, Arno & YANNOULAS, Sílvia C. *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CASTEL, Robert. A escolha do estado social. *Sociologias*. Porto Alegre: UFRGS, ano 2, nº 3, jan/jun 2000, p. 18-35.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. IN: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DA AMPARO AO TRABALHADOR - CODEFAT. *Resolução nº 80/95*, de 19 de abril de 1995.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DA AMPARO AO TRABALHADOR - CODEFAT. *Resolução nº 270/2001*, de 26 de setembro de 2001.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DA AMPARO AO TRABALHADOR - CODEFAT. *Resolução nº 365/2003*, de 11 de março de 2003.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DA AMPARO AO TRABALHADOR - CODEFAT. *Resolução nº 333/03*, de 14 de julho de 2003.

DAVIES, Nicolas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

DEL PINO, Mauro. Política educacional, emprego e exclusão. . IN: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, Buenos Aires/Argentina: CLACSO, 2000.

DRAIBE, Sônia Mirian. O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas. *Ciências sociais hoje*. São Paulo: Vértice Editora – ANPOCS, 1989.

DRAIBE, Sônia Mirian. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas: NEEP/UNICAMP, 1998.

FALEIROS, Vicente de Paula. Formas ideológicas de participação. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 9. Ano II. Ago 1982, p. 17.25.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. IN: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio. *A cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Cortez, Buenos Aires/Argentina: CLACSO, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n.20, p. 121-143, maio 1990.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; MENEZES, Ana Dorta de & DAMIANI, Cássia. *A educação do trabalhador nos marcos do tripartismo* (análise das posturas político-ideológicas dos segmentos que compõem o Conselho Estadual do Trabalho no Ceará). Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas do Movimento Operário – IMO/ Universidade Estadual do Ceará – UECE, 1998.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; MENEZES, Ana Dorta de & DAMIANI, Cássia. A educação do trabalhador nos marcos do tripartismo. IN: ARRAIS NETO, Enéas; FERNANDES, Manuel José Pina & FELISMINO, Sandra Cordeiro (Orgs.). *Trabalho e Educação face à crise global do capitalismo*. Fortaleza: LCR, 2002.

MENEZES, Ana Maria Dorta de. *A pseudo-identidade de interesses entre capital e trabalho no campo sócio-educacional: a relação Estado-escola-empresa no Ceará*. 2001. 236f. Tese de Doutorado. (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.

MENEZES, Maria Thereza C. G. de. *Em busca da teoria: políticas de assistência pública*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 1993.

PIAUÍ, Comissão Estadual de Emprego do. *Regimento Interno*. Aprovado em 13 de junho de 1995.

PIAUÍ, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do. *Relatório Final: avaliação externa e acompanhamento de egressos – 1996-2001*. Teresina/PI: FAPEPI, 2002.

PIAUÍ, Governo do Estado do. *Decreto Lei nº 9.323*, de 01 de maio de 1995.

PIAUÍ, Governo do Estado do. *Decreto Lei nº 11.107*, de 25 de agosto de 2003.

TONET, Ivo. *Educação, cidadania e emancipação humana*. 2001. 215f. Tese de doutorado - Faculdade de Filosofia e Ciências da Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília/SP, 2001.

VOGEL, Arno & YANNOULAS, Sílvia C. *Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

UNITRABALHO. *Cadernos UNITRABALHO (1)*. Avaliação do PLANFOR; uma política de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1998.

UNITRABALHO. *Cadernos UNITRABALHO (2)*. Avaliação do PLANFOR; uma política de educação profissional em debate. São Paulo: UNITRABALHO, 1999.

UNITRABALHO. *Relatório de Avaliação: planejamento monitoramento e avaliação do PNQ (PLANTEQ/PI 2003)*. São Luís: UNITRABALHO, 2004.

