

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Sede Acadêmica Brasil

Programa: Co-Edições

Convênio: ABC/MTE/SEFOR - FLACSO/Brasil (1999-2000)

COLEÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E GERAÇÃO DE
RENDA

CONTROLE DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

Organizadora:
Silvia C. Yannoulas

Autores:
Ayrton Fausto
Fátima Imaculada Cunha Lage
José Henrique Alcântara de Meireles
Juarez Brandão Lopes
Marilene Guimarães Leão
Ricardo Ribeiro
Stela Gabos
Taís Guedes

Brasília, 25 de Novembro de 2000

Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda”

Convênio ABC/MTE- FLACSO/Brasil

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

INTRODUÇÃO

Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda

Silvia C. Yannoulas¹
Brasília, Novembro de 2000

Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil:

Com fundamento na Constituição de 1988, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado (incidentes sobre o faturamento das empresas), e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), no nível federal. A expressão **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)** é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional.

“O Brasil notabiliza-se em relação aos outros países na América Latina pelo tamanho e pela estrutura do sistema público de emprego estabelecido durante esta década. A estrutura democrática e descentralizada desse modelo aproxima-se mais aos sistemas públicos de muitos países europeus. Apesar disso, o sistema público de emprego no Brasil tem que desempenhar um papel múltiplo, revelando o perfil heterogêneo do País, que possui características tanto de economias industrializadas quanto de economias em desenvolvimento e também diversas situações de emprego e de ocupações. Como resultado, as políticas de emprego no Brasil têm que servir tanto para a agenda de competitividade como também para a agenda social. De um lado, as políticas públicas têm que atender às necessidades de crescimento competitivo e dinâmico, de desenvolvimento de qualificações e de geração de emprego próprias de uma das economias industriais-líderes no mundo. Por outro lado, essas mudanças múltiplas no mundo do trabalho são sobrepostas a desigualdades sócio-econômicas profundas e preexistentes, as quais exigem uma agenda de política social para a redução de desigualdades, para oferecer acesso a treinamento e crédito aos setores tradicionalmente excluídos e para integrar um espectro

¹ Silvia Cristina Yannoulas é Licenciada em Ciências da Educação, pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais –FLACSO– (Argentina), e Doutora em Ciências Sociais pela FLACSO (Brasil). Especialista em temas relativos às relações de gênero na educação e no trabalho. Pesquisadora e Professora Internacional da FLACSO/Brasil.

mais amplo da sociedade na determinação de necessidades e na execução das atividades.“²

Os últimos anos da formulação e gestão da PPTR no Brasil têm se caracterizado pela busca da articulação dos mecanismos financiados pelo FAT, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente através da deliberação em **colegiados tripartites e paritários**, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: CODEFAT, no nível federal; Comissões Estaduais de Trabalho - CETs no nível estadual; e Comissões Municipais de Trabalho - CMTs no nível municipal.

Assim, a construção da PPTR no Brasil assenta-se sobre os princípios de **democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e**, fundamentalmente, sobre a **integração de atores e instituições**, e a **articulação de mecanismos e ações**.

Tomemos como exemplo específico o caso da educação profissional, no que diz respeito à sua formulação e gestão a partir do CODEFAT e do MTE. Em 1995 teve início a implementação do **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)**, através da antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), e atualmente através da nova Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE. O PLANFOR é parte do projeto de desenvolvimento social do Governo, tendo sido incluído desde 1996 no plano “Brasil em Ação”, como uma das políticas ativas do Sistema Público de Emprego (SPE) financiado pelo FAT.

A concepção do PLANFOR foi estruturada em **três eixos**: articulação institucional, avanço conceitual e apoio à sociedade civil. A partir destes eixos, seu **propósito central** foi definido como o de mobilizar, otimizar, articular recursos, capacidade e competência existentes no Brasil em matéria de educação profissional, para atingir e consolidar, gradativamente, uma oferta de educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar, anualmente, pelo menos 20% da PEA.³ Os **recursos** financeiros do FAT entram, neste processo gradativo, como “alavanca” ou “recursos catalisadores”, mas não como única nem principal fonte de financiamento.

Os seguintes **objetivos gerais** foram estabelecidos pelo PLANFOR:

- Qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e/ou de gestão que propiciem sua inserção

² POSTHUMA, Anne C., “Transformações do Emprego no Brasil na década de 90”, in: OIT/MTE, **Brasil: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**, Editora 34, São Paulo, 1999, p. 18-19.

³ Do total da população brasileira, 157.070.163 pessoas (IBGE/1996), 79.627.298 (51%) são mulheres. A PEA, em 1997, estava composta por 75.213.283 pessoas (40% mulheres).

ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam;

- Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico (1º e 2º graus);
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania;
- Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade;
- Estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos.

Para implantar o PLANFOR foram consolidados **dois mecanismos**, orientados por diretrizes de participação, descentralização e fortalecimento da capacidade de execução local:

• *Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)*: coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs), sob orientação das CETs, executados mediante convênios firmados entre os governos estaduais e o MTE. Os PEQs têm como prioridade a qualificação e requalificação de trabalhadores e trabalhadoras de baixa escolaridade, empregadas e empregados atingidos por processos de reestruturação produtiva e modernização tecnológica, beneficiárias e beneficiários do seguro-desemprego, pequenas e pequenos produtores, trabalhadoras e trabalhadores do mercado informal do setor urbano e rural.

• *Parcerias Nacionais e Regionais*: mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção com organizações governamentais e não governamentais (ONGs, sindicatos de trabalhadores, fundações, associações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais), as parcerias implementam programas não cobertos pelos PEQs, especialmente estudos, pesquisas, desenvolvimento de metodologias, e produção de material didático, a título de apoio às ações de qualificação profissional.

Começando a ser mais amplamente executado em 1996 (uma vez que, em 1995, um terço dos estados não chegou a firmar os convênios para execução de PEQs), o PLANFOR registrou, como **resultado acumulado de 1995/1998**, 5,7 milhões de treinandos e treinandas, assim como investimentos totais de R\$ 1 bilhão (repassados aos estados e demais parceiros). Desse investimento, 90% corresponde aos PEQs. As parcerias nacionais e regionais começaram a ser viabilizadas em 1997 e, por definição, têm participação pouco expressiva no total

de treinandos, tendo em vista seu foco em ações de avanço conceitual e metodológico.⁴

O PLANFOR representa uma proposta inovadora no campo da educação profissional, tratando-a como componente e elemento crucial para a coerência e consistência da PPTR. Desde a ótica do PLANFOR, planejar e gerenciar processos de qualificação e requalificação profissional implica:

- referir-se à PPTR e ao conjunto da População Economicamente Ativa (PEA);
- planejar a partir da identificação das oportunidades atuais e previsíveis de trabalho e geração de renda, articulando às informações levantadas pelas Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), e outras disponíveis sobre o mercado de trabalho,
- articular-se aos programas de intermediação, de geração de trabalho e renda e de seguro-desemprego,
- identificar, articular e mobilizar o conjunto de organizações dedicadas à EP.

Houve significativos avanços nesse projeto no período 1995/99, em termos qualitativos e quantitativos. Por isso mesmo, o período 2000/2002 coloca novos desafios para o PLANFOR, tanto no sentido de consolidar avanços atingidos como instrumento de desenvolvimento sustentado, bem como no sentido de atingir um novo patamar na articulação com as diferentes dimensões e mecanismos da PPTR. O Decreto 3129/99, que estabeleceu a nova estrutura regimental do MTE, e a Resolução 194/98, secundada pelas diretrizes aprovadas pelo CODEFAT, deixam claros esses desafios.

É possível dizer que as CETs se estruturaram e começaram a perceber seus problemas e limitações a partir da implementação do PLANFOR. Quando este começou, existiam poucas CETs, porém em 1998 todos os Estados já tinham suas CETs em funcionamento. Destarte, as CETs tinham um forte viés de qualificação profissional, que era quase o único tema em pauta.⁵ Porém, o PLANFOR atuou como eixo estruturador, provocando inclusive maior consciência dos entraves enfrentados pelas CETs.

Com o advento do **Programa Nacional de Qualificação das Comissões Estaduais de Trabalho**, executado em 1998/1999 pela FLACSO/Brasil e por solicitação do CODEFAT, colocou-se de chofre, com intensidade vertiginosa, o universo de atribuições e as expectativas de atuação das CETs. Estas

⁴ Ver: MTE, **PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/98: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, 1999; e MTE, **PLANFOR - A experiência da mulher**, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

⁵ Poder-se-ia dizer que o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) agiu, no mesmo sentido, e portanto constituiu o viés específico, no caso das Comissões Municipais de Trabalho (CMTs).

perceberam, com relativa facilidade, quão frágeis eram, ainda, como organismos encarregados de executar sua ampla missão na formulação e gestão da PPTR. Constatar a inadequação das estruturas, tal como existiam e vinham funcionando às ‘novas’ demandas, foi uma consequência natural, bem como a superação do viés de qualificação profissional.

A Qualificação de Atores Estratégicos:

Já foi destacada a **carência de qualificação dos atores estratégicos para implementar a nova proposta**, principalmente no que diz respeito aos aspectos inovadores de uma gestão colegiada, tripartite e paritária da PPTR (Ver “Apresentação da Coleção”).

Do ponto de vista quantitativo, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvido na formulação, gestão e avaliação da PPTR tarefas. Como fora assinalado já na “Apresentação” desta Coleção, calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STBs passou de 350 em 1995 a 1.500 aproximadamente em 1998; e os pesquisadores de universidades e institutos públicos envolvidos em projetos de avaliação externa e outros projetos especiais dos PEQs/Parcerias são aproximadamente 900⁶. Por outro lado, estimam-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Se considerarmos que já existem mais de 2.000 CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional já supera as 60.000, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos de mais de 80.000 pessoas.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação/requalificação de excelência para formadores das diversas dimensões da PPTR torna-se necessária devido a que estes atores estratégicos enfrentam atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, há cinco anos inexistente⁷. Estas tarefas são decorrência de:

- o avanço da gradativa integração da PPTR e desta com outras políticas públicas, traduzido na nova estrutura regimental do MTE;
- a ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;

⁶ Ver MTE, **PLANFOR - Avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, Junho de 1999.

⁷ Entende-se por “formadores” o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de EP, integrantes da Rede de Educação Profissional, e envolvidos ou não atualmente na execução do PLANFOR

- o surgimento de novas clientela, aumentando a heterogeneidade das populações alvo;
- o incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas; e
- a necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico das equipes das STBs, dos membros das CETs e CMTs, e das equipes responsáveis pela avaliação externa dos PEQs torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazo um **avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada**.

O Projeto “Acompanhamento e Reprogramação dos Programas Implementados no Âmbito do PLANFOR” (**Projeto REPLANFOR**), executado pela FLACSO/Brasil em 1998/1999, lançou as sementes desse processo de aperfeiçoamento conceitual e metodológico, visando o avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada. Tratou-se, no entanto, apenas de um ponto de partida no processo desejado.

Dai a pertinência do Projeto “Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda” (**Projeto FORMAP**), executado pela FLACSO/Brasil em 1999/2000, e que representou a continuidade do apoio da FLACSO à SPPE/MTE para assegurar o reforço da Formação de Formadores, aproveitando para esse fim todo o dispositivo metodológico e operacional já estruturado em função das ações anteriormente desenvolvidas.

A Experiência Recente da FLACSO/Brasil:

No ano de 2000, a FLACSO/Brasil desenvolveu processos formativos que visavam contemplar tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualismo como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis). Isto é: **processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos**. Tais processos foram concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores e a gestão e avaliação da PPTR.

Esta iniciativa de formação de formadores convive com outras experiências da mesma índole, delas diferenciando-se por ter sido desde sua própria origem demandada pela (e formulada em conjunto com a) SPPE/MTE e, portanto, por permitir experimentar os princípios e premissas da formação de formadores estabelecidos no Termo de Referência do PLANFOR referente a este campo, que **vinculam intimamente a reflexão e a aplicação de conhecimentos às políticas públicas.**

Entre os objetivos da formação de formadores desenvolvida no decorrer de 2000 e através da realização de oito seminários do SIP (cinco regionais, dois nacionais e um internacional), a FLACSO/Brasil se propôs a:

- Integração: dos diversos mecanismos que compõem a PPTR, e desta com outras políticas sociais (e econômicas);
- Articulação: de atores, instituições, e estados, estimulando a construção gradativa da PPTR e do sistema colegiado responsável por sua formulação, gestão, e avaliação;
- Qualificação: de atores da PPTR propiciando comunicação entre academia / política; reflexão / prática;
- Democratização: de informações, reflexões, legitimação de saberes;
- Multiplicação: potencial multiplicador como critério para seleção de participantes.

As atividades de formação realizadas neste segundo Projeto e no decorrer do ano de 2000, foram desenvolvidas no marco do **Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP)** da FLACSO/Brasil (Ver Apresentação da Coleção).

Os dois **seminários nacionais** realizados no segundo semestre de 2000 (Brasília, julho e agosto), foram precedidos por cinco **seminários regionais** (Sudeste/RJ, Sul/SC, Nordeste/CE, Norte/MA, Centro-Oeste/MT), realizados entre abril e maio de 2000.⁸

A equipe docente que executou as atividades letivas dos seminários regionais esteve integrada por (ordem alfabética): Alex Luiz Barros Vargas, Ayrton Fausto, Cid Garcia, José Henrique Alcântara de Meireles, Myriam Sampaio, Ricardo Ribeiro, Silvia C. Yannoulas e Stela Gabos. Sob a coordenação geral de Ricardo Ribeiro e Silvia C. Yannoulas, a equipe docente que desenvolveu atividades letivas dos seminários nacionais foi integrada por (ordem alfabética): Aspásia Camargo, Ayrton Fausto, Carmen Mehedff, Célia Camargo, Cid Garcia, Juarez Brandão Lopes, Luiz Antônio Cunha, Marcela Pronko, Regina Faria, e Ricardo Paes de Barros (IPEA).

⁸ Além destes sete seminários já concluídos em suas três etapas (de preparação, de aula e de avaliação), foi realizado um Seminário Internacional (com etapa de aula em Brasília, de 5 a 7 de Dezembro de 2000).

Participaram dos seminários regionais técnicos das STbs, membros das CETs, e membros das equipes externas de avaliação dos PEQs das 27 unidades da Federação Brasileira, além de técnicos das secretarias municipais e membros de conselhos municipais de trabalho (SMTbs e CMTs) dos locais onde os seminários foram realizados.

Para os seminários regionais foram apresentadas **197 candidaturas, aceitas 152 delas, e participaram efetivamente 149 pessoas** (58 bolsistas). No total, foram outorgados **117 certificados de presença e 37 certificados de aprovação** (foram recebidos 43 trabalhos finais, sendo 37 deles aprovados).

Para os seminários nacionais (julho e agosto), foram apresentadas **100 candidaturas** (50 candidatos para ambos os seminários), **aceitas 70** (33 e 37 candidaturas respectivamente), e **participaram efetivamente 58 pessoas** (40 bolsistas). No total, foram outorgados **50 certificados de presença e 28 certificados de aprovação** (foram recebidas 29 monografias, sendo 28 delas aprovadas).

Para **selecionar os candidatos** apresentados pelas CETs, STbs, equipes de Avaliação Externa, CMTs, SMTbs, SPPE/MTE e outras Instituições pertinentes (IPEA, UFCE, IDT, PNUD, UnB), foram consideradas as seguintes orientações gerais, especificamente elaboradas e utilizadas pelo Conselho Acadêmico do Doutorado e Sistema Integrado de Pós-graduação da FLACSO/Brasil (CADSIP) e pela Coordenação do Projeto para os seminários regionais e nacionais de 2000:

No que diz respeito aos candidatos:

- 1) escolaridade: curso superior, pós-graduação, ciências sociais (em sentido amplo). Como exceção, poderão ser admitidos candidatos: concluindo o curso superior no ano de 2000, ou sem curso superior se conselheiro da bancada dos trabalhadores;
- 2) potencial de contribuição ao seminário regional/nacional: experiência no cargo (tempo), experiência na linha de especialização (tempo), tipo e funções da Instituição proponente;
- 3) potencial de multiplicação após o seminário regional/nacional: hierarquia na Instituição proponente (cargo), função na Instituição proponente (tarefas), dedicação (exclusiva, integral, parcial), sugestões de atividades de capacitação (iniciativa);
- 4) potencial de continuidade no SIP e no Doutorado: desempenho em seminários oferecidos pela FLACSO, realização de cursos na linha de especialização (PPTR), pós-graduação (realizada ou em curso);
- 5) ordem de prioridade indicada pela Instituição proponente;
- 6) disponibilidade e preferência indicada pelos interessados (no caso dos seminários nacionais).

No que diz respeito ao conjunto de participantes para cada seminário regional:

- a) número de vagas disponíveis por Instituição proponente;
- b) participação proporcional de bancadas;
- c) número de vagas/bolsas disponíveis por estado;
- d) multidisciplinariedade (composição plural do grupo em função da disciplina de origem dos candidatos);
- e) participação proporcional de homens e mulheres.

Características dos Seminários Nacionais:

Os Seminários Nacionais, cujas contribuições substantivas integram os **dois últimos livros da coleção *Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e Geração de Renda***, caracterizaram-se como processos de pós-graduação lato sensu, com carga de 150 horas em média, considerando três fases: preparatória (40 horas), de aula (30 horas), e de avaliação (80 horas).

Seus participantes (máximo de 30 participantes em cada seminário nacional) foram selecionados, preferencialmente, entre os participantes que aprovaram os seminários regionais realizados no decorrer do primeiro semestre do ano de 2000, e que manifestaram interesse e condições efetivas de participação, em particular no que se refere à disponibilidade de tempo. Também foram convidados a participar técnicos dos Ministérios de Trabalho, de Educação, e áreas afins.

Considerou-se como pressuposto de partida o compromisso dos estudantes, dos professores, e de suas respectivas instituições em relação à totalidade das atividades previstas para cada seminário, já que sua execução foi viabilizada com recursos públicos provenientes do Convênio MTE - FLACSO/Brasil (FAT).

Os Seminários Nacionais foram organizados em três fases consecutivas, com diferentes modalidades e responsabilidades:

I. Uma etapa de preparação, não presencial e individual, com base em materiais diversos

Consistiu em:

- Módulos de leitura, a partir de bibliografia específica, obrigatória, elaborada ou proposta pelos docentes dos seminários nacionais.
- Releitura dos módulos utilizados na execução dos seminários regionais.
- Preparação de subsídios para etapas presenciais:

- a) Elaboração de perguntas ou temas para debate com os expositores, com base na bibliografia específica;
- b) Proposta preliminar de tema para elaboração do trabalho final, conforme orientações preliminares.

II. Uma etapa de aula, presencial, não convencional, em grupos e intensiva, concentrada em três dias consecutivos, com exposições e oficinas

As exposições foram realizadas pelos coordenadores e pelos docentes convidados. Ainda que essencialmente determinadas pela dinâmica adotada pela equipe docente (plena vigência da liberdade de cátedra), as exposições tinham como objetivo geral à produção coletiva e individual dos participantes, em termos de produção de textos, formulação de projetos, avaliação de processos e produtos, multiplicação de processos de formação de formadores, entre outros. Um conjunto significativo da bibliografia específica elaborada pelos docentes integra os dois últimos volumes desta coleção de livros.

As oficinas complementaram a atividade, realizadas em grupos e plenárias. Retomaram as produções coletivas elaboradas nas oficinas dos cinco seminários regionais, referentes ao Planejamento e à Avaliação das Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

Finalmente, foi realizada uma atividade de apoio à elaboração de monografias para aprovação dos seminários. Realizada com a totalidade do grupo, a atividade de apoio foi organizada da seguinte maneira:

- 1) Este espaço foi definido pela Coordenação do Seminário (Silvia Yannoulas e Ricardo Ribeiro), em conjunto com a Coordenação do Projeto FORMAP (Ayrton Fausto e Cid Garcia), como um espaço grupal para informação e troca de comentários sobre os futuros trabalhos finais.
- 2) Entre os objetivos do seminário encontrava-se a articulação de atores e socialização da informação e reflexão. Portanto, paralelamente aos comentários sobre os subsídios, foi estimulada a constituição de redes e foros de debate sobre diferentes aspectos da PPTR.
- 3) Foram inicialmente registrados e comentados os subsídios que os participantes prepararam como tarefa prévia, no que diz respeito à proposta preliminar de tema para o trabalho final. Cada participante formulou seu tema de trabalho final, sob o formato de título, descritivo do objeto de estudo. Os Coordenadores do Seminário registraram estes temas no *flip chart*. Este registro foi realizado levando em conta afinidades de conteúdo dos temas propostos. Estas afinidades evidenciaram as redes de trabalho temáticas e telemáticas, assim constituídas sob os seguintes nomes: **articulação, diversidade, habilidades, indicadores, mercado de trabalho, participação e políticas comparadas.**

- 4) Os Coordenadores do Seminário comentaram os temas, indicando bibliografia, recortes, e enfoques possíveis.
- 5) Logo foram especificadas as regras de funcionamento das redes constituídas: formulação individual das propostas preliminares de trabalho final, comentários grupais e individuais às propostas pelos docentes avaliadores, elaboração e apresentação dos trabalhos finais, avaliação dos trabalhos finais, sempre contemplando a troca entre todos os participantes das redes (alunos de ambos os seminários nacionais).

Os alunos, em cada Seminário Nacional, avaliaram a preparação e o desenvolvimento das atividades letivas, por meio de um questionário elaborado pela FLACSO e de preenchimento individual. As respostas ao questionário de avaliação preenchido pelos participantes dos seminários nacionais indicaram claramente a satisfação da grande maioria dos alunos em quanto à: material didático (apresentação, conteúdo, pertinência, distribuição e recepção), comunicação com os organizadores, trabalho pedagógico dos coordenadores de oficina e professores, e orientação dos trabalhos finais.

III. Uma etapa de produção e avaliação de trabalhos finais, não presencial e individual

Alguns alunos elaboraram, após a etapa de aula, um *relatório de aporte* à PPTR, com prazos de entrega definidos (ver Agenda e Cronograma dos Seminários Nacionais). O formato proposto pela Coordenação dos Seminários Nacionais e os temas preliminares escolhidos pelos participantes para a elaboração dos trabalhos finais foram apresentados e debatidos na etapa de aula, bem como posteriormente, através das redes temáticas/eletrônicas constituídas na etapa presencial. Os docentes avaliadores comentaram as propostas de trabalho final e os trabalhos finais, também via eletrônica.

Os trabalhos finais, relatórios de aporte, ou monografias, deviam atender aos seguintes **critérios mínimos**:

1. Tratava-se de Trabalhos Finais de caráter estritamente individual.
2. Os trabalhos finais deviam, preferencialmente, considerar a aplicabilidade dos conhecimentos e incorporar a experiência profissional cotidiana do autor.
3. Foi também recomendada a análise da experiência do País/Estado/Município, procurando compará-la com outros Países/Estados/Municípios.
4. Os trabalhos finais não deviam orientar-se a uma descrição do que existe (políticas passivas e ativas, programas existentes, etc.), porém destacar outras possibilidades ou medidas que possam ser implementadas tendo em vista aprimorar os programas existentes. Essas propostas de

aprimoramento, por sua vez, deviam ir além de sugestões gerais e vagas, procurando formular ações concretas que possam ser implementadas.

5. A partir do tema escolhido, o estudante não devia deter-se na bibliografia adotada e/ou sugerida, porém buscar novas fontes de informação e material bibliográfico.
6. Na maioria dos casos, os trabalhos finais foram produtos escritos (textos monográficos). Excepcionalmente, foram elaborados produtos finais de outra natureza, e com outros suportes materiais. Esta opção foi devidamente fundamentada e discutida previamente com os Coordenadores do Seminário.

Vale a pena destacar alguns comentários sobre a avaliação das monografias e do processo de constituição das redes. Em primeiro lugar, a **quantidade e a qualidade** das monografias recebidas reforçam, uma vez mais, a percepção de uma grande preocupação do grupo em seu conjunto em prol da melhoria no desempenho profissional e técnico-político, bem como pelo sucesso de uma política pública de trabalho e renda democrática, participativa, descentralizada, integrada e articulada.

Em segundo lugar, é preciso salientar nossa satisfação frente à comprovação do **crescimento individual e coletivo** dos participantes dos Seminários 2000, quando comparamos as monografias apresentadas no caso dos Seminários Nacionais com aquelas monografias e provas domiciliares produzidas no contexto dos Seminários Regionais. O conhecimento das temáticas e suas problemáticas, o desenvolvimento de abordagens mais críticas, a elaboração de propostas exequíveis, são prova deste crescimento, e, portanto, das aproximações sucessivas para alcançar o patamar de qualificação almejado entre os atores estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR).

Em terceiro lugar, a utilização de uma **via conjunta** para a expressão dos comentários dos docentes avaliadores, revelou-se uma ótima ferramenta pedagógica, segundo expressão dos próprios participantes das redes, porque todos podem aproveitar-se das recomendações (se não hoje, no futuro), e contribuir ou colaborar com os outros na solução de algumas questões. Assim, tentou-se subsidiar a democratização das informações e contatos. Por este mesmo motivo, os comentários às propostas preliminares e as monografias foram enviados a todos os participantes da rede (ou seja: aos participantes de ambos os seminários, tenham ou não enviado monografia).

Finalmente, é preciso destacar que **a interlocução iniciada e as redes constituídas** aguardam pela renovada participação de todos. O cansaço frente aos empecilhos e desentendimentos no cotidiano, os compromissos excessivos freqüente e inevitavelmente assumidos, o acúmulo de trabalhos domésticos/profissionais/políticos, as eternas e persistentes pendências a serem atualizadas, são a árvore que não deixa enxergar o bosque: não vemos os avanços, ficamos desestimulados, acreditamos por ventura que não faça sentido...

No entanto, um peso dividido entre várias mãos sempre acaba sendo mais leve, e o avanço, lento e em espiral, continua.

Agenda e Cronograma dos Seminários Nacionais

Seminário	Temas	Atividade/Data	Docentes
"Tendências Atuais na Educação Profissional"	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avaliação de Políticas Públicas 2. Políticas de Educação Profissional Comparadas, com ênfase na América Latina 3. Diversidade e educação profissional, com ênfase nas questões de gênero 4. Experiências Inovadoras de educação profissional 5. Oficina Avaliação. 	<p>Seleção de Participantes e Elaboração de Material Didático: até 10/7.</p> <p>Etapa Presencial em Brasília: 24 - 26/7.</p> <p>Apresentação Trabalhos Finais: até 26/8.</p> <p>Avaliação de Trabalhos Finais: até 9/9.</p>	<p>Coordenação: Dr. Ricardo Ribeiro e Dra. Silvia Yannoulas.</p> <p>Docentes Convidados:</p> <p>Dra. Célia Camargo, Dr. Luiz A. Cunha, Prof. Marcela Pronko, Prof. Regina Faria, Dr. Ricardo Paes de Barros.</p>
"Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado"	<ol style="list-style-type: none"> a) Ajuste Estrutural e Transformações no Mundo do Trabalho b) Descentralização, Reforma de Estado e Desenvolvimento Local Sustentado c) Sistemas Colegiados para formulação e gestão de Políticas Públicas d) Memória Técnica e Políticas Públicas e) Oficina Planejamento. 	<p>Seleção de Participantes e Elaboração de Material Didático: até 17/7.</p> <p>Etapa Presencial em Brasília: 10 - 12/8.</p> <p>Apresentação Trabalhos Finais: até 12/9.</p> <p>Avaliação de Trabalhos Finais: até 26/9.</p>	<p>Coordenação: Dr. Ricardo Ribeiro e Dra. Sílvia Yannoulas.</p> <p>Docentes Convidados:</p> <p>Dra. Aspásia Camargo, Prof. Carmen Mehedff, Dra. Célia Camargo, Dr. J. Brandão Lopes.</p>

Entraves para o Tratamento da *Coisa Pública*

Em seguida, apresentamos algumas **reflexões preliminares** sobre o desenvolvimento dos sete Seminários (cinco regionais e dois nacionais), organizados no ano de 2000 pela FLACSO/Brasil no marco do Projeto FORMAP.

1) **Comparando os seminários de 2000, integrados ao SIP, com os processos de qualificação realizados em 1998/1999**, pode-se dizer que:

- Continua consolidando-se o avanço no domínio conceitual e metodológico pelos atores da PPTR;
- Houve maior avanço na articulação horizontal dos atores e instituições (STbs, CETs, equipes de avaliação);
- Houve considerável avanço na articulação horizontal de atores estaduais por região ou nacionais.

2) **Comparando o resultado dos seminários de 2000 com os objetivos do Projeto FORMAP**, pode-se dizer que todos foram atingidos. Os objetivos, descritos já na “Apresentação” desta coleção, visavam contribuir à:

- Integração: das diferentes dimensões da política pública de trabalho e renda (PPTR) e destas com outras políticas sociais (e econômicas);
- Articulação: de atores, instituições, e estados, estimulando a construção gradativa da PPTR e do sistema colegiado responsável por sua formulação, gestão, e avaliação;
- Qualificação: de atores da PPTR propiciando comunicação entre academia / política; reflexão / prática;
- Democratização: de informações, reflexões, legitimação de saberes;
- Multiplicação: potencial multiplicador como critério para seleção de participantes.

3) Quanto à elaboração e avaliação de trabalhos finais dos seminários de 2000, houve grande pressão por comentários personalizados dos trabalhos finais apresentados pelos participantes para aprovação dos seminários regionais. No entanto, a Coordenação entendeu que era preciso privilegiar, na utilização do curto tempo disponível, os espaços coletivos de reflexão e articulação de atores. Portanto, foi proposta uma dinâmica de trabalho grupal, que estimulou paralelamente a **constituição de redes de trabalho entre atores geograficamente distantes**, para apoiar a formulação de propostas preliminares de trabalhos finais para os seminários nacionais. O atendimento de questões individuais foi adiado para contatos posteriores, via eletrônica, entre os alunos com perguntas específicas e os docentes responsáveis pela avaliação dos trabalhos finais. Esta experiência de constituição de redes foi altamente positiva e produtiva na avaliação de

docentes e estudantes, fortalecendo especialmente os objetivos de articulação de atores e instituições, e de democratização de informações e reflexões, antes mencionadas.

- 4) Foi constatada uma forte demanda por processos de qualificação desta natureza (pós-graduação *lato sensu*), e paralelamente o grau de satisfação dos participantes com a oferta pedagógica da FLACSO e do SIP é grande. Esta situação levou a uma **grande pressão por aumentar as possibilidades de participação** nos seminários em geral, e particularmente nos seminários nacionais. Além de expressar grande satisfação pelo interesse e pela qualidade dos trabalhos finais dos participantes, destaca-se a necessidade de desenhar estratégias equilibradas para atender esta demanda, sem prejudicar a qualidade dos seminários e atividades letivas em geral, bem como respeitando os limites colocados pelos recursos disponíveis. Neste último ponto, também ficou clara a necessidade de explorar a ampliação das parcerias, incluindo especialmente as instituições estaduais.
- 5) É preciso destacar que **o Sistema Integrado de Pós-graduação** é um sistema em construção. O caráter inovador e a flexibilidade do SIP encontram-se, *por um lado*, com uma cultura “academicista” predominante no sistema geral de pós-graduação gerando, especialmente nos membros das equipes de avaliação externa dos PEQs (das universidades), expectativas de um tratamento abstrato dos temas trabalhados nos seminários, e dificuldades na compreensão da importância do desenvolvimento das ciências sociais (enfoques, metodologias e técnicas) aplicadas às políticas públicas. Isto fundamenta a decisão de aprofundar a explicação e debate das características do SIP e da sua relação com a PPTR. E *por outro lado*, com uma grande demanda de qualificação de alto nível, reprimida historicamente, originária dos técnicos e conselheiros, distanciados - em virtude de suas ocupações - das rotinas da academia. A busca do equilíbrio entre as expectativas dos participantes e a necessidade de manter a qualidade da oferta pedagógica não é óbvia. Além disso, a falta de modelos de referência nos leva à necessidade de ajustes progressivos e à construção coletiva de uma “cultura do SIP”, que tem sido até agora muito positiva.
- 6) Finalmente, é fundamental ressaltar que as aproximações sucessivas ao perfil dos atores estratégicos mostram que estes possuem uma formação técnica adequada (escolaridade, experiência na formulação e gestão de políticas públicas, participação em eventos de formação e intercâmbio sobre a PPTR). Destarte, podemos considerar que a carência fundamental na formação destes atores estratégicos reside no domínio de **saberes e práticas associadas ao princípio inovador de formulação, gestão e avaliação colegiadas da PPTR** (Ver “Novas aproximações ao Perfil dos Conselheiros e Outros Atores da PPTR”, no livro Controle Democrático, Descentralização e Reforma de Estado desta coleção).

Como resultado geral da experiência acumulada nos seminários, podemos dizer que existem **entraves no funcionamento do sistema tripartite e paritário** para a formulação, gestão e avaliação da PPTR ⁹:

- No que diz respeito à **Colegialidade**: tensão entre o poder integrado do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o poder republicano (divisão ou repartição de poderes). No caso dos seminários regionais a problemática surgiu de diversas maneiras, por exemplo: no tratamento das fraturas e entraves do processo de planejamento pela demanda do mercado de trabalho e a distribuição de recursos para qualificação profissional (passagens entre níveis municipal/estadual, estadual/nacional);
- No que diz respeito ao **Consenso Operante**: acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões. Continuam os problemas de administração da informação (consolidação, organização, disponibilização, democratização, solicitação, entre outros aspectos). Os atores se perguntam: quem deve assumir esta tarefa?
- No que diz respeito ao conceito de **coisa pública**: visão restrita da coisa pública, insuficiente compreensão da coisa pública como algo diferente, mais amplo do que o estatal. O exemplo mais notável é o problema da constituição de GAPs, sobre o qual os atores se perguntam: quais seriam suas funções, e portanto, seu financiamento?
- No que diz respeito à **participação social na definição e gestão** das políticas públicas: problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada. O tripartismo paritário ainda não é assumido enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potencializar ações/habilidades dispersas;
- No que diz respeito à **avaliação de políticas públicas**: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) no que diz respeito à função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação.

⁹ Neste apartado utilizamos os conceitos de CANO (1999), in: VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia, **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

O Conteúdo dos Livros:

Como fora ressaltado na “Apresentação da Coleção”, a **quinta e sexta publicações da Coleção *Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e Geração de Renda*** organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil com os participantes dos seminários do SIP no ano de 2000, no que diz respeito ao planejamento e à avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o MERCOSUL, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul (Argentina, Brasil e Chile), comparação das políticas educativas de qualificação profissional no Brasil desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, descentralização de políticas públicas (com ênfase na questão do trabalho e geração de renda), potencialidades e entraves dos processos de descentralização, perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, planejamento estadual da PPTR, entre outros temas relevantes.

No primeiro caso, o livro **Atuais Tendências na Educação Profissional**, recolhe e organiza as contribuições dos docentes-pesquisadores que participaram no Seminário Nacional Julho (Brasília, 24-26 de Julho de 2000), bem como os resultados finais da oficina de avaliação de políticas públicas de trabalho e renda (elaborados pelos participantes).¹⁰

Já no segundo caso, o livro **Controle Democrático, Descentralização e Reforma de Estado**, recolhe e organiza as contribuições dos docentes-pesquisadores que participaram no Seminário Nacional Agosto (Brasília, 10-12 de Agosto de 2000), bem como os resultados finais da oficina de planejamento da política pública de trabalho e renda com foco na demanda (elaborados pelos participantes).¹¹ Finalmente, este livro também inclui uma análise dos Planos de

¹⁰ Não foi incluído nesta publicação o conteúdo da palestra de Ricardo Paes de Barros (IPEA), sobre “Uma avaliação do impacto do PLANFOR sobre a inserção no mercado de trabalho e sobre o rendimento”, por encontrar-se já publicada (Ver: IPEA, **Uma Proposta de um núcleo comum para as avaliações locais do PLANFOR**, Versão Preliminar, Maio de 2000). Também não foi incluído o texto “Notas para a integração do enfoque de gênero na educação profissional”, correspondente ao Módulo Diversidade do Seminário Nacional Julho e desenvolvido na ocasião por Silvia C. Yannoulas, já que integra outro livro da coleção: VOGEL, Arno (org.), **Trabalhando com a Diversidade na Educação Profissional: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo. No mesmo sentido, não foi incluído o Módulo Experiências Inovadoras, desenvolvido por Célia Camargo, já que tratou-se de uma síntese de outro livro desta coleção: CAMARGO, Célia (org.), **Experiências Inovadoras em Educação Profissional**, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

¹¹ Não foi incluído nesta publicação o texto “Controle Democrático e Elaboração, Gestão e Avaliação de PPTR”, correspondente ao Módulo Sistema Colegiado do Seminário Nacional Agosto e desenvolvido na ocasião por Yannoulas, já que se tratou de uma síntese baseada em outro livro da coleção: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo). Também não foi incluído o conteúdo da palestra de Aspásia Camargo, cuja síntese pode ser consultada em: CAMARGO, Aspásia, “A Reforma Mater. Os Riscos (e os Custos) do Federalismo Incompleto”, in:

Trabalho das CETs para o quadriênio 1999-2002, desenvolvida através de uma primeira experiência piloto do SIP em matéria de seminários tutoriais.

Ambos livros incluem os seguintes **anexos**, suportes da tarefa pedagógica desenvolvida nos seminários:

- Marco Normativo da PPTR no Brasil (1999-2000).
- Bibliografia Geral.
- Abreviaturas e Siglas.

Atuais Tendências na Educação Profissional:

A primeira parte do livro titula-se: **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMPARADAS**, e reúne os textos dos pesquisadores na matéria, Marcela Pronko e Luiz Antônio Cunha.

O primeiro texto, “As Políticas de Formação Profissional dos Organismos Internacionais no MERCOSUL – Um olhar sobre três casos (BID, OIT, UNESCO)”, da jovem cientista Marcela **Pronko**, organiza e analisa as orientações técnicas destes organismos internacionais para as reformas dos sistemas de ensino profissional nos países do MERCOSUL, indicando suas potencialidades e seus entraves. Distingue duas formas de atuação dos três organismos internacionais com forte presença na América Latina (especialmente no MERCOSUL): por um lado o BID, com caráter predominantemente de agência de financiamento, e por outro lado CINTERFOR e UNESCO, com caráter de agências técnicas. Além de apontar semelhanças e divergências nos discursos e formas de atuação dos organismos internacionais considerados, a autora estimula uma leitura crítica da contundência da intervenção destas agências. Encerra sua contribuição destacando a disjuntiva colocada pelo dilema (aparente?) de educar para o mercado ou educar para a cidadania.

O segundo texto, “Ensino Médio e Ensino Técnico na América Latina - Brasil, Argentina e Chile”, do prestigioso pesquisador Luiz A. **Cunha**, compara as reformas educacionais implementadas nesses três países, no decorrer das últimas duas décadas do Século XX, e suas conseqüências para a educação profissional. A ênfase do texto está colocada nas determinantes econômicas e no papel dos organismos internacionais. O autor, além de apontar as profundas mudanças na educação intermediária dos três países focalizados, sempre sob a perspectiva comparada, destaca os processos de descentralização, setorização, privatização e modularização da educação técnico-profissional que estão acontecendo nos nossos países.

O terceiro capítulo, “Os Ministérios da Educação e do Trabalho na Educação Profissional”, também de Luiz A. **Cunha**, desenvolve um estudo comparativo das políticas de qualificação profissional no Brasil, formuladas e executadas pelos mencionados ministérios. O texto descreve e analisa a divisão de atribuições entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego, delineada já na proposta de governo de 1994 do então candidato à Presidência, e que fora objeto de grandes mudanças no decorrer da última década. O autor destaca o papel dos protagonistas individuais nos ministérios bem como a influência de organismos internacionais na formulação de políticas, principalmente o Banco Mundial. Porém, conscientemente não apresenta aquela agência como uma espécie de *deus ex machina*, assumindo como hipótese de trabalho “que suas influências se fazem sentir mediante o protagonismo de técnicos brasileiros que incorporaram, em diferentes doses, as concepções correntes nas agências, tanto quanto influíram, de alguma maneira, na formulação dessas mesmas concepções”. Por outro lado, a lógica analítica que permeia a comparação entre as políticas desenvolvidas pelos ministérios é a da análise interna às políticas, ressaltando semelhanças e divergências, incongruências e conseqüências para o sistema educacional (especialmente no que diz respeito à dualidade estrutural), sem estabelecer *a priori* um modelo prescritivo.

A segunda parte do livro titula-se: **AVALIANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS**, e reúne um estudo de Regina Faria, os produtos da Oficina “Avaliação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, e uma análise preliminar destes resultados por Ayrton Fausto e José Henrique Alcântara de Meireles.

O texto da reconhecida especialista em temas de avaliação de políticas públicas, Regina **Faria**, “Avaliação de Programas Sociais – conceituação e abordagens metodológicas”, recupera um breve histórico do crescimento da avaliação como área de estudo com identidade própria, seu âmbito de atuação, sua especificidade e importância na agenda pública e governamental. Aponta a necessidade de avaliação das políticas públicas como “uma etapa importante do processo de sua implementação, permitindo o conhecimento das dificuldades enfrentadas e das alternativas mobilizadas para solucioná-las.” Inclui comentários sobre aspectos metodológicos e técnicos das pesquisas avaliativas internas e externas. Finalmente, a autora convida á polêmica, falando das limitações e do alcance dos resultados oriundos dos estudos de avaliação, e mencionando questões fundamentais da teoria do conhecimento (ética, subjetividade, ideologia, entre outras).

Finalmente, o capítulo “Reflexões sobre Avaliação de Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, está composto por duas contribuições. De um lado, o Documento Final, elaborado nas Oficinas de Avaliação da PPTR, pelo conjunto dos **participantes** no Programa de Qualificação no ano de 2000 (seminários regionais e nacional de julho). De outro lado, inclui comentários sobre esses resultados, realizados por Ayrton **Fausto** e José Henrique **Alcântara de Meireles**.

Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado:

A primeira parte do livro titula-se: **POTENCIALIDADES E ENTRAVES DA DESCENTRALIZAÇÃO**, e reúne os textos de Ricardo Ribeiro e Taís Guedes por um lado, e Marilene Guimarães Leão e Fátima Imaculada Cunha Lage por outro; bem como uma nova aproximação ao perfil dos atores estratégicos da PPTR elaborada pela equipe do Projeto FORMAP.

O primeiro texto, “**Descentralização: Limites e Possibilidades**”, elaborado pelos pesquisadores na matéria **Ricardo Ribeiro e Taís Guedes**, define e analisa conceitos-chaves (como descentralização, democratização, desconcentração, entre outros), e indica potencialidades e entraves dos processos atuais de descentralização na política brasileira, derivados da Constituição de 1988. Localiza o debate sobre descentralização de políticas públicas no contexto de duas crises: a do Estado de Bem-Estar no ocidente, e a do Estado Socialista nos países do leste europeu. Os autores destacam uma série de condições para o sucesso dos processos de descentralização e reforma do Estado: capacitação dos servidores públicos (principalmente para mudanças de práticas e atitudes originárias do cotidiano de trabalho), discussão sobre os aspectos econômico-financeiros, e ampliação e qualificação da participação da sociedade civil organizada.

O segundo capítulo apresenta uma contribuição generosa das funcionárias da Universidade Federal de Minas Gerais e membros do NUPASS - Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social, **Marilene Guimarães Leão** e **Fátima Imaculada Cunha Lage**, disponibilizada aos participantes do Seminário Nacional de Agosto pela professora da FLACSO/Brasil Carmen Mehedff. Titula-se “**Conselhos Municipais de Assistência Social: Limites e Possibilidades**”, e trata da participação da sociedade civil nos processos de municipalização. Define os elementos fundamentais para uma estratégia de publicização, tais como visibilidade, democratização, cultura pública e representatividade. Outorga destaque especial para problemáticas como a da paridade e representatividade nos conselhos municipais de assistência social, e a das interfaces e intersetorialidade dos conselhos da assistência social com os demais conselhos da área social. As autoras, como também o fazem Ribeiro e Guedes, apontam uma problemática crucial nos novos rumos do diálogo social, a democratização e a descentralização: “A principal dificuldade na sociedade civil é que seus representantes ainda percebem o problema de financiamento da Assistência Social como uma questão de sobrevivência própria, e não como a sobrevivência da política pública, reproduzindo comportamentos e práticas que prejudicam a descentralização...”. O artigo oferece, ainda, um interessante glossário.

O último texto da primeira parte, denominado “**Novas Aproximações ao Perfil dos Conselheiros e Outros Atores da Política Pública de Trabalho e Renda - Perfil dos Interessados e Participantes nos Seminários Regionais 2000 da FLACSO/Brasil**”, tem por finalidade apresentar uma nova aproximação ao perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, com base no perfil de interessados e participantes dos Seminários Regionais 2000 do Projeto

FORMAP. O esforço de levantamento e análise do perfil, que complementa e atualiza aquele incluído em outra publicação desta coleção¹², foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de capacitação, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica da clientela a que se destinam. O perfil detalha aspectos fundamentais, tais como gênero, idade, curso superior, estado civil, renda, experiência prévia, cargo e qualificação específica.

A segunda parte do livro titula-se: **PLANEJANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA**, e reúne as contribuições de Juarez Brandão Lopes, José Henrique Alcântara de Meireles, os produtos da Oficina “Planejando com Foco na Demanda”, e uma análise preliminar destes resultados por Stela Gabos.

O texto do renomado especialista Juarez **Brandão Lopes**, “Reestruturação Produtiva e a Questão do Emprego”, trata da evolução do emprego e do desemprego no Brasil, bem como das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, à luz da revolução estrutural do mercado de trabalho (1970/2000). Confronta a reestruturação produtiva e econômica nos países avançados (década de 70) e no Brasil (década de 90). O autor comenta especificamente sobre o caso brasileiro a produtividade do trabalho, a evolução do desemprego e o crescimento do desemprego estrutural, as políticas públicas de emprego e renda, e os programas destinados a gerar oportunidades no mundo rural.

O capítulo “Processos de Planejamento Estadual para a Elaboração e Gestão de Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil”, elaborado por José Henrique **Alcântara de Meireles**, inclui uma análise dos Planos de Trabalho das CETs para o quadriênio 1999-2002. Meireles toma o planejamento do conjunto da PPTR na sua implementação estadual e descentralizada como objeto de análise, porém perseguindo um enfoque bastante específico, à medida que, deliberadamente, busca privilegiar a dimensão política. “As CETs, não obstante (seu caráter embrionário), são instituições vitais para o êxito de uma PPTR descentralizada, participativa, democrática e em construção, virtualmente aberta, teórica e operacionalmente, à contribuição de todos os segmentos e atores, direta ou indiretamente envolvidos. Desta forma, a imanente polifonia de um colegiado tripartite e paritário é contraponto adequado para ampliar o espectro dos debates.” As percepções que ressaltam do material elaborado ao longo do Programa Nacional de Qualificação das CETs¹³ constituem o retrato dessas Comissões, tirado por elas mesmas. O trabalho elaborado por Meireles pretende descrever e discutir, ao mesmo tempo, o processo e o retrato.

Encerrando o livro, o capítulo “Reflexões sobre Planejamento da PPTR com foco na demanda do mercado de trabalho”, está composto por duas contribuições.

¹² Ver: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

¹³ Ver: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

Por um lado, o Documento Final, elaborado nas Oficinas de Planejamento da PPTR, pelo conjunto dos **participantes** no Programa de Qualificação no ano de 2000 (seminários regionais e nacional de agosto). Por outro lado, inclui comentários sobre esses resultados, realizados por Stela **Gabos**.

Para concluir esta introdução aos livros elaborados no marco do Projeto FORMAP (1999-2000), executado pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil em parceria com o Ministério de Trabalho e Emprego, entrego aos atores estratégicos de uma PPTR em construção, ferramentas fundamentais para avançar numa crescente articulação e integração de seus componentes básicos, visando à avaliação e controle social democráticos da sua execução. O trabalho a ser realizado ainda é muito grande, mas a criatividade humana é inesgotável.

DESCENTRALIZAÇÃO

Limites e Possibilidades

Ricardo Ribeiro e Taís Justo Caniato Guedes ¹
São Paulo, Outubro de 2000

Introdução

A idéia de descentralizar a ação do Estado na gestão das políticas públicas não é nova. Em 1957, Anísio Teixeira, em um Congresso Nacional de Municipalidades, já indicava as vantagens da descentralização por meio da municipalização do ensino primário². Da mesma forma, em pleno regime militar, iniciativas nesse sentido, foram realizadas. A reforma de mote descentralizador iniciada pelo Decreto-Lei 200, de 1967, visava a transferir a produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades estas pertencentes a administração indireta. O objetivo era superar a rigidez burocrática da administração direta, contando então com entidades de maior flexibilização administrativa que, portanto, fossem mais eficientes na atividade econômica do Estado (PEREIRA: 1996,13). Entretanto, práticas patrimonialistas e fisiológicas, já presentes na administração direta, incorporaram-se visceralmente nas entidades criada por aquele diploma legal, reduzindo assim os efeitos esperados pela reforma administrativa lá embutida (PEREIRA: 1996,13).

Mas foi na Constituição de 1988 que se materializaram condições que catalisaram um processo de descentralização. A instituição de eleições diretas para escolha de governador e prefeito deu um novo desenho às relações intergovernamentais, uma vez que o poder político passou a ser fruto do voto popular e não um presente para os aliados do poder central (ARRETCHE: 1999, 114). As mudanças de caráter descentralizador no plano político também ocorreram no plano fiscal. A parcela de tributos federais transferida para estados e municípios foi aumentada; estes passaram a ter autoridade tributária sobre impostos antes de competência ou da União ou dos estados e, ainda, tiveram alguns dos seus impostos com a base de cálculo ampliada. (PISCITELLI: 1989, 34

¹ **Ricardo Ribeiro** é Professor do curso de Pedagogia e do Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – Araraquara. **Taís Guedes** é formada em Administração Pública pela GV – São Paulo e Mestranda em educação na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – Araraquara.

² TEIXEIRA, A. “A Municipalização do ensino Primário”, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos vol. XXVII, abril-junho, 1957, no. 66. Sobre essa questão ver também artigo do José Mário Pires Azanha, “Uma idéia sobre a municipalização do ensino”, mimeo., Faculdade de Educação da USP.

a 36). A ampliação da autonomia dos governos locais acrescida da ampliação de suas receitas tributárias propiciou a descentralização das políticas públicas em direção aos municípios.

Tal se deu em resposta a uma administração fortemente centralizada, e mancomunada com grupos corporativos, incapaz de responder tanto quantitativa como qualitativamente às demandas da sociedade. Para os constituintes o poder regional e local tendiam a realizar políticas sociais mais efetivas, devido à maior proximidade entre problemas de gestão das políticas sociais e os responsáveis por sua execução. Enquanto as necessidades da sociedade são meras estatísticas no nível central, na localidade elas são sentidas contextualizadamente.

O tema da descentralização vem ganhando importância no contexto de duas crises. A primeira esta relacionada as dificuldades do Estado de Bem-Estar. O entendimento de que o Estado era quem devia, com a sua regulação dos ciclos econômicos, corrigir os eventuais desvios de um mercado sujeito a desequilíbrios contribuiu para criar as condições para impulsionar o capitalismo no período pós guerra. Mas a manutenção de um vasto programa de proteção social nos países centrais, como uma das medidas para implementar aquela política, gerou o surgimento de uma também vasta, pesada, custosa e, com o tempo, pouco eficiente burocracia. Além disso esse programa de proteção social contribuiu para o surgimento de um descompromisso social. A outra crise acontecia do outro lado. Se no ocidente vivia-se a crise desse modelo de Estado de Bem Estar, no leste europeu assistimos ao desmoronamento do modelo socialista. Crise econômica, uma pesada burocracia estatal e da mesma forma um grande descompromisso social.

Na mesma direção seguem as forças progressistas do Brasil, ao afirmar que as transformações sociais e políticas deverão necessariamente passar por um processo de democratização da administração pública. Um exemplo bastante visível dessa diretriz é a de Orçamento Participativo.

Este processo de democratização, de acordo com Grau (1997: 202 e 224), deve inverter o ponto de partida da relação Estado-Sociedade: **de** Estado (visão “Estadocêntrica”) **para** Sociedade (visão “sociocêntrica”). A descentralização, compreendida como sendo muito mais uma questão de negociação do que uma mera partilha de poderes (BARROSO, 1996: 54), pode levar a uma forma de administrar a coisa pública a partir das referências e múltiplos interesses da sociedade.

Na realidade, o que toda essa intensificação democrática busca é ampliar o espaço público ao público, por mais absurda que possa parecer esta afirmação.

Com essa nova visão, áreas das políticas públicas descentralizadas passarão a ter uma forma de administração que, potencialmente, deverá partir dos

interesses legítimos da sociedade em contraposição a uma gestão limitada a normas burocráticas emanadas de uma estrutura administrativa centralizada.

Nos municípios, essa nova forma de organizar o poder irá, certamente, contribuir cada vez mais no fortalecimento da ação pública por angariar, além de maior representatividade no atendimento dos interesses coletivos, outros recursos disponíveis junto à coletividade, reduzindo a necessidade dos freqüentes gravames tributários. O resultado de maior significado no longo prazo será, sem dúvida, o aumento da participação consciente dos cidadãos.

Definindo os conceitos

Embora os conceitos de descentralização e desconcentração sejam normalmente utilizados como sinônimos, na realidade traduzem concepções distintas. Apesar de, em algumas situações, esses dois conceitos se articularem com a descentralização seguindo a um processo anterior de desconcentração, tratam-se de idéias distintas.

A desconcentração constitui em um processo de “dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente”³. Trata-se de uma iniciativa do poder central e tem como objetivo aprimorar e ampliar a eficiência e a presença desse poder. Ou seja, é perfeitamente compatível com a centralização.

A descentralização constitui potencialmente, um movimento de baixo para cima⁴ e envolve necessariamente alterações profundas nos núcleos de poder, conduzindo a uma maior distribuição do poder decisório. Essa situação explica as dificuldades dos processos de efetiva descentralização.

Descentralização: algumas dificuldades

Um dos obstáculos para o desenvolvimento de projetos de descentralização da ação pública é também decorrente do fato de o modelo autoritário e centralizador do Estado brasileiro ter sido um processo de construção cultural com suas origens no período colonial. Reverter esse quadro referencial implica em desencadear um processo de mudança que supere resistências, estabelecendo outros paradigmas. Isso significa reconhecer a incapacidade do Estado

³ LOBO Thereza, “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental” in Caderno de Pesquisa, São Paulo (74): 5-10, agosto 1990. P.6

⁴ Independente das motivações, durante a elaboração da Constituição o Movimento Municipalista organizado pelos prefeitos e que tinha como um dos seus mais importantes interlocutores Orestes Quércia esteve sempre atento e presente na defesa de uma Constituição que se caracterizasse pela descentralização.

centralizado em dar conta das agudas demandas – educação, saúde, moradia, segurança, emprego, etc., – da população especialmente nessas últimas duas décadas. Significa ainda reconhecer o direito da sociedade civil de participar na elaboração e ter uma participação efetiva no controle da implementação das políticas públicas.

Dessa forma a descentralização também não constitui um instrumento de gestão pública que apresente resultados imediatos ou em curto prazo. Afinal, a aceitação de novos paradigmas não ocorre facilmente. Não é fácil abrir mão dos próprios referenciais.

Outro problema está relacionado ao fato da descentralização ser apontada como uma espécie de panacéia universal para todos os problemas do gerenciamento das políticas públicas das áreas sociais. Mas todo paraíso esconde também alguns demônios - ou pelo menos algumas ambíguas tentações.

Uma dessas ambigüidades é que, se, por um lado, a iniciativa de descentralizar pode traduzir um interesse do Estado em transferir uma prestação de serviço, quer seja pela sua disfuncionalidade gerencial, ou incapacidade financeira, por outro a descentralização, entendida como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais, pode vir a expressar tendências democratizantes, participativas e de responsabilização (*accountability*) e, ainda, processos de modernização gerencial de gestão pública.

Quanto ao último aspecto, vale algumas considerações apontadas por bibliografias que discutem a reforma do aparelho do Estado. A descentralização pode permitir maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços, uma vez que o poder local tende a perceber e ser sensível às pressões dos diferentes agrupamentos presentes na sociedade. Permite ainda maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizagem organizacional⁵ motivados pela maior receptividade dos níveis de exigência da população, como também devido ao fato da estrutura da administração pública local ser menor e com menos níveis hierárquicos que a das administrações centrais.

Uma outra ambigüidade diz respeito à questão da introdução da lógica de mercado no serviço público. Da mesma forma que a descentralização contribui para o fortalecimento do poder local e para aproximar os responsáveis pelos serviços dos seus usuários (fato que pode, potencialmente, contribuir para um maior controle social, o que vem a traduzir uma lógica do serviço público), a descentralização pode também introduzir no serviço público a lógica do mercado. Isso acontece quando a descentralização não vem acompanhada de salvaguardas para lidar com as acentuadas diferenças entre distintas realidades. Uma dessas

⁵ Aprendizagem organizacional ocorre com o compartilhamento do conhecimento entre as pessoas de todos os níveis da organização.

salvaguardas é a possibilidade do poder central atuar realizando avaliações periódicas de forma a orientar uma atuação suplementar que corrija distorções. Outra salvaguarda se traduz na flexibilidade; numa realidade tão variada como a do Brasil não é possível estabelecer procedimentos únicos.

A descentralização pode ser defendida também para acobertar as dificuldades de setores específicos ou para resolver males estruturais do Estado. Encerra ainda uma outra ambigüidade, que é a recentralização, usualmente chamada de Prefeiturização. Essa é uma situação bastante comum. Dado o nosso passado colonial e centralizador, a cultura autoritária do Estado nem sempre é fácil de ser superada. A salvaguarda para essa situação passa necessariamente pela organização da sociedade para que ela possa de fato ter condições de exigir a transparência necessária e possa contribuir para a elaboração das políticas públicas, acompanhando a sua execução.

Além desse dilema provocado por uma descentralização que pode gerar uma recentralização – Prefeiturização -, ocorre um outro problema que constitui uma ambigüidade relacionada aos processos de descentralização. Nem sempre a descentralização leva de fato ao fortalecimento do poder local numa perspectiva democrática. Esse processo de descentralização, visto como um instrumento, pode ter um conteúdo conservador ou progressista, que depende das circunstâncias da sua implementação (SENÉN GONZALEZ, 1989).

É considerando todos esses problemas que a descentralização (enquanto instrumento que potencialmente pode facilitar uma gestão mais democrática e com maior grau de justiça social) deve ser utilizada.

É fundamental ter muito claro que a descentralização não tem um fim em si mesma. Ela constitui, como já foi assinalado, um instrumento que tem como objetivo contribuir para que a ação do Estado se desenvolva com uma maior qualidade. Embora essa afirmação tenha um caráter tautológico, é importante reafirmá-la, porque em certas situações a defesa da descentralização chega a justificar a degradação de alguns serviços, decorrentes de processos de descentralização, como um mal necessário.

Um outro aspecto importante está relacionado às características do governo central. Já afirmamos que a descentralização se traduz em uma transferência significativa de poder para as autoridades regionais ou locais. Essa tarefa só é bem sucedida se o governo central tem legitimidade e poder, porque ele deve manter funções que são intransferíveis. O governo central deve definir por meio de entendimentos e consenso nacional os objetivos a atingir. Como decorrência, deve também realizar as avaliações necessárias e por fim e de acordo com essas avaliações, desenvolver ações que visem a compensação das diferenças e correção de eventuais distorções.

À guisa de conclusão

A descentralização da ação pública para o plano estadual ou municipal hoje em curso vem mostrando alguns sucessos mas ainda exige algumas considerações.

A primeira está ligada ao fato da ampliação da esfera pública, pela participação direta dos cidadãos, depende em grande parte da própria transformação da administração pública. Esse espaço privilegiado de tomada de decisão, que torna mais acessível à sociedade os bens públicos, deverá primeiro aceitar e viabilizar a presença de novos atores externos.

Por outro lado, qualquer ação com o fim de alterar quantitativamente ou qualitativamente um determinado bem ou serviço público somente obtém sucesso se o quadro de servidores públicos estiver capacitado para promover a alteração.

A conjunção desses dois fatores (servidores aptos à mudança e participação direta dos cidadãos), somente poderá chegar a bom termo se primeiro ocorrer a capacitação dos servidores públicos.

Isso não significa que baste apenas oferecer novos conhecimentos por meio da promoção de cursos para atualizar funcionários. Serão necessários programas de qualificação para mudanças de práticas e atitudes originárias do cotidiano de trabalho, em função das novas metas que irão sendo definidas pelo crescimento da participação democrática nas decisões públicas.

Outro aspecto que merece atenção está relacionado ao aspecto econômico-financeiro. Um processo de descentralização não significa necessariamente economia de recursos. O que deve perseguir-se num processo assim é uma gestão de melhor qualidade da política pública - e em alguns casos isso pode significar até mesmo maiores investimentos, que no entanto deverão ser melhor aplicados. Da mesma forma, não pode servir para agravar situações que serão justificadas pela retirada da responsabilidade das instâncias centrais.

Finalmente, deve considerar-se que embora tenhamos a aspiração de que a sociedade civil organizada amplie o seu controle social sobre as políticas públicas, isso ainda não é o "normal". A participação efetiva dos pais de alunos e professores nos Conselhos Municipais de Educação e na vida das escolas ainda é reduzida. A participação efetiva dos representantes das bancadas de trabalhadores, empresários e governo nos Conselhos Municipais e Estaduais de Trabalho também é pouco representativa. Em muitas cidades, é difícil compor os Conselhos que tratam de questões ligadas à saúde, meio-ambiente, menor, merenda escolar, entre outros aspectos.

Seja por um passado recente marcado por um governo autoritário e de modelo centralizador, seja pela descrença nos valores democráticos, seja por falta de consciência ou compromisso, ainda são poucos aqueles que se dispõem a participar efetivamente dessas instâncias.

Entretanto, mesmo diante desses obstáculos, é cada vez mais consensual que a dificuldade do Estado centralizado em atender as demandas sociais não é decorrente apenas da “escassez de recursos financeiros, ou pela priorização dada ao crescimento econômico frente as políticas sociais”⁶. Essa dificuldade é decorrência também do gigantismo do aparelho estatal e das dificuldades que os arranjos político-institucionais geram, dificultando enormemente a eficácia das ações do Estado.

Leituras Recomendadas

AZANHA, José Mário Pires, “Uma idéia sobre a municipalização do ensino” mimeo. S/d

CASASSUS, Juam “Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica”, in Cadernos de Pesquisa, São paulo (74): 11-19, agosto 1990.

DRAIBE, S. M., “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas” in Revista da USP março, abril, maio de 1993.

LOBO, Thereza “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental” in Cadernos de Pesquisa, São Paulo (74): 5-10, agosto 1990.

MELLO, Guiomar Namó de, “A municipalização e a questão do papel do estado na sociedade brasileira” mimeo, s/d.

MELO, M. A. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In: Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n.º 1, jan. – abr. 1996.

PISCITELLI, R. B. (org.). O sistema tributário na nova Constituição. UNB, 1989, 2ª ed.

TEDESCO, Juan Carlos, “Distribuição das responsabilidades na gestão dos sistemas de ensino: principais tendências regionais e internacionais” in Gestão Educacional Tendências & Perspectivas, Ed. CONSED, Série Seminários, 1999.

⁶ LOBO Thereza, “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental” in Caderno de Pesquisa, São Paulo (74): 5-10, agosto 1990. P.6

CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Limites e Possibilidades

Marilene Guimarães Leão e Fátima Imaculada Cunha Lage¹

Belo Horizonte, Setembro de 2000

Introdução

"Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Art. 1º parágrafo único - Constituição Federal / 1988

O princípio da democratização tem permeado a organização do Estado brasileiro e se apresenta a partir do art. 1º da Constituição Federal (1988) que vem definir que a República Federativa do Brasil "constitui-se em Estado democrático de Direito".

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentado pela LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, definem como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular. Dessa forma, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade por meio de suas diferentes formas de organização, instituindo assim um novo modelo de gestão, no qual os agentes e beneficiários dessa política exercem o controle social. O sistema descentralizado e participativo se baseia na articulação - Estado e sociedade -

¹ Este capítulo apresenta uma contribuição das funcionárias da Universidade Federal de Minas Gerais e membros do NUPASS - Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social, Marilene Guimarães Leão e Fátima Imaculada Cunha Lage, disponibilizada aos participantes do Seminário Nacional Agosto pela professora Carmen Mehedff. O texto foi originalmente elaborado para assessoria à SETASCAD, através do convênio MPAS/SEAS.

Carmen Mehedff é Diretora de Capacitação, Secretária de Estado de Assistência Social/MPAS, Bacharel-Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestrado em Estudos Latino Americanos pela Universidade da Califórnia em Los Angeles, e Pós-Graduação – Especialização em Sistemas de Informação pela George Washington University. Consultora-Docente da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

Marilene Guimarães Leão é assistente social, especialista em Gerontologia Social.

Fátima Imaculada Cunha Lage é Técnica em Assuntos Educacionais, especialista em Gerontologia Social.

estabelecendo novos conceitos de participação, abrindo possibilidades de trabalho conjunto.

O Estado assume sua insuficiência em responder sózinho às demandas sociais, mesmo reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível no que diz respeito à responsabilidade do financiamento e à condução das políticas públicas.

Nesse novo contexto, a sociedade participa da formulação e avaliação das políticas públicas, com propostas revestidas de caráter transformador diante dos novos paradigmas de proteção social.

Os Conselhos da Assistência Social como Estratégia de Publicização

A participação da sociedade de forma institucionalizada dá-se através da formação dos Conselhos, mas, certamente não é o único meio de participação e controle social. No entanto, essa nova concepção de participação popular traz basicamente o fundamento de uma gestão que deseja ser democrática, ou seja, tratando assim o que é público de maneira pública.

Essa experiência de formação de Conselhos na sociedade brasileira não é nova; a temática surgiu nos anos 70-80 quando houve o crescimento dos movimentos sociais.

As várias experiências dos demais conselhos instalados na área da Saúde, Criança e Adolescente, e outros, representam uma nova institucionalidade nas práticas sociais de diferentes sujeitos da sociedade civil e do Estado.

Na Assistência Social, para efetividade do processo, faz-se necessária a presença de elementos fundamentais para a consolidação de mecanismos de publicização, dentre os quais destacamos:

Visibilidade - "Tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos" (Arendt/1991 - Telles/1991). Significa a transparência nos discursos e nas ações dos sujeitos, não só daqueles que participam dos Conselhos, mas também para aqueles que estão implicados nas decisões políticas. Espera-se então publicidade e fidedignidade das informações nos espaços públicos de representação. A publicização torna visível os conflitos e viabiliza consensos.

A ausência de visibilidade e de publicização constitui um obstáculo ao exercício do controle social - não se controla o que não se conhece, ou o que não se tem informação (CFESS - Caderno ABONG)

No processo de construção da Política de Assistência Social, a visibilidade aparece tendo como referência a elaboração, acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social, bem como a orçamentação e execução dos recursos do F.A.S.(Fundo da Assistência Social)

Democratização - está ligada à ampliação de fóruns de decisão política, permitindo por outras vias de representação, a incorporação de novos sujeitos sociais como protagonistas, contribuindo para a criação e consolidação de novos direitos. Implica ainda na correlação de conflitos e consensos, onde os diferentes e múltiplos interesses podem ser qualificados e confrontados, resultando então na interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que norteiem decisões coletivas.

Cultura pública - significa a superação da "cultura do assistencial", que tutela, infantiliza, tornando mais vulneráveis ainda os segmentos empobrecidos da classe trabalhadora, impedindo-os de se estabelecer e se constituir como sujeitos que têm direitos legítimos.

Representação de interesses coletivos - são sujeitos sociais ativos, que aparecem na cena política a partir de demandas coletivas, exercendo o papel de mediadores.

Significado e Papel dos Conselhos de Assistência Social

O Art. 16 da LOAS estabelece os Conselhos como "instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil".

O Conselho é o canal de participação legalmente constituído para o exercício da gestão democrática da Política de Assistência Social. Constitui-se assim, como um espaço para o exercício político, e possibilita novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para o "alargamento da cidadania".

Conselho é um espaço público, à medida em que diferentes segmentos da sociedade, junto com o Estado, estão envolvidos na luta pelo reconhecimento e efetivação de direitos.

O funcionamento dos conselhos é fruto de um esforço coletivo, no sentido de romper com o tradicional legado centralista da administração pública.

No contexto histórico a relação sociedade civil / Estado é marcada por relações dominado/dominador; por ações de mobilização/desmobilização; participação/cooptação; luta por direitos/paternalismo. Este contexto se reproduz nas relações entre conselheiros governamentais e não governamentais, causando conflitos, onde o próprio Conselho perde a perspectiva de seu objeto de ação, deixando em segundo plano seu objetivo maior, enquanto parte do sistema, e prioriza o Conselho, e não o **usuário**.

Novas relações entre governo e sociedade civil supõem reconhecimento das demandas sociais através de mecanismos e sistemas de participação das organizações sociais, comunitárias e populares na formulação e na execução de programas e propostas de ação.

Conforme diretrizes estabelecidas pela LOAS de descentralização político-administrativa, participação popular, primazia da responsabilidade do Estado (nos três níveis de governo), na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, o Estado – enquanto gestor, assume o papel de articulador / coordenador e executor da Política de Assistência Social. O Conselho, por sua vez, assume o papel diferenciado e de fundamental importância, que é o de acompanhar, fiscalizar e deliberar sobre esta Política.

Capacidades esperadas do Conselho de Assistência Social

- Zelar pela efetividade do Sistema;
- Fiscalizar:
 - Gestão de recursos;
 - Funcionamento das entidades.
- Acompanhar e avaliar resultados das ações e impactos da política;
- Apreciar e divulgar as prestações de contas do Fundo;
- Aprovar, deliberar e acompanhar a Política, o Plano e o Orçamento.

De acordo com a LOAS, os conselhos enquanto órgãos públicos, têm algumas características próprias:

O caráter deliberativo dos Conselhos significa que as decisões devem servir de diretrizes para as políticas públicas. Como parte da estrutura do

sistema descentralizado o ato de deliberar não significa impor sua vontade, e sim negociá-la.

Deve haver o exercício da tolerância, flexibilidade e principalmente capacidade de negociação, entre gestor e conselho. Nenhum deles deve impor sua vontade de maneira unilateral - deve haver diálogo e disposição para estar identificando pontos comuns viabilizando um avanço na construção da política do atendimento.

A função normativa decorre da sua atribuição de emitir pareceres, resoluções e garantir o cumprimento das disposições contidas na legislação.

O papel controlador será exercido através do controle sistemático da execução da política de Assistência Social, acompanhamento e avaliação dos serviços prestados a nível local, na área da Assistência Social, fiscalização dos órgãos públicos e privados componentes do sistema municipal de Assistência Social, bem como do financiamento.

Para que se possa efetivar a ação dos Conselhos no seu objetivo maior - garantia de direitos, cidadania - é extremamente necessário que seus membros:

1. Assimilem e introjetem o novo paradigma, a concepção do "direito do cidadão", conforme a LOAS, rompendo com a cultura do paternalismo, assistencialismo, "favores" e voluntariado.
2. Representem o interesse público e da coletividade.
3. Reconheçam a importância do papel do Conselho na construção e consolidação do exercício da democracia participativa, se fortalecendo e à sociedade através dos fóruns.
4. Promovam aos usuários da Assistência Social o acesso aos serviços prestados nas áreas de saúde, educação, habitação, etc., tendo em vista a interface da assistência com as demais políticas.

5. Estabeleçam uma relação através de diálogo, da negociação nas tomadas de decisão, respeitando as diferenças, buscando o consenso.
6. Se reconheçam como sujeitos empoderados, ou seja, com poderes de direito e de fato para darem novos rumos à política de Assistência Social, intervindo nos processos, decidindo sobre eles.

Os Conselhos não se efetivam em espaços públicos simplesmente porque são constituídos de setores do governo e da sociedade civil, ou por seu caráter deliberativo, são locus do exercício da negociação, da manifestação de diferentes concepções da política e dos modos de conduzi-la, um espaço permeado de tensões, embates e do exercício de fazer política.

O Conselho tem ainda como atribuições:

Quanto ao Fundo Municipal de Assistência Social: Elaborar, propor e negociar o orçamento da Assistência Social, controlar a gestão dos recursos financeiros; aprovar os critérios de partilha de recursos; apreciar e deliberar sobre a prestação de contas e programas anuais e plurianuais de aplicação de recursos na área da Assistência Social.

Quanto ao Plano Municipal de Assistência Social: Apreciar e deliberar sobre o plano; propor alterações para aperfeiçoamento; estabelecer diretrizes que devem ser observadas na elaboração dos planos; tornar público, através de ampla divulgação, suas decisões e deliberações; fazer o acompanhamento da execução dos planos.

Em relação a NOB-02 (Norma Operacional Básica): Cabe ao Conselho emitir parecer aprovando o Plano Municipal de Assistência Social; aprovar plano de aplicação do FMAS, avaliar balancetes e aprovar prestação de contas ao final do exercício; controlar e fiscalizar os serviços prestados por entidades que

recebem recursos do FMAS; articular com outros Conselhos e Conferências.

Paridade e Representatividade nos Conselhos

Os Conselhos são constituídos por representantes da Administração Pública e da sociedade civil (prestadores de serviços, profissionais da área e usuários).

A constituição dos Conselhos de Assistência Social deve ter como premissa a paridade entre o número de representantes da sociedade civil (50%) e os representantes dos segmentos do governo (50%).

A paridade entre o número de representantes é a garantia do efetivo exercício do controle social sobre a execução da política e dos planos de assistência social. Os representantes devem ter plenas condições para serem os legítimos defensores do segmento que representam. Vale destacar que, eleitos os representantes da sociedade civil, não se deve nomear em leis as instituições as quais são vinculados.

A LOAS deu abertura a participação de diferentes agentes sociais tais como as ONG's, entidades representativas dos assistentes sociais, sindicatos, empresários, usuários, trabalhadores sociais atuando junto às entidades assistenciais e filantrópicas que tradicionalmente representavam o cenário da Assistência Social. Esta ampliação do leque de atores sociais tem mobilizado também as organizações de defesa de direitos como, por exemplo, de idosos e das pessoas portadoras de deficiência.

A eleição das entidades não governamentais supõe a adoção de critérios e requisitos que norteiem este processo, de forma a garantir a representatividade efetiva dessas entidades e os interesses da maioria da

população. Deve-se garantir a construção de uma nova política sem reprisar práticas elitistas ou pouco democráticas.

Este processo deve proporcionar um espaço de reflexão para a elucidação de algumas questões que poderão ajudar a definir quais as entidades estão mais comprometidas com uma participação efetiva no Conselho.

Souza e Maciel sugerem as seguintes questões: que grupos ou camadas sociais estão representadas nesta entidade? A que interesses está vinculada? Sua tradição política a aproxima das demandas de que classes sociais? Como esta entidade está organizada? O seu funcionamento propicia o debate democrático e a deliberação representativa? Em que instância ou fóruns suas teses e reivindicações são debatidas e aprovadas? Como se desenvolve o processo eletivo de seus representantes e dirigentes?

A representação dos **usuários** tem se dado através de entidades que atendem idosos, pessoas portadoras de deficiência, crianças e adolescentes podendo-se observar uma lacuna da representação dos grupos populares através de suas organizações ou associações. Estes segmentos sociais, que são atendidos pelos serviços de assistência social, são considerados vulneráveis pela condição de pobreza, e também pela tutela institucional a que, na maioria das vezes, estão submetidos tornando-se conseqüentemente mais vulneráveis ainda por não conseguirem se auto-representar nos espaços instituintes da política. Muitas vezes o assistente social, ou outro trabalhador social, como o pedagogo, psicólogo, se torna o intérprete dos anseios dos usuários, uma vez que os mesmos se encontram fragilizados para assumirem seu papel. Esta postura de delegação de poderes ao técnico repercute negativamente no desempenho dos Conselhos.

Os **prestadores de serviço** são os representantes das entidades que atuam no setor da Assistência Social prestando serviços de atendimento à população.

As **ONG's** também se incorporaram ao cenário da Assistência Social, por terem reconhecido seu desempenho, suas experiências na área de pesquisa e na assessoria às organizações populares de defesa de direitos através da qualificação da sociedade civil no desenvolvimento da cidadania. As ONG's também prestam serviços assistenciais, mas têm o foco na alteração da qualidade de vida.

Os **movimentos sindicais** têm incluído o tema política social nas suas pautas de discussão, devido a crise econômica que tem atingido a classe trabalhadora. Os sindicatos e as centrais sindicais têm marcado sua participação nos espaços institucionais (conferências, fóruns).

Os Conselhos devem estimular a mobilização de forças sociais e políticas mais amplas, viabilizando a organização dos segmentos não atingidos pela representação política.

Devido a atual crise do Estado que pouco tem investido na área social, o **empresariado** vem assumindo também um papel no cenário social, ampliando suas ações fora da empresa participando de programas assistenciais de enfrentamento à pobreza e como parceiros na implementação de políticas sociais.

O acompanhamento de algumas experiências nos permite concluir que, em alguns municípios, há pouca mobilização da sociedade civil organizada e dos usuários no sentido de garantirem o efetivo controle social. Além disso, torna-se imprescindível que haja uma capacitação contínua de Conselheiros para o efetivo exercício de suas funções.

Interfaces do Conselho da Assistência Social com os demais Conselhos

As políticas sociais têm áreas de interseção muito fortes entre si e a assistência social deve dinamizar esta relação orgânica que tem com as demais políticas públicas. Assim potencializa sua função e amplia o universo de atenção para os segmentos excluídos e vulnerabilizados por condições próprias do ciclo da vida, de desvantagem pessoal e situações circunstanciais.

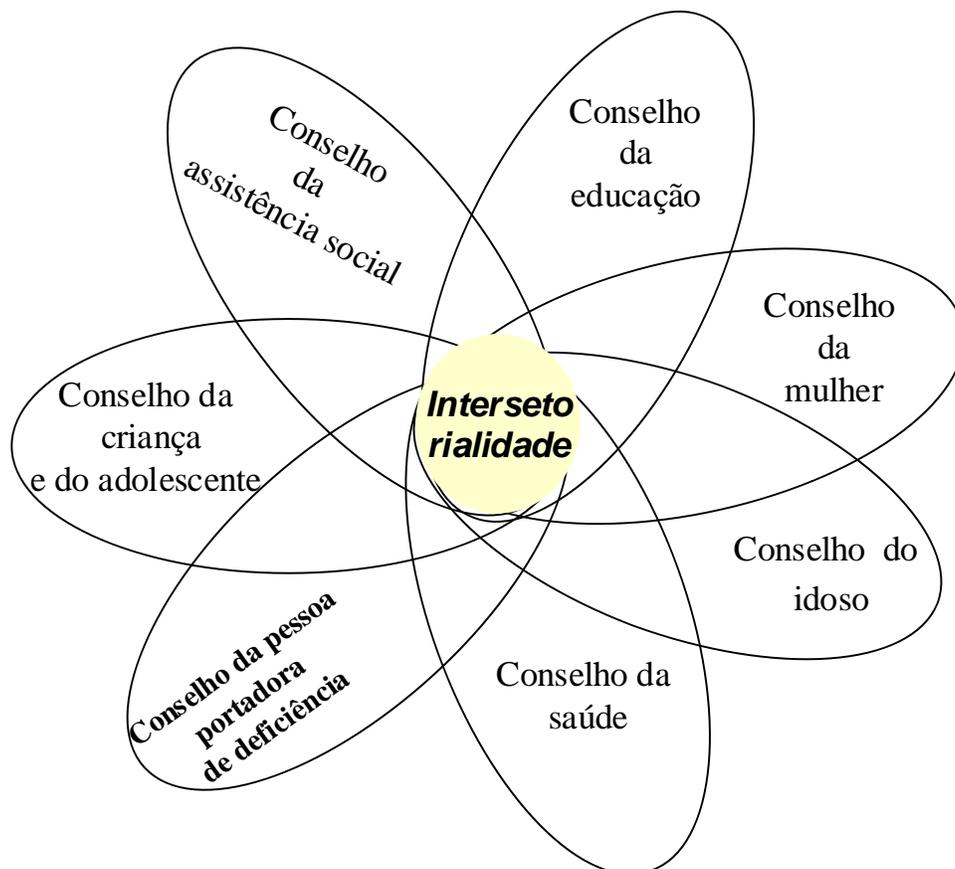
Dessa forma, a gestão desta política demanda a execução de ações próprias focadas nos destinatários e a articulação com outras políticas públicas.

Daí a necessidade do estabelecimento do comando único do sistema em cada esfera de governo em função de promover a articulação intersetorial e a gestão de ações próprias, evitando a desarticulação e a superposição de ações e potencializando a interlocução com a sociedade.

A fragmentação dos problemas sociais é excessiva na área e reduz a eficácia, dispersa recursos, gera lacunas e superposição de ações.

A articulação do Conselho da Assistência Social com os demais conselhos setoriais também qualificará o sistema de gestão, ampliando a articulação e principalmente a integração. O Conselho deve, portanto, intervir para garantir maior intersetorialidade para construção de uma efetiva política pública.

Essa construção está diretamente ligada com a concepção de assistência social que o município pretende concretizar e qual o nível de integração almejado, não só com a saúde e a previdência social, (que, juntas com a Assistência Social, constituem o Sistema de Seguridade) mas também com a educação, a cultura, a habitação e outras políticas setoriais, para uma cobertura eficiente das diferentes demandas sociais.



A Interseccionalidade do Conselho da Assistência Social com os demais Conselhos de Direito

“A articulação entre os Conselhos dos Direitos e os Conselhos da Assistência Social nos respectivos âmbitos, portanto, é necessária e inadiável. A discussão conjunta sobre seus próprios papéis; o diagnóstico; a avaliação da qualidade do atendimento realizado; e por fim, a promoção do reordenamento

institucional, são condições indispensáveis para construção de um país onde a nenhum cidadão falte os mínimos sociais" (MORAIS, Vanderlei Célio).

A interface das políticas sociais e a intersectorialidade entre os Conselhos propicia significativos avanços na área da Assistência Social, tais como:

- ❖ amplia o universo de atenção para os segmentos excluídos e vulnerabilizados;
- ❖ demanda a execução de ações próprias focadas nos destinatários em articulação com outras políticas públicas;
- ❖ evita desarticulação e superposição de ações, facilitando a interlocução com a sociedade;
- ❖ racionaliza a participação dos conselheiros, que se sobrepõem com as mesmas pessoas nos municípios pequenos;
- ❖ garante a construção de uma política pública efetiva;
- ❖ dá condições ao município da concretização da concepção de assistência social e de conquistar um bom nível de integração com outras políticas setoriais, cobrindo com eficiência as diferentes demandas sociais.

Limites e Possibilidades dos Conselhos

O processo de construção dos conselhos é extremamente variável e tem relação direta com o nível de organização da sociedade civil em cada um dos municípios brasileiros. São expressão da própria sociedade, tanto no que diz respeito ao jogo de forças, quanto a concepções e interesses políticos dos governantes.

São muitos os desafios no processo de criação e funcionamento dos Conselhos. Há uma grande diferença entre os conselhos estabelecidos em Lei e os conselhos verdadeiramente "existentes". Alguns Conselhos foram criados

apenas para o cumprimento de exigência legal e outros que realmente estão em funcionamento, atuando.

Na verdade, somos todos “aprendizes de conselheiros”, com práticas diferenciadas, o que torna mais difícil o desvencilhamento da representação específica do segmento social ou da área governamental (secretaria, ou órgão similar a que pertence) para pensar como conselheiro do TODO.

Há uma tendência em acreditar que determinado conselho teria ou tem autonomia para deliberar sobre outras políticas setoriais que não estão no âmbito de suas prerrogativas. Esta tendência surge principalmente nos momentos de deliberações, quando suas propostas invadem as outras políticas, não conseguindo separar aquilo que é de sua prerrogativa e que deve estar articulado.

A sociedade civil presente e atuante nos conselhos estaduais e municipais, necessita reafirmar sua autonomia decisória, elemento imprescindível para o estabelecimento de agendas sociais e dos projetos comuns a serem encaminhados em busca de parceria com o poder governamental, com vistas a construção coletiva do interesse público, que são referenciais e medidas para a democracia.

A participação, o exercício do controle pelo cidadão, é um processo dinâmico com avanços e retrocessos e é sobretudo uma trajetória que não se caminha sem luta.

Portanto, a capacidade de fazermos dos Conselhos instâncias efetivas de decisão coletiva está diretamente ligada à disposição de tecer alianças, incorporando novos e cada vez mais parceiros, e sobretudo de investir na qualificação destes fóruns, tanto à nível de representatividade e de autonomia, quanto na sua capacidade de proposição / formulação e publicização da problemática com que lidamos.

Entraves à autonomia na participação dos Conselheiros

Os Conselhos muitas vezes são criados:

- Sem os poderes deliberativos previstos na LOAS, o que impede:
 - ◆ definição da Política da Assistência Social;
 - ◆ aprovação dos orçamentos;
 - ◆ acompanhamento e avaliação da gestão de

recursos;

- Sem previsão de processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil e entidades participantes definidas em Lei.

- Com presidente “nato” do Conselho em geral o secretário da Assistência Social – sem que estejam previstos processos internos e democráticos de escolha dos mesmos, não permitindo à sociedade postular uma candidatura para a função.

- Visão dos conselhos municipais e estaduais como meros mecanismos indispensáveis para captação de recursos.

Alguns prefeitos e governadores, receosos com a perda de poder, são levados à esvaziarem este espaço de diálogos e compartilhamento de decisões de políticas sociais.

Estas resistências são decorrentes de continuidade da cultura política do assistencialismo, onde os políticos oferecem benefícios de forma seletiva, sendo retribuídos com apoio no período eleitoral.

Para evitarmos essa manipulação pelas administrações municipais é necessário assegurar na Lei de Criação dos Conselhos:

- O caráter deliberativo, na forma prevista na LOAS;

- Uma composição paritária da representação da sociedade entre entidades prestadoras de serviço e assessoria, usuários e trabalhadores da Assistência Social;
- Autonomia político-administrativa de acordo com suas necessidades de funcionamento;
- Meios para capacitar conselheiros e técnicos dos Conselhos para que possam cumprir suas funções.

A principal dificuldade na sociedade civil é que seus representantes ainda percebem o problema de financiamento da Assistência Social como uma questão de sobrevivência própria, e não como a sobrevivência da política pública, reproduzindo comportamentos e práticas que prejudicam a descentralização, fazendo lembrar a época em que os convênios se definiam a partir das amizades e conhecimentos em Brasília.

Essa situação hoje é percebida na atuação de algumas instituições que participam dos conselhos estaduais e municipais que querem apenas assegurar recursos para seu funcionamento. Enquanto atitudes como estas persistirem, prestadoras de serviços disputarem mais recursos para uso em ampliação de suas dependências, etc., a descentralização político administrativa e financeira patinará na falta de recursos para sua implantação efetiva.

Considerações Finais

Tornar viável um ordenamento político – institucional democrático no campo da Assistência Social está diretamente associado à participação da sociedade civil, especialmente das classes subalternas e dos setores que se identificam com as demandas populares, neste processo de concepção e gestão das políticas públicas.

Esse ordenamento, que tem como meta reduzir as desigualdades sociais e valorizar o trabalho enquanto elemento indispensável do processo produtivo, está relacionado a uma luta mais ampla, que é a da construção de uma sociedade menos excludente e portanto mais justa. Para tanto, o esforço da sociedade civil é de grande importância no processo, tornando factível este preceito que sinaliza com a participação democrática da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas.

Este novo “modelo” de participação da sociedade civil na gestão pública, institucionalizado – conselhos – como forma de participação democrática, vem determinar uma conquista dos movimentos sociais.

O grande desafio que vem sendo enfrentado é, portanto, a qualificação e capacitação técnica, política e operacional dos conselheiros municipais e estaduais, tendo em vista o reconhecimento e a legitimidade do projeto político estratégico da Assistência Social.

A implantação de inúmeros conselhos, com grande velocidade, principalmente no âmbito municipal, nem sempre é sinal de avanço de posturas democráticas dos executivos e das forças locais. Podemos constatar que em muitos casos esse processo foi agilizado para simples cumprimento de exigência legais para recebimento de recursos. Faz-se necessário um acompanhamento e avaliação sobre o real funcionamento dos conselhos.

Com a definição dos requisitos pela NOB-02, impõe-se à condição de gestão, a comprovação, através de documentação, do funcionamento dos conselhos, o que vem, de certa forma rastrear aqueles que realmente estão em funcionamento, o que também não invalida a possível questão do acompanhamento e avaliação junto aos conselhos, pelo gestor estadual objetivando acima de tudo que se conscientizem da nova concepção da Assistência Social.

É necessário que o órgão gestor e o conselho estejam organizados e articulados para que efetiva e adequadamente executem suas funções e atribuições, que acreditem na sua capacidade de imprimir mudanças na condução do setor público; e ainda que assimilem principalmente que a política de Assistência Social não é uma política subalterna às demais e que assuma uma postura perante as outras, até mesmo as econômicas.

Glossário

DESCENTRALIZAÇÃO: É uma aproximação do poder público (governo) das reivindicações da sociedade. Sugere democratização. “É um processo que investe de autoridade as estruturas político-administrativas locais para formulação de suas políticas e desempenho das funções de natureza local” – Vieira – “É uma efetiva partilha do poder público e as coletividades locais.” – Teixeira.

PARTICIPAÇÃO: É o envolvimento de todos os grupos sociais no qual os mesmos podem pensar e agir sobre os desafios sociais, onde eles próprios estão situados. É a representatividade legítima da sociedade civil nas decisões políticas, para construção e consolidação do exercício da democracia participativa.

SUJEITOS SOCIAIS: São sujeitos que atuam na área social – profissionais que executam os programas; usuários que se utilizam dos serviços assistenciais; camadas empobrecidas da população e entidades prestadoras de serviços assistenciais.

GESTOR MUNICIPAL: Representado pela figura do Prefeito municipal, o Gestor Municipal da Assistência Social é o Secretário de Assistência Social (ou equivalente) – Compete ao gestor gerenciar os recursos e as ações da área da Assistência Social local, em conjunto com a sociedade

civil organizada – Conselho Municipal da Assistência Social – em conformidade com a Política de Assistência Social.

HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A NOB/98 – É uma condição para que os municípios possam receber recursos transferidos do FNAS para o FMAS. Para tanto, é exigida a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, Funcionamento do Conselho e o Plano.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: “Democracia é um estado de participação”. Ela existe de fato quando os cidadãos sentem e assumem o seu papel de membros da nação, passando a tomar parte no processo de tomada de decisões sobre assuntos do interesse da nação, na gestão, no controle e na fiscalização do Estado.

TERCEIRO SETOR: É um movimento associativo que envolve entidades sociais, organizações empresariais, ONG's que atuam no desenvolvimento de projetos sócio-educativos, na prestação de serviços sociais e na assessoria a organizações populares de defesa de direitos. Este movimento, considerando a desregulamentação do Estado, tem conduzido à transferência da responsabilidade pública-estatal para as comunidades, em ações de parceria com as ONG's.

P.N.A.S. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Aprovada pelo C.N.A.S. através da Resolução nº207 de 16/12/98 é a política que tem como objetivo efetivar a Assistência Social como política pública de seguridade social e pressupõe ações de caráter permanente comprometidas com a construção de uma civilização mais justa e igualitária. A P.N.A.S. com funções de inserção, prevenção, promoção e proteção integra o conjunto das políticas sociais que visam, em âmbito nacional, o combate da pobreza, da miséria e da exclusão social.

NOB/98 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL / 98

Aprovada em Reunião Plenária do CNAS em 15 e 16 de dezembro de 1998 – Resolução nº207 de 1998. NOB é um documento complementar à PNAS e tem como objetivo explicitar procedimentos e definir estratégias e fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo da Assistência Social.

COMISSÕES INTERGESTORAS

São instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

As conclusões das negociações pactuadas no interior das comissões intergestoras deverão ser publicadas, divulgadas e encaminhadas para ciência dos Conselhos e para os gestores. As matérias de competência dos Conselhos, se analisadas pelas comissões Intergestoras, deverão ser submetidas aos mesmos para aprovação.

COMISSÃO INTERGESTORA TRIPARTITE - CIT

Do âmbito federal, é assim composta:

- a) 03 (três) representantes da União com indicação feita pela Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS);
- b) 03 (três) representantes dos estados indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS);
- c) 03 (três) representantes dos municípios, indicados pelo Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS).

COMISSÃO INTERGESTORA BIPARTITE - CIB

Do âmbito estadual, é assim composta:

- a) 03 (três) representantes do Estado, com indicação feita pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou equivalente;

- b) 06 (seis) representantes dos municípios, com indicação feita pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social ou equivalente.

Referências Bibliográficas

1. Constituição Federal de 1988 – Art. 1º e Art. 203 e 204;
2. LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social - nº 8.742 – MPAS/SEAS- Brasília/DF – Outubro/99
3. PNAS – Política Nacional da Assistência Social. - MPAS/SEAS- Brasília –DF- Setembro /99
4. NOB – Norma Operacional Básica / 98 – Resolução nº 207 – CNAS de 16 de dezembro de 1998- MPAS/SEAS- Brasília –DF – Dezembro/99
5. RAICHELIS, Raquel. A assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Artigo publicado em Cadernos ABONG – nº 21- Outubro /97
6. CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática – da revista – Serviço Social e Sociedade. Ano XVIII, nº 55, 1997.
7. NOGUEIRA, Vandevaldo. Vice-presidente do CNAS e diretor executivo da ABONG. “Os Conselhos e a Construção da Cidadania”. Publicado em Caderno ABONG.
8. MARCO, Patrícia Souza de. Estado, políticas públicas e participação pós-Constituição de 1988.
9. Ciclo de Seminários – “Discutindo a Assistência Social” – SAS/MPAS – Texto: “Assistência Social Como Política Pública – CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Edição MPAS/SAS- Brasília/DF- 1996
10. CFESS – “A construção do novo e a força da participação-cidadã.” Publicado em Caderno ABONG

11. ARENDT/1991 e TELLES/1991.
12. “Diretrizes para a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social” – SAS/MPAS- Brasília/DF – 1998- IEE/PUC/SP- Instituto de Estudos Especiais .
13. MORAIS, Célio Vanderlei. “ECA, LOAS e o reordenamento institucional”.

NOVAS APROXIMAÇÕES AO PERFIL DOS CONSELHEIROS E OUTROS ATORES DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E RENDA

Perfil dos Interessados e Participantes nos Seminários Regionais 2000 da FLACSO/Brasil¹

INTRODUÇÃO

Este documento tem por finalidade apresentar o perfil de interessados e participantes dos Seminários Regionais 2000 do Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda”².

Sua estrutura compreende: processo de coleta de dados; descrição da base empírica; e os resultados obtidos do processamento e da análise dos dados. A análise efetuada procura descrever os resultados nos seguintes níveis de desagregação: região, área de atuação, idade e gênero do aluno.

O esforço de levantamento e análise do perfil dos interessados e participantes dos Seminários Regionais 2000 foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de capacitação, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica da clientela a que se destinam.

Sendo um instantâneo dos colegiados e demais instituições/atores, conformado a partir das variáveis indicadas, trata-se de documento que deve ser permanentemente atualizado (e, de acordo com as diferentes demandas, contemplando níveis de desagregação que lhes sejam mais específicos), principalmente em virtude da característica de rotatividade, que marca o exercício do mandato dos conselheiros.

¹ O processamento dos dados foi realizado por Stela Gabos, e a revisão do texto foi realizada por Silvia Yannoulas. **Stela Gabos** é graduada em Ciências Sociais, pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (PUCAMP). Consultora-docente da FLACSO/Brasil em projetos de cooperação científica e assistência técnica, e profissional autônoma com vasta experiência na área de Políticas Públicas de Trabalho e Renda. **Silvia Cristina Yannoulas** é Licenciada em Ciências da Educação, pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais –FLACSO- (Argentina), e Doutora em Ciências Sociais pela FLACSO (Brasil). Especialista em temas relativos às relações de gênero na educação e no trabalho. Pesquisadora e Professora Internacional da FLACSO/Brasil

² **Seminários Regionais 2000**. Abrangem as cinco regiões do país: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul. Caracterizaram-se como processos de pós-graduação *lato sensu*, com carga de 200 horas em média, considerando três fases: preparatória, de aula, e de avaliação.

Não obstante, oferece subsídios importantes para um maior conhecimento da composição e características de tais organismos, não apenas para a concepção de atividades de capacitação mais compatíveis.

Pode ser particularmente útil para uma análise sociológica ainda a ser construída no Brasil, tendo por objeto fenômenos tais como a emergência de outros protagonistas políticos, uma inédita e recente forma de poder, uma nova correlação de forças conferindo concretude ao conceito de Público (Estado e Sociedade Civil), novos paradigmas para a elaboração e gestão em políticas públicas.

Por outro lado, pode ser especialmente valioso em um processo de avaliação e redirecionamento dos mecanismos da PPTR e suas estratégias de implementação. A identificação e equacionamento de determinados obstáculos, que dificultam a construção e consolidação da PPTR no Brasil, serão tanto mais factíveis quanto melhores identificados os gestores locais, em suas diversas características, de modo a se ter mais clareza quanto às suas virtudes e fragilidades.

Ademais, este documento pretende reunir alguns dados e informações destinadas à utilização pelos próprios gestores locais. Tais instituições (notadamente os colegiados, pela sua composição mais heterogênea), uma vez dispendo de um auto-retrato mais nítido, podem empreender esforços mais producentes com vistas ao enfrentamento de distorções e tensões no exercício de um novo e ampliado jogo democrático, buscando o fortalecimento institucional dos denominados novos protagonistas e a efetividade de valores tais como a descentralização, participação e democratização.

Dados sobre a composição por gênero nos colegiados, por exemplo, podem fornecer os primeiros elementos para uma análise da participação das mulheres em tais instâncias decisórias.

O nível de escolaridade, por seu turno, informa as iniciativas a serem empreendidas para o acesso equânime aos diferentes saberes, pelos distintos membros, no âmbito da PPTR e, por conseguinte, para um efetivo exercício da colegialidade tripartite e paritária.

PRIMEIRO ITEM: PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS

Por indicação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho (STbs e SMTbs), Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho (CETs e CMTs), e entidades avaliadoras dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs)³, os interessados em participar dos

³ Nos casos estaduais, fazemos referência aos 27 estados da Federação. Nos casos municipais, fazemos referência aos organismos das cidades sede dos seminários regionais (Rio de Janeiro, Florianópolis, Fortaleza, Cuiabá e São Luiz).

Seminários Regionais inscreveram-se através de um formulário (ver em anexo) que continha, além de dados cadastrais, informações sobre seu envolvimento com a Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR).

O acesso aos seminários do SIP, a partir das indicações da SPPE/MTE, CETs/CMTs, e STbs, foi objeto de uma seleção rigorosa e eqüitativa de candidatos. A inserção e participação em processos e estruturas especificamente relacionados à PPTR é um critério fundamental para ponderar os antecedentes dos candidatos. Para permitir um trabalho qualitativamente adequado, considerou-se imprescindível limitar o número máximo a trinta pessoas por Seminário.

Para a seleção de candidatos apresentados foram elaboradas orientações específicas, por uma subcomissão de seleção integrada por membros do Conselho Acadêmico do Doutorado e Sistema Integrado de Pós-graduação (CADSIP) e Coordenação do Projeto FORMAP (Ver Introdução do Livro).

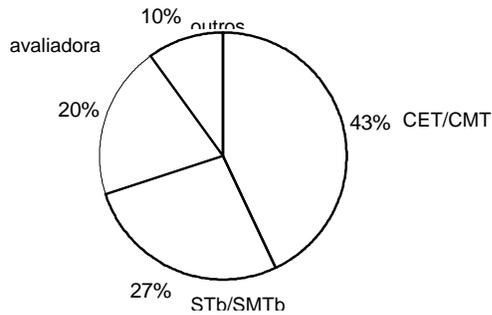
SEGUNDO ITEM: BASE EMPÍRICA

Do total de 196 fichas de candidatos recepcionadas para os Seminários Regionais 2000, foram processadas 177 fichas (recebidas até o início do primeiro seminário regional), e que base empírica deste estudo.⁴ O universo estimado nas fontes oficiais é de 800 integrantes de CETs, 1500 funcionários de STbs, e 900 membros de equipes de avaliação externa de PEQs.⁵

O Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda” tem por objetivo a formação conjunta dos atores da PPTR – conselheiros estaduais e municipais do trabalho, técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho, e membros das equipes de avaliação externa dos PEQs. O gráfico a seguir apresenta a participação de cada um destes segmentos na base empírica (177 candidatos inicialmente inscritos).

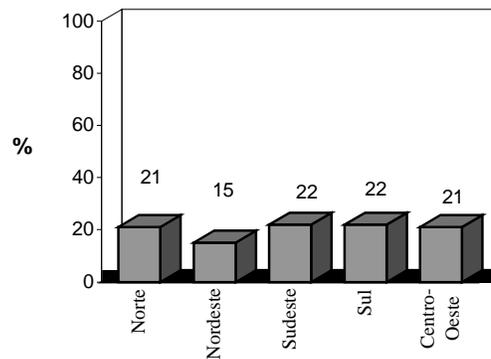
⁴ Houve substituições de participante e, portanto, inscrições posteriores, efetuadas no local dos seminários. Estas 19 fichas não foram incluídas neste análise.

⁵ No que diz respeito aos dados sobre CETs e STbs, ver: SEFOR, **PLANFOR: Avaliação Gerencial, 2do. ano do triênio – resultados até 31/12/97**, MTb, Brasília, Abril de 1998, p. 61. No que diz respeito aos dados sobre equipes de avaliação, ver: MTE, **PLANFOR: Avaliação Gerencial – 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, Junho de 1999, p. 25.



Dos 76 conselheiros da base empírica, 88% são conselheiros estaduais e 22% conselheiros municipais. Quanto a sua representação, 45% pertencem à bancada do governo (9% são secretários executivos), 29% à bancada dos trabalhadores, 26% empresários.

Proporção de inscritos por Região



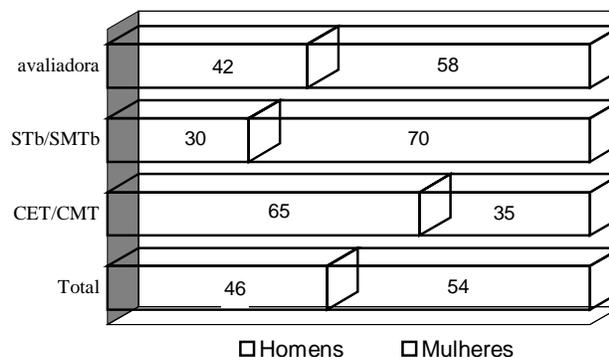
Com relação à distribuição dos participantes segundo região, pode-se dizer que é semelhante para quatro regiões (Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul). A levemente inferior participação da Região Nordeste no total da base empírica deve-se, parcialmente, ao pouco interesse na qualificação oferecida demonstrado pelo Estado de Ceará, que não enviou candidaturas da Secretaria ou da Comissão Estadual de Trabalho.

TERCEIRO ITEM: RESULTADOS

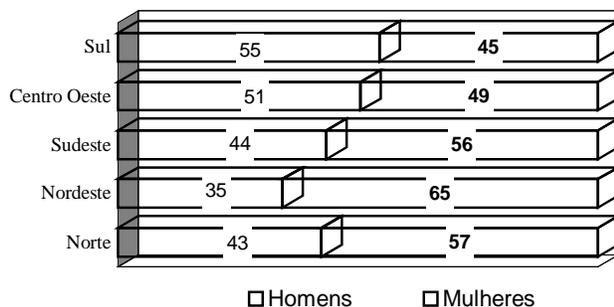
1-PERFIL DEMOGRÁFICO

GÊNERO

No total da base empírica, a participação de mulheres é maior do que de homens. Este mesmo dado, segmentado por área de atuação, mostra que as mulheres estão em maior número nas STbs e SMTbs, e instituições avaliadoras. Já entre os conselheiros a presença da mulher é significativamente menor.



As regiões nordeste, norte e sudeste têm, na base empírica estudada, maior participação de mulheres, com destaque para a região nordeste onde 65% são mulheres. No centro-oeste e, principalmente, no sul a proporção de mulheres é menor.



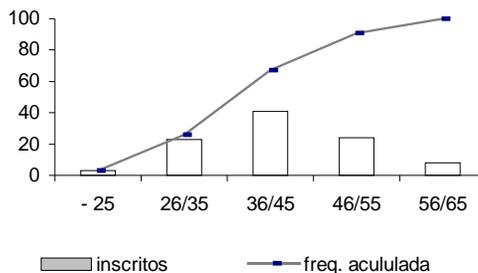
Existem alguns elementos a considerar:

- 1) em fevereiro de 1999, dos 27 cargos de Presidente de Comissão Estadual de Emprego só 4 eram ocupados por mulheres;
- 2) já entre os Secretários Executivos, a participação feminina era maior: 12 das 27 Secretarias são ocupadas por mulheres;
- 3) dos quase 800 conselheiros estaduais de trabalho, só 126 eram mulheres (17%)

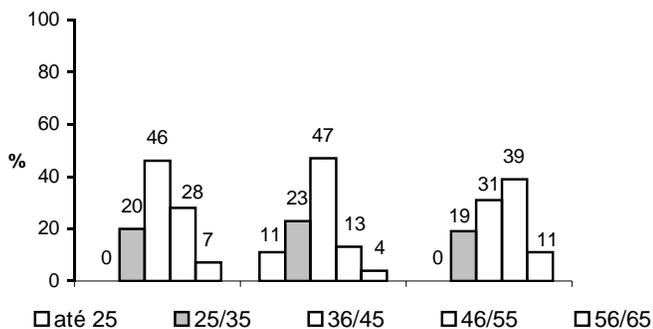
ESTADO	TOTAL de conselheiros estaduais de trabalho	MULHERES conselheiras
ACRE	31	7
ALAGOAS	20	3
AMAZONAS	20	2
BAHIA	26	
AMAPÁ	26	4
CEARÁ	26	3
DISTRITO FEDERAL	25	4
ESPÍRITO SATO	26	7
GOÍAS	26	1
MARANHÃO	26	3
MATO GROSSO	20	7
MATO GROSSO DO SUL	38	8
MINAS GERAIS	34	9
PARÁ	38	8
PARAÍBA	26	1
PARANÁ	32	4
PERNAMBUCO	26	3
PIAUI	26	3
RIO DE JANEIRO	38	5
RIO GRANDE DO NORTE	32	5
RIO GRANDE DO SUL	38	4
RONDÔNIA	28	3
RORAIMA	26	11
SANTA CATARINA	32	4
SÃO PAULO	32	6
SERGIPE	25	7
TOCANTINS	26	4
TOTAL	769	126

IDADE

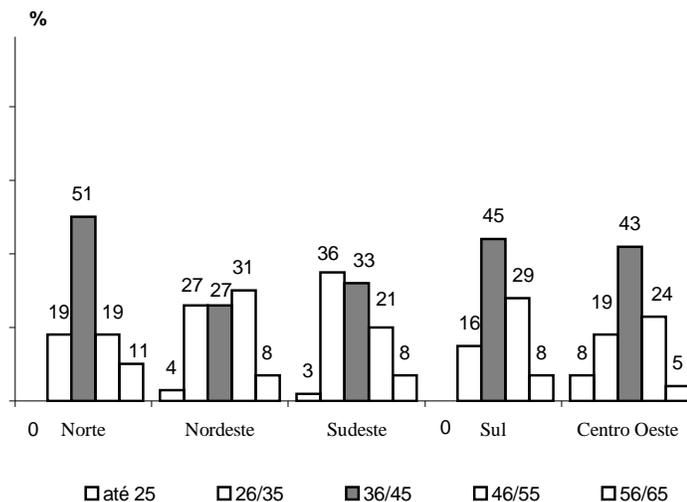
Do total de inscritos, 67% têm até 45 anos e 36 a 45 anos é a faixa de idade modal (41%).



Funcionários das STbs/SMTbs são mais jovens que demais inscritos. Por outro lado, representantes das instituições avaliadoras são os mais velhos.



Das cinco regiões, a Sudeste e a Norte têm um perfil mais jovem. As frequências acumuladas até os 45 anos, destas duas regiões, ultrapassam a média da base empírica (72% e 70% respectivamente).



ESCOLARIDADE

Considerando que os Seminários Regionais 2000 caracterizaram-se como processos de pós-graduação *lato sensu*, é natural que o nível de escolaridade deste público seja mais alto que a média de envolvidos com PPTR, como pode ser observado em pesquisa realizada entre pessoas que freqüentaram, em 1999, o Programa Nacional de Qualificação de CETs, encomendado pelo CODEFAT à FLACSO/Brasil.⁶ Em (%):

	1999	2000
Até 2º grau	26	7
Superior	43	47
Pós-graduação	31	46
Total de fichas processadas	323	177

Os **maiores** índices de pessoas com algum tipo de pós-graduação encontram-se entre representantes das instituições avaliadoras (67%). O **menor** índice registrou-se entre funcionários das STbs/SMTbs. (30%). Os cursos de pós graduação declarados são, em sua maioria cursos de especialização.

	CET/ CMT	STb/ STMb	Avaliador a
Até 2º grau	12	2	0
Superior	46	68	31
Pós-graduação	42	30	67
Especialista	31	30	19
Mestrando	5	0	6
Mestre	5	0	28
Doutorando	1	0	0
Doutor	0	0	14
Total	76	47	36

⁶ O Programa Nacional de Qualificação de CETs foi executado pela FLACSO/Brasil no período de outubro de 1998 a julho de 1999, nas 27 Unidades da Federação Brasileira, segundo Termo de Referência do CODEFAT (Brasília, Dezembro de 1997). O Programa qualificou cerca de 600 Conselheiros(as) das CETs e Técnicos(as) das Secretarias Estaduais do Trabalho (STbs), por meio de Seminários conceituais e Oficinas de Planejamento, com duração de 40 horas, por Estado ou unidade da federação, totalizando 1080 horas. Com base nesta primeira etapa do Programa Nacional de Qualificação de CETs, foram levantadas as condições que dificultaram a participação efetiva e eficaz destes organismos tripartites e paritários de nível estadual, na implementação da PPTR, incluindo os seus diversos mecanismos (qualificação profissional, informação sobre o mercado de trabalho, intermediação, crédito popular, entre outros). Ver: VOGEL & YANNOULAS (coords.), **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

Entre as mulheres, a incidência de curso superior é maior do que entre os homens. (98% e 88% respectivamente).

	Mulheres	Homens
Até 2º grau	2	11
Superior	54	40
Pós-graduação	44	48
Especialista	27	32
Mestrando	7	0
Mestre	8	11
Doutorando	0	1
Doutor	2	4
Total	95	82

Os **maiores** índices de pessoas com algum tipo de pós-graduação encontram-se na região Sul (68%).

	NO	NE	SE	SUL	CO
Até 2º grau	7	0	8	5	11
Superior	54	58	51	27	51
Pós-graduação	41	42	41	68	38
Especialista	25	22	25	40	32
Mestrando	5	4	5	5	0
Mestre	11	12	5	18	3
Doutorando	0	0	3	0	0
Doutor	0	4	3	5	3
Total	37	26	39	38	37

Dos 177 candidatos considerados, 110 (62%) foram inicialmente selecionados para participarem dos seminários regionais, conforme critérios especificados, e obtiveram 80% ou mais de presença, adquirindo desta forma direito ao certificado. Entre as pessoas que se inscreveram e não freqüentaram os seminários (não selecionados, desistentes ou evadidos) o número de titulados (mestre ou doutor) é maior do que entre as pessoas que concluíram o seminário.

	Certificado	Não Certificado *
Até 2º grau	5	9
Superior	48	48
Pós-graduação	47	43
Especialista	34	19
Mestrando	4	5
Mestre	7	13
Doutorando	1	0
Doutor	1	6
Total	110	67

* inscritos não selecionados/ desistentes/ frequência inferior a 80%

CURSOS DE GRADUAÇÃO

Quanto ao tipo de curso superior concluído, percebe-se uma grande dispersão nas áreas de interesse. Com mais de 10% de frequência, aparece o curso de Economia, destacando-se entre funcionários de STbs/SMTbs e avaliadores; curso de Administração – nas STbs/SMTbs – e curso de Pedagogia – nas STbs/SMTbs e avaliadores. Direito (9% no total da base empírica) entre conselheiros é o curso de maior frequência (13%).

CURSO	%			
	Total	CET/ CMT	STb/ SMTb	avaliado ra
Ciências Sociais	6	5	4	11
Serviço Social	6	4	11	6
Economia	14	7	17	17
Direito	9	13	9	3
Agronomia / Engenharia Agrônômica	4	8	2	0
Administração	12	11	23	3
Pedagogia	10	5	13	19
TOTAL	177	76	47	36

A concentração de mulheres e de homens segundo o tipo de curso é semelhante a aquela encontrada em 1999, bem como à distribuição da matrícula universitária do país.⁷

CURSO	%	
	Mulheres	Homens
Ciências Sociais	8	4
Serviço Social	12	0
Economia	16	11
Direito	7	10
Agronomia / Engenharia Agrônômica	1	7
Administração	11	13
Pedagogia	11	10
TOTAL	95	82

DOMÍNIO DE IDIOMAS

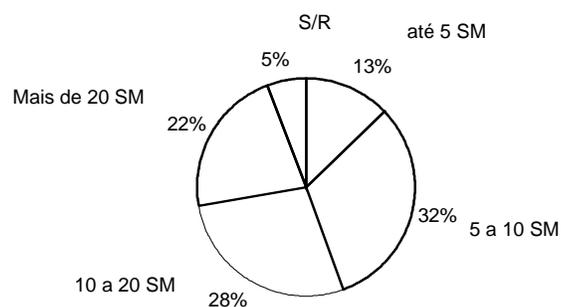
Aproximadamente metade da base empírica lê pelo menos uma língua, além do português, castelhano e inglês são as de maior domínio.

	Em (%)			
	Castelhano	Inglês	Francês	Outras
Lê	57	45	14	3
Escreve	9	20	3	1
Compreende	62	37	14	5
Fala	16	16	5	2
Nenhuma alternativa	33	51	83	96

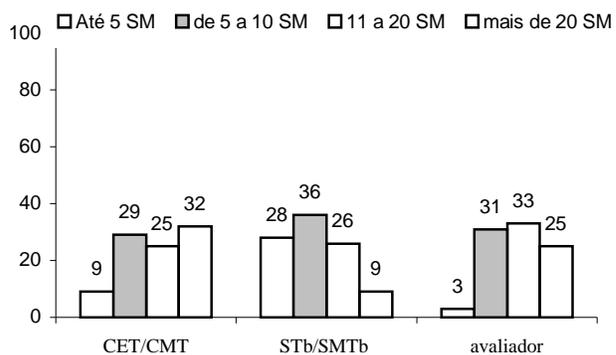
RENDA

Não existe grande concentração em uma determinada faixa de renda. As faixas de maiores freqüências são as de 5 a 10 salários mínimos (SM), e 10 a 20 SM. As diferenças são percebidas quando base empírica é segmentada por região, sexo e local de atuação.

⁷ Ver FLACSO/INSTITUTO DE LA MUJER (1993), **Mulheres Latinoamericanas em Dados. Brasil**, Santiago de Chile/Madrid.



Entre conselheiros e representantes das avaliadoras; homens e nas regiões sul e sudeste mais de 50% têm renda superior a 10 SM.

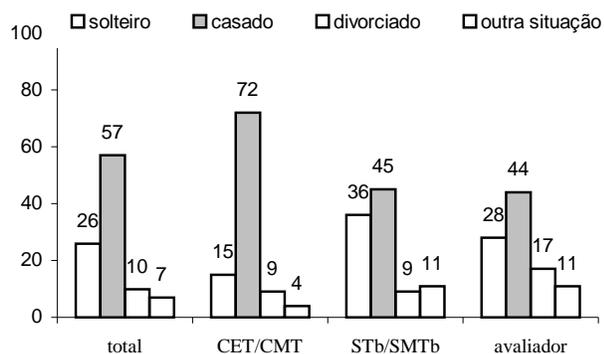


RENDA	REGIÃO em %				
	NO	NE	SE	Sul	CO
até 5 salários mínimos	11	15	3	13	24
mais de 5 e até 10 salários mínimos	41	39	28	24	30
mais de 10 e até 20 salários mínimos	27	19	41	26	22
mais de 20 salários mínimos	19	19	21	32	19
Sem resposta	3	8	8	5	5
Total	37	26	39	38	37

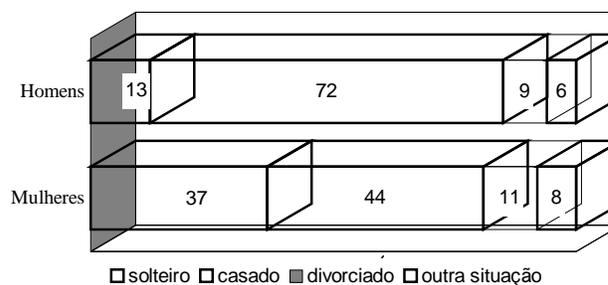
ESTADO CIVIL

Um pouco mais da metade da base empírica é casada, principalmente entre conselheiros (72%).

Os solteiros (26%) destacam-se entre os funcionários das STbs/SMTbs (36%). Já os divorciados (10%) são mais freqüentes entre os representantes das avaliadoras (17%).



Com relação ao estado civil, há diferença entre o segmento masculino e o feminino. Enquanto que o número de solteiros é proporcionalmente maior entre as mulheres (37%) do que entre os homens (13%), os casados são mais freqüentes entre homens (72%) do que entre mulheres (44%).



Por região destacam-se algumas diferenças:

- casado - norte e sul
- solteiro - sudeste
- divorciados/outra situação – sudeste e centro-oeste

RENDA	REGIÃO em %				
	NO	NE	SE	Sul	CO
Solteiro	11	31	41	18	30
Casado	78	58	39	66	46
Divorciado	5	4	13	11	14
Outra situação	5	8	8	5	11
Total	37	26	39	38	37

2-TEMPO DE ATUAÇÃO EM PPTR

Com fundamento na Constituição de 1988, o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas, e gerenciado, no nível federal, pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). A expressão PPTR é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e educação profissional .

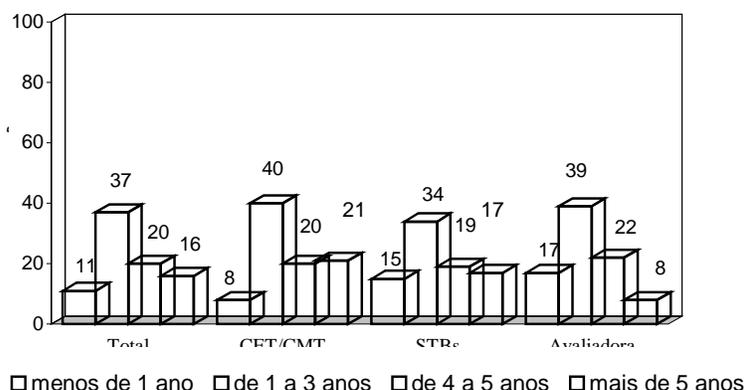
Os últimos anos da formulação, gestão e avaliação da PPTR no Brasil têm se caracterizado pela busca de integração destes mecanismos financiados pelo FAT, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente através da deliberação em **colegiados tripartites e paritários**, com representantes dos setores governamental, empresarial e trabalhadores: CODEFAT, no nível federal; CETs no nível estadual; e CMTs no nível municipal.

Assim, a construção de PPTRs no Brasil assenta-se sobre os princípios de democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração e articulação de ações de diversas esferas e instituições.

Em 1995, teve início a implementação **PLANFOR**, através da antiga Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), e atualmente através da nova Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE). Executado de maneira descentralizada, os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) são avaliados externamente, de preferência por Universidades públicas locais.

Por tanto, é muito recente a experiência dos candidatos no geral, e particularmente dos Conselheiros no órgão colegiado, considerando que o sistema tripartite e colegiado para a formulação, gestão e avaliação da PPTR é muito jovem no País. Estes dados indicam o grau de dificuldade por que passam os atores da PPTR ao vivenciarem questões complexas como colegialidade, composição tripartite e paritária de caráter deliberativo.

48% dos conselheiros e 49% de técnicos das STbs/SMTbs estão envolvidos com a PPTR há menos de 3 anos. Membros de equipes avaliadoras têm menos tempo de atuação nesta área- 56% estão envolvidos com esta política há menos de 3 anos.



obs: no total da base empírica 15% não responderam este item na ficha de inscrição

A distribuição deste dado por região apresenta a mesma tendência, um pouco menos da metade dos envolvidos com PPTR exercem suas atribuições há menos de 3 anos. Destaca-se a região sudeste onde proporcionalmente o número de pessoas com pouco tempo de envolvimento (menos de 3 anos) é de 61%.

	REGIÃO				
	NO	NE	SE	Sul	CO
menos de 1 ano	11	15	5	13	5
entre 1 e 3 anos	32	27	56	32	56
entre 4 e 5 anos	27	15	15	21	15
mais de 5 anos	16	23	8	16	8
sem resposta	14	19	15	18	15
Total	37	26	39	38	37

Quanto ao segmento homens e mulheres, excluindo as não respostas, não existe diferença significativa.

	Mulheres	Homens
menos de 1 ano	8	15
entre 1 e 3 anos	37	37
entre 4 e 5 anos	20	21
mais de 5 anos	14	20
sem resposta	21	9
Total	95	82

3- CARGO QUE OCUPA NA INSTITUIÇÃO/ÓRGÃO QUE REPRESENTA

Os cinco Seminários Regionais 2000 atingiram predominantemente pessoas que ocupam cargo de assessoria/consultoria, gerentes e coordenadores e técnicos. Nestes dois últimos cargos com destaque entre funcionários das STbs/SMTbs. Entre avaliadoras, 28% são docentes.

CARGOS	Em %			
	Total	CET/ CMT	STB	Aval
Delegado do Trabalho	1	3	0	0
Presidente/Vice Presidente	6	13	0	0
Diretor	8	12	0	8
Secretário de Estado	1	3	0	0
Subsecretário/Secr. adjunto	2	4	0	0
Superintendente	2	4	0	0
Assessor	19	18	17	17
Gerente/Coordenador	24	16	40	19
Técnico	23	16	32	22
Chefe Depto/Divisão	5	5	9	0
Agente Administrativo	1	1	0	0
Supervisor	2	1	0	3
Sócio/Filiado	1	1	0	0
Docente	6	0	0	28
Coordenador pedagógico	1	1	0	3
TOTAL	177	76	47	36

Ainda, o cargo de presidência é mais freqüente entre homens do que entre mulheres que, por sua vez, diferenciam-se dos homens nos cargos técnicos.

CARGOS	Em %		
	Total	Muheres	Homens
Delegado do Trabalho	1	1	1
Presidente/Vice Presidente	6	0	12
Diretor	8	6	10
Secretário de Estado	1	1	1
Subsecretário/Secr. adjunto	2	0	4
Superintendente	2	0	4
Assessor	19	20	17
Gerente/Coordenador	24	22	26
Técnico	23	30	15
Chefe Depto/Divisão	5	6	2
Agente Administrativo	1	1	1
Supervisor	2	3	0
Sócio/Filiado	1	0	1
Docente	6	6	5
Coordenador pedagógico	1	1	1
TOTAL	177	95	82

4- PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO PARA ATUAÇÃO NA PPTR

Do total da base empírica, 36% já participaram de atividades de capacitação executadas pela FLACSO/Brasil, sendo 11% no Programa Nacional de Qualificação de Técnicos das 27 STbs para elaboração dos PEQs 1999-2002 (realizado em 1998)⁸, e 25% no mencionado Programa Nacional de Qualificação de CETs (1999).

⁸ Ver: FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid, & ACKERMANN, Werner (orgs.), **Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho. Apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002**, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP, São Paulo, no prelo.

Existem diferenças em alguns segmentos:

- **inscritos/não certificados** e os **certificados** – 72% e 59% respectivamente nunca participaram de alguma das atividades docentes da FLACSO/Brasil;

CARGOS	em %		
	Total	certificados	não certificados*
JÁ PARTICIPARAM	36	41	28
1998 – FLACSO: STbs	11	11	10
1999 – FLACSO: CETs	25	32	15
OUTROS	6	6	6
NENHUM	64	59	72
TOTAL	177	110	67

* inscritos não selecionados/ desistentes/ frequência inferior a 80%

- **conselheiros** participaram mais das atividades docentes da FLACSO/Brasil que técnicos das STBs e avaliadores;⁹

CARGOS	em %			
	Total	CET/ CMT	STb/ SMTb	Avaliadores
JÁ PARTICIPARAM	36	47	38	17
1998 – FLACSO: STbs	11	8	23	3
1999 – FLACSO: CETs	25	40	19	14
OUTROS	6	3	13	3
NENHUM	64	53	62	83
TOTAL	177	76	47	36

- **homens** participaram mais das atividades docentes da FLACSO/Brasil que mulheres;

⁹ E preciso lembrar que a FLACSO/Brasil não tinha desenvolvido, previamente, atividades docentes focadas nas equipes de avaliação externa dos PEQs.

em %			
CARGOS	Total	Mulheres	Homens
JÁ PARTICIPARAM	36	33	40
1998 – FLACSO: STbs	11	16	5
1999 – FLACSO: CETs	25	17	35
OUTROS	6	6	5
NENHUM	64	67	60
TOTAL	177	95	82

- **a região norte** tem o maior número de inscritos que já participaram de outras atividades docentes da FLACSO/Brasil.

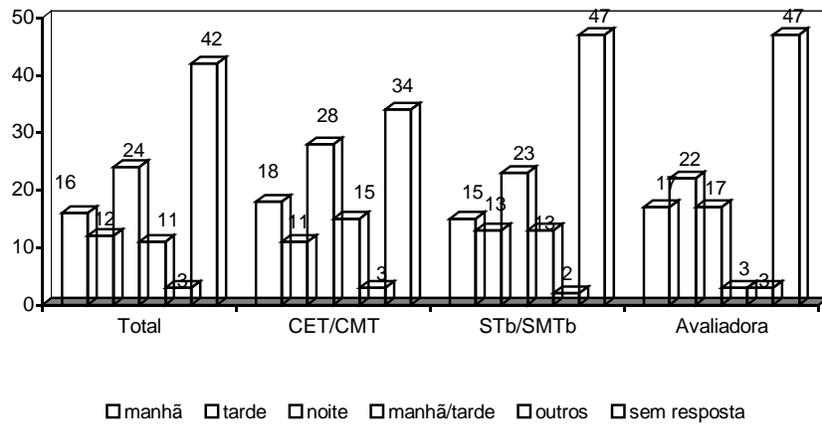
em %						
CARGOS	Total	NO	NE	SE	Sul	CO
JÁ PARTICIPARAM	36	62	23	23	34	35
1998 – FLACSO: STbs	11	19	12	13	8	3
1999 – FLACSO: CETs	25	46	19	10	24	27
OUTROS	6	14	0	3	3	8
NENHUM	64	38	77	77	66	65
TOTAL	177		26	39	38	37

56% dos inscritos participaram de outros cursos:

- curso de gestores de Políticas Públicas SESIT/UNICAMP (10%)
- cursos de capacitação organizados pelas STBs (19%)

5- MELHOR HORÁRIO PARA ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO

Não há consenso quanto ao melhor horário para capacitação, como pode ser observado no Gráfico abaixo. O período noturno foi preferido por 24% da base empírica. Entretanto, 42% não se posicionaram quanto a esta questão.



ANEXO

FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO DE CANDIDATOS

Nº de inscrição:

IDENTIFICAÇÃO

Sobrenome:

Nome(s):

Data de nascimento:

Naturalidade:

Nacionalidade:

Documento de identidade (Tipo/número):

Sexo: feminino masculino

Estado civil: solteiro/a casado/a divorciado/a outro

Renda Mensal Individual: em salários mínimos
até 5 mais de 5 e até 10 mais de 10 e até 20 mais de 20

FILIAÇÃO

Nome do pai:

Nome da mãe:

ENDEREÇO RESIDENCIAL

Rua, nº e complemento:

Cidade:	Estado:
---------	---------

CEP:

País:

Telefone:	Fax:
-----------	------

E-Mail:

ENDEREÇO COMERCIAL

Instituição ou empresa:

Departamento o setor:

Rua, nº e complemento:

Cidade:	Estado:
---------	---------

CEP:

País:

Telefone:	Fax:
-----------	------

E-Mail:

**FORMAÇÃO EDUCACIONAL
ENSINO MÉDIO**

Instituição:

Cidade e país:

Diploma:

ENSINO SUPERIOR COMPLETO:

Universidade:

Faculdade ou departamento:

Cidade e país:

Título:

Ano de início	Ano de término
---------------	----------------

ESTUDOS DE PÓS-GRADUAÇÃO

Universidade:

Faculdade ou departamento:

Cidade, país:

Grau alcançado:

Especialidade:

Ano de início	Ano de término
---------------	----------------

IDIOMAS

Português:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Castelhano:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inglês:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Francês:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

.....

ATIVIDADE PROFISSIONAL: (Três últimos cargos mais importantes desempenhados)

A) Instituição:

Cidade, país:

Tipo de instituição: pública privada ONG

Principais funções da instituição:

Cargo ou ocupação:

Tarefas desempenhadas:

Dedicação: exclusiva tempo integral tempo parcial

Ano de início | Ano de Término:

B) Instituição:

Cidade, país:

Tipo de instituição: pública privada ONG

Principais funções da instituição:

Cargo ou ocupação :

Tarefas desempenhadas:

Dedicação: exclusiva tempo integral tempo parcial

Ano de início | Ano de Término:

C) Instituição:

Já participou de outras atividades de capacitação que, de algum modo, possam ser relacionadas com sua atuação na Política Pública de Trabalho e Renda?

SIM

NÃO



Qual foi a última ?				
Nome :				
Instituição	que	ofereceu	esta	atividade:
.....				
Data: Mês	ano	Cidade/ Estado
.....				

Qual é o principal motivo que o leva a se candidatar a este seminário?

Que atividade de capacitação sugeriria para o CET/CEE de seu Estado/ Município e para a Secretaria do Trabalho?

Para CET/CEE.....

Para STb.

Qual é o melhor horário para atividades de capacitação?

.....

Local e data:

Declaro que todos os dados deste formulário são verdadeiros e que em caso de ser requerido pelas autoridades da FLACSO comprometo-me a fornecer os comprovantes que permitam a verificação.

Assinatura:.....

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E A QUESTÃO DO EMPREGO

Juarez Brandão Lopes¹
São Paulo, Outubro de 2000

A evolução do emprego no Brasil – e do desemprego, o nosso principal problema hoje, têm de ser examinados à luz da revolução estrutural que envolve o aparato produtivo do país nos anos 90. São processos que percorrem todo o decênio dos 90 e continuam a se aprofundar. Constituem verdadeira revolução nos parâmetros estruturais do mercado de trabalho – e por conseqüência nas características do emprego e do desemprego. As políticas de emprego e renda precisam enfrentar este desafio.

A reestruturação produtiva e econômica: início nos anos 70 nos países avançados; atraso e rapidez da transformação no Brasil dos anos 90

Apontemos quais são as raízes, as características e as conseqüências deste processo de reestruturação produtiva e da atual questão de emprego no Brasil. O Brasil atrasou-se, em relação aos demais países, na implementação das chamadas reformas estruturais, mesmo relativo aos países industriais menos desenvolvidos. Nos países desenvolvidos começou-se a ganhar consciência de uma crise do sistema econômico mundial e do Estado de Bem-Estar Social (“a crise fiscal do Estado”), no final dos anos 60.

Desde então, iniciaram-se mudanças profundas na organização e nos processos de trabalho das grandes empresas, afastando-as do chamado padrão de produção “fordista”, ao mesmo tempo em que se iniciavam as reformas do Estado. Em países menos desenvolvidos processos semelhantes datam dos anos 80. Por uma série de razões, no Brasil, a consciência de que estava ficando ultrapassado o modelo anterior de desenvolvimento (o processo de substituição de importações) e do papel nele do Estado Empreendedor, demorou a resultar em mudanças concretas.

Para se compreender a rapidez no caso do Brasil da sua transformação produtiva, quando no final dos anos 80 se empreendem os primeiros passos da abertura comercial, ainda em pleno ambiente de super inflação, deve-se lembrar que nesses anos “modelos” de reorganização empresarial e de novos processos

¹ Bacharel em Ciências Sociais e Políticas pela Escola de Sociologia de São Paulo, e Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Assessor Especial do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Coordenador Geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), integrado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

de trabalhos estavam, por assim dizer, “a mão”, nas empresas inovadoras do Japão, dos Estados Unidos e da Europa. E que as grandes empresas que, começam então a introduzir aqui aquelas inovações, são freqüentemente as mesmas multinacionais.

Assim, notem-se as características do momento em que se iniciam no país as reestruturações econômica (fusões, privatizações, mudanças institucionais, especializações inter- e intra - industriais) e produtiva (reorganização de empresas e de processos de trabalho). Este é o momento no final dos anos 80: (a) em que a abertura comercial é iniciada, prosseguindo, com cada vez maior ímpeto no decorrer da década de 90, submetendo a indústria brasileira e depois o resto da economia a uma crescente competição dentro e fora do país; (b) momento em que o Estado inicia o seu programa de privatização; e (c) em que se está ainda em pleno regime de inflação alta e acelerada. Nestas condições compreende-se que a transformação tenha principiado pelos seus aspectos *soft*, de mudança organizacional e de mudanças nos processos de trabalho, pré - condições para mais adiante se introduzir, de forma cada vez mais maciça a tecnologia *hard* propriamente dita (micro-eletrônica, máquinas *transfer*, automação e robotização). No entanto, assinale-se, desde a primeira etapa da modernização produtiva, “poupa-se” trabalho e inicia-se a elevação da qualificação e da escolaridade da força de trabalho demandada.

Com o sucesso do plano de estabilização monetária em 1994, aceleraram-se as privatizações e a entrada dos capitais estrangeiros, e ganhou nova dimensão e ímpeto a reestruturação produtiva, e então de modo mais abrangente a reestruturação econômica. Como já mencionado, com o início do processo nas grandes empresas industriais, a transformação na segunda metade dos anos 90 estendeu-se para todo o tecido econômico, atingindo inclusive o setor primário e, mais recentemente, os serviços, e sobretudo os chamados serviços produtivos (por exemplo, as telecomunicações e os serviços quaternários).

A raiz de todo o processo de mudança econômica mundial está na incessante procura de maior competitividade, que acompanha a queda das barreiras comerciais. Com cada vez maior integração dos mercados, este é um processo de mudança contínua, afetando as relações inter- e intra- empresas. Ao invés de procurar detalhar os variados modelos produtivos que são adotados, interessa mais no presente contexto apresentar as características gerais do trabalhador procurado, em contraste do que ocorria no sistema fordista, e as suas conseqüências para o mercado de trabalho. No lugar do trabalhador semiquilificado da linha de produção fordista, a procura é pelo trabalhador polivalente e versátil, com maior escolaridade, capaz de decisões e iniciativas, características valorizadas num ambiente em permanente mudança e em que se torna sobremaneira valiosa a *qualidade* dos produtos e dos serviços.

Características da transformação do mercado de trabalho: Terceirização e Des-concentração Econômica

Para enfrentar situações de mercado, em acirrada e contínua competição, em termos de preço e qualidade, dois outros processos, freqüentemente interligados, além da elevação da qualidade da força de trabalho demandada, afetam o processo de transformação estrutural do mercado de trabalho, e portanto da questão do emprego, no Brasil ². O primeiro é a “externalização” das partes do processo produtivo em que a empresa tem menos vantagens comparativas (a chamada “terceirização”) e a constituição de longas cadeias produtivas, localizadas muitas vezes em regiões ou países diversos. O segundo processo é a procura pelas empresas de novas localizações em áreas e regiões onde os custos da força de trabalho são mais baixos ³, ensejando assim uma desconcentração econômica, em direção a áreas menos desenvolvidas do país.

Durante a última década aumenta bastante a informalização da força de trabalho. Esta tendência - apreendida de modos às vezes enganadores,- ademais de relacionar-se com a falta de dinamismo da economia, reflete sem dúvida também, a transformação do mercado de trabalho que começa a surgir no Brasil. Constituem-se muitas vezes novas situações de trabalho, “modernas”, isto é, compreendendo trabalhadores de alto nível de qualificação, que prestam serviços para empresas modernas, e adotam a forma de pequenas empresas ou de trabalho por conta própria. Isto, sem deixar de ser “informal” no sentido tradicional de tratar-se de trabalho “não regulamentado”, “que não contribui para a previdência” (e que assim não poderá usufruir no futuro da rede de proteção social). Características arcaicas e modernas se mesclam de maneiras inesperadas, nas mesmas estatísticas, constituindo uma problemática complexa, mal apreendida pelos conceitos usuais, a ser enfrentada pelas políticas públicas.

Note-se que esta transformação, relaciona-se tanto com muitos dos resultados positivos da situação econômica e dos programas do governo, de 1995 para cá, como com os seus principais problemas – sobretudo com a questão do emprego. Aspectos positivos e negativos, relacionam-se, como dois lados de uma mesma moeda. Desta transformação – como também de todo o novo ambiente macroeconômico criado pelo ajuste estrutural neste período, -- decorrem os aumentos crescentes da produtividade econômica e do trabalho. Da mesma transformação decorrem os novos parâmetros do mercado de trabalho, as suas novas exigências, e o muito maior desafio do que no passado representado pelo

² Não só no Brasil, mas também em outras situações com características semelhantes, oferta abundante de trabalhadores, com baixa qualificação e salários baixos, ademais de grandes disparidades salariais regionais.

³ Decorrentes não só de diferenças de custos de reprodução da força de trabalho, mas também de diferenças do seu nível de organização.

desemprego. E, guardemos em mente, que o principal *locus* da transformação é o setor privado ⁴.

Mas, passemos aos dados e informações relevantes para a questão do emprego e sobre os programas de governo. Em primeiro lugar, sobre a produtividade econômica e do trabalho. Em segundo lugar, sobre o desemprego, e em seguida uma caracterização das políticas públicas, governamentais e não-governamentais, nesta área.

Tendências da produtividade do trabalho

A análise de dados das Pesquisas Mensais Industriais, como a das Contas Nacionais, mostra que o crescimento da produtividade do trabalho durante os anos 90 foi muito maior do que a que ocorreu nos anos 70, a década do “milagre brasileiro” (cerca do dobro em média). Além disso, o aumento da produtividade *do trabalho* foi maior do que o da produtividade de todos os fatores. Note-se, chegue-se a estas conclusões, quaisquer que sejam os dados básicos que se usem – pesquisas industriais mensais ou contas nacionais – e quaisquer que sejam as metodologias utilizadas.

Conforme os dados usados variam os níveis absolutos atingidos pela produtividade, mas verificam-se as mesmas tendências gerais observadas. Este aumento de produtividade é, antes de mais nada, decorrente da reestruturação produtiva ocorrida no setor privado da economia, as quais foram acompanhadas pelas reformas do Estado em curso, todo o processo complementado pelos fortes investimentos estrangeiros diretos que ocorreram.

Evolução do desemprego e crescimento do desemprego estrutural

Trabalho do IPEA mostra como estes aumentos de produtividade do trabalho, juntamente com as políticas macro - econômicas visando o ajuste fiscal do Estado e as que responderam aos choques externos representados pelas crises do período (as crises mexicana, asiática e russa), explicam as variações nas taxas de desemprego nos anos 90 – as quais tiveram níveis crescentes até o início de 1998 e se estabilizaram em nível alto nos dois últimos anos.

Conclui o mencionado trabalho do IPEA, que a principal causa da acentuação do problema do desemprego é a mudança estrutural representada

⁴ As mudanças e as características do mercado de trabalho resultam da reestruturação produtiva empreendida pelas empresas, mas também do ajuste estrutural propiciado pelos programas e políticas governamentais na sua busca de eficácia econômica e da criação de condições de crescimento econômico auto - sustentado.

pela reestruturação produtiva, e só secundariamente pela deficiência no crescimento econômico. Assim o problema da geração de postos de trabalho não repousaria tanto na recuperação do dinamismo da economia, mas basicamente em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho.

As políticas de emprego e renda

Não existe uma fórmula mágica para gerar emprego e renda. Soluções criativas e inovadoras podem ser produzidas, contudo, a partir da coordenação das ações do governo e da sociedade em múltiplas frentes. Este é o enfoque do atual governo.

No plano institucional, o esforço é no sentido de simplificar e flexibilizar a super-regulamentação existente, que inibe a oferta de novas vagas, e modernizar o sistema de relações de trabalho, apostando no fortalecimento dos sindicatos e na livre negociação coletiva para a solução dos conflitos.

Um elenco de iniciativas em andamento destina-se a reduzir os custos não-salariais do trabalho e a introduzir novas formas de contratação. A redução dos encargos sociais contribuirá para diminuir o “custo Brasil”, estimular as empresas a contratar mais e, sobretudo, a formalizar as relações de trabalho, incluindo todo trabalhador na rede de proteção social.

Entre outras iniciativas, vale destacar a instituição do contrato de trabalho por prazo determinado; a legalização do banco de horas, que permite a adequação do trabalho a variações sazonais e cíclicas da produção; a regulamentação do trabalho em tempo parcial; e a suspensão temporária do contrato de trabalho, que prevê o treinamento do trabalhador durante um prazo fixo após sua demissão.

As políticas ativas de geração de emprego e de renda, no meio urbano, desdobram-se em duas vertentes – programas de micro – crédito e de qualificação profissional.

As transformações no mercado de trabalho tendem a excluir a mão-de-obra menos qualificada, assim como a capacitação torna-se o principal fator de conquista e de manutenção do emprego. Em 1991, os trabalhadores de menor escolaridade representavam cerca de 39% da população ocupada; em 1998, apenas 27,4%. No mesmo período, os trabalhadores com nove a onze anos de estudo elevaram sua participação no total da população ocupada de 21% para 28%.

O Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, instituído em 1995 e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) focaliza suas

ações em dois alvos: setores com maior potencial de geração de emprego, a exemplo de turismo, construção civil, artesanato, pesca, agropecuária, serviços pessoais e culturais, micro e pequenos empreendimentos; e grupos críticos como desempregados, trabalhadores ameaçados de desemprego, pequenos e micro - empreendedores, mulheres, jovens, negros e portadores de deficiência.

Executado de forma descentralizada, em parceria com governos estaduais, entidades públicas, sindicatos e organizações não - governamentais, o programa atua em 2.600 municípios, 500 dos quais situados entre os mais pobres do país. No período de 1995-1998, foram treinados 5,5 milhões de trabalhadores a um custo de R\$ 1,1 bilhão. Nos próximos quatro anos, a meta é qualificar mais 17 milhões de trabalhadores.

Os programas de micro - crédito, também criados pelo atual governo, estão orientados para o financiamento de pequenos empreendimentos e de micro - empresas e para assegurar a prestação de assistência técnico - gerencial a projetos de interesse social. Somados, esses programas emprestaram cerca de R\$ 6 bilhões, entre 1995 e 1998, em mais de um milhão de operações de financiamento. Nos próximos três anos, os micro e pequenos tomadores terão à disposição cerca de R\$ 8,3 bilhões.

Os programas de um “Novo Mundo Rural” no contexto atual das reestruturações produtiva e econômica

Para finalizar, algumas observações sobre a situação rural brasileira e as “oportunidades” que, a partir dela, se abrem para políticas ativas de emprego (mais do que oportunidades, aqui se configura um verdadeiro imperativo de adotarem-se tais políticas referentes ao campo). O Brasil, como país da periferia, ocupa a este respeito posição *sui - generis*. País de economia já industrial, tem ainda ampla disponibilidade de força de trabalho e de terras.

Desafio e oportunidade aqui se combinam. Com a ampla transformação do trabalho urbano acima delineada, não há como fugir de políticas de distribuição do ativo terra (através de várias modalidades de reforma agrária) e de fortalecimento da agricultura familiar. Ao imperativo de ordem econômica somam-se os imperativos de ordem social. Não há como escapar dos desafios representados pela pobreza e pela péssima distribuição de renda. Mas este é assunto para tratamento à parte.

Leituras Complementares:

LOPES, Juarez R. B., **Novos Parâmetros para a Reorganização da Política Social Brasileira**, IPEA, Texto para Discussão Nro. 358, Brasília, Dezembro de 1994.

LOPES, Juarez R. B., "Obstacles to Economic Reform in Brazil", in: LIJPHART, A & WAISMAN, C.H., **Institucional Design in New Democracies**, Western Press, 1996, Chapter Eleven, p. 195-218.

PROCESSOS DE PLANEJAMENTO ESTADUAL PARA A ELABORAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL

José Henrique Alcântara de Meireles¹
Campos dos Goytacazes – RJ, Novembro de 2000

INTRODUÇÃO

Este texto recolhe e sistematiza parte do material e produtos do processo de capacitação de membros das Comissões Estaduais do Trabalho - CETs, implementado pela FLACSO em 1998/9, nas 27 Unidades da Federação, do qual o autor participou.

Não se resume, todavia, a um registro, de caráter descritivo; antes, buscando reunir "velhas" e "novas" reflexões sobre o processo em si e, principalmente sobre os êxitos e vicissitudes na árdua tarefa de construção de uma Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR no Brasil.

O modelo tripartite e paritário, ou seja, a dimensão eminentemente Política da PPTR, é o objeto por excelência. Portanto, idéias tais como parceria, articulação institucional, consenso, governance, colegialidade, social partners, decisões coletivas, entre outras, surgirão recorrentemente. Tal ênfase - deliberada, se deu em detrimento (mas não em prejuízo) de uma específica e acurada análise dos mecanismos da PPTR, embora estes também sejam aqui tratados.

O autor entende que a ênfase é desejável, por se tratar de um tema ainda pouco explorado na escassa literatura sobre políticas públicas no Brasil e, principalmente, pela importância do papel dos colegiados em uma proposta de gestão descentralizada, participativa e democrática de políticas públicas, notadamente a de trabalho e renda, de cujo avanço depende o equacionamento do grave problema da exclusão social. O autor está, entretanto, consciente dos riscos que corre, ao se aventurar em um "território de ar rarefeito", dada a natureza amórfica de um organismo em seu estágio embrionário, como a CET. O que é - convenhamos, ao mesmo tempo muito estimulante.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, intitulada "A construção da PPTR no Brasil", encontraremos os capítulos "Democracia formal x democracia real", abrigo reflexões acerca da questão da participação popular; "Marco legal,

¹José Henrique Alcântara de Meireles é Funcionário Internacional e Consultor-Docente da FLACSO/Brasil em projetos de cooperação científica e assistência técnica. Participou do processo de capacitação de membros das CETs, nas regiões Sul e Sudeste e Estado do Maranhão.

mecanismos, avanços e limitações", no qual os mecanismos da PPTR são mais detidamente tratados - suas virtudes e fragilidades; "Uma proposta de descentralização e gestão participativa", que apresenta, em linhas gerais, os entraves para a implementação do modelo preconizado pela Carta de 88 e consignado nas diretrizes da PPTR; e "A natureza sistêmica", discutindo as necessárias e problemáticas articulação e integração dos diferentes mecanismos da PPTR.

Na segunda parte, "O trabalho de campo", temos o relato do processo de capacitação, distribuído nos capítulos "Um vasto arsenal" (Marco orientador, a metodologia FLACSO, conteúdo programático e material de apoio - diretrizes e legislação), que descreve, sinteticamente, o arcabouço conceitual e metodológico do processo; "A resistência inicial", sobre as dificuldades com as quais os consultores se depararam e da própria implementação da proposta de capacitação; "Os atores e o objeto/produto: um percurso penoso", um desdobramento do capítulo anterior, mas referido às dificuldades dos atores na construção coletiva do plano de trabalho - o produto da etapa de oficina de trabalho, esta antecedida por um seminário; "Entraves e estratégias", que registra e comenta a síntese dos problemas identificados e propostas formuladas; e "Os planos de trabalho: 'Teste de consistência'", comentando os planos de trabalho enviados pelas CETs ao CODEFAT.

A terceira parte, "Balanço e perspectivas", revisita temas anteriormente abordados e busca avançar na reflexão da questão da informação (apropriação dos saberes pelos colegiados), como em "Um admirável mundo novo"; da interlocução entre os protagonistas políticos, em "Espaços de governabilidade: fronteiras difusas" e também em "Tensão entre tipos de poder: integrado e divisão de poderes", a partir de uma perspectiva muito específica. Finalmente, tenta-se um breve apanhado do processo e essência da colegialidade em "à guisa de conclusão".

Este texto foi originalmente concebido e produzido como um produto da experiência-piloto de tutoria no âmbito do Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP) da FLACSO/Brasil, tendo sido adaptado para esta publicação.

As eventuais virtudes nele contidas são, inequivocamente, resultado das orientações certas e generosas da Tutora, Dra. Silvia Yannoulas, a quem sou grato.

As prováveis fragilidades, por seu turno, somente podem ser atribuídas ao autor.

A CONSTRUÇÃO DA PPTR NO BRASIL

Democracia formal x democracia real

Uma possível distinção entre “democracia formal” e “democracia real” nos é oferecida por Chomsky, posto que “uma sociedade é democrática na medida em que o povo tem oportunidades significativas de participar da formação das políticas públicas”.² Dito de outro modo, poder-se-ia eleger como um importante indicador de avanço democrático a dimensão mesma do espaço político, no qual a sociedade civil organizada efetivamente atua na elaboração e gestão das políticas públicas.

Tomando os Estados Unidos como exemplo, cujo sistema formalmente democrático dispõe de um elaborado aparato legal, Chomsky afirma que “por longos períodos, a participação do público no planejamento e na implementação das políticas públicas foi bastante marginal”.³

Permeia o senso comum a idéia de que a mais importante participação política é a eleitoral e, para expressivo contingente da população, também a única. Todavia mesmo em alguns países de tradição democrática, importantes índices de abstencionismo são registrados. Em outros, onde tais índices são reduzidos, não se verificam outras formas de participação política.

Sabe-se que o modelo ideal de Democracia pressupõe cidadãos sempre alertas ao trato da coisa pública, atualizados em relação aos fatos políticos, capazes de escolher entre as diversas alternativas que se lhes apresentam desde a arena política (na qual, a rigor, devem ser protagonistas) e vivamente motivados por formas diretas ou indiretas de participação.

Sem esforços exaustivos de investigação, pode-se constatar que, particularmente no Brasil, a realidade é bem diferente. Em primeiro lugar, o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo.

Contudo, vale observar que, notadamente com relação à Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), a imprensa brasileira é por demais “desinformada”. Talvez contribua o fato de sermos contemporâneos das inaugurais e tímidas iniciativas na criação de um edifício em obras (na verdade, o caráter de *work in*

² Chomsky, 1997:10.

³ Id., *Ibid.*

progress lhe é imanente)⁴ e de modelo inédito em nosso país. Com efeito, a importante dimensão política da descentralização e da gestão participativa sequer é mencionada. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT é, não raro, equivocadamente citado como mais um dos organismos do aparelho burocrático do Estado. No que concerne às Comissões Estaduais (CETs) e Municipais (CMTs) do Trabalho, quando mencionadas, não é explicitada a exata dimensão do papel e crucial importância dos colegiados. Tal fenômeno está intimamente vinculado a um dos principais obstáculos ao fortalecimento de tais instâncias, ainda institucionalmente débeis: a escassa ou inexistente visibilidade política.

Nos Estados Unidos, não obstante as observações de Chomsky e, mais especificamente a análise de Putnam⁵, através da qual identifica e busca explicar o declínio do envolvimento do cidadão americano nos interesses comunitários nas últimas décadas, emerge atualmente o debate em torno de uma “nova cidadania”,⁶ referido à necessidade de um redesenho do Estado, com indagações acerca das tarefas que são de responsabilidade dos cidadãos ou de instituições locais, e quais requerem a ação governamental direta. Como podem os cidadãos se tornar mais envolvidos em decisões públicas, para impedir que os “profissionais da política” dominem esse processo? Como podemos contribuir para melhorar o impacto das ações do governo na vida dos cidadãos ou no fortalecimento das instituições sociais?

No Brasil, a idéia de descentralização e gestão participativa em políticas públicas é muito recente e tem o seu arcabouço legal a partir da Constituição de 1988.

Consoante as diferenças notáveis entre democracia formal e real, o arcabouço legal não se esgota em si mesmo: é apenas o ponto de partida. A partir daí, a sociedade civil organizada⁷ deverá assumir verdadeiramente um espaço político legal e legítimo, que não pode ser entendido como uma dádiva dos governantes, dado que resulta de uma longa e penosa conquista social. Essa conquista somente irá adquirir consistência e deixar de ser uma abstração,⁸ tornando-se bem político tangível, com incansável empenho, engenho e arte, com todos os avanços e retrocessos imagináveis.

Sim, o equilíbrio é precário e sempre provisoriamente conquistado, uma vez a sua negação conjugar incansavelmente o infortúnio. Forças conservadoras conspiram

⁴ Não sem motivo, a literatura disponível não menciona uma PPTR, mas a construção da PPTR. Ver, por exemplo, Mehedff, 1999.

⁵ Putnam, 1996.

⁶ Marshall, 1995.

⁷ O concurso dos diferentes atores direta e indiretamente envolvidos com a elaboração e gestão das políticas públicas - prerrogativas outorgadas pela Carta de 88.

⁸ Ou, quando muito, apenas um dispositivo constitucional – o que, no limite, “no es lo mismo pero es igual”.

permanentemente, veladas ou explícitas, de modo deliberado ou não. A reação não reside apenas no aparelho burocrático do Estado que, metabolicamente, insiste em assegurar poderes encastelados; ela está também no outro, está em mim, em cada um de nós. As conquistas possíveis não serão jamais fáceis, imediatas e contínuas.

Não obstante, não se pode desprezar a importância de algum movimento que já se faz visível, reunindo segmentos sociais dos mais distintos em torno de um tema comum e tão relevante como a questão do trabalho e geração de renda. Trata-se de uma inequívoca evidência de que a proposta de gestão descentralizada, participativa e democrática da PPTR, através da inédita e ainda tão recente e, por conseqüência embrionária experiência do tripartismo paritário, é tão necessária quanto possível.

Necessária sim, por acenar com mudanças para uma nova correlação de forças. O nosso passado recente (cuja herança ainda nos pesa e nos imobiliza) ensina que, o que diziam ser abrigo, sempre foi a perversa armadilha da centralização, autoritarismo e exclusão. Com não menos importância, surge a evidência de que “num país do tamanho e da heterogeneidade do Brasil descentralizar é absolutamente necessário e, ao mesmo tempo, extremamente difícil, dada a sua heterogeneidade e a força de seu federalismo.”⁹

Possível, mesmo com todos os obstáculos e os passos vacilantes de todos nós, aprendizes do novo e ampliado jogo democrático. Os interlocutores com os quais a FLACSO/Brasil conviveu durante o trabalho de campo (capacitação de gestores), resultante da parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em seus propósitos - em maior ou menor intensidade - de assumir poderes em um modelo descentralizador e participativo, pareciam menos comovidos com a incapacidade do Governo Federal (gerencial e financeira) em conduzir centralizadamente a elaboração e gestão da PPTR que descontentes com as conseqüências desastrosas de políticas decididas nos “gabinetes refrigerados de Brasília”, distantes demais das realidades e necessidades locais, em um país cujas heterogeneidades, nas dimensões política, econômica, social, cultural, etc., é acertadamente denominado de “27 Brasis”.

Disse “aprendizes” e corrijo: na verdade, envolver-se nesse processo é ser principalmente voluntário de uma expedição pioneira. Cabe ao pioneiro desbravar florestas. O seu percurso será a pé, abrindo picadas, inventando caminhos jamais pensados. Inúmeros serão os perigos a cada passo. Mas, lembrando um poeta da Amazônia, somente dos pés e aos olhos do desbravador se erguerão as borboletas.

⁹ Faria, 1999.

As CETs, não obstante, são instituições vitais para o êxito de uma PPTR descentralizada, participativa, democrática e em construção, virtualmente aberta, teórica e operacionalmente, à contribuição de todos os segmentos e atores, direta ou indiretamente envolvidos. Desta forma, a imanente polifonia de um colegiado tripartite e paritário é contraponto adequado para ampliar o espectro dos debates.

A FLACSO/Brasil pode observar *in loco* a *verità effettuale* das comissões, ou seja, o real e problemático exercício do tripartismo paritário. Tais entraves ganham relevo aqui, não apenas por terem emergido recorrentemente quando dos seminários e oficinas de trabalho (nestas mais acentuadamente, pela própria natureza e objetivos do momento no processo) mas, por serem parte do problema e ponto de partida para as soluções.

A despeito das heterogeneidades dos “27 Brasis”, os problemas com os quais as CETs se deparam (cuja exata dimensão somente durante a capacitação conduzida pela FLACSO lhes foi dado saber),¹⁰ são muito semelhantes mas, resolve-los, exige necessariamente decisões autônomas, alternativas originais, em cada uma das UFs, premissa desde sempre assumida pela FLACSO/Brasil e consubstanciada em sua metodologia de gestão participativa implementada nos processos de capacitação dos colegiados. Vale mencionar que a articulação horizontal, um dos mecanismos possíveis para o fortalecimento das CETs, foi sempre apontada e estimulada com ênfase, de modo a romper o isolamento e permitir a troca de experiências inovadoras e/ou exitosas.

Marco legal, mecanismos, avanços e limitações

Já foi mencionado que as diretrizes vigentes de descentralização e participação na elaboração e gestão em políticas públicas têm a sua gênese na Constituição de 1988. O imperativo da descentralização permeou os trabalhos da Constituinte, traduzindo um flagrante e generalizado descontentamento com o modelo hegemônico (centralizador, autoritário) e, ao mesmo tempo, motivado por fortes reivindicações de maior autonomia financeira para os estados e municípios.

Com efeito, a Carta de 88 instaura o arcabouço legal de um Estado democrático, representando importantes conquistas de cidadania. Segundo Dain e Tavares,¹¹ é “fruto de dois processos distintos, um de fortalecimento político de lideranças locais e outro de enfraquecimento do poder central” (redemocratização e esgotamento do padrão de desenvolvimento).

¹⁰ A CET, pouco sabendo sobre o seu real papel, os problemas advindos eram - obviamente - insuspeitados.

¹¹ Dain, Soares, 1998:37.

Conforme mencionado, é alentador o movimento que já se faz visível, reunindo diferentes segmentos sociais em torno da questão do trabalho e geração de renda. Segundo Amélia Cohn,¹² é também muito positiva a evidência de algum consenso quanto à idéia de que “**o Brasil não é um país pobre, mas injusto**”, não obstante ainda estarmos distantes do equacionamento da injustiça social. O enfrentamento do problema, segundo a autora, encontra obstáculos importantes, tais como os

- **de natureza econômica**, vinculado ao modelo de ajuste estrutural e de estabilização adotado, marcado pela redução dos investimentos sociais, com impacto
 - no aumento da taxa de desemprego,
 - na flexibilização da relação capital-trabalho (agravando a já predominante informalidade e precariedade),
 - na deterioração dos postos de trabalho, e
 - na defasagem entre taxa de crescimento e criação de novos postos de trabalho;
- **de natureza política**, tendo em vista
 - a conjunção de forças políticas que oferecem apoio ao Governo Federal, marcado tanto pela pulverização de interesses particularistas quanto pelo conservadorismo,
 - o arranjo federativo, dificultando a cooperação entre as três esferas de governo;
- **de natureza estritamente social**, dada a magnitude dos problemas sociais, em um país com graves heterogeneidades política, econômica, social, e cultural.

Portanto, segundo Cohn, faz-se necessário um novo projeto, contemplando reformas sociais profundas, de modo a enfrentarmos decididamente a exclusão social. A tarefa não é do Estado, dos cidadãos ou do mercado, e sim do conjunto da sociedade. Eis o mote da descentralização.

A partir da Carta de 88, tendo sido preparada a “fundação”, foram assentados os primeiros tijolos do edifício, ou seja, alguns dos mecanismos atuais da PPTR são criados.

O artigo 239 estabeleceu que, a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ambos criados em 1970 por Lei Complementar (7 e 8, respectivamente), deveria ser destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e, passaria, a partir da promulgação da Constituição, a financiar o programa do **seguro-desemprego** e o **abono salarial**. Além disso, do montante de recursos arrecadados, pelo menos quarenta por cento deveriam ser destinados ao

¹² Cohn, Amélia, 1998

financiamento de **programas de desenvolvimento econômico**, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹³.

O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, constituído, em sua criação, dos seguintes recursos:

- I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP;
- II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;
- III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;
- IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o parágrafo 4º do artigo 239 da Constituição Federal;
- V - outros recursos que lhe sejam destinados.

O PIS/PASEP continua sendo a mais importante fonte de receitas do FAT. Em proposta orçamentária para o exercício de 1999 (Resolução 190/98), representava participação superior a 73% do total da estimativa de receita. As demais rubricas - recursos diretamente arrecadados -, por ordem decrescente de importância são:

Discriminação	% do Total
Repasses ao BNDES	13,08
Depósitos Especiais	5,15
Juros	3,51
Benefícios não desembolsados	3,22
Contribuição Sindical	0,96
Recursos não desembolsados	0,54
Restituição de convênios	0,35
Multas e juros	0,03

Apenas para maior clareza, a rubrica “Repasses ao BNDES”, representa o retorno ao fundo dos recursos destinados ao BNDES (40%) para financiamento de programas de geração de trabalho, devidamente remunerados (semestralmente, com base na Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP mais juros); a rubrica “Depósitos Especiais”, representa o retorno ao fundo dos recursos destinados às

¹³ Não muito precisamente, costuma-se afirmar que a destinação de 40% dos recursos do FAT é um dispositivo constitucional. Na verdade, o BNDES tornou-se beneficiário (art. 239 da Constituição) de recursos oriundos do PIS/PASEP antes mesmo da criação do FAT, ocorrida em 11/01/90, posterior à promulgação da Constituição (05/10/88). O FAT assumiu aqueles recursos, dentre outros, dos quais, parcela significativa já estava assegurada ao BNDES.

instituições financeiras oficiais federais para financiamento de crédito popular e geração de trabalho, devidamente remunerados.¹⁴

Além dos mecanismos anteriormente citados, surgem ainda os programas de **qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra**, também financiados com recursos do FAT. Outras ações subsidiárias são implementadas no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE), a exemplo de estudos e pesquisas sobre o mercado de trabalho e o apoio operacional ao PROGER.

A Lei 7.998/90 passou a regular o **Programa de Seguro-Desemprego** e o **Abono Salarial**, instituindo o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** e o seu gestor, o **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)**, inicialmente composto de 9 (nove) membros e respectivos suplentes, assim definidos:

- I - 3 (três) representantes dos trabalhadores;
- II - 3 (três) representantes dos empregadores;
- III - 1 (um) representante do Ministério do Trabalho;
- IV - 1 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- V - 1 (um) representante do BNDES.

Esta composição foi alterada recentemente, através da Resolução 226/99 do CODEFAT, que consignou a participação de mais um organismo em cada uma das três bancadas, ficando assim definida:

Governo	Trabalhadores	Empregadores
01 (um) representante do Ministério do Trabalho e Emprego	01 (um) representante da Força Sindical	01 (um) representante da Confederação Nacional da Indústria
01 (um) representante do Ministério da Previdência e Assistência Social	01 (um) representante da Central Única dos Trabalhadores	01 (um) representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras
01 (um) representante do Ministério da Agricultura e Abastecimento*	01 (um) representante da Confederação Geral dos Trabalhadores	01 (um) representante da Confederação Nacional do Comércio
01 (um) representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	01 (um) representante da Social-Democracia Sindical*	01 (um) representante da Confederação Nacional da Agricultura*
<i>*Novos organismos com assento no colegiado.</i>		

¹⁴ Agentes: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, CEF, BNDES e FINEP. Programas: Saúde, PROGER/PRONAF, Seca, PROTRABALHO, Estiagem, FINEP e PROEMPREGO.

As orientações gerais da PPTR emanam do CODEFAT, a quem cabe, entre outras atribuições, “aprovar as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, segundo critérios definidos pela Lei nº 7.998/90, e em consonância com a política de emprego e desenvolvimento econômico”.¹⁵ Outras normatizações (elaboração de diretrizes e termos de referência) são definidas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Salário (SPPE) do MTE, em sintonia com o CODEFAT.

O CODEFAT é, portanto, a instância deliberativa por excelência, na cadeia estratégica e operacional do sistema, para a formulação, gestão e avaliação da PPTR no Brasil. O seu espaço de governabilidade, entretanto, limita-se em princípio àquelas ações financiadas com os recursos do FAT.

Mas existe vida no planeta PPTR além dos domínios do FAT? Vale observar que, atualmente, PPTR e FAT/CODEFAT se confundem, para o bem ou para o mal. Dito de outro modo, todos os programas da PPTR no Brasil são financiados com recursos do FAT e, por conseguinte deliberados e aprovados pelo CODEFAT.

Algumas reflexões podem ser provocadas, em torno do que é, o que deveria e/ou o que poderia ser o CODEFAT, seus recursos financeiros e programas.

Retornemos ao seu espaço de governabilidade. Mesmo limitado àquelas ações (programas) financiadas com os recursos do FAT, ao longo da história do fundo tivemos episódios de suposta ingerência no colegiado, que podem ser entendidos como distorção nos objetivos do FAT,¹⁶ a exemplo do empréstimo ao então Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INAMPS), do Ministério da Saúde.

O empréstimo foi aprovado pelo CODEFAT, através da Resolução 048/93. Sabemos que o CODEFAT é um colegiado tripartite e paritário, com representações dos trabalhadores e empregadores, além do Governo. Desta forma, o empréstimo ao INAMPS, ainda que possa ser considerado um desvio de objetivos, não pode ser caracterizado, em termos legais, como uma apropriação indébita do Governo Federal.¹⁷

A legalidade (ou a suposta apropriação indébita), todavia, é apenas a superfície, a face mais visível do problema. Como pano de fundo, podemos identificar as contradições existentes entre o estatal e o público, ou antes, a cultura ainda rarefeita do “Público”, conceito que transcende a dicotomia Estatal X Privado.

¹⁵ Regimento Interno do CODEFAT.

¹⁶ Promoção de políticas de geração de trabalho e renda, com foco nos segmentos sociais mais vulneráveis.

¹⁷ Um outro exemplo de aplicação atípica dos recursos foi a destinação de cerca de 20% da receita do FAT, em 1994, ao então Fundo Social de Emergência.

Podemos ainda inferir a debilidade institucional do colegiado, e sua relação simbiótica com o fenômeno aqui identificado como cultura rarefeita da dimensão pública.

Com efeito, vivemos a infância da gestão descentralizada e participativa em políticas públicas, e o modelo tripartite e paritário, pelas suas características mais imanes, traz em si tensões e contradições, decorrentes do processo deliberativo e de construção de consensos, que reclama o tratamento de divergências e harmonização de interesses (a “polifonia como cânon”).¹⁸ Vale dizer, cabe ao Conselho potencializar as suas melhores virtudes, inerentes à sua própria institucionalidade, para combater as suas maiores fragilidades. Estamos falando de uma experiência inédita e ainda sendo precariamente implementada. O percurso da descentralização e participação que se inaugura, não será certamente em uma ampla, pavimentada e arborizada estrada, mas em uma trilha acidentada com aclives íngremes e declives escorregadios.

Observando os embates entre os diversos atores, em uma arena que é eminentemente política, incorreríamos em grave erro se caíssemos na tentação de - confortavelmente - satanizar qualquer dos envolvidos. De qualquer modo, é notável que a cultura centralizadora da máquina governamental é um dos principais obstáculos para a gestão descentralizada e participativa em políticas públicas.

O fortalecimento do tripartismo paritário pode ser imaginado, inclusive, tendo como estratégia e meta, a ampliação de seu espaço de governabilidade, além dos programas financiados com recursos do FAT e, até mesmo, ultrapassando os limites da PPTR.¹⁹

A propósito da indagação formulada e parcialmente (se tanto) respondida (“Mas existe vida no planeta PPTR além dos domínios do FAT?”), foi dito que, para o bem ou para o mal, PPTR e FAT/CODEFAT se confundem. Tal afirmação, se verdadeira,²⁰ revela um problema ou uma solução?

Não há dúvida que o FAT seja um fundo financeiro vigoroso. Basta mencionar que a proposta orçamentária aprovada pelo CODEFAT (Resolução 190, de 28/08/98)

¹⁸ Veja mais em Cano, 1999.

¹⁹ A CUT, por exemplo, é uma dos organismos com assento no CODEFAT que já considera tais possibilidades. Por exemplo, no que se refere à Educação Profissional (EP), entende que o colegiado deveria também ser ouvido e intervir nas decisões acerca dos investimentos do Sistema “S” (SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR, SEST, SENAT, SEBRAE) e Escolas Técnicas Federais.

²⁰ A origem dos recursos (FAT) para o financiamento dos diversos programas de geração de trabalho e renda indica que sim. Estamos nos referindo ao conjunto da PPTR, e não apenas à EP, que dispõe de uma ampla rede instalada (instituições públicas e privadas), movimentando volumes importantes de recursos financeiros.

para 1999, contemplou recursos (em moeda da época) da ordem de R\$ 8,7 bilhões, sendo que o seu patrimônio, no final de 1998, foi estimado em R\$ 34 bilhões.²¹ Contudo, o montante de aplicações, se comparado com os preocupantes índices de ocupação da PEA e a crítica distribuição da renda no Brasil, são - isoladamente - ainda insuficientes para atender adequadamente as graves e urgentes demandas sociais decorrentes.

O FAT não pode ser entendido e/ou utilizado como uma panacéia para as inúmeras mazelas sociais. Isso se aplica não apenas aos mencionados desvios de objetivos, quanto para a necessidade de se mobilizar outras fontes de recursos (públicos - nas esferas federal, estaduais e municipais - e privados). É necessário ainda que um conjunto articulado de políticas ativas²² seja formatado e implementado, com mecanismos específicos eficazes, de valorização da força de trabalho, além de um programa macroeconômico e de desenvolvimento, que resultem em crescimento econômico sustentado com equidade social.

Conditio sine qua non para o êxito (impacto social) de uma PPTR é o planejamento com foco na demanda atual e previsível do mercado de trabalho e perfil da PEA, orientação enfática da SPPE, notadamente nas diretrizes do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).²³ A ênfase busca evitar dois graves problemas na execução das políticas: frustração de expectativas nas populações atendidas e desperdício de recursos – públicos e escassos.

Contudo, ainda que não haja tal intencionalidade, a ênfase parece contribuir para uma espécie de fetichização do mercado.

Entender o mercado como uma instância na qual pouco podemos atuar (exceto atender às suas demandas) pode ser nefasto para a construção e consolidação da PPTR, inibindo inclusive ações locais autônomas e criativas de geração de trabalho e renda, fundamentais na soma necessária de esforços. É crucial que as políticas ativas sejam formatadas, principalmente, para criar “oferta de mercado” e não apenas para atender às “demandas do mercado”, sob pena de permanecermos enfrentando o problema sem o vigor que ele exige e/ou utilizando o FAT como panacéia.

A PPTR, portanto, deve ser entendida e implementada sem estar limitada à mera aplicação de recursos do FAT. E isto não significa apenas afirmar que outras fontes de recursos devam ser mobilizadas nos estados e municípios.

²¹ Phostuma, Anne C., 1999:19.

²² As que geram trabalho e aumentam a empregabilidade do trabalhador (crédito popular, qualificação profissional, entre outras), em oposição às passivas, de caráter compensatório (seguro-desemprego, por exemplo).

²³ Implementação desde 1995 e atualmente regulado pela Res. 194/98 e alterações estabelecidas pela Res. 223/99.

Seguramente, os resultados atingidos desde a criação do FAT representam um avanço significativo. Contudo, quando a SPPE afirma que “Os números atestam que o país dispõe de mecanismos e recursos para enfrentar o problema do desemprego e a nova dinâmica do mercado de trabalho”²⁴, seria prudente problematizar a questão.

Faz-se necessária a adoção de políticas mais agressivas, principalmente aquelas aqui identificadas como as que criam “oferta de mercado”, assumindo ser real uma efetiva disponibilidade de recursos (como de fato o é). Todavia, o papel catalisador dos recursos do FAT deve deixar de ser apenas um discurso confinado na literatura do PLANFOR e tornar-se prática na construção da PPTR, em todas as instâncias envolvidas (federal, estaduais e municipais).

Em síntese, é necessário explorar o território despovoado do Planeta PPTR, e que lá sejam promovidas ações, idênticas às que de forma pioneira e solitária têm sido implementadas nos domínios do FAT. Expedições prospectivas já se certificaram das condições favoráveis.²⁵

Uma proposta de descentralização e gestão participativa

Em seu “A sociedade contra o Estado”, Pierre Clastres afirma que “não nos é evidente que a coerção e a subordinação constituem a essência do poder político *sempre e em qualquer lugar*”.²⁶ Desconstruído o axioma de matriz hobbesiana, surgem, segundo Clastres, duas possibilidades: “ou o conceito clássico de poder é adequado à realidade que ele pensa, e nesse caso é necessário que ele dê conta do não-poder no lugar onde se encontra; ou então é inadequado, e é necessário abandoná-lo ou transformá-lo”.

Supondo ser o conceito clássico de poder inadequado à realidade brasileira contemporânea, podemos nos indagar se devemos abandoná-lo ou transformá-lo (a esta, uma outra indagação subjaz: ele ainda é hegemônico?). A resposta parece ser afirmativa, menos pela *epistême* que por condicionantes da ação política.

Se é certo que Hobbes já não conta nas hostes acadêmicas com tantos e incondicionais discípulos, não é menos verdade que o *habitus* e atores da práxis política, não obstante a dimensão formal de um Estado democrático, estão

²⁴ MTE/SPPE, 2000:47.

²⁵ Ainda que ações atomizadas e modestas, diversos segmentos (ONGs, iniciativa privada, governos locais, etc.) já promovem iniciativas para a geração de trabalho e renda. Um pacto social em torno do enfrentamento do problema não encontraria baixa receptividade. A propósito, ver o capítulo “Construção de parcerias”, neste texto.

²⁶ Clastres, 1990:11.

contaminados por vícios decorrentes de um certo conceito de poder, cuja linhagem guarda conexões com a matriz hobbesiana.

Os atores aqui referidos são, não raro, quase todos os direta e indiretamente envolvidos com a *real politik*, dos mais modestos aos mais graduados funcionários do aparelho burocrático do Estado, a própria sociedade civil, os mandatários no parlamento, dentre outros.

Todos, enfim, que exercem a coerção (sob diferentes formas) como instrumento de poder (muitos convictos da “legitimidade”) e os que a ela se subordinam (tantos resignados com a “ordem natural das coisas”).

Desta forma, disseminar um novo conceito de poder, pode contribuir para a construção de uma Democracia Real, à medida que busca minar uma cultura cristalizada no *habitus* e atores da práxis política, neutralizando as resistências que sabotam a efetividade do arcabouço legal de um Estado democrático.

Essa cultura é também responsável pelo malogro ou tardia consolidação de mecanismos específicos de democratização, descentralização, participação e controle social (desdobrados do arcabouço legal), quando emergem tensões entre “velhos” e “novos” paradigmas. Vale lembrar que tais mecanismos são adequados não apenas à implementação de políticas mas também para a construção de uma nova cultura, de um novo conceito de poder. A ruptura, portanto, não é fácil nem imediata.

Agora mesmo, no Brasil, uma nova forma de pensar e fazer política vem se delineando, orientada pelos princípios da democratização, participação, descentralização e controle social, os quais afirmam que o *locus* privilegiado do poder é a sociedade civil organizada. Trata-se do modelo tripartite e paritário na elaboração e gestão em políticas públicas, especificamente a PPTR, cuja estrutura institucional compreende colegiados em nível federal (CODEFAT), estadual (comissões estaduais do trabalho) e municipal (comissões municipais do trabalho).

A criação do modelo surge não apenas traduzindo as conquistas de cidadania da Carta de 88 mas como pré-requisito indispensável à criação de um sistema público de emprego (SPE) que possa dar conta das especificidades do novo mundo do trabalho e os graves problemas do desemprego e distribuição da renda. Vale lembrar as já mencionadas incapacidades do Governo Federal (gerencial e financeira) na elaboração e gestão centralizadas da PPTR, a nova proposta participacionista exprimida na Constituição de 1988 e as diversas heterogeneidades dos “27 Brasis”.

Toda essa *ambience*, portanto, exige não apenas a descentralização mas, principalmente, uma ampla mobilização da Sociedade Civil e a construção de

parcerias entre o Governo, setor produtivo e demais atores, de modo a logramos êxito na tarefa de construção e consolidação da PPTR.

O modelo tem também inspiração nas recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Dentre os objetivos estratégicos da instituição “para o novo milênio”,²⁷ destaca-se o fortalecimento do tripartismo e o diálogo social. A OIT entende que a estrutura do marco para o SPE no Brasil é inovadora e que o “processo de aperfeiçoamento, consolidação e integração dos elementos desse sistema será o próximo desafio”.²⁸

Segundo, Cohn, a idéia de descentralização defendida por órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento, “é concebida, fundamentalmente, como um dos mecanismos centrais, no caso dos países emergentes, para se promover a diminuição do déficit público e a estabilização econômica, componentes fundamentais do processo de ajuste estrutural dessas economias sob os ditames da globalização”.²⁹

A criação das CETs foi regulamentada pela Resolução 63/94 do CODEFAT e alterações introduzidas pela Resolução 80/95 e posteriores³⁰. Antes disso, a partir da Resolução 56/93,³¹ os colegiados estaduais já eram mencionados.

Entre 1994 e 1998, as CETs foram criadas nas vinte e sete UFs e todas homologadas pelo CODEFAT. Segundo a SPPE, as CMTs já estão *atuantes* em dois mil municípios representativos de cerca de 80% da População Economicamente Ativa (PEA).³²

Os colegiados estaduais e municipais, respaldados legalmente pelo CODEFAT, têm em mãos um razoável arsenal de instrumentos para as suas atuações específicas na PPTR. Em tese, qualquer decisão sobre os diferentes mecanismos disponíveis da PPTR emana dos e/ou transitam pelos colegiados.

Por outro lado, o perfil do conselheiro, segundo identificado no conjunto de participantes dos seminários regionais do projeto FORMAP (2000), uma parceria nacional FLACSO/MTE, tendo em vista a idéia de aproximações sucessivas a um

²⁷ Posthuma, 1999.

²⁸ Id., Ibid:470.

²⁹ Cohn, Amélia, 1998:103.

³⁰ 114/96, 138/97 e 227/99.

³¹ Estabelecimento de critérios para a transferência de recursos do FAT aos estados, a serem aplicados em ações de IMO, Seguro-desemprego, “Reciclagem Profissional” e geração de informações sobre o mercado de trabalho. A atuação das CETs, naquela Resolução, era mencionada de modo condicional: “aprovação pela CET ou, na ausência desta, pelo CODEFAT” e “parecer da CET, quando houver”. Naquela ocasião as CETs ainda não haviam sido criadas, não obstante, eram organismos previstos na cadeia estratégico-operacional do SPE.

³² MTE/SPPE, 2000:46 (grifo do autor).

ótimo do ator estratégico, nos autoriza afirmar que os mesmos teriam, a princípio, conhecimentos para uma atuação adequada (curso superior em áreas afins, experiência, etc.). As limitações e fragilidades residiriam, não tanto nos conhecimentos técnicos, mas nos de gestão, principalmente no que diz respeito à construção gradativa de uma cultura de colegiado.

A CET atuaria como o gestor por excelência da PPTR nas respectivas UFs. Dentre as suas atribuições destacam-se³³:

- monitora e coordena demandas da UF/municípios;
- negocia prioridades de atendimentos;
- homologa planos de trabalho (programas, metas, alocação de recursos);
- monitora a execução da PPTR;
- articula parcerias para obtenção de recursos adicionais.

As CMTs, na ponta, cumpririam um papel estratégico no sistema, enquanto observadores privilegiados das demandas locais:

- monitoram e coordenam demandas locais, como “antenas” ou “observatórios” das tendências da economia e do mercado de trabalho;
- fixam prioridades de atendimento;
- monitoram a execução das ações no município;
- articulam parcerias para obtenção de recursos adicionais

A Secretaria Estadual do Trabalho (STb), por seu turno, signatária dos convênios com o MTE para o repasse de recursos do FAT, destinados aos diversos programas da PPTR, seria a instância com funções executivas no sistema:

- elabora planos em sintonia com FAT/MTE e CETs/CMTs;
- firma convênios com o MTE para execução dos planos;
- contrata, acompanha e supervisiona a execução e avaliação das ações;
- gerencia convênios/contratos e processos de prestação de contas;
- mobiliza/seleciona participantes dos programas;
- negocia parcerias para obtenção de recursos adicionais.

Os órgãos que realizam a **execução direta** dos programas são

1. as instituições financeiras oficiais federais (BB, BNDES, CEF, BNB e FINEP) ou seus agentes credenciados, atuando no segmento de crédito

³³ Id. Ibid.:13 (extraído com adaptações, uma vez o Guia se deter somente em uma das políticas: a Educação Profissional).

- (além dos pagamentos do abono salarial, exclusivamente pelo BB e CEF, e pagamento do seguro-desemprego, exclusivamente pela CEF³⁴);
2. a Rede de Educação Profissional (REP),³⁵ executora das ações de qualificação profissional;
 3. as universidades federais, encarregadas da avaliação externa dos PEQs e o acompanhamento de egressos dos programas de qualificação profissional;³⁶
 4. a própria STb, a quem cabe, entre outras atribuições, o acompanhamento e supervisão dos programas³⁷ e a intermediação de mão-de-obra³⁸.

O SPE, portanto, dispõe de uma estrutura institucional que envolve uma soma razoável de organismos – públicos e privados, permitindo assegurar uma gestão e execução descentralizadas e participativas.

Todavia, o sistema apresenta algumas limitações – no que se refere à descentralização e participação desejadas e necessárias, que podem ser - parcial e resumidamente - mencionadas aqui:

De início, surge a já citada fragilidade institucional das CETs, organismos muito recentemente criados e com uma importante carga de responsabilidades, tanto em volume quanto em complexidade.

A CET é um organismo eminentemente político, reunindo representantes de diversos segmentos em suas três bancadas (Governo, Trabalhadores e Empregadores). Um colegiado tripartite e paritário, cuja característica mais

³⁴ Outras instituições estão envolvidas, já que a **entrega do requerimento** do seguro-desemprego pode ser feita na Delegacia Regional do Trabalho (DRT), SINE (unidades descentralizadas do MTE) e na própria CEF.

³⁵ Segundo MTE/SPPE, 2000:37, organismos públicos e privados, federais, estaduais ou municipais, governamentais ou não, com ou sem fins lucrativos, abrangendo: universidades, faculdades, centros tecnológicos e institutos de ensino superior; escolas técnicas de nível médio; Sistema S; organizações não governamentais, leigas ou religiosas, comunitárias; fundações, associações, sindicatos e centrais sindicais de trabalhadores; fundações, associações, confederações e federações de empresários; escolas profissionais livres (cursos privados, presenciais ou à distância, oferecidos nos grandes mercados urbanos).

³⁶ As universidades federais são as instituições que tradicionalmente realizam a avaliação externa e o acompanhamento de egressos. Até muito recentemente, a recomendação da SPPE era de que tais instituições fossem – **preferencialmente** – contratadas. O novo Guia, entretanto, já sinaliza uma abertura para outras parcerias, uma vez caracterizar o avaliador simplesmente como “entidade com experiência em avaliação, independente da execução e da supervisão” (MTE/SPPE, 1999:32).

³⁷ A STb pode contratar entidade para o acompanhamento e supervisão, desde que independente da execução. Os recursos são oriundos do próprio orçamento do PEQ (Projetos Especiais).

³⁸ A intermediação de mão-de-obra (IMO) é um dos importantes serviços prestados pelo SPE. Contudo, não é de responsabilidade exclusiva da STb, devendo outras entidades promovê-la, a exemplo da REP, com os seus próprios recursos, como contrapartida aos recursos do FAT destinados à qualificação profissional.

imane é – apropriando-nos da inspirada expressão de Cano – a “polifonia como cânon”,³⁹ deve estabelecer canais para uma negociação contínua, entre os três segmentos representativos, no interior de cada bancada e em sua interlocução externa (articulação horizontal e vertical).

Sua mais notável virtude, entretanto, tem sido uma espécie de “calcanhar de Aquiles” do órgão colegiado e, por conseguinte, um dos entraves do sistema. Obviamente, a capacidade de construir consensos⁴⁰ não é uma habilidade conferida pelo marco legal, devendo ser permanentemente perseguida no próprio exercício da colegialidade. Afinal, desde quando temos visto poder público, trabalhadores e empresários reunidos em torno de um mesmo tema e dispostos a – malgrado posições antagônicas – encontrar denominadores mínimos comuns?

Quanto à articulação horizontal, um dos principais interlocutores da CET é a STb. A relação entre as duas instituições costuma apresentar alguns focos de tensão e ausência de sinergia, fenômenos que nos remete à ainda pouco nítida percepção, por parte dos atores, sobre a definição de papéis. A opacidade dos papéis não pode, todavia, ser alegada para justificar os problemas existentes entre a CET e STb, antes, podendo mascarar uma luta por poder. A STb, em algumas situações, costuma “usurpar” prerrogativas próprias do colegiado, com a atitude - por vezes - condescendente deste (melhor dizendo, por inércia, em virtude da tradicional centralização no desenho e gestão das políticas públicas, nas mãos do aparelho burocrático do Estado).

O discurso recorrente da STb, na tentativa de legitimar a apropriação das atribuições da CET, desqualifica o colegiado, seja não reconhecendo neste competência de gestão, seja apontando supostas distorções em sua atuação (quando o estabelecimento de diretrizes resultaria em uma mera distribuição dos recursos do FAT, beneficiando aquelas entidades executoras vinculadas às instituições com assento na CET).

A articulação horizontal é também o mecanismo hábil para a construção de parcerias – uma das atribuições mais importantes da CET e condição necessária à consolidação da PPTR.

Sabe-se que o colegiado é o *locus* privilegiado para a construção de parcerias (mobilização de recursos extra-FAT, não limitados aos financeiros), uma vez reunir em sua composição todos os potenciais parceiros (públicos e privados). Contudo, a CET não vem cumprindo esse papel, não se reconhecendo e/ou não se

³⁹ Cano, 1999:11.

⁴⁰ Vale lembrar que o verbete “polifonia”, no Novo Dicionário da Língua Portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (Ed. Nova Fronteira), significa “simultaneidade de várias melodias que se desenvolvem independentemente, mas dentro da mesma tonalidade”. Ao Ricardo Ribeiro, minha gratidão, por compartilhar a sua descoberta.

empenhando em ser a força centrípeta que virtualmente é, capaz de reunir e potencializar, em torno de seu centro ordenador da PPTR local, as dispersas e atomizadas ações, habilidades e competências (inclusive recursos financeiros extra-FAT) voltadas para a geração de trabalho e renda. Voltaremos a examinar o fenômeno e suas origens.

Recuperando afirmação anterior, a interlocução com as demais CETs, é importante para o fortalecimento do colegiado, de modo a romper o isolamento e trocar experiências inovadoras e/ou exitosas.

Salvo em situações muito pontuais e pouco propícias à troca, promovidas pelo CODEFAT, as CETs não dispõem de mecanismos para tanto. As reuniões do Fórum Nacional de Secretarias de Trabalho (FONSET) têm sido apontadas como alternativa à alegada “ausência de recursos” (financiamento para a realização de fóruns, seminários, oficinas de trabalho, etc.), contudo, não se tem notícia de que já tenha sido utilizada para tal fim.

No âmbito do projeto de cooperação científica FLACSO/MTE no ano 2000 (Formação de formadores para a PPTR),⁴¹ verificou-se uma rica e inédita troca de experiências entre as CETs, por ocasião dos seminários acadêmicos regionais (cinco) e nacionais (dois).

De qualquer modo, a CET deve promover iniciativas próprias para um necessário intercâmbio entre os vinte e sete colegiados, de modo gradativo, inicialmente em nível regional.

A articulação vertical, por seu turno, apresenta ainda sérios “gargalos”. A interlocução com as CMTs é ainda incipiente. A comunicação com o CODEFAT também não se dá da forma desejável. Importantes elos na cadeia estratégica da PPTR sequer foram estabelecidos. Não parece sensato, por exemplo, que uma instância responsável pela identificação das demandas do mercado de trabalho e geração de rendas locais (CMTs), não tenha uma interlocução fluída e

⁴¹ O Projeto “Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda” (Projeto FORMAP), executado pela FLACSO/Brasil em 1999/2000, representou a continuidade do apoio da FLACSO à SPPE/MTE para assegurar o reforço da Formação de Formadores, aproveitando para esse fim todo o dispositivo metodológico e operacional já estruturado em função das ações anteriormente desenvolvidas (Projeto REPLANFOR). As atividades de formação realizadas no segundo Projeto, no decorrer do ano de 2000, foram desenvolvidas com outra formatação e requisitos, no marco do Sistema Integrado de Pós-graduação da FLACSO (SIP). Os dois seminários nacionais realizados no segundo semestre de 2000 (Brasília, julho e agosto), foram precedidos por cinco seminários regionais (Sudeste/RJ, Sul/SC, Nordeste/CE, Norte/MA, Centro-Oeste/MT), realizados entre abril e maio de 2000. Participaram dos seminários regionais técnicos das STbs, membros das CETs, e membros das equipes externas de avaliação dos PEQs das 27 unidades da Federação Brasileira, além de técnicos das secretarias municipais e membros de conselhos municipais de trabalho (SMTbs e CMTs) dos locais onde os seminários foram realizados. Além disso, está prevista a realização de um seminário internacional em 12/00.

permanente com a CET - órgão que tem como importante papel a articulação e priorização de tais demandas -, e vice-versa.

Afirmar que “as CMTs não realizam a identificação de demandas (porque não têm condições materiais e técnicas)” é um outro problema, que deve ser melhor discutido e relativizado. Todavia, tal constatação

- 1) não justifica,
- 2) não nos autoriza concluir que se trata de um falso problema e
- 3) nem contribui para resolver o impasse – real e nefasto – na interlocução.

Parece razoável imaginar que uma melhor articulação entre a CET e CMTs pode ser um forte estímulo, e criar mecanismos para uma atuação adequada das CMTs na identificação de demandas.

Por tudo quanto, o processo de aperfeiçoamento e consolidação ao qual a OIT se refere, não exige apenas ações específicas/pontuais para o enfrentamento dos problemas detectados. Ele passa, necessariamente, por uma mudança de cultura no *habitus* e atores, em todos os níveis da estrutura institucional, de modo a que a essência da PPTR não seja apenas um discurso vazio e que - verdadeiramente - os princípios da descentralização, democratização, participação e controle social nos revele uma nova forma de pensar e fazer política, na qual o *locus* privilegiado do poder é a sociedade civil organizada.

Com efeito, a ruptura não é fácil e nem imediata; será por aproximações sucessivas, no próprio exercício do novo e ampliado jogo democrático. Todavia, a crença em um amadurecimento “natural” não deve ser confundida com complacência ou imobilismo. Há muito a ser provocado, a exemplo de uma legislação menos ambígua e a incorporação e intensa disseminação do tema em processos de capacitação dos atores estratégicos envolvidos.

A natureza sistêmica

A despeito das já comentadas fragilidades do modelo tripartite e paritário, muito se avançou desde a criação do CODEFAT no crescimento e consolidação de CETs e CMTs. Este avanço é tributário do PLANFOR.

Os colegiados estaduais e municipais, a partir da implementação daquele Programa, adquiriram maior visibilidade e passaram a experimentar um status de maior credibilidade frente aos seus interlocutores diretos. Foi também o PLANFOR que mais estimulou a criação e homologação de CETs e CMTs.

É notável a ênfase das diretrizes do PLANFOR sobre o papel e importância dos colegiados na elaboração e gestão da PPTR local. Foi também através do PLANFOR que as CETs, desde quando foram criadas, se beneficiaram de um processo de capacitação, contemplando o conjunto de mecanismos que conformam a PPTR, com abrangência nacional (parceria MTE/FLACSO Brasil, 1998/2000). A inclusão da capacitação de CETs/CMTs, como um das ações que devem ser obrigatoriamente desenvolvidas nas UFs, é também uma iniciativa do PLANFOR.

Finalmente, cabe mencionar que a própria proposta de avanço conceitual e metodológico preconizada pela SPPE para a EP, pelo seu alcance e impacto sociais, além dos recursos envolvidos, modificaram sensivelmente a fisionomia das políticas públicas no país e guindaram as STBs, CETs e CMTs a um novo e importante patamar de protagonismo no âmbito da PPTR, uma vez serem parte integrante (e estratégica) do programa⁴².

Com efeito, o PLANFOR, além de pretender que a EP tenha real eficácia e efetividade sociais,⁴³ presta contribuição à própria consolidação da PPTR como um todo, não apenas por buscar fortalecer o modelo tripartite/paritário.

Trata-se do conceito de sistema.

Os efeitos do PLANFOR no marco do SPE foram visíveis e imediatos. Um deles foi uma colateral e indesejável ênfase na qualificação profissional - em detrimento das demais políticas - , por parte dos gestores estaduais, talvez embriagados pelo vigor (propostas e recursos) do novo programa que surgia.

Mas o próprio programa trazia em seu bojo o antídoto necessário, ainda que não tivesse sido concebido para agir como tal.

Além de indicar clara e reiteradamente a necessidade de se planejar a PPTR de forma sistêmica, ou seja, articulando e integrando todas os mecanismos e instâncias que a compõem, as diretrizes do PLANFOR vão mais longe e, de forma conseqüente à dimensão conceitual, oferece orientações operacionais específicas aos gestores estaduais (decerto não suficientes, mas importantes), juntamente com o estabelecimento de normas que – exemplarmente – traduzem na execução a idéia de sistema. Senão vejamos.

⁴² Vale lembrar que as próprias STBs, até então estruturas esvaziadas de poder, com reduzidos orçamentos e atuações muito tímidas no âmbito da PPTR, tiveram no PLANFOR o seu grande divisor de águas.

⁴³ Contribuindo para: reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social e; elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo.

Os recursos do FAT são “carimbados”, ou seja, destinam-se, através dos diversos mecanismos da PPTR, ao atendimento de clientelas específicas: os segmentos socialmente mais vulneráveis da PEA.

Dentre os critérios para alocação de tais recursos na área de qualificação profissional, na definição das clientelas prioritárias (beneficiárias de 80% dos recursos totais), destacam-se:

Público alvo	Características de integração
Pessoas desocupadas	<ul style="list-style-type: none">• Beneficiárias do seguro-desemprego• Cadastradas no SINE e agências de trabalho de sindicatos (IMO)
Atuais ou potenciais micro e pequenos empreendedores	<ul style="list-style-type: none">• Beneficiários do crédito popular (PROGER, PRONAF)• Beneficiários do Brasil Empreendedor

Fonte: *Guia do PLANFOR 2000*.

A tabela acima não esgota o universo de clientelas elegidas à condição de público alvo e, muito menos, as suas respectivas composições. Servindo aos propósitos aqui definidos, limita-se, portanto, àquelas que, em suas especificidades, apresentam características de integração entre as políticas.⁴⁴

Segundo a SPPE,⁴⁵ o primeiro quadriênio do PLANFOR (1996-99) registrou os seguintes números, no que se refere às ações integradas:

- Qualificação de mais de 400 mil beneficiários dos programas de crédito popular;
- Qualificação de 800 mil beneficiários do seguro-desemprego;
- Encaminhamento ao mercado de trabalho de 1,9 milhão de egressos da qualificação (50% do total de desempregados qualificados)

Avaliando os resultados de treinandos intermediados, constatam-se índices modestos, tendo em vista que a intermediação ideal (possível e desejável) seria a da totalidade de desempregados qualificados. Atingir um índice próximo a 100% de intermediação envolve - aparentemente - medidas prosaicas, a exemplo de uma base informatizada de dados interligada entre os departamentos responsáveis (com sinergia entre as atuações) pelos dois programas (*il va sans*

⁴⁴ Para saber mais sobre público alvo e preferência de acesso no PLANFOR, ver MTE/SPPE, 2000.

⁴⁵ Id., Ibid:47.

dire, e que ambos se comuniquem com os demais), rotinas administrativo-burocráticas que tornem padrão os seguintes procedimentos:⁴⁶

- A) Todos os diretamente inscritos na qualificação devem ser direcionados posteriormente à intermediação;
- B) Todos os diretamente inscritos na intermediação, quando constatada a real necessidade de capacitação, devem ser encaminhados à qualificação e/ou, se for o caso, orientados para a obtenção de financiamento.

Ocorre que nem todas as STbs dispõem de condições operacionais adequadas, seja em recursos humanos (quantitativa e qualitativamente), seja em equipamentos. A “contrapartida estadual”, salvo exceções, pouco tem contribuído e, desviando o foco de tal evidência, as UFs reclamam veementemente por mais recursos do “MTE” (leia-se FAT).

Mas o problema não se resume à limitação de recursos financeiros, até por se constatar que tais recursos existem (de fundos públicos, federais, estaduais e municipais e; privados, através do estabelecimento de parcerias inovadoras).⁴⁷ O que se revela é uma espécie de letargia institucional, além do fato de que a PPTR ainda não é - efetivamente - a maior prioridade nas agendas do poder público e setor produtivo (representações de empregadores e trabalhadores), não obstante a gravidade do problema e o discurso recorrente sobre o tema, incorporado por todos os atores.⁴⁸

Uma suposta insensibilidade social não deve ser invocada para explicar este último fenômeno, sob o risco de incorrerem em leviandade (ou paralogismo, se nos forem mais complacentes), até que - muito dificilmente - se prove o contrário.

Miopia política? Dado que a exclusão social nos apresenta uma fatura tão exorbitante e que penaliza a todos (aos excluídos, com inexcusável requinte de crueldade). Por outro lado, uma PPTR voltada para o desenvolvimento sustentado com equidade social é uma questão de sobrevivência, dela depende o país ser viável ou não.

⁴⁶ Uma possibilidade de articulação e integração pode surgir com as consolidações do SIGEP – Sistema de Informações Gerenciais para Educação Profissional, implementado em 1999, um sistema de informações gerenciais das ações de qualificação/requalificação profissional e projetos especiais desenvolvidos no âmbito do PLANFOR; e do SIGAE – Sistema de Informações Gerenciais das Ações de Emprego, implementado em 1999, um sistema de planejamento, gestão e monitoramento da política pública de trabalho e renda, integrando qualificação profissional, seguro desemprego, intermediação e PROGER.

⁴⁷ Nesse sentido, vale lembrar que o próprio PLANFOR entende parceria como o efetivo aporte de recursos - inclusive os financeiros - adicionais ao FAT, este atuando como catalisador na implementação das políticas.

⁴⁸ A “geração de trabalho e renda” de tanto ter o seu “santo nome tomado em vão”, tem sido banalizada.

Há ainda o concurso de um outro componente: a pouca compreensão e/ou tímido exercício do conceito de “Público”, ao qual já nos referimos.

Entretanto, os resultados não são desprezíveis, uma vez representarem o primeiro balanço de um programa recente e, principalmente, em virtude dos obstáculos “naturais”, decorrentes da ausência de habilidades para o manejo de uma proposta inédita e inovadora, principalmente no que diz respeito à idéia de sistema.

No que se refere aos resultados da integração do PLANFOR com o seguro-desemprego, existe uma limitação óbvia, envolvendo ordens de grandeza extremamente assimétricas (beneficiários/recursos do seguro-desemprego X metas quantitativas/recursos do PLANFOR). Basta mencionar que no período 1995-98 o seguro-desemprego atendeu “mais de 26 milhões de desempregados”,⁴⁹ ao passo que, em seu primeiro quadriênio, somente 800 mil foram qualificados pelo PLANFOR, lembrando que a sua meta global é qualificar, a cada ano, pelo menos 20% da PEA (correspondentes, por estimativa, a cerca de 15 milhões de pessoas).⁵⁰

Um outro dado importante é que a composição do público alvo “pessoas desocupadas”, além de “beneficiárias do seguro-desemprego”, contempla as “cadastradas no SINE e agências de trabalho de sindicatos (IMO)”, “desempregados sem seguro-desemprego” e “jovens em busca do primeiro trabalho”, clientela que não podem ser preteridas pela qualificação. Existem ainda os demais públicos alvos do PLANFOR: “pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente/conjuntural”, “empreendedores atuais ou potenciais” e “autônomos, associados, cooperados e autogeridos”. Por outro lado, do total de recursos alocados nos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), 16% podem ser destinados – a critério da UF – a outros públicos e 4% devem ser investidos nos chamados “Projetos Especiais” (ações de apoio para o avanço conceitual e metodológico do PEQ/PLANFOR⁵¹).

Tais critérios estabelecidos pelo PLANFOR não são, obviamente, a origem da relação assimétrica entre a qualificação e o seguro-desemprego. Pode-se até afirmar que os recursos para a EP ainda são insuficientes e que a meta global quantitativa poderia ser mais ambiciosa.⁵² Contudo, é necessário concentrar esforços ainda maiores na integração entre seguro-desemprego ⇔ qualificação profissional ⇔ IMO ⇔ linhas de crédito, de modo a contribuir para assegurar

⁴⁹ MTE/SPPE, 2000:47.

⁵⁰ Id., Ibid.:9.

⁵¹ Acompanhamento/supervisão gerencial, avaliação externa/acompanhamento de egressos e cadastro de entidades de EP.

⁵² A própria SPPE admite que, comparativamente com os cenários em países como o Chile e Espanha e suas metas para qualificação, no Brasil, 20% podem ser considerados como um piso mínimo (vide MTE/SPPE, 2000:9).

patamares adequados de eficácia e efetividade sociais nas políticas (geração de trabalho e renda).

Há uma operação aritmética rudimentar a ser feita: quanto mais beneficiários do seguro-desemprego qualificados, intermediados e inseridos no mercado de trabalho e geração de renda, tanto menor será o número de requerentes daquele programa, resultando em uma otimização na utilização de recursos do FAT e uma aplicação mais concentrada em suas políticas ativas. É indispensável, entretanto, para que essa operação não seja um sofisma, a mobilização de outros recursos (públicos e privados) e a implementação das políticas aqui denominadas como as que criam “oferta de mercado” (e não apenas as que atendem às “demandas do mercado”), para o enfretamento do desemprego em suas dimensões conjuntural e estrutural. A propósito, a OIT, em suas recomendações ao aperfeiçoamento do SPE no Brasil, indica que “medidas **especiais** para a **geração de empregos** e a formação de capacidades”.⁵³ devem ser tomadas.

É preciso ainda problematizar um pouco mais a questão (vital) da integração. Soa óbvio mas nunca é demais lembrar que não basta engendrar um mecanismo articulado: cada peça da engrenagem deve estar devidamente ajustada, afinada, calibrada e em movimento (harmônico com o movimento das demais). De outra forma, não pode ser denominado “sistema”, resultando em um artefato desordenado e de eficiência duvidosa.

Talvez o maior obstáculo a um SPE integrado seja justamente o funcionamento desajustado de algumas das peças da engrenagem.

O exemplo do PROGER é emblemático.

Concebido como uma alternativa de crédito para segmentos com difícil ou nenhum acesso aos mecanismos tradicionais, o programa não tem conseguido cumprir satisfatoriamente a sua missão. Um dos entraves mais importantes é a impraticável exigência de garantias reais colocadas pelos agentes financeiros (oficiais federais).

Buscando eficiência para o programa, foi criado o FUNPROGER⁵⁴, através de Medida Provisória (1.922, de 05 de Outubro de 1999) e regulamentado através de Resolução do CODEFAT (231, de 23 de Dezembro de 1999). O FUNPROGER pode contribuir para facilitar o acesso ao crédito, ainda que restrito ao PROGER Urbano, uma vez oferecer cobertura de até 80% do principal do financiamento (podendo ser composta com outros fundos de aval), devendo o mutuário prover as demais garantias exigidas pelo agente financeiro.

⁵³ Posthuma, 1999:468-469 (grifo do autor).

⁵⁴ Patrimônio de constituição: R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

É muito cedo ainda para avaliar o impacto do FUNPROGER. Todavia, se compararmos o seu patrimônio com o volume potencial de operações na modalidade coberta, caso não haja um robustecimento através de outras fontes patrimoniais (além das remunerações e retornos previstos⁵⁵), a solução será paliativa.

A OIT, ainda nas recomendações ao SPE, entende que é preciso “definir mais claramente a missão e a forma de funcionamento do PROGER, a fim de melhorar seu impacto e sua eficiência”.⁵⁶

Permeando os aspectos de uma normatização mais clara e o estabelecimento de mecanismos que tornem o programa eficiente, surge uma questão de fundo: é preciso refletir sobre o perfil dos agentes envolvidos. Os desembolsos do PROGER não podem ser administrados como se fora operações de crédito nos moldes do mercado financeiro tradicional. O agente deve ser, principalmente, vocacionado, não apenas quanto ao pendor (que pode ser construído, através de capacitação específica), mas no sentido de “ser chamado”, convocado para uma tarefa. Não há messianismo nessa idéia; trata-se de definir claramente estratégias e implementá-las por meio de algo nada transcendente: vontade e decisão políticas.

A SPPE, por seu turno, reconhece que a integração “não é fácil nem automática”⁵⁷, entendendo que:

“a proposta é estruturar, a médio e longo prazo, um corpo ágil e eficiente que garanta a inserção ou reinserção do trabalhador no mercado, de forma direta ou mediada pela realização de programas de qualificação. Esse corpo teria, em princípio, duas ‘portas’ de entrada/saída, com fluxos gradativamente articulados entre si:

- *agências de educação profissional que já ofertem ou se estruturam para ofertar também intermediação - entendida, como visto, como etapa final e necessária da qualificação: escolas técnicas federais, estaduais e municipais, Sistema S, sindicatos, fundações de empresas, universidades, escolas livres. O PLANFOR tem cadastradas 14 mil dessas entidades em todo o país. Não se sabe ainda o número exato das que oferecem intermediação e qualificação. Mas é possível admitir que cerca de 10% dessas entidades (1,4 mil) possam rapidamente se engajar na integração proposta;*
- *agências de intermediação - associações e organizações que oferecem ou têm estrutura (capilaridade, instalações, acesso a informações sobre o mercado) para oferecer intermediação, diretamente ou em parceria com*

⁵⁵ Ver Res. 231/99 do CODEFAT.

⁵⁶ Posthuma, 1999:465.

⁵⁷ MTE/SPPE, 2000:48.

agências de educação profissional: sindicatos e associações de trabalhadores; federações, associações e fundações sociais de empresas; associações e grupos comunitários, SINE (965 postos);

Considerando os dois grupos acima, estima-se que seria possível contar com uma rede inicial de 3 mil postos ou agências de intermediação em todo o país. A médio e longo prazos, a meta seria dobrar esse número, contando com pelo menos um posto/agência em cada município do país (5,5 mil), além de uma rede adicional de pelo menos mais 500 agências nas capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes, que concentram maior volume de desempregados”.⁵⁸

Finalizando, cumpre mencionar que é de fundamental importância ao êxito dos esforços de integração, uma **maior abrangência da avaliação**, contemplando **não apenas a qualificação profissional**, mas o **conjunto da PPTR**, o que significaria, além de coerência com os aspectos conceituais e operacionais do PLANFOR (integração dos diferentes mecanismos, visão sistêmica da PPTR), subsídios mais consistentes para o planejamento.

Uma avaliação “sistêmica”, portanto, destinada não apenas aos ajustes necessários na implementação das políticas mas, também, para identificar erros e acertos no processo mesmo de formulação e gestão integrada da PPTR.

O TRABALHO DE CAMPO

Um vasto arsenal

Exceto por uma metodologia própria de gestão participativa - já existente, a FLACSO/Brasil, em decorrência do convênio firmado com a SPPE/MTE (então SEFOR/MTb), tratou de desenvolver todos os instrumentos e material didático necessários à capacitação de membros das CETs.⁵⁹ E mesmo a metodologia, com diversas experiências exitosas anteriores, sofreu adaptações para que melhor se adequasse aos propósitos específicos do projeto.

Tivemos, portanto, um “arsenal” *custom-built* e autóctone para o trabalho de campo, das ferramentas operacionais ao conteúdo programático.

Compondo a categoria de produções *ready-made*, devem ser citados os insumos utilizados, ou seja, os documentos que reuniam as diretrizes vigentes para os diversos mecanismos da PPTR, além da legislação aplicável, todos absolutamente indispensáveis e insubstituíveis.

⁵⁸ MTE/SPPE, 2000:50.

⁵⁹ Ver VOGEL & YANNOULAS

Com efeito, as equipes de campo partiram devidamente municiadas e, decisivamente, além da compreensível tensão que antecipa uma tarefa inédita e complexa como a que nos aguardava, o peso de nosso arsenal de campo inspirou precauções contra eventuais desembolsos por excesso de bagagem, a cada *check-in* de nossa longa e árdua jornada.

Exageros à parte, a sensação era também de leveza, posto que o “peso” era principalmente a tradução da consistência conceitual e metodológica com a qual poderíamos contar, neutralizando sintomas mais incômodos de ansiedade.

A seguir, estaremos nos ocupando das principais características do aparato conceitual e metodológico utilizado.

Marco orientador

O conceito do programa, elaborado e executado pela FLACSO/Brasil, teve como marco o Termo de Referência⁶⁰ do PLANFOR, o qual oferece orientações quanto às formas mais apropriadas, temáticas pertinentes e escopo desejável nos processos de qualificação de membros das CETs.

A nossa “encomenda”,⁶¹ em linhas gerais, era a formação/capacitação de atores (membros das CETs) para a gestão de uma PPTR norteada pelos princípios da democratização, participação, descentralização e controle social.

A formação/capacitação, segundo o Termo de Referência, deve permitir a apropriação de (e/ou avanço nos) saberes, os quais podem ser traduzidos em dimensões mais ou menos específicas (posto que imbricadas), quais sejam:

- Conceitual
 - fenômenos inerentes ao mundo do trabalho
 - princípios da descentralização, democratização, participação
 - colegiados tripartites e paritários
 - aspectos sócio-econômicos
- Operacional
 - informação e manejo dos mecanismos no âmbito do SPE
- Gerencial
 - capacidade de intervenção no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação da PPTR
- Organizacional
 - atuação como agentes de articulação e qualificação de CMTs

⁶⁰ SEFOR/MTb, 1997.

⁶¹ Decorrente de demandas da então SEFOR (atual SPPE), CODEFAT e CETs.

A metodologia, por seu turno, deve prever, entre outras, a

- utilização de técnicas participativas, evitando os modelos tipicamente expositivos;
- análise e apreciação crítica de planos e programas da PPTR; e
- subsídios para a elaboração de um Plano de Ação.

Além disso, as temáticas, prioritariamente, devem contemplar, sem prejuízo de outros que possam ser incorporados, aspectos tais como⁶²:

- construção de parcerias
- papel do Estado
- dinamização, integração e articulação do conjunto da PPTR
- foco na demanda atual e potencial do mercado de trabalho, perfil e necessidades da população, perspectivas de empregabilidade
- níveis de intervenção, mecanismos, produção e utilização de informações gerenciais; eficiência, eficácia e efetividade social das ações

Pressuposto fundamental para a formatação dos programas de capacitação é o correto entendimento acerca do papel dos conselheiros. Os membros das CETs não podem ser confundidos com técnicos; a *expertise* a ser desenvolvida é, portanto, a da negociação e decisão na gestão estratégica da PPTR, consoante o caráter deliberativo do colegiado.

A metodologia FLACSO

A FLACSO/Brasil, acabara de executar um processo de capacitação de técnicos das STBs, direta e indiretamente envolvidos com os programas estaduais de qualificação profissional, nas 27 UFs, uma outra encomenda no âmbito do convênio de cooperação científica com o MTE.⁶³ Naquela etapa do denominado Projeto REPLANFOR, estabelecemos contato com as CETs, oportunizado por uma das atividades previstas na segunda semana⁶⁴ de apoio/capacitação dos técnicos: a apresentação de uma minuta de plano de trabalho aos conselheiros, para discussão e incorporação de sugestões.

Desta forma, reunimos *in loco* elementos concretos - ainda que **parciais** - para o **esboço** do perfil de nossos futuros interlocutores, o que resultou em informações

⁶² De qualquer modo, o conteúdo programático deve levar em conta as necessidades específicas dos diferentes colegiados.

⁶³ Ver FAUSTO, AYRTON, GARCIA, CID, & ACKERMANN, WERNER.

⁶⁴ A primeira semana contemplou a discussão das diretrizes do PLANFOR e apoio na elaboração de minuta de um plano de trabalho plurianual (PEQ 1999-2002), com detalhamento do exercício de 1999.

valiosas, que foram utilizadas quando da definição do processo de capacitação a ser implementado.

O modelo adotado incorporou atividades a ser desenvolvidas em duas etapas, teórica e prática, com fortes características de complementaridade e sinergia: um seminário e uma oficina de trabalho. Não se verificou, portanto, fronteiras rigidamente demarcadas entre o seminário ("teórico") e a oficina de trabalho ("prática").

A escolha dos módulos da etapa do seminário e, por conseguinte, dos seus respectivos textos, teve como ponto de partida a necessidade de sistematização de conhecimento daqueles elementos conceituais básicos relacionados à prática das CETs.

Foram utilizadas dinâmicas participativas, tais como trabalho em grupo, debates, além das necessárias exposições, sempre conduzidas com a maior interatividade possível. Ademais, foi oferecido o "atendimento às bancadas", para um tratamento mais pontual e diferenciado dos temas tratados.

Os debates, ocorridos durante o seminário, conferiram maior consistência à elaboração da minuta do plano plurianual, produto da oficina de trabalho.

A dinâmica da oficina se deu nos moldes de uma tempestade de idéias, orientada por um instrumento (guia de planejamento) que indicava as principais atribuições das CETs. Durante as plenárias foram recolhidos os problemas detectados na atuação dos colegiados e, posteriormente, foram formuladas as respectivas propostas de soluções.

Uma outra tarefa da oficina foi a elaboração, a partir do conjunto de propostas (soluções de problemas) de uma programação mínima para o exercício então em curso, ou seja, do conjunto de estratégias definidas para o quadriênio (1999-2002), aquelas passíveis de implementação total ou parcial.

A FLACSO recomendou enfaticamente a necessidade de a minuta de plano ser posteriormente refinada por um grupo de trabalho, especialmente destacado para a tarefa, preferencialmente formado por conselheiros que participaram do processo de capacitação, com composição tripartite e paritária. Posteriormente, o documento deveria ser discutido em reunião formal da CET, com vistas à sua aprovação.

A oficina foi originalmente concebida com duração de três dias e adotou uma versão compacta da Metodologia FLACSO de Gestão Participativa. Esta metodologia, testada em mais de 200 eventos, em países da América Latina, inclusive no Brasil, tem como algumas de suas características:

- estabelece o espaço democrático para a negociação entre os participantes, favorecendo a criação de atores coletivos, comprometidos com as mudanças que as estratégias propõem;
- tem como campo de aplicação a conjuntura, incorporando o conceito de avaliação e reprogramação permanentes;
- exige a crítica responsável, abrindo espaços à formulação de proposições para solução de problemas;
- define “problema” como o distanciamento entre o presente e o objetivo estabelecido pelos participantes;

Ordenando cronologicamente as atividades já mencionadas, a versão adaptada desta metodologia contemplou as seguintes etapas:

- Levantamento dos principais problemas para o desempenho das funções das CETs, a partir do instrumento “Guia para diagnóstico da atuação”;
- Refinamento e determinação de como estes problemas estão relacionados e articulados no contexto da UF;
- Determinação de soluções ou propostas de soluções;
- Divisão dos problemas e propostas de solução, em dimensões (preferencialmente aquelas representadas nas perguntas do guia);
- Elaboração das estratégias (dimensões e propostas de solução) para o desempenho das funções das CETs, contemplando necessariamente a articulação das CMTs com a CET e a necessária qualificação de seus membros;
- Avaliação da viabilidade técnica e política das estratégias elaboradas;
- Programação mínima para a formulação da minuta do Plano de Ação da CET, a ser aperfeiçoada, discutida e aprovada em reunião posterior da CET.

Conteúdo Programático (Os Textos)

Os textos foram, principalmente, deflagradores da reflexão entre os membros das CETs, não sendo trabalhados dogmaticamente e, portanto, o tratamento foi o da ampla discussão, até mesmo para que fosse guardada a devida coerência com a natureza do objeto, ou seja uma Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) em construção.

As características mais "formativas e informativas" dos textos emergiram com maior ou menor intensidade, em diferentes situações, em virtude das heterogêneas realidades das 27 UFs e, não menos importante, da assimétrica apropriação dos diversos saberes no âmbito de cada um dos Conselhos, em

decorrência das limitações naturais de uma experiência inédita e ainda embrionária, que é o tripartismo paritário.

A CET, mais que o *locus* do saber, deve ser o espaço da legítima e consciente representatividade. Com efeito, quando se decide sobre políticas públicas, em qualquer instância de poder, o "a quem interessar possa" deve ser recebido por toda a sociedade, membros ou não da CET. Em outras palavras, o Conselho não deveria ser a escola de formação de gestores em políticas públicas ou o espaço de escassos interessados em tais assuntos. A assimétrica apropriação dos saberes é, em última análise, exógena ao Conselho, neste se reproduzindo, fenômeno que não o exime (antes, o constrange) de buscar a equidade de acesso, material e intelectual, à informação entre os seus membros.

Permeados por um desejável e sempre estimulado olhar crítico, os textos tiveram o seu papel problematizador cumprido. Dos debates, intensos, emergiram os problemas e, em decorrência, propostas de estratégias para a atuação do Conselho.

Material de apoio – diretrizes e legislação (Os insumos)

Contamos ainda com diversos documentos, os quais, ainda que não tenham sido objeto específico de análise mais acurada (o que, a rigor, afastava-se do escopo da qualificação), todavia foram utilizados pontualmente, durante todo o processo, sempre que as circunstâncias de dúvidas mais renitentes assim o exigiam e/ou a sua consulta impunha-se para dirimir controvérsias mais “difíceis”. Foram, na verdade informações subsidiárias valiosas para o universo conceitual trabalhado.

A consulta coletiva de tais documentos revelou-nos também um interessante “efeito pedagógico”, não apenas por ter possibilitado uma maior proximidade dos conselheiros com informações específicas, cruciais para as suas atuações, mostrando-os que existem as “regras do jogo” e que as suas fontes podem ser acessíveis.

Não menos importante, pelo seu ensinamento subjacente: a necessidade de o colegiado envidar esforços na apropriação cada vez maior dos saberes no âmbito da PPTR – o seu espaço de governabilidade, o que resultaria, logo de início, em menores desperdício de energia e timidez no desempenho do papel, decorrentes, em grande parte, do escasso conhecimento do objeto.

O Plano Estadual de Qualificação e o Plano de Trabalho Estadual SPES (IMO, Seguro-desemprego, informações sobre o mercado de trabalho, apoio ao PROGER, etc.) foram utilizados em momentos preestabelecidos da programação, dedicados às exposições, por parte dos técnicos da STb, sobre os planos de

trabalho locais (convênios SPES e SEFOR). Tais exposições, além de disponibilizar informações importantes aos conselheiros, as quais, não raro, lhe eram desconhecidas, indicaram a necessidade de se estabelecer uma cultura de diálogo permanente entre uma instância de características mais técnicas, operacionais (STb) e outra de natureza mais política, deliberativa (CETs), ambas indispensáveis na cadeia estratégico-operacional da PPTR.

A propósito, vale lembrar que durante o processo anterior do Projeto (capacitação de técnicos das STbs), a FLACSO já havia contribuído para o início de um diálogo entre tais instâncias. A interlocução, necessária e sempre recomendada/estimulada pelas diretrizes, até então era praticamente inexistente. A primeira tentativa de aproximação promovida pela FLACSO se deu, portanto, quando da apresentação da minuta do Plano Estadual de Qualificação, pelos técnicos, aos conselheiros, em reunião informal.

Ainda na categoria “insumos”, foram utilizados, quando necessário, Regimento Interno, resoluções e outros documentos da própria CET, além de material (quando existente) relativo à exposição do especialista local sobre o mercado de trabalho na UF.

Adicionalmente, a leitura diária de jornais locais foi sempre útil ao nosso trabalho. Não raro, conseguíamos informações importantes acerca de ações afetas ao mundo do trabalho, no âmbito estadual.

Ao divulgarmos tais notícias, não levávamos a informação *per se*,⁶⁵ mas esta evocando o papel do colegiado, enquanto força centrípeta, capaz de reunir e potencializar, em torno de seu centro ordenador da PPTR local, esforços isolados voltadas para a geração de trabalho e renda.

A resistência inicial

Eis que, municiados com vasto arsenal e alguma apreensão ainda resistente, partimos rumo a um território, cuja geografia só nos era conhecida através de uma cartografia ainda em esboço e relatos parciais de alguns poucos observadores e seus vieses.

Quanto aos seus habitantes “míticos”, o nosso contato anterior fora muito breve e superficial. Atuamos, por razões metodológicas, como meros espectadores e os conselheiros, por seu turno, tiveram um papel coadjuvante, tanto pelo ineditismo da proposta quanto pela pouca familiaridade com o tema (definição de estratégias,

⁶⁵ De resto, um contributo valioso, até mesmo por demonstrar que, a despeito do ceticismo e inércia institucional, é real a possibilidade de ação local. Ainda que tímida e fragmentariamente, tais ações são promovidas.

metas, programas, etc., para o Plano Estadual de Qualificação). Naquele momento, circunstâncias exógenas ao Projeto, isto é, o estágio embrionário da descentralização e participação, determinaram o protagonismo dos técnicos da STb, não obstante nossos esforços para assegurar uma atuação propositiva das CETs.

Cada trabalho de campo, uma experiência única. Todavia, algumas situações eram recorrentes. Em maior ou menor grau, sempre convivemos com personagens céticos, outros acidamente críticos; alguns eloqüentes, outros tímidos. Na verdade, tipos encontrados nos mais diferentes grupos, adquirindo matizes invulgares em um microcosmo com as peculiaridades de um colegiado tripartite e paritário.

A tensão inicial, invariavelmente presente, lentamente ia dando lugar a uma desconfortável sensação de enfado e descrença entre os conselheiros, fato que já não nos afligia tanto após o “rito de passagem” e, intimamente, nutríamos pacientemente uma crescente convicção de que os nossos “argumentos de sedução”, mais uma vez, reverteriam cedo ou tarde aquelas reações desfavoráveis.

A etapa do seminário foi o momento de reconhecimento mútuo. As tentativas de aproximação eram sempre penosas e as “dávivas” dos visitantes olhadas com um certo desdém, ao mesmo tempo em que exibiam com enfática superioridade os seus próprios “artefatos”.

Dois estados foram particularmente problemáticos, oferecendo forte resistência (recusa, para ser mais preciso) ao processo de qualificação. Em um deles, conseguimos reverter o quadro desfavorável, garantindo adequado compromisso de trabalho durante a semana. No segundo, não tivemos êxito idêntico, o que resultou em alguma perda na implementação da agenda e, por conseguinte, na qualidade dos produtos.

Ambas as etapas do processo apresentaram dificuldades, contudo, o seminário nos pareceu particularmente crítico, não apenas por ter sido o inicial e de “reconhecimento mútuo”.

Não obstante nos apresentarmos e atuarmos como mediadores/facilitadores nos debates, de algum modo éramos vistos como portadores de um “discurso oficial”, diante do qual manifestavam opiniões ideologicamente antagônicas. Em alguns momentos, a crítica radical ameaçava o próprio avanço na agenda.

Os conselheiros, em grande parte, costumavam ser muito mais eloqüentes quando se tratava de discutir as questões mais genéricas sobre o mundo do trabalho e, invariavelmente, se enveredavam em questões conceituais, passando

ao largo do foco da discussão que lhes deveria ser mais cara, ou seja, o enfrentamento de problemas situados em seu espaço de governabilidade.

Decerto as questões conceituais podem e devem ser discutidas pelo Conselho. Todavia, dentre tantos “inimigos”, seria mais sensato combater os que já se lançam contra as nossas fronteiras. Ao contrário, costumavam assestar as suas baterias em direção a posições inatingíveis, abandonando as trincheiras domésticas e, feridos de frustração e impotência, rendiam-se a uma mortífera letargia institucional.

A nossa pertinácia resultou positiva. Procuramos demonstrar que a PPTR é uma obra em processo e, o avanço possível, exige necessariamente reconhecer as suas virtudes e fragilidades. A crítica apriorística e a recusa em se reconhecer como co-partícipe de uma política que é eminentemente pública, além de significar a abdicação de um poder, cujo legítimo mandatário é a própria sociedade civil organizada, representada pela CET, são atitudes contraproducentes, conspirando gravemente contra o êxito de ações que se pretendem de eficácia e efetividade sociais.

Por outro lado, algumas críticas tinham origem no próprio desconhecimento e/ou insuficiente discussão/assimilação das diretrizes. Nesse sentido, a nossa contribuição logrou circunscrever razoavelmente o objeto, conferindo maior nitidez à própria importância política dos colegiados.

Pouco a pouco os visitantes “indesejáveis” tornavam-se emissários de boas novas.

Na oficina de trabalho, culminando com a avaliação, “nativos” e “estrangeiros”, vencidas as “hostilidades”, podiam ser vistos em generosa troca de “dons”.

A metodologia foi um dos “bens” mais cobiçados, por se tratar de uma ferramenta pouco ou quase nunca utilizada, cujo manejo, pelos próprios “nativos” e sob a orientação dos “estrangeiros”, revelou-se extremamente eficaz.

Ao fim e ao cabo, a existência de um produto consistente (o Plano de Trabalho das CETs), construído pelo conjunto dos participantes durante a qualificação, provocou reações extremamente positivas, em todas as UFs.

As avaliações feitas pelos conselheiros registraram diversos depoimentos quanto a fragilidade de processos semelhantes, dos quais já haviam participados, marcados pela ausência de vínculo entre as dimensões conceitual e prática.

Os atores e o objeto/produto: um percurso penoso

O produto pretendido era, como já dissemos, uma minuta de plano de trabalho para a atuação do colegiado, sua gestão da PPTR local.

Partimos de um instrumento metodológico elaborado pela FLACSO, que aludia ao “tipo ideal” de CET, tendo em vista o marco conceitual e normativo do modelo de gestão descentralizada, participativa e democrática consignado pelo MTE e CODEFAT.

O documento “formulava” perguntas aos participantes, tais como a reproduzida abaixo:

- *O repasse de recursos do FAT para as Unidades da Federação requer planejamento no que diz respeito às ações de qualificação, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego, geração de informações sobre o mercado de trabalho. Com ponto de partida nas informações e análises sobre o mercado de trabalho, isto se reflete na aprovação, pelas CETs, dos Planos que detalham os convênios junto ao MTE/SEFOR e MTE/SPES.*
 - ***Qual será o processo de elaboração dos Planos de Trabalho?***
 - ***Como deverá se dar a discussão, no interior da CET, sobre os Planos de Trabalho?***
 - ***Qual será o papel a ser desenvolvido pelas CMTs no estabelecimento de metas específicas das ações de qualificação, intermediação, e apoio aos programas de geração de emprego e renda?***

A estrutura de cada formulação compreendia, portanto, um enunciado que buscava recuperar as orientações acerca de uma das dimensões específicas da gestão, seguido de indagações quanto à compreensão, propósitos, ações específicas já implementadas e/ou pretendidas, enfim, de que modo o colegiado iria conduzir aquela questão nos próximos quatro anos.

A etapa de seminário que antecedeu a oficina parecia-nos antecipar uma atividade extremamente fluida e produtiva, dado o calor dos debates. Todavia, verificamos alguma dificuldade, na grande maioria das CETs, em dar consequência efetiva a tudo quanto foi discutido.

Principalmente aqueles que costumavam manifestar críticas mais contundentes, pareciam ser especialmente inábeis em apontar estratégias possíveis.

Invariavelmente, pairava alguma tensão e o mutismo imperava no início de cada oficina. As primeiras manifestações foram sempre “arrancadas”. A CET parecia se sentir avaliada, julgada, e as respostas eram sempre dadas sob a forma de justificativas, evitando a identificação do “problema” e a respectiva proposta de solução. Lenta e progressivamente conseguimos maior objetividade e produtividade, todavia, os resultados iniciais foram subsídios ainda incipientes para a definição de estratégias/ações, o que nos levava a retomar alguns pontos eventualmente não trabalhados de modo adequado.

Não se pode afirmar que houve inadequação no arcabouço metodológico (instrumentos e dinâmicas) e/ou condução inábil do processo pelos consultores-docentes, a julgar pelos produtos finais e as avaliações positivas do processo.

Além de informações incipientes sobre o conjunto da PPTR (um certo desconhecimento quanto às “ferramentas” disponíveis e o manejo ainda pouco hábil daquelas conhecidas) e a escassa ou equivocada compreensão do papel do colegiado, podemos indicar algumas razões possíveis para as dificuldades na construção coletiva do produto:

- entendimento equivocado do instrumento – um guia para o planejamento – supostamente encarado como mecanismo de avaliação;
- a confusão entre avaliação e controle (de caráter fiscalizador, punitivo);
- a “intromissão de estrangeiros” em questões “domésticas”;
- a impressão de que a FLACSO estaria cumprindo uma missão “oficial”, com tudo o que há de conotação negativa no termo;
- impacto inicial da metodologia participativa;
- dificuldade em ouvir o “outro” e pouca percepção de complementaridade entre as diferentes intervenções;
- inexistência da prática de planejamento; e
- o efeito inibitório de uma crua e incômoda constatação: as perguntas não podiam ser respondidas tão facilmente.

Especificamente com relação à última hipótese, vale lembrar que, até então, as CETs pouco haviam atuado naquelas questões e, a rigor, não tinham idéias muito claras de como fazê-lo.

De certo modo, o impacto das descobertas pode ter sido brutal e, em um primeiro momento, provocado suscetibilidades, “arranhando” a auto-estima dos participantes.

Todavia, o constrangimento pode ser debelado, à medida que ficava claro que o reconhecimento das fragilidades era um bom começo para avançar no processo e que, principalmente, éramos todos, sem exceção, “aprendizes do novo e ampliado jogo democrático”.

Em alguns momentos, tentando assegurar “ganhos de produtividade”, tivemos que ser mais diretivos, já que as proposições do “Guia” provocavam longos e pouco específicos discursos. Um nosso apelo recorrente era: “Se a CET pudesse formular uma frase, em poucas palavras, para traduzir o quanto foi dito em um problema (ou solução) específico, qual seria?”. Nem sempre lográvamos êxito, o que nos obrigava a formular um problema (ou solução), penosamente identificado em uma inexpugnável floresta retórica povoada de subjacências,⁶⁶ o que era, não raramente, bem aceito e, caso necessário, posteriormente melhor precisado pelo grupo no momento do refinamento do produto.

Foram observadas também, todavia com menor freqüência, intervenções menos motivadas por empenho de construção coletiva de um plano de trabalho que por propósito de marcar posições ideológicas as quais, eventualmente, mascaravam interesses corporativos.

A definição de uma programação mínima para o exercício então em curso, a partir do conjunto de estratégias formuladas para o quadriênio, não foi, também, um ganho fácil. Tratava-se de, principalmente, estabelecer prazos, atribuir responsabilidades, identificar e mobilizar recursos (sentido lato), etc.

Na etapa anterior, vencidas as resistências iniciais e, malgrado as limitações “naturais”, pode-se construir um conjunto de estratégias importante, com razoável índice de factibilidade.⁶⁷

Na definição da programação, surgiram como principais obstáculos

- dificuldade decorrente de pouca (ou nenhuma) cultura de planejamento;
- escassa visibilidade sobre a estrutura burocrático-administrativa do SPE e sobre as fontes de financiamento;
- tendência em transferir responsabilidades, o que em algumas situações, ameaçava
 - sobrecarregar a Secretaria Executiva da CET (o que poderia conspirar contra o êxito das estratégias/ações programadas) ou
 - concentrar atribuições/poderes na figura do Presidente (o que poderia distorcer o conceito de colegialidade)

⁶⁶ O que não deve ser confundido com – necessariamente - pouca transparência no tratamento dos temas. Trata-se de “cacoete” de algumas representações e, principalmente, a catarse coletiva, já que poucas oportunidades ocorreram até então para a manifestação de suas inquietações.

⁶⁷ Tentando “conter o ímpeto” e salvaguardar a viabilidade do plano, a nossa sugestão era: “sejamos ambiciosos, mas não percamos de vista o raio de ação da CET e, principalmente, a factibilidade técnico-financeira das ações propostas”.

A transferência de responsabilidades, por outro lado parece indicar um ainda reduzido nível de compromisso de alguns membros/representações, fenômeno que nos reporta à distinção entre representação (formal) e representatividade (real, efetiva). A incipiente representatividade é, sem dúvida, um grave problema nas CETs. De seu equacionamento depende o êxito do modelo tripartite e paritário na gestão descentralizada, participativa e democrática da PPTR.

Entraves e estratégias

Dos produtos elaborados nas oficinas de trabalho, temos a seguir, sistematizados em dimensões específicas, os principais problemas identificados pelos conselheiros, bem como as respectivas propostas para a atuação dos colegiados, no quadriênio 1999-2002.

Como se sabe, o conjunto de problemas e soluções, em cada uma das UFs, foi utilizado, ainda durante o processo de capacitação, na definição de uma “agenda mínima” para o exercício então em curso (1999), ou seja, aquelas ações que, efetivamente, poderiam ser implementadas ou deflagradas naquele ano.

Com base no conjunto de problemas e soluções, e orientada pelo roteiro sugerido pela FLACSO, a CET deveria elaborar um produto bem mais ambicioso, desta vez sem apoio dos consultores: uma minuta de plano de trabalho (1999-2002), a ser posteriormente apreciada e aprovada em reunião formal da Comissão.⁶⁸

O que se segue, não esgota o vasto repertório de problemas detectados e estratégias propostas, contudo é suficientemente revelador da *verità effettuale dos colegiados*, não apenas por demonstrar a natureza e magnitude das dificuldades enfrentadas, mas também por indicar o nível de percepção (nem sempre tão acurada, em decorrência da obscuridade do objeto),⁶⁹ dos atores em relação às suas próprias realidades, além de evidenciar a ambição do avanço pretendido.

Pode se prestar, inclusive, a uma análise prospectiva, já que o conjunto de estratégias indica, de algum modo, a direção e ânimo das CETs.

Trata-se, portanto, de um recorte, no qual foram privilegiados aqueles problemas que emergiram mais recorrentemente e considerados pelos conselheiros como os mais relevantes; traduzem, cada um deles, em uma idéia-núcleo, diversas nuanças de uma mesma matriz.

⁶⁸ Uma exigência a ser necessariamente cumprida, já que a atividade de capacitação – obviamente – não era um espaço deliberativo e, principalmente, não era representativa de um consenso tripartite e paritário.

⁶⁹ Cujos contornos, somente durante a capacitação tornaram-se mais nítidos.

O recorte é, todavia, holográfico. Nele pode ser vista a CET inteira, tal como os seus membros a perceberam.

As diversas “dimensões”, que relacionam problemas entre si em diferentes categorias, não foram nomeadas arbitrariamente; elas buscam sintetizar as especificidades do conjunto de atribuições e competências das CETs, indicadas pelo marco conceitual e normativo da PPTR, bem como as da sua essência colegial. Foi um recurso metodológico utilizado para possibilitar um tratamento mais adequado dos problemas.

Gestão participativa

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Dificuldade para operacionalizar o carácter deliberativo, colegiado, tripartite e paritário das CETs;	Criar/homologar as CMTs;
Limitado conhecimento das atribuições e competências das CETs e CMTs;	Qualificar as CETs e, principalmente, as CMTs;
Inexistência ou deficiência do intercâmbio com as STbs, a SEFOR e a SPES;	Reuniões e Fóruns de reflexão e intercâmbio CMTs/CETs/CODEFAT;
Inexistência ou deficiência do intercâmbio com CMTs e CODEFAT.	Criar mecanismos de atuação conjunta CETs/STbs/SEFOR/SPES;
	Criar mecanismos de comunicação e acerto das ações de parcerias nacionais implementadas no nível estadual.

Os problemas desta dimensão serão abordados nos capítulos seguintes deste texto, notadamente em “Espaços de governabilidade: fronteiras difusas”, mas também já referenciados em outros, a exemplo de “Uma proposta de descentralização e gestão participativa”.

Para além de eventuais reduzida disciplina intelectual e metodológica do autor, a recorrência (indomável, posto que se impõe) ao longo do texto quer explicitar a gravidade do problema e dar relevo ao tema.

A recorrência dá-se, principalmente, em virtude da natureza das questões aqui tratadas, que se confunde com a própria índole da gestão colegiada. Os problemas desta dimensão permeiam todo e qualquer debate acerca do papel e atribuições da CET.

Do se equacionamento depende o êxito do modelo.

Como dissemos, diversos elos na cadeia estratégico-operacional do sistema sequer foram estabelecidos. As CETs, portanto, claudicam; as CMTs estão ilhadas.

A nossa ênfase, durante o processo de capacitação, foi a de se estabelecer mecanismos (agendas, normas, procedimentos, instrumentos, rotinas, etc.), além de se ter um nítido entendimento quanto aos diferentes papéis, de modo a dar início a uma interlocução fluida e permanente entre os diversos interlocutores (*social partners*).

É necessário que os interlocutores se reconheçam mutuamente como *social partners*, cuja relação é de complementaridade e não de competitividade.

A CET, especificamente, deve começar incorporar em suas pautas a discussão permanente do tema, com o concurso dos diferentes atores.

Não existem receitas prontas. A consolidação de uma **cultura de gestão participativa** será por aproximações sucessivas, no exercício do “novo e ampliado jogo democrático”. Será, indispensavelmente, através do franco diálogo.

Capacitadores apenas poderão aportar algumas poucas ferramentas. O amadurecimento dos colegiados será, fundamentalmente, com os seus próprios esforços.

Organização interna

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Indisponibilidade de tempo por parte dos conselheiros;	Sensibilizar as instituições com assento nas CETs, visando a liberação de mais tempo para os conselheiros.
Escasso aproveitamento do tempo disponível dos conselheiros;	Melhorar a organização interna (pautas preliminares e minutas de atas previamente circuladas, etc.).
Insuficiência de recursos materiais (infra-estrutura, biblioteca, arquivo, etc.);	Estudar meios de articulação para obter recursos do governo e do FAT.
Insuficiência de apoio técnico estruturado e competente (GAP e Secretaria Executiva).	Criar/ativar/qualificar o GAP e a Secretaria Executiva.

Estruturar uma organização interna significa criar condições adequadas à plena atuação da CET.

A infra-estrutura e demais recursos são oferecidos pela própria STb, a começar pelo próprio espaço físico destinado às reuniões do colegiado e a cessão de um (ou mais) funcionário (geralmente o coordenador do SINE local) para a Secretaria Executiva da CET. Parte significativa dos recursos disponibilizados (ou que deveriam ser) são financiados com recursos do FAT.

A maioria das CETs não conta com as condições minimamente desejáveis de funcionamento. Algumas delas sequer dispõem de uma prosaica sala para as suas reuniões, o que acaba por provocar soluções bastante criativas, a exemplo de uma UF, cuja CET tinha (ou tem) sede itinerante (novo endereço a cada renovação da Presidência).

A organização interna, todavia, não se esgota em garantir espaço físico e equipamentos. Implica, principalmente, em estabelecer pautas, consolidar uma memória institucional, criar um acervo documental e conceitual, garantir a circulação de informações, entre outras.

Trata-se de permitir vida autônoma à CET, para que o organismo não se confunda com um apêndice da STb.

Construção de parcerias

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Invisibilidade das ações locais da PPTR, em geral, e das CETs em particular;	Informar sobre e debater as ações da PPTR junto à sociedade civil (congressos, encontros regionais, boletins, etc.);
Desconhecimento ou falta de canais de comunicação com potenciais parceiros;	Conscientizar, sensibilizar, mobilizar potenciais parceiros, por meio de reuniões e encontros.
Exclusão das CETs do processo de definição de critérios para seleção de entidades executoras.	Exercer pressão, no sentido de que os conselheiros participem no estabelecimento de critérios para seleção de entidades executoras.

Trata-se de uma questão crucial na construção e consolidação da PPTR, seu modelo de gestão e o alcance e impacto das ações, tendo em vista a necessidade imperiosa de se mobilizar fontes adicionais de recursos (públicos e privados) além do FAT.

Está intimamente vinculada a uma das mais nobres competências da CET e a sua virtual *expertise*, que é a articulação institucional.

Sem qualquer cultura de construção de parcerias e, principalmente, por sequer “suspeitarem” que deveriam desempenhar tal papel, as CETs encontraram dificuldades para apontar estratégias criativas hábeis para a arregimentação de aliados.

Decerto a formulação de estratégias em um processo de capacitação, pelas suas especificidades, avança só até o limite de uma afirmação de propósitos ou, quando muito, da definição de algumas orientações mais genéricas, de cunho norteador. Todavia, pode-se perceber no quadro acima uma acentuada timidez nas propostas.

Não se verificou, por exemplo, um empenho mais efetivo para a construção de parcerias tendo início no interior da própria CET, através do engajamento das entidades com assento no colegiado, as quais estão muito mais próximas e, em tese, mais receptivas. Não há qualquer representação na CET que, de um modo ou de outro, não tenha uma contribuição a oferecer no processo. Os recursos – sabemos, não se limitam aos financeiros.

As denominadas “entidades parceiras”, por seu turno, seriam as imediatamente posteriores no raio de alcance inicial. “Parceria” é um conceito incorporado no discurso da maioria das entidades envolvidas com a PPTR, mas poucas – efetivamente – oferecem contrapartidas. As relações entre os gestores e seus “parceiros” executores parecem construídas em “sólidas bases comerciais”, tal qual uma transação de compra e venda.

Um caso emblemático é o das Universidades Federais, responsáveis pela avaliação externa dos PEQs e acompanhamento dos egressos dos programas de qualificação profissional (um mecanismo para aferir o impacto das ações de EP). São instituições públicas, financiadas com recursos públicos e, no entanto (ou por isso mesmo?), refratárias à idéia de contrapartida.

Enquanto entidade avaliadora do PEQ, a Universidade Federal é integralmente financiada com recursos do FAT. A avaliação de uma política pública de trabalho e renda deveria ser vista como uma valiosa oportunidade de A Academia, entronizada em sua asséptica redoma epistemológica e, costumeiramente tão

distanciada dos “problemas mundanos”, aportarem o seu capital intelectual na construção de uma sociedade mais justa.

Não seria um desvario sugerir que as universidades federais, tendo em vista a natureza de seu papel e a origem dos recursos que as financiam, assumam a avaliação da PPTR prescindindo da fonte FAT (ou, no mínimo reduzindo o nível de dependência). A afirmação de que a Universidade Federal não dispõe de meios materiais para tanto, pode ser refutada, por exemplo, com a necessidade de as suas linhas de pesquisa serem repensadas, priorizando aquelas que, além de representarem interesse acadêmico, resultem - efetivamente - em impacto social.

Não há dúvida de que as universidades federais podem vir a prestar uma importante contribuição. Basta, para tanto, um grau adequado de compromisso. Por outro lado, devem-se despojar de sua pseudo-onisciência e estabelecerem uma relação dialógica permanente com os seus interlocutores da PPTR. As universidades, a julgar pela qualidade dos produtos da avaliação,⁷⁰ podem muito aprender.

Marx⁷¹ entende a relação da teoria com a Práxis em razão da necessidade de mudar o mundo e não apenas de o interpretar. Adorno⁷² defende uma pesquisa sociológica crítica, quando a pesquisa empírica torna-se Práxis. São três, segundo o autor, os elementos fundamentais da Sociologia: a teoria, a vontade de mudança (expressa na referência constante a uma sociedade alternativa) e a pesquisa social permeada pela Práxis.

Ainda no espectro de parcerias diretas e imediatas, surgem as chamadas entidades executoras de EP, responsáveis pela implementação dos programas de qualificação profissional. Muitas delas, também financiadas com recursos públicos (extra-FAT) e, em alguns casos, beneficiárias de outros aportes (diretamente, através do próprio MTE/CODEFAT) do FAT, caso das centrais sindicais e organismos que integram o “Sistema S”.

São também entidades pouco sensíveis à idéia de parceria. Algumas das possibilidades de contrapartida são apontadas pela Resolução 194/98 do CODEFAT, quando sinaliza a prioridade de aprovação para aqueles projetos que contemplarem, além da qualificação profissional, a elevação da escolaridade e intermediação ao mercado de trabalho, com recursos das executoras, das

⁷⁰ Segundo o Guia de Avaliação do PLANFOR (SPPE/MTE), as principais fragilidades dos relatórios de avaliação externa dos PEQs são: impossibilidade de detectar um elenco mínimo de indicadores de eficiência, eficácia, efetividade social ou algum outro indicador global dos impactos do PLANFOR; freqüente confusão entre avaliação e supervisão, com predominância desta última, por ser mais fácil de implementar; e conclusões e recomendações de baixa aplicabilidade na melhoria dos PEQs e do PLANFOR em geral.

⁷¹ Marx, Karl, 1950

⁷² Horkheimer, M. e Adorno, T. W., 1966

clientelas atendidas. Outras possibilidades podem e devem ser buscadas, a exemplo da capacitação de parte das clientelas do PLANFOR com os recursos da própria entidade.

Obviamente, o universo de parcerias possíveis e desejáveis é muito mais amplo do que a contrapartida a ser oferecida pelas entidades executoras e representações com assento na CET (para não mencionar a própria contrapartida a ser oferecida pelo Governo Estadual).⁷³

Dentre aquelas condições necessárias ao êxito do tripartismo paritário apontadas pela OIT,⁷⁴ surge a questão da representatividade. Os membros das CETs devem ser suficientemente representativos e capazes de influenciar suas entidades e interlocutores, de modo a estabelecer pactos, em torno da construção e fortalecimento da PPTR, que possam ser mantidos.

Com efeito, a debilidade institucional dos colegiados é também resultante da baixa representatividade, problema que deve ser enfrentado com vigor pelas CETs. Contudo, tal evidência não é justificativa para adiar a tarefa de construção de parcerias. É preciso, antes, dar início a um esforço real de estabelecimento de alianças. Tal esforço, inclusive, pode ser valioso na própria mudança da CET, rumo a um status de maior credibilidade e equacionamento do problema da baixa representatividade.

Lá fora, a despeito de uma suposta aridez de possibilidades, existem parceiros à espera. A iniciativa privada, por exemplo, precisa ser melhor explorada. Várias empresas não relutariam em oferecer apoio, seja por estarem verdadeiramente sensibilizadas com o grave problema da exclusão social (o qual também lhes diz respeito), seja por já terem percebido, em última (ou primeira) e pragmática análise, tratar-se de um excelente investimento em marketing institucional.

⁷³ A chamada contrapartida estadual, não raramente, resulta em mero procedimento burocrático, não sendo traduzida em aportes reais e substantivos à construção e consolidação da PPTR local, esta, lamentavelmente, ainda financiada em sua quase totalidade pelos recursos do FAT.

⁷⁴ ILO, 1995 (tradução do autor).

Análise do mercado de trabalho

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Pouca identificação e consolidação de informações disponíveis;	Solicitar às STbs consolidação e envio regular de informações às CETs;
Falta de metodologias para identificação e levantamento de informações indisponíveis (em especial as locais ou “quentes” e aquelas referidas ao setor informal);	Qualificar as CMTs em matéria de identificação da demanda do mercado de trabalho;
Falta de modelos alternativos para articulação entre ambos os tipos de informação;	Qualificar as CETs para a identificação da demanda do mercado de trabalho;
Escassa participação das CMTs no processo de identificação da demanda (atual e previsível) do mercado de trabalho.	Promover parcerias, começando com aquelas entidades representadas nas CETs.
Ausência de parcerias específicas que permitam avançar no conhecimento do mercado de trabalho local.	

A propósito, vide observações no capítulo “Um admirável mundo novo”, neste texto.

Com efeito, das informações sobre o mercado de trabalho e geração de renda depende um correto diagnóstico atual e potencial, indispensável à tomada de decisões, ao planejamento das ações.

Todavia, vale recordar também os riscos da mitificação do “Mercado”, já mencionados no capítulo “Marco Legal, mecanismos, avanços e limitações”, neste texto.

A idéia de “avanço conceitual” no PLANFOR está referida, principalmente (mas não somente), à proposta de formatação dos programas de EP, orientada pelas efetivas oportunidades de geração de trabalho e renda, atuais e previsíveis, de modo a garantir a eficácia das ações (inserção, reinserção, permanência do trabalhador no mercado de trabalho e geração de renda; aumento da renda;

aumento da produtividade), buscando, portanto, a ruptura com o modelo hegemônico, caracterizado pela “oferta de cursos”, nem sempre atento às sinalizações do mercado.

O PLANFOR, desde a sua implementação, vem sendo anunciado como uma política de vanguarda. A partir dele, o obsoleto edifício do paradigma hegemônico da EP no Brasil estaria fadado a uma irreversível decadência, até finalmente ruir sobre os seus alicerces minados.

A proposta do PLANFOR tem, entre outros, o mérito do óbvio. Trouxe o óbvio para a PPTR. Isso é assumido pela SPPE/MTE, quando afirma que *“trabalhar com foco na demanda não é novidade. É a base, por exemplo, do lançamento de qualquer produto”*.⁷⁵

É óbvio que existe um mercado (conquanto não deva ser erigido à condição de força incoercível).

É óbvio que o planejamento da EP (e das demais políticas) deve ser orientado por um correto diagnóstico do mercado (como de resto, o planejamento de qualquer produto que pretenda ser aceito).

Todavia, o óbvio nem sempre é tão visível. Ele está tão próximo que a sua presença não é percebida.

Mas a obviedade, quando anunciada, é sempre impactante e, durante algum tempo, é encarada como o não-óbvio, o novo, o inovador (decerto o novo paradigma, preconizado pela SPPE/CODEFAT é inovador, já que significou uma mudança drástica e positiva na maneira de se pensar e fazer EP no país, malgrado as limitações verificadas na implementação local).

“Planejar com foco na demanda, em educação profissional, é mudar o foco tradicional do planejamento: em vez de partir da oferta de cursos e treinamentos, partir da demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo, orientada pela efetiva demanda do setor produtivo – entendendo-se setor produtivo como o conjunto formado pelos interesses e necessidades de produtores (trabalhadores + empresários) e consumidores (a comunidade em geral)”.⁷⁶

O novo é sempre o desconhecido. O desconhecido é sempre uma entidade mítica, para a qual se deve guardar distância reverencial. Todas as suas iluminações são recebidas com a fé que só o crente sabe ter diante de desígnios insondáveis.

⁷⁵ MTE/SPPE, 2000: 56

⁷⁶ Id., Ibid:54.

Quando, por exemplo, se fala em “demanda do mercado”, “foco no mercado” e outros conceitos assemelhados, para o gestor local tudo parece soar como uma fantástica engenharia, de compreensão e manejo problemáticos, quase inexequível.

“Mas o que é foco no mercado?”, “como fazer?”, “isso é muito complicado”, “ninguém conhece o mercado”...

O que é importante saber é que “demanda do mercado” e “foco no mercado” são tão antigos que remontam aos primórdios da economia e, portanto, muito familiares à humanidade. No século IX a.C., um período impressionantemente remoto olhado daqui, pessoas realizavam negócios e **comerciavam**, criavam pequenos excedentes, formavam **mercados** e assim por diante.

Atualmente, o mais modesto comerciante de bairro sabe exatamente o que ofertar em seu negócio, pois conhece a sua clientela e as suas demandas.

Toda essa digressão de sabor levemente fabular se destina a tentar desmistificar conceitos como “demanda do mercado” e “foco no mercado”. Todos sabemos muito bem do que se trata. Superdosagem de tecnicismo pode ter conseqüências desastrosas, como por exemplo, provocar uma paralisia institucional.

Tais informações, a despeito da incredulidade de muitos, estão relativamente ao alcance das mãos.

O “temor” só será justificável quando “foco no mercado” significar alguma moléstia infecto-contagiosa disseminada a partir do mercado municipal, em razão das condições insalubres do local.

Não se trata, obviamente, de abrir mão de pesquisas, diagnósticos e outros mecanismos “cientificamente corretos”.

Uma passagem no “Guia de Avaliação” pode ser pedagógica nesse aspecto:

*“(...) Para serem úteis e relevantes para o planejamento, as informações têm de ser “quentes”, atualizadas. Não basta saber como o mercado se comportou nos últimos 10 anos ou pode se tornar nos próximos 10. Isto é importante, mas não responde à questão: em que atividades os trabalhadores vão poder trabalhar e obter renda depois de concluir os programas de EP? Por isso, **não basta utilizar dados secundários e pesquisas de campo**, que geralmente são demoradas (embora fundamentais para compor o cenário do mercado de trabalho)”.*

Com efeito, as informações “quentes” são valiosas, indispensáveis, e também são aquelas mais ao alcance da mão.

Estabelecimento de diretrizes e prioridades

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Gravitação exclusiva ou predominante em torno do PLANFOR, em detrimento das demais ações da PPTR;	Tratar de forma articulada os Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR);
Limitada articulação da análise da demanda do mercado de trabalho e das demandas sociais nos Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR).	Trabalho conjunto com outros Conselhos (saúde, educação, infância e adolescência, etc.);
Limitada articulação das ações da PPTR com os Planos de Governo;	Mecanismos regulares de intercâmbio com governo;
Ausência da prática de reuniões para a formulação de diretrizes e prioridades.	Organização de calendário de eventos (reuniões temáticas), com participação dos diversos atores, direta ou indiretamente envolvidos com ações da PPTR.

Os problemas desta dimensão têm um notável imbricamento com aqueles registrados em “Gestão participativa” e “Análise do mercado de trabalho”.

A autodeterminação política das CETs não pode ser confundida com isolamento. O colegiado não está só e, portanto, deve buscar a contribuição de seus interlocutores para a gestão da PPTR. Todavia, os entraves verificados na interlocução acabam por dificultar a sua atuação de gestor maior das políticas locais.

Como dissemos, não cabe aos conselheiros a identificação e diagnóstico das demandas do mercado. Existem outros atores com habilidades e competências para tal fim. De posse das informações, a CET irá estabelecer as diretrizes e prioridades.

Até então, as CETs atuavam como meras homologadoras de decisões tomadas isoladamente pelas STbs.

A capacitação contribuiu para o auto-reconhecimento do novo protagonista político, o quais devem ocupar o espaço que lhe é destinado.

Uma outra contribuição da capacitação foi a apresentação do conjunto de mecanismos, articulados e integrados entre si, uma visão sistêmica da PPTR.

Acompanhamento e avaliação

Problemas Previsíveis	Soluções Propostas
Intercâmbio irregular e, em certos casos, inexistente, com: STbs, executoras, equipes de avaliação externa;	Elaborar um calendário de reuniões conjuntas com STbs, executoras e equipes de avaliação externa;
Falta de acesso à ou inadequação dos relatórios de avaliação e outros produtos dos projetos especiais;	Solicitar (às executoras ou ao GAP) sumários executivos dos seus relatórios;
Não participação das CETs na definição do tipo de avaliação desejada;	Cumprir as determinações do Guia PLANFOR, no que diz respeito à definição do tipo de avaliação;
Falta de redirecionamento dos Planos de Trabalho (Convênios SPES e SEFOR), segundo informações emergentes da supervisão e avaliação.	Qualificar as CETs, em matéria de avaliação de políticas públicas.

Não são nem um pouco desprezíveis os recursos destinados à avaliação externa e o acompanhamento de egressos. Por outro lado, os produtos entregues são de qualidade e utilidade duvidosas (veja a dimensão “Construção de parcerias”, no que se refere às universidades federais).

Alguns dos problemas aqui registrados têm vínculo estreito com a questão da interlocução, já comentada.

Vale notar que a tarefa de acompanhamento e avaliação, tanto quanto as outras dimensões da gestão, não eram entendidas pelos conselheiros como sendo da atribuição da CET.

Houve um forte empenho na aproximação das entidades avaliadoras. Estas, não raramente, sequer suspeitavam da existência e papel das CETs.

Determinados problemas apontados têm origem no próprio desconhecimento e/ou insuficiente discussão/assimilação das diretrizes. Com efeito, as diretrizes

contemplam explicitamente as questões relativas à formatação, destinatários/interlocutores e periodicidade de divulgação dos resultados das avaliações externas dos PEQs e parcerias, entre outros aspectos.

Enquanto beneficiária direta dos produtos da avaliação externa, a CET pode e deve participar do processo de seleção e contratação das entidades avaliadoras. As diretrizes indicam o perfil desejável da entidade, como também os itens básicos do contrato de avaliação (sem prejuízo de outros, a critério da STb e/ou da CET). Vale mencionar que em todos os momentos do processo de avaliação externa (da seleção/contratação à divulgação de todos os produtos com cronograma previamente determinado), a CET/CMT devem estar presentes.

Os planos de trabalho: “teste de consistência”

Posteriormente ao trabalho de campo, a FLACSO elaborou um instrumento denominado “Teste de Consistência dos Planos de Trabalho das CETs”, para aplicação nos planos enviados pelos estados ao CODEFAT, de modo a conhecer os desdobramentos do processo e como os conselheiros entenderam e realizaram o produto.

Não foi, portanto, concebido e utilizado como um instrumento de avaliação.

A partir da estrutura sugerida para o Plano e, tendo em vista as indicações do Guia para Planejamento, foi formatado o instrumento, conforme segue:

1. Quanto à **INTRODUÇÃO**
 - a. Há uma descrição do processo de elaboração do Plano de Trabalho? (Sim/Não)
 - b. Está suficientemente claro? (Sim/Não)
Caso negativo, o que é necessário esclarecer melhor?

2. Quanto aos **OBJETIVOS**
 - a. Os objetivos referem-se às principais atribuições e competências definidas pela Res. 80/95 do CODEFAT, como
 - i. diagnóstico e análise do mercado de trabalho no Estado (Sim/Não)
 - ii. estabelecimento de diretrizes para as ações da PPTR na UF, no que se refere a
 1. qualificação dos trabalhadores (Sim/Não)
 2. intermediação de mão-de-obra (Sim/Não)
 3. seguro-desemprego (Sim/Não)
 4. crédito popular (Sim/Não)

- iii. construção de parcerias
(Sim/Não)
- iv. estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações, desenvolvidas na UF, no que diz respeito a
 - 1. convênio SEFOR (Sim/Não)
 - 2. convênio SPES (Sim/Não)
 - 3. outras ações com recursos do FAT (Sim/Não)
- v. fortalecimento do sistema tripartite e paritário
(Sim/Não)
- b. Nos objetivos constam outras atribuições e competências da CET?
(SIM/NÃO)
Caso afirmativo, quais?
- c. Está justificada, para cada objetivo colocado, sua relevância ou urgência?
(Sim/Parcialmente/Não consta como objetivo)

3. Quanto às **ESTRATÉGIAS**

- a. As estratégias incluídas no Plano contemplam

Ações	Sim	Não
Ampliação da qualificação dos conselheiros estaduais		
Criação de novas CMEs		
Mobilização de CMEs já existentes		
Qualificação dos conselheiros municipais ou sua ampliação		
Estabelecimento de canais efetivos de comunicação CET/CODEFAT		
Estabelecimento de canais efetivos de comunicação CET/CMEs		
Consolidação de parcerias		
Estabelecimento de novas parcerias		
Estabelecimento de mecanismos de informação		
Melhoria de mecanismos de informação já existentes		
Recuperação da memória institucional		
Aperfeiçoamento da organização interna		

- b. Foram incluídas outras estratégias?
(Sim/Não)
Caso afirmativo, quais?

4. Quanto à **IMPLEMENTAÇÃO**

a. Para atender aos objetivos propostos, foram explicitados

Variáveis	Para todos	Para a maioria	Para alguns	Para nenhum
Ações/atividades				
Meios de realização				
Modos de realização				

5. Quanto ao **ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

a. Foi definido um sistema de acompanhamento para as ações estabelecidas no Plano?

b. (Sim/Não)

c. Caso afirmativo, esse sistema permite

i. acompanhar, de forma contínua, o cumprimento do programado?

(Sim/Não)

ii. avaliar seus resultados para ajustes?

(Sim/Não)

O “Teste de consistência” foi aplicado em 17 (dezesete) planos de trabalho, de um total de 27 (vinte e sete) CETs capacitadas.

Do universo apreciado, e com relação à descrição do processo de elaboração do Plano, 07 (sete) CETs descreveram com clareza, 06 (seis) o fizeram de modo pouco esclarecedor e o restante não se deteve nesse aspecto.

No que se refere aos objetivos, o diagnóstico e análise do mercado de trabalho constaram da quase totalidade dos planos, com exceção de uma única CET.

O estabelecimento de diretrizes, por seu turno, apenas 05 (cinco) CETs não o consideraram em seus planos.

A construção de parcerias foi uma quase unanimidade.

A presença de estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação foi também outro destaque.

Os demais itens do tópico “Objetivos” não mereceram o tratamento desejável.

As justificativas foram elaboradas por apenas 03 (três) CETs, sendo que apenas uma o fez com consistência.

No que se refere às estratégias, a recuperação da memória institucional foi uma ausência percebida na quase totalidade dos planos.

O tópico “Implementação” apresentou situações bastante heterogêneas, sendo que 07 (sete) CETs não explicitaram as ações, meios e modos para atingir os objetivos pretendidos; 07 (sete) o fizeram com diferentes graus de parcialidade; e as demais conseguiram indicar com clareza e consistência os mecanismos hábeis.

Finalmente, somente a metade dos planos considerou o aspecto “Acompanhamento e Avaliação”, ainda assim com diferentes níveis de detalhamento.

BALANÇO E PERSPECTIVAS

Um admirável mundo novo

“PPTR? O que é isso?”.

Trata-se, obviamente, de uma fala ficcional e marcadamente caricata. Todavia, traduz não apenas a pouca familiaridade com o jargão da literatura dedicada ao tema mas, principalmente, a perplexidade e assombro, constatados em uma significativa parcela de conselheiros, ao se depararem com um universo conceitual e normativo, até então pouco conhecido.

É engano supor que o desconhecimento tenha sido um fenômeno geograficamente circunscrito. Basta saber que, naqueles estados e/ou regiões que reúnem condições mais favoráveis (políticas, sócio-culturais, etc.) para uma maior apropriação de saberes e um estágio mais avançado da proposta de descentralização e gestão tripartite e paritária no âmbito da PPTR, também fomos surpreendidos por interlocutores com escassos conhecimentos acerca do objeto e papel do colegiado.

Mesmo os conselheiros que, efetivamente, demonstraram domínio dos conceitos e diretrizes acima da média, durante a qualificação foram apresentados a alguns “ilustres desconhecidos”.

De um modo geral, constatamos também um escasso conhecimento sobre o mercado de trabalho local. Havia uma queixa generalizada sobre a ausência de dados confiáveis, sendo que as propostas de soluções sempre apontavam para a milagrosa contratação de pesquisas, esta, por sua vez, considerada de baixa factibilidade, dada uma suposta insuficiência de recursos para o seu financiamento.

Em duas ou pouco mais UFs, os nossos interlocutores, de início, constataram que as informações existem e em profusão, sugerindo iniciativas de compilação e

sistematização em uma banco de dados unificado, para a indispensável análise, de forma a se tornarem elementos adequados à tomada de decisão.

Sabe-se que o Conselho é, potencialmente, o *locus* privilegiado para a apropriação e utilização de tais informações, uma vez reunir atores de diversos segmentos representativos, os quais já dispõem de dados importantes sobre o mercado de trabalho e geração de renda.

Sendo também a instância - por excelência - para a articulação institucional, em razão de idêntica vantagem comparativa, o Conselho deve concentrar esforços em sua virtual *expertise*, construindo parcerias de forma a mobilizar e potencializar habilidades/competências existentes, já que o levantamento e análise dos dados sobre o mercado de trabalho não são (e não poderiam ser) suas atribuições. A viabilização de tais propostas não exige necessariamente aportes financeiros, consoante o próprio conceito de parceria definido no “Guia do PLANFOR 1999-2002”,⁷⁷ o qual busca superar o círculo vicioso do “intransponível obstáculo da ausência de recursos”.

Com efeito, subjacente ao falso problema da ausência de informações sobre o mercado de trabalho (e as fontes de financiamento para o seu levantamento e análise), adquire relevo a questão da articulação institucional (construção de parcerias). Até mesmo porquê, a segunda nos parece ser uma possibilidade de solução para a primeira.

O setor público, historicamente, tem sido um mero comprador de produtos e serviços, atividade que sempre exerceu da pior forma: pagando caro por um péssimo produto. O que o arcabouço conceitual e normativo da PPTR propõe é também um novo papel negociador para os novos gestores (Estado e sociedade civil organizada).

Pudemos perceber – visivelmente - o impacto positivo da qualificação como um todo, em todas as UFs. Uma visão sistêmica da PPTR, conhecimento dos mecanismos existentes (limitações e possibilidades) e maior nitidez do espaço de governabilidade do colegiado (notadamente os avanços possíveis) podem ser considerados como os aportes mais substantivos.

A tomada de consciência do importante papel de um colegiado tripartite e paritário, enquanto gestor de uma PPTR orientada para a descentralização, participação e construção democrática, todavia, merece destaque.

⁷⁷ “... parceiro, na visão do PLANFOR, é quem oferece efetivo aporte de recursos – humanos, físicos, financeiros, de tecnologia e conhecimentos... buscando fontes adicionais de recursos, além do FAT...”

Fomos testemunhas da descoberta pelos conselheiros, em maior ou menor intensidade, da importância do colegiado. Em várias UFs, cada informação sobre as atribuições do Conselho parecia desabar ruidosamente sobre as cabeças dos participantes. Em outras poucas, ainda que nem tão impactante, a qualificação foi avaliada muito positivamente: dela “estaria emergindo um novo Conselho”.

Não seria exagero afirmar que a qualificação provocou um novo e vigoroso ânimo nas CETs, contribuindo até para a auto-estima dos conselheiros (muitos dos quais encaravam o mandato como um pesado ônus, e se viam integrando um organismo politicamente esvaziado).

Muito embora o módulo Teoria Política⁷⁸ tenha buscado demolir a dicotomia entre qualificadores e qualificandos, não pudemos evitar, em situações várias, que as informações fossem recebidas como uma espécie de “verdade revelada”.

Pode-se concluir que o processo de capacitação não apenas se destacou das demais iniciativas de qualificação em Políticas Públicas pela única virtude de dar conseqüência a um vasto universo conceitual, traduzindo-o em um plano de trabalho (vínculo entre as dimensões conceitual e prática) mas, principalmente, pelo quanto contribuiu para tornar tal universo menos desconhecido.

Não se trata, no entanto, de erigir a capacitação a um status de *deus ex machina*. Niccolò Machiavelli, não sem alguma razão, afirmou que “aqueles que *simplesmente* estão sobre o leão não têm como compreendê-lo” ou, segundo Lênin, “a consciência vem de fora”. No entanto, seria desastroso conduzir um processo de capacitação de gestores em PPTR, cujo modelo é orientado pelos princípios da descentralização, participação e democratização, sem que se assegure e estimule a construção coletiva de propostas locais autônomas.

Por outro lado, foi reafirmada a hipótese segundo a qual as “concepções dicotômicas, além de eticamente questionáveis pela desvalorização implícita do ‘outro’, são ineficazes e contraproducentes. (...) Não existem, como tais, as divisões radicais, claras e distintas. Ninguém se situa, exclusivamente, no *lugar do saber* ou no *lugar do não-saber*”.⁷⁹

Decerto a capacitação logrou o êxito pretendido, todavia, não é menos verdade que os “qualificadores” foram também “qualificados”. Aprendemos muito mais – sem qualquer figura de retórica, em todas as CETs, não apenas com o que sabiam os conselheiros, conseqüência de suas experiências individuais e coletivas mas, também, com o que não sabiam. Aprendemos, principalmente, nuances insuspeitadas, somente reveladas a partir da perspectiva única dos atores diretamente envolvidos com a construção da PPTR.

⁷⁸ Cano, 1999:1-4.

⁷⁹ Cano, 1999:1-4.

De maneira sintética, poderíamos apontar algumas das possíveis explicações (algumas se confundindo; muitas em vínculos de retroalimentação) para o reduzido nível de informação no âmbito da CET, sobre o seu papel e objeto:

- a) a cultura inédita, recente e ainda rarefeita de gestão descentralizada e participativa em políticas públicas no país;
- b) por conseguinte, o estágio embrionário das próprias CETs, compostas por indivíduos sem experiência com a gestão colegiada e que, subitamente, passaram a se deparar com numerosas e difíceis atribuições;
- c) desde a criação das CETs, a parceria MTE/FLACSO fora a primeira iniciativa de capacitação, com a metodologia, temática e escopo apropriados, e de abrangência nacional;
- d) a estrutura ainda inadequada para a atuação de tais organismos (organização interna, mecanismos de informação, memória institucional, etc.);
- e) a característica de rotatividade, própria das CETs, que deve ser encarada como uma de suas melhores virtudes (resultando em permanente renovação do colegiado) mas, em decorrência principalmente da hipótese d e a não continuidade de iniciativas tais como em c, tende a se tornar um problema;
- f) a reação orgânica das instâncias tradicionais de poder;
- g) os vícios autoritários e centralizadores contaminando o *habitus* e atores, direta ou indiretamente envolvidos com a PPTR;
- h) a estrutura burocrática do MTE, até então com secretarias distintas e com reduzido nível de sinergia operacional, para a gestão das diversas políticas que devem ser articuladas e integradas;
- i) incipiente interlocução entre o CODEFAT e CETs;
- j) a fragmentação do arcabouço conceitual e normativo.

A OIT entende que, é necessária uma “provisão da informação suficiente aos diferentes interlocutores” (co-gestores), e “capacidade de análise para alcançar conclusões racionais”.⁸⁰

Vivemos o primado da informação e a política não deve estar à margem. Uma “política informada”, segundo afirma Umberto Cerroni, “deverá substituir a política desinformada que se configura como pura política de poder. Para uma política de poder, a informação é totalmente secundária e instrumental: serve para conseguir poder. Na sociedade avançada, porém, o poder é sempre menos o fim autocéfalo e sempre mais se subordina ao efetivo conhecimento e direção dos processos políticos e sociais. (...) Neste quadro, perdem proporcionalmente incidência certos perfis tradicionais da política como decisão, como distribuição, como comando e

⁸⁰ ILO, 1995 (tradução do autor).

até como poder. O próprio poder de influir estará cada vez mais condicionado ao emprego de uma conveniente cota de informação técnica. (...).⁸¹

Espaços de governabilidade: fronteiras difusas

Com efeito, a pouca nitidez do “objeto” (mecanismos e possibilidades da PPTR), pode explicar o auto-retrato inacabado do “sujeito” (papel e *governance* da CET).

O novo espaço político instaurado,⁸² na ausência ou atuação incipiente do legítimo mandatário, vinha sendo ocupado por “terceiros”. A STb, seja em decorrência “natural” dos vícios da “velha” forma de gestão pública - na qual, absorver e centralizar parecem derivar de contrações involuntárias, tal qual uma espécie de “*self-empowerment* sistólico” -, seja por calculados movimentos - sutis ou ostensivos - de apropriação de poder, passara a assumir prerrogativas próprias da CET.

A deliberação acerca de estratégias para a PPTR surge-nos como uma dos exemplos mais significativos.

Contudo, em algumas situações, a STb poderia estar sendo motivada pelo seu escasso ou equivocado entendimento quanto aos papéis dos diferentes atores na gestão local da PPTR. Por outro lado, a hipótese, segundo a qual alguém assume o comando por temer que o barco à deriva naufrague, não pode ser absolutamente desprezada.

Pudemos observar também que a CET não apenas estivera pecando pela omissão. Excessos - ainda que episódicos - foram constatados, a exemplo da seleção de entidades executoras de Educação Profissional, uma decisão preponderantemente “técnica”, executiva, que não deve ser **isoladamente** tomada pelo colegiado.

O processo de capacitação provocou uma perplexa constatação de “força” jamais cogitada, revelando um território que não nos pareceu, ao final, devidamente mapeado pelos conselheiros. As CETs estarão lançando mão - queremos crer - de um arsenal, cujo poder de fogo não lhes é ainda totalmente conhecido (virtudes e fragilidades). Com tentativas e erros, deverão delinear as fronteiras reais do espaço político a ser ocupado.

A descoberta das efetivas possibilidades do Conselho, pode gerar algumas reações particulares, em alguns setores (o que, aparentemente, não é traduzido necessariamente como o “sentimento” da bancada, muito menos o ânimo do

⁸¹ Cerroni, 1993:96-97.

⁸² Nunca uma dádiva: legado das conquistas democráticas consignadas na Carta de 88.

colegiado), manifestando propósitos corporativistas, partidários e revanchistas. Trata-se de uma tensão natural no processo de descoberta e construção do tripartismo paritário, situação que deverá ser equacionada pela própria dinâmica e aprendizado do organismo. Tanto mais real tal possibilidade quanto maior for o envolvimento da sociedade civil organizada, o controle social efetivo (conselheiros estaduais do trabalho não devem se tornar outros – ainda que “novos” – profissionais da política).

Sabe-se que o conflito deriva da contraposição de interesses que emerge simultaneamente ao auto-reconhecimento de novos protagonistas políticos. Trata-se de um fenômeno particularmente visível em sociedades de democracia recente e em construção, nestas podendo inclusive cumprir um papel de fortalecimento das próprias instituições democráticas.

Todavia, o conflito não é, por si só, capaz de equacionar os problemas mais complexos: o que se constata, não raros, são os **vícios privados** e os derivados **prejuízos públicos**.⁸³ É necessário, portanto, o amadurecimento dos atores políticos, de modo a superar o viés corporativista e os interesses particulares.

A OIT entende que, dentre as condições necessárias ao êxito do modelo tripartite e paritário, faz-se necessário "um compromisso genuíno, da parte de cada um dos atores, no envolvimento com o diálogo social voltado para o consenso (o que implica necessariamente subsumir a autonomia em alguma extensão, fazendo concessões e subordinando interesses estreitos àqueles da coletividade)".⁸⁴

O consenso deve ser o mecanismo hábil para a transposição dos interesses particulares em interesse geral, não uma mera política de interesses barganhados; deve superar a mesquinhez dos carecimentos varejistas, segmentados e imediatistas e estar a serviço de um debate com maior amplitude, comum e com uma perspectiva de longo prazo.

Caso contrário, o consenso estará reproduzindo uma relação política dicotômica, cujas variáveis são o comando e a obediência (consenso passivo); estará defendendo interesses privados mascarados de demandas coletivas.

Segundo Cerroni, o consenso, deve tomar “a *voluntas*, titular de interesses de curto alcance, legítimos porém particulares” apenas como ponto de partida,

⁸³ Não restrito à apropriação mais elementar dos bens públicos por interesses privados – caso específico da corrupção (ativa e passiva). O meio ambiente (a qualidade de vida), por exemplo, é um dos bens públicos mais valiosos. A exploração predatória de recursos naturais e a produção industrial poluente, atentam gravemente contra o bem-comum. São emblemáticos no entendimento mais abrangente dos “vícios privados e prejuízos públicos”.

⁸⁴ ILO, 1995 (tradução do autor).

tratando-a com “a laica *ratio* moderna”, para uma mediação e composição “num círculo de longo alcance”.⁸⁵

As fronteiras difusas de *governance* podem contribuir para uma ambiência favorável ao surgimento de uma série de deformações na gestão descentralizada, participativa e democrática da PPTR. Uma delas é a citada assunção de poderes por um dos atores isoladamente, valendo-se da fragilidade de algum co-partícipe, circunstancialmente menos “competitivo”.

Por outro lado, no processo mesmo de auto-reconhecimento dos novos protagonistas políticos, verifica-se uma espécie de exacerbação do papel, quando emergem os comportamentos autoritários e as correspondentes reações de “sabotagem”, ambos danosos à consolidação do novo modelo de gestão e à eficácia, eficiência e efetividade sociais das políticas.

A CET não deve ceder à tentação de confundir o seu papel e importância com uma distinção hierárquica (“Nós decidimos, vocês executam”). Os interlocutores não se encontram em posições natural e necessariamente assimétricas; o debate, e não o acirramento na “defesa de posições” – em sua acepção bélica, deve ser conduzido entre *social partners*, e não por forças beligerantes.

É preciso ainda estar atento às virtuais armadilhas dos mecanismos do consenso, para que se evite transformá-lo em instrumento de imposições da maioria hegemônica, em detrimento dos valores de equidade. A regra majoritária (“metade mais um”) pode ser funcional, porém tende a resultar em decisões de “soma zero”, quando a maioria “leva” justamente o que a minoria perde.

Por fim, seria desejável que, mesmo acreditando em suas virtudes e apostando em seu êxito, olhemos a descentralização de modo mais crítico e menos idealizado. A origem de um certo romantismo parece ser a própria distinção dicotômica entre centralização e descentralização. Pode-se afirmar que tais categorias, a rigor, somente se verificam enquanto “tipos ideais”, um recurso metodológico, portanto.

Conhecer a *verità effettuale* do fenômeno é *conditio sine qua non* para o domínio das *regras (formais e informais) do jogo* e para saber de suas limitações e possibilidades. Reconhecer suas vulnerabilidades é ponto de partida na tarefa de seu aperfeiçoamento, enfrentando, por exemplo, tendências de recentralização, autoritarismo, burocratização e corrupção no âmbito local.

⁸⁵ Cerroni, 1993:137.

Tensão entre tipos de poder: integrado e divisão de poderes

Segundo Cano, o conceito de colegialidade se refere a um “poder integrado, distinto (e historicamente anterior) do princípio da divisão em três poderes (executivo, legislativo e judiciário)”.⁸⁶

A CET é, portanto, uma unidade triádica de poderes, uma vez cumprir atribuições na execução (a definição estratégias, metas), legislativas (estabelecimento de normas) e de controle (acompanhamento e fiscalização), sobre o conjunto de ações da PPTR local.

O que torna ainda mais complexa a missão do organismo, já envolvido com a gestão de um “negócio” problemático (a geração de trabalho e renda, com enorme “demanda reprimida” e “capacidade instalada limitada”), cujas várias ferramentas não são assim tão conhecidas em seus funcionamentos e eficácias (não apenas pela CETs).

Considerada a natureza “espinhosa” de sua tarefa, em acréscimo, desdobrar-se em diferentes papéis torna-se, portanto, por si só, um enorme desafio. Como se já não bastasse, surgem as tensões entre o exercício do poder integrado do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR⁸⁷, e o poder republicano (divisão ou repartição de poderes). O fenômeno emerge de diversas maneiras, como

- nas fraturas e obstáculos do processo de planejamento pela demanda;
- na distribuição de recursos para qualificação profissional;
- na seleção/contratação de “entidades-parceiras”.

De certa forma o problema já foi abordado, quando foram mencionados, por exemplo, os entraves da descentralização e gestão participativa, e as fronteiras difusas de *governance*, todavia, não devidamente identificado (poder-se-ia percebê-lo, sob a aparência de manifestações mais visíveis, tais como a mera disputa pelo poder decisório).

A tensão entre poder integrado e divisão de poderes, assim formulada, tem a sua especificidade e portanto, merece um tratamento diferenciado.

Sem dúvida, a disputa pelo poder decisório tem um enorme peso. Interessa a qualquer instância gestora deter o seu monopólio, principalmente quando se trata de distribuição direta ou indireta de recursos, por razões confessáveis e inconfessáveis, por motivações nobres e espúrias.

⁸⁶ Cano, 1999:6-7.

⁸⁷ FLACSO Brasil, 2000.

Mas não basta para explicar o conflito.

A tensão, por exemplo, entre o colegiado (poder integrado) e um dos seus principais interlocutores - a STb (poder executivo), não sem razão, quase invariavelmente se dá em decorrência de questões mais especificamente técnicas, executivas.

Há, em primeiro lugar, uma reação imediata, orgânica, por parte da instância eminentemente técnico-executiva, que se reconhece como sendo a detentora exclusiva da *expertise*. Qualquer outra hipótese seria um ultraje à sua dignidade. Dividir atribuições pode representar uma grave ameaça ao seu prestígio, pode colocar em xeque a sua própria utilidade no sistema.

Desqualificar o interlocutor, nesse aspecto, é muito mais que enfraquecê-lo (desejavelmente, até o estágio de debilidade em que deixa de representar uma ameaça). A desqualificação do “outro” é, principalmente, a afirmação proclamada de seu próprio prestígio.

A STb, por exemplo, guardadas as exceções de praxe, está fortemente (tomara que não irreversivelmente) convencida de que a CET não é dotada de qualquer atributo para definir questões executivas, afirmando que o papel do colegiado é outro, embora - aparentemente - não saiba precisar qual.

Em segundo lugar, parece haver uma espécie de resistência cultural. Em decorrência, o colegiado, esse “organismo exótico”, parece ser encarado como uma entidade mitológica, dotada de três cabeças (o tripartismo paritário) e três tentáculos (o poder integrado).

Difícil acreditar que tal criatura seja mais que uma “aparência bizarra”. Um corpo tricéfalo não passaria, portanto, de uma anomalia, os cérebros seriam atrofiados e mutuamente incompatíveis. Os tentáculos, apêndices erráticos.

O que há por trás de tal preconceito (além, é claro, dos já citados vícios da “velha” concepção de poder: centralização, autoritarismo, etc.)?

Ainda temos uma enorme crença no especialista. Ele é, ainda, uma entidade mítica, não obstante as críticas cada vez mais freqüentes à especialização. O “novo mundo do trabalho” - afirmam - crescentemente tem privilegiado valores tais como polivalência, gestão do aleatório, etc.

Poucos discordam de que, muito freqüentemente, quanto mais estreito o foco sobre o objeto, menor será a visão de seu entorno e, conseqüentemente, menor a

percepção do fenômeno: “A tendência da especialização é conhecer cada vez mais de cada vez menos”.⁸⁸

Mas, ironicamente, poucos estão convencidos (e não apenas entre os “especialistas”) de que a “guerra é assunto sério demais para ser deixada nas mãos dos generais”.⁸⁹ Ou que a questão do trabalho é por demais grave para ser tratada exclusivamente por economistas.

Por outro lado, a idéia de divisão de poderes, está intimamente associada às garantias individuais diante do Estado; a separação dos diferentes poderes - Governo, Parlamento e Poder Judiciário, “independentes e harmônicos entre si”.⁹⁰

A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu artigo 16, definia: “Toda sociedade, em que não for assegurada a garantia dos direitos e **determinada a separação dos poderes**, não tem Constituição”.

Donde se permite “concluir” que Constituição, garantia dos direitos, separação de poderes, são valores indissociáveis, sinonímicos.

Desnecessário dizer quanta influência exerceu a “Declaração” nas mudanças ocorridas na Europa, no século XIX. O que daí se sucedeu, todos nós também já sabemos.

Cerroni, todavia, lembra-nos que “a estrutura mesma do Estado democrático, que concede um destaque notável à separação dos vários poderes, reconhece ao mesmo tempo **uma única matriz para a soberania**, vinculando o governo à confiança de um Parlamento ou à eleição popular, o Parlamento à renovação periódica do mandato, o poder judiciário ao respeito e à aplicação das leis, estabelecidas pelos representantes do povo”.⁹¹ É o que está traduzido na Constituição brasileira (art. 1º, § único): “**Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Como último comentário sobre a “divisão de poderes”, sabemos que tal dispositivo, por si só, não assegura garantias individuais. Sabemos também o quão etnocêntrico pode ser o universalismo da “Declaração”.

Um certo “estranhamento” perante o colegiado surge, talvez, por um lado, da enorme influência exercida pelo dogma da “Declaração” (divisão de poderes) na

⁸⁸ Alves, 1981:12.

⁸⁹ Georges Clemenceau (?-1929). Senador francês (1902-1920), fundador do Partido Radical-socialista.

⁹⁰ Art. 2.º da Constituição Federal de 1988.

⁹¹ Cerroni, 1993:175 (grifos do autor).

idéia mesma de democracia e, por outro, no entendimento equivocado quanto ao conceito de colegialidade.

A composição tripartite e paritária (um mecanismo **potencialmente** mais eficaz de não-concentração de poder que a divisão de poderes), a rotatividade (presidência e membros), o exercício permanente de uma “cultura colegiada” (democratização dos saberes, acesso equânime ao pleno desempenho de funções e o respeito à alteridade) são algumas das características que tornam a colegialidade um modelo *sui generis*. Mas, como já afirmado, cabe ao Conselho potencializar as suas melhores virtudes, inerentes à sua própria institucionalidade, para combater as suas maiores fragilidades.

A própria CET não está isenta de interpretações “peculiares” sobre a sua própria índole, haja vista a pouca compreensão (e distorção do papel) sobre a figura do Presidente,⁹² quando colegialidade se torna um arremedo de presidencialismo; o sistema de rodízio, um mecanismo de renovação, “oxigenação” do colegiado e de disseminação de sua cultura, mas visto - equivocadamente - como um entrave ao fortalecimento do organismo e como elemento de descontinuidade; e a construção do consenso, que traduz e supera interesses particulares, conformando-os em interesse coletivo mas, quase sempre, reduzido à mera vontade da maioria.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Os indicadores gerados a partir da aplicação do “Teste de Consistência” traduzem, de um certo modo, a condição atual das CETs. Foi o avanço possível.

Indicaram talvez, **no atual estágio dos colegiados**, a necessidade de uma assessoria na própria formatação dos planos de trabalho, até que se acumule alguma experiência no planejamento em políticas públicas.

Reafirmaram, seguramente, a importância crucial da continuidade de processos tais como o implementado pela FLACSO.

O processo de amadurecimento de tais organismos está apenas em seu início.

O correto manejo das ferramentas, exigem habilidades diversas, de natureza técnica e política. Esta última, além de ser a da função precípua, não seria incorreto eleger como a que mais exige de seu artista.

Os artistas (aqueles que revelam engenho e talento no desempenho de sua tarefa), estão apenas surgindo, estão-se inventando. São indivíduos que,

⁹² Que deve ser entendido apenas como o “destaque temporário de um de seus membros, como *primus inter pares* (primeiro entre iguais)”. Cano, 1999:6.

subitamente, passaram a participar da gestão em políticas públicas com um nível de autonomia inédito, buscando construir consensos para as suas deliberações, em uma permanente negociação com interlocutores que trazem posições e interesses não raramente antagônicos.

A construção do consenso pode ser visto como uma espécie de puzzle, no qual peças desordenadas são encaixadas, eliminando-se aquelas que não se enquadram no desenho desejável (e possível). O desenho, todavia, não resulta necessariamente da reunião de peças úteis oferecidas, em proporções simétricas, por cada um dos participantes.

As cotas dos jogadores são equânimes, todavia, alguns conseguem utilizar mais peças que outros. Seja por disporem de um maior número de peças úteis, ou ainda por serem convincentes o bastante para introduzir todas as suas peças (ou o máximo que as circunstâncias permitirem), úteis e nem tanto. O convencimento, por seu turno, pode apresentar um repertório prodigioso, extenso demais para ser enumerado aqui, reunindo argumentos consistentes, coerentes com os objetivos de eficácia social, e/ou outros de natureza falaciosa.

O aprendizado será, principalmente, com os próprios esforços das CETs. Implicará em se reconhecer como um novo ator, mandatário de um poder, cujo legítimo “dono” é a sociedade civil organizada, no “novo e ampliado jogo democrático”.

Importará em cuidar que o puzzle, além de resultar da reunião de **peças úteis**, recolha e supere interesses particulares, traduzindo-os em interesse coletivo.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, RUBEM A. *Filosofia da Ciência: introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.

CANO, DANIEL J. *Poder, participação e descentralização nas políticas públicas*. in: VOGEL & YANNOULAS (coords.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático*, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

CERRONI, UMBERTO. *Política: Métodos, Teorias, Processos, Sujeitos, Instituições, Categorias*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1993.

CHOMSKY, AVRAM N. *Segredos, mentiras e democracia*. Brasília, Editora UnB, 1997.

CLASTRES, PIERRE. *A Sociedade contra o Estado. Pesquisas de Antropologia Política*. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves, 1990.

COHN, AMÉLIA. *Os Desafios da Sociedade Civil na Virada do Século*. São Paulo, Revista Debates, Fundação Adenauer, Nº 16, p 101-118, 1998.

DAIN, SULAMIS E SOARES, LAURA T. *Reforma do Estado e políticas públicas*. In Oliveira, Marco A. (Org.) *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, UNICAMP. IE, 1998.

FARIA, WILMAR E. *A política social no Brasil: uma perspectiva comparada*. in: VOGEL & YANNOULAS (coords.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático*, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

FAUSTO, AYRTON, GARCIA, CID, & ACKERMANN, WERNER (orgs.), *Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho. Apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002*, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

FLACSO BRASIL. *Projeto Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda*, Convênio ABC/MTE – FLACSO/Brasil, Brasília, 2000.

HORKHEIMER, M. e ADORNO, T.W.. *Lezioni di sociologia*, Torino, Einaudi, 1966. Apud Gozzi, Gustavo. *Práxis*, in Bobbio, Norberto et al. *Dicionário de Política*, Volume 2, 6ª edição, Brasília, Editora UnB, 1994.

ILO. *Structural Adjustment and Tripartite Consultation*. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/infocus/papers/brfnotes/tricons3.htm>, 1995 (última consulta em 15 Nov. 2000).

MARSHALL, WILL. *The New Citizenship*.
http://www.cpn.org/cpn/sections/partisans/perspectives/new_democrat/rebuild_new_cship.html,
Civic Practices Network, <http://epn.org>, 1995 (última consulta em 15 Nov. 2000).

MARX, KARL. *Tesi su Feuerbach*. Roma, Ed. Rinascita, 1950. Apud Gozzi, Gustavo. *Práxis*, in Bobbio, Norberto et al. *Dicionário de Política*, Volume 2, 6ª edição, Brasília, Editora UnB, 1994.

MEHEDFF, CARMEN G. *A construção da política pública de trabalho e renda*. in: VOGEL & YANNOULAS (coords.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático*, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

POSTHUMA, ANNE C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.

PUTNAM, ROBERT D. *The Strange disappearance of civic America*.
<http://www.prospect.org/archives/24/24putn.html>, The American Prospect,
<http://www.prospect.org>, 1996 (última consulta em 15 Nov. 2000).

SEFOR/MTb. *Termo de Referência: PLANFOR – Programa de qualificação de Comissões Estaduais de Emprego*. Brasília, 1997.

SPPE/MTE. *Guia de Avaliação: PEQs – Planos Estaduais de Qualificação e PARCs – Parcerias Regionais/Nacionais*, Brasília, 31/3/2000.

SPPE/MTE. *Guia do PLANFOR 2000*, Brasília, 1999.

VOGEL & YANNOULAS (coords.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático*, FLACSO/Brasil – Fundação Editora da UNESP (no prelo).

OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Constituição Federal (Brasil) de 1988;
- Material didático do Processo de Capacitação de Membros das CETs (FLACSO);
- Planos de Trabalho das CETs;
- Regimento Interno do CODEFAT;
- Relatórios de Campo do Processo de Capacitação de Membros das CETs (FLACSO);
- Resoluções do CODEFAT.

REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA COM FOCO NA DEMANDA

APRESENTAÇÃO

Este documento é o produto final da Oficina de Planejamento de Políticas Públicas de Trabalho e Renda com Foco na Demanda, realizada no contexto do Seminário Nacional de Agosto, “Controle Democrático, Descentralização e Reforma de Estado” (Brasília, 10-12 de Agosto de 2000).

Trata-se de um produto coletivo baseado na discussão de documentos preliminares elaborados: por Stela Gabos “**Reflexões sobre Planejamento da PPTR com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho**” (São Paulo, Junho de 2000) e por Ayrton Fausto “**Insumo para a oficina Planejamento da PPTR com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho**”. Estes documentos subsidiaram a discussão, apresentando aos participantes do Seminário Nacional Agosto uma síntese do **material didático** (especialmente o texto: “**PPTR Planejada com Foco na Demanda**”, de Myriam Sampaio e Stela Gabos), e dos **produtos** elaborados coletivamente na execução dos **Seminários Regionais** realizados no ano 2000 pela FLACSO/Brasil.¹

O texto produto do Seminário Nacional de Agosto resume o aprimoramento e sistematização de **estratégias** propostas pelos participantes (Conselheiros das CETs e CMTs, Técnicos das STbs e SMTbs, Membros das equipes de avaliação externa dos PEQs).

Este texto, de autor coletivo, é seguido por alguns comentários gerais sobre os produtos das oficinas realizadas no decorrer dos Seminários Regionais, elaborados por Gabos.

¹ Seminários Regionais – Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO - Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda” - **Sudeste, Sul, Nordeste, Centro-Oeste, e Norte.**

**PRODUTO FINAL DA OFICINA
“PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA
COM FOCO NA DEMANDA”
AUTOR COLETIVO**

**Seminário Nacional
“Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado”
Brasília, Agosto de 2000**

INTRODUÇÃO

Os participantes no SEMINÁRIO NACIONAL AGOSTO do Projeto FORMAP,

- conscientes de sua responsabilidade como difusores e multiplicadores, formando rede de atores,
- e de que cada ação do planejamento precisa ser consolidada em cada estado, com os outros atores que executam as políticas,
- aprofundaram os consensos atingidos pelos participantes nos seminários regionais (Rio de Janeiro / Abril de 2000, e Florianópolis, Fortaleza, São Luiz e Cuiabá / Maio de 2000),
- elaborando a seguinte estratégia, que integra as ações a serem desenvolvidas nos seus estados, para avançar, na difusão da formação obtida e do diagnóstico elaborado, e, principalmente, na concretização das propostas de solução formuladas em relação ao aperfeiçoamento do planejamento da PPTR:

OBJETIVO GERAL

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO* ENTRE AS CETs, AS STbs, E AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs, para:

- *APERFEIÇOAR, NA SUA GESTÃO E METODOLOGIA, O PLANEJAMENTO COM FOCO NA DEMANDA DOS PEQs, e,*
- *AVANÇAR NA DIREÇÃO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO DO CONJUNTO DA PPTR (MAIOR ABRANGÊNCIA),*
- *CONTRIBUINDO ASSIM A UM SALTO QUALITATIVO, NO IMPACTO (INCREMENTO DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE SOCIAL) DA PPTR.*

OBJETIVO IMEDIATO I

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO ESTADUAL* ENTRE AS CETs, AS STbs, E AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs

I.a. ações comuns:

I.a.1) sensibilização dos pares: socialização dos resultados dos seminários aos conselheiros (CETS), técnicos (STbs) e equipes de avaliação externa dos PEQS.

I.a.2) articulação de consensos sobre como viabilizar no Estado a concretização das soluções propostas nos seminários regionais:

Na dimensão **Consolidação de parcerias:**

1. exploração de possíveis parcerias estaduais para financiar o aperfeiçoamento (e ampliação) do planejamento e execução do conjunto da PPTR ;
2. Identificar e divulgar estudos sobre características da população e potencialidades locais, fontes de informações atualizadas, através de seminários micro-regionais.
3. Realizar eventos com a participação de lideranças locais (empresários, poder executivo, legislativo, instituições) no sentido de sensibilizá-las para a importância da PPTR e da ação efetiva das CMTs
4. Identificar Parcerias adequadas e habilitadas para capacitar e oferecer assistência técnica às CMTs.

Esboço de estratégias:

Sob a responsabilidade da STb e Parceiros:

Campanha de divulgação da PPTR; e

Participação em reuniões de comunidades

Na dimensão **Intercâmbios de experiências.**

5. constituição de grupo de trabalho -GT- estadual (CET/STb/avaliadores);
6. Identificar e divulgar estudos sobre características da população e potencialidades locais, fontes de informações atualizadas, através de seminários micro-regionais.
7. divulgar experiências, inovadoras e exitosas, de processos de levantamento de demanda.
8. incentivar a criação de fóruns regionais das CMTs

Esboço de estratégias:

Promoção de fóruns, seminários, congressos, reuniões, salas de discussões virtuais e produção de materiais didáticos.

Na dimensão **Planejamento conjunto**.

9. exploração de possíveis parcerias estaduais para financiar o aperfeiçoamento (e ampliação) do planejamento e execução do conjunto da PPTR ;
10. Identificar e divulgar estudos sobre características da população e potencialidades locais, fontes de informações atualizadas, através de seminários micro-regionais.
11. elaborar cronograma anual que assegure a participação efetiva das CETs e CMTs no processo de planejamento, acompanhamento e avaliação de ações da PPTR (cabará às STbs/Secretaria Executivas de CETs)

Esboço de estratégias:

Sensibilização, articulação e mobilização dos organismos envolvidos.
Estabelecimento de cronograma das ações.

Na dimensão **Constituição e consolidação das CMTs e CETs**.

12. Realizar eventos com a participação de lideranças locais (empresários, poder executivo, legislativo, instituições) no sentido de sensibilizá-las para a importância das PPTR e da ação efetiva das CMTs.
13. sensibilizar o poder executivo para que inclua no projeto de orçamento municipal a ser aprovado pelas Câmaras Municipais, recursos para manutenção das CMTs
14. incentivar a criação e fortalecimento dos GAPs nas CETs e CMTs, dotando-os de recursos humanos capacitados
15. maior divulgação, mobilização e sensibilização das CETs , quanto aos seus papéis no desenvolvimento da PPTR , com vistas a assegurar maior sinergia e determinação política no âmbito dos Conselhos.
16. maior atenção das CETs no que tange a representatividade política/classista dos conselheiros municipais

Esboço de estratégias:

Mobilização da Câmara Municipal e da sociedade civil organizada.
Elaboração, execução e avaliação de Plano de Ação Anual

Na dimensão **Produção e tratamento de dados e disseminação de informações.**

17. os gestores da PPTR devem estimular a produção científica de dados - em Universidades e Institutos de Estudos (nacionais e internacionais) que subsidiem ações da PPTR
18. identificar e sistematizar informações existentes para construir um banco de dados, centralizado nas Secretarias executivas dos CETs
19. elaborar boletins informativos periódicos sobre informações qualificadas da PPTR a cargo das STbs/GAPs/Secretarias Executivas
20. divulgar informações sistematizadas de planos de governo para atores envolvidos no processo de planejamento, execução e avaliação da PPTR
21. assegurar um fluxo permanente de informações entre STbs , CETs, CMTs e CODEFAT.
22. Identificar e divulgar estudos sobre características da população e potencialidades locais, fontes de informações atualizadas, através de seminários micro-regionais.
23. realizar eventos com a participação de lideranças locais (empresários, poder executivo, legislativo, instituições) no sentido de sensibilizá-las para a importância da PPTR e da ação efetiva das CMTs.
24. estabelecer mecanismos de capacitação contínua das CETs e CMTs e de garantia de uma memória institucional, para assegurar a continuidade do processo
25. desenvolver/avaliar metodologia para levantamento e análise de dados para definição da demanda, consultando todos os agentes locais.
26. divulgar experiências inovadoras e exitosas de processos de levantamento de demanda.
27. as Secretarias Executivas devem manter atualizado e disponível um acervo de resoluções do CODEFAT e das CETs e outros documentos produzidos no âmbito da PPTR, didaticamente organizados.
28. promover reuniões entre as instâncias das STbs, visando planejamento estratégico integrado da PPTR.
29. viabilizar a comunicação entre secretarias (administração direta e indireta) para saber onde e em que tipo de atividades e empreendimentos há/haverá oportunidades de trabalho, emprego e renda- ação centralizada na STbs.
30. criar mecanismos de divulgação das ações e funções das CMTs

Esboço de estratégias:

Criação de GT em nível de CMTs/CETs
Constituição de parcerias de caráter técnico-profissional.
Previsão de percentual do PEQ para gestão da informação.

Na dimensão **Qualificação de atores.**

31. participação em, e contribuição a : debates via internet e atividades de qualificação sobre PPTR e planejamento com foco na demanda;
32. estabelecer mecanismos de capacitação contínua das CETs e CMTs e de garantia de uma memória institucional, para assegurar a continuidade do processo.
33. educação à distância, oficinas em micro-regiões, teleconferências
34. STbs deverão dotar as CETs de recursos humanos/materiais para dar suporte aos conselheiros.
35. Identificar e divulgar estudos sobre características da população e potencialidades locais, fontes de informações atualizadas, através de seminários micro-regionais.
36. maior divulgação, mobilização e sensibilização das CETs , quanto aos seus papeis no desenvolvimento da PPTR , com vistas a assegurar maior sinergia e determinação política no âmbito dos Conselhos.

I.b. ações específicas:

I.b.1) ações específicas para equipes de avaliação - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: adequação do formato dos produtos da avaliação; adequação do cronograma de entrega de produtos; elaboração/refinamento de indicadores; desagregação de resultados; definição do perfil e capacitação dos auxiliares de campo; mobilização de especialistas para criação de cursos e pesquisas, sobre PPTR e avaliação de políticas públicas, no âmbito acadêmico; elaboração de anteprojeto de avaliação integrada da PPTR no estado; exploração de avanços possíveis na ampliação do projeto vigente a outras dimensões da PPTR; articulação com a comissão nacional de avaliação (SPPE/MTE); articulação com os responsáveis do banco de dados da STb.

I. b.2) ações específicas para técnicos das secretarias - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: mecanismos para a integração do planejamento/supervisão das diferentes dimensões da PPTR; mecanismos para aprimorar a integração entre a supervisão e a avaliação externa.

I.b.3) ações específicas para conselheiros - articulação de consensos (discussões e propostas) sobre: constituição/reforço do GAP; programação de reuniões ordinárias e extraordinárias para discussão da PPTR (sua realidade e PLANEJAMENTO no estado); programação de eventos sub-regionais para discussão dos mesmos temas com as CMTs.

I.c. articulação e constituição do GT: agenda imediata no que se refere ao planejamento do PEQ e do conjunto da PPTR.

I.c.1) elaboração de programa de qualificação sobre PPTR e seu planejamento, incluindo ações sub-regionais voltadas para os conselheiros das CMTs.

I.c.2) elaboração de proposta sobre planejamento integrado da PPTR na UF e propostas de viabilização.

I.c.3) articulação de foro regional.

I.c.4) apoio à constituição/reforço do GAP.

OBJETIVO IMEDIATO II

CONSOLIDAR A *ARTICULAÇÃO REGIONAL* ENTRE AS CETs, AS STbs, E AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs

II.a. articulação e constituição de FÓRUNS REGIONAIS (sudeste, centro-oeste, norte, nordeste, sul), com a participação de representações tripartites das CETs, representantes das equipes de avaliação externa dos PEQs, e representantes da SPPE/MTE e CODEFAT: agenda imediata no que diz respeito ao planejamento estadual do PEQ e do conjunto da PPTR.

II.a.1) intercâmbio de experiências e uniformização de metodologias de planejamento com foco na demanda dos PEQs.

II.a.2) intercâmbio de experiências sobre avanços no planejamento integrado da PPTR.

II.a.3) intercâmbio de experiências e identificação de **propostas comuns** das UFs relativas à gestão do planejamento da PPTR.

II.a.4) Criação de GTs de cada região, composto de representantes das STbs (1), Avaliadores (1), Supervisores (1) e CETs (3): esses GTs elaboram o Termo de Referência (Minutas) para o CODEFAT.

Passos para viabilizar esta estratégia:

- Fazer previsão orçamentária no Plano Anual da STb/SINE prevendo passagens e diárias para os foros.
- Elaborar agendas dos Foros Regionais semestrais.
- Fazer articulações político-institucionais para viabilizar patrocínio e estrutura para os Foros.
- Utilizar o portal da STb/SINE para intercâmbio e troca de experiências imediatas através da criação de salas virtuais/regionais.

OBJETIVO IMEDIATO III

CONSOLIDAR A ARTICULAÇÃO NACIONAL ENTRE AS CETs, AS STbs, E AS EQUIPES DE AVALIAÇÃO EXTERNA DOS PEQs

III.a. articulação e constituição de FÓRUM NACIONAL, com a participação de representações tripartites das CETs, representantes das equipes de avaliação externa dos PEQs, e representantes da SPPE/MTE e CODEFAT: agenda imediata no que se refere ao planejamento estadual do conjunto da PPTR:

III.a.1) discussão e aprovação de proposta ao CODEFAT de minuta de termo de referência para um planejamento estadual integrado do conjunto da PPTR.

III.a.2) discussão e aprovação de proposta ao CODEFAT de mecanismos e recursos para o planejamento estadual integrado do conjunto da PPTR.

**LISTA DOS PARTICIPANTES DA OFICINA
“PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA COM
FOCO NA DEMANDA”**

OU O “AUTOR COLETIVO”

**(inclui aos participantes que completaram a presença requerida, por ordem
alfabética de estado)**

**Seminário Nacional
“Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado”
Brasília, Agosto de 2000**

Nome	Órgão	UF
1. Carlos R. Menezes SILVA	Avaliação	BA
2. Francisco N. Castro NEVES	CET	BA
3. Luiz Denis G. Graça SOARES	CET	BA
4. Zélia M. de Abreu PAIM	STb	BA
5. Eduardo Girão SANTIAGO	IDT	CE
6. Francisco CARTAXO	UFCe	CE
7. Antonio S. B. de CASTRO	UnB	DF
8. Aparecida TIMO BRITO	FLACSO	DF
9. Cremilda Barbosa S. OLIVEIRA	STb	DF
10. Roldão Sales de LIMA	STb	DF
11. Tania C. Alves de SIQUEIRA	UnB	DF
12. José Nunes NÓBREGA	Avaliação	GO
13. Syomara T. DESLANDES	STb	MG
14. João Carlos LAINO	CET	MT
15. Auriléia Gomes ABELEM	Avaliação	PA
16. Elinéia R. Mello CAMPOS	STb	PA
17. M. Luiza M. EVANGELISTA	CET	PB

18. Zeneide L. de A. QUINTINO	STb	PB
19. Roberto Leme BATISTA	Avaliação	PR
20. Carlos E. Martins IBRAHIM	CET	RJ
21. José Henrique A. MEIRELES	FLACSO	RJ
22. M. F. d S. Rosinha MOTTA	SMTb	RJ
23. M. Lúcia S. F. da SILVA	Avaliação	RN
24. Jarbas CARDOSO	Avaliação	SC
25. Rafael ZANELATO	CMT	SC
26. Miguel André BERGER	Avaliação	SE
27. Jussara DIAS	Avaliação	SP
28. Márcia DIAS	CET	SP

REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA COM FOCO NA DEMANDA

Síntese do Subsídio para a Oficina
elaborado em Junho de 2000
por Stela Gabos²

Apresentação

Este documento relaciona os principais **pontos do texto** “Planejamento com Foco na Demanda” (ver **Guia do PLANFOR 2000**)³ com **os problemas** identificados e **as soluções** propostas pelos **participantes** (Conselheiros das CETs e CMTs, Técnicos das STbs e SMTbs, Membros das equipes de avaliação externa dos PEQs) nos **Seminários Regionais**⁴ realizados no ano 2000 no âmbito do **Convênio ABC/MTE - FLACSO/Brasil**.

Sua leitura deve ser complementada com o material didático utilizado na execução dos Seminários Regionais, principalmente no que diz respeito ao **Módulo Planejamento: PPTR Planejada com Foco na Demanda**, elaborado por Myriam Sampaio e Stela Gabos (São Paulo, março de 2000).

1- ponto do texto :

“Demanda de qualificação tem dois componentes: o mercado de trabalho e a população a ser qualificada.

A demanda do mercado de trabalho é definida a partir da resposta precisa e objetiva às questões "onde, em que tipo de atividades e ocupações há/haverá oportunidade de trabalho e renda em curto, médio e longo prazos?". "Demanda", portanto, deve ser entendida sempre como oportunidades concretas de trabalho e renda – e não como solicitações de cursos e/ou treinamentos.

Para definir a demanda, é preciso identificar e quantificar, com dados e fatos – em cada município - setores, atividades, ocupações, em processos de: expansão; reestruturação/modernização; estagnação/retração.”

² **Stela Gabos** é graduada em Ciências Sociais, pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (PUCAMP). Consultora-docente da FLACSO/Brasil em projetos de cooperação científica e assistência técnica, e profissional autônoma com vasta experiência na área de Políticas Públicas de Trabalho e Renda.

³ MTE/SPPE, **Guia do PLANFOR 2000**, Abril de 2000, Brasília, págs. 54-58.

⁴ Seminários Regionais – Projeto “Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda” - Sudeste, Sul, Nordeste, Centro-Oeste, e Norte.

PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • Faltam pesquisas científicas sobre o mercado de trabalho formal e informal • Desconhecimento das reais “vocações” dos municípios • Difícil acesso aos dados e instituições que realizam pesquisas • Desconhecimento dos planos de desenvolvimento dos estados e das regiões e dos investimentos públicos e /ou privados previstos. • Inércia do hábito de planejar baseando-se na oferta de cursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular/Viabilizar a produção científica de dados- em Universidades e Institutos de Estudos (nacionais e internacionais) que subsidiem ações da PPTR • Identificar e sistematizar informações existentes para construir um banco de dados, centralizado nas Secretarias executivas dos CETs • Elaborar boletins informativos • Promover debates , fóruns e seminários • Divulgar informações sistematizadas de planos de governo para atores envolvidos no processo • Assegurar um fluxo permanente de informações entre STbs , CETs, CMTs e CODEFAT

2- ponto do texto :

“Outra dimensão da demanda, além das oportunidades reais de trabalho e renda, é a da população a ser qualificada, ou seja, a resposta à questão: "quem necessita de qualificação para aproveitar as oportunidades de trabalho/renda identificadas?"

Para identificar os grupos de população alvo e planejar seu atendimento, é preciso caracterizar e quantificar a PEA do Estado/Município segundo variáveis relevantes para a EP : sexo, idade, raça/cor, escolaridade, posição na ocupação/situação no mercado, localização (áreas metropolitanas, municípios Comunidade Solidária), atividade urbana/rural etc. (v. quadro com possíveis fontes dessas informações no Estado/Município)”.

PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• Insuficiência de dados de caracterização sócio-econômica e cultural da força de trabalho• Nem todos os municípios/regiões metropolitanas possuem estudos da PEA	<ul style="list-style-type: none">• Discutir estudos sobre características da população através de seminários/fóruns regionais

3- ponto do texto :

“Não é fácil planejar pela demanda ...

Planejar com foco na demanda não é novidade. É a base, por exemplo, do lançamento de qualquer produto (como sabão em pó) no mercado. Mas propor a EP com foco na demanda tem sido considerada, pelos especialistas do ramo, como uma das maiores “ousadias” do PLANFOR⁵. Pois implica reverter décadas (ou séculos, se considerado que EP no Brasil começa com os jesuítas “catequisando” índios para trabalhar) de planejamento pela oferta. As dificuldades são grandes e, por isso mesmo, os avanços são graduais.”

É difícil trabalhar com foco na demanda porque ...

▪ *... é preciso trabalhar com informações “quentes”, atualizadas. Para serem úteis e relevantes para o planejamento, as informações têm de ser “quentes”, atualizadas. Não basta saber como o mercado se comportou nos últimos 10 anos ou pode se tornar nos próximos 10. Isto é importante, mas não responde à questão: em que atividades os trabalhadores vão poder trabalhar e obter renda depois de concluir os programas de EP? Por isso, não basta utilizar dados secundários e pesquisas de campo, que geralmente são demoradas (embora fundamentais para compor o cenário do mercado de trabalho).*

PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• Falta clareza sobre como obter informações quentes	<ul style="list-style-type: none">• Identificar as fontes capazes de fornecer as informações quentes• Estabelecer junto às lideranças locais Parcerias que possuem conhecimento das potencialidades locais

⁵ SALM, C. *Adequação dos planos de educação profissional às necessidades regionais* IN **Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate**. São Carlos, UNITRABALHO, 1999. (Cadernos UNITRABALHO 2). pp. 11-26

4- ponto do texto :

“ Para superar essas dificuldades é preciso...

▪ *Manter, mobilizar, fortalecer “antenas” locais*

Várias STbs estão promovendo formas de contatos diretos com fontes básicas de informação, tais como encontros, fóruns municipais ou regionais, envolvendo CETs/CMTs e outros fóruns e conselhos, prefeituras, secretarias municipais e estaduais, associações de empresários, trabalhadores, educadores, comunidades. Essas fontes no geral fornecem dois insumos para o planejamento da EP:

- ✓ *informações primárias, "quentes", sobre o que está ou vai acontecer no mercado local, e podem dar origem a projetos de qualificação e/ou*
- ✓ *projetos já definidos com foco nessas demandas, por representações setoriais, órgãos de governo, comunidades, entidades de EP. Fóruns e conselhos – como é o caso das CMTs – podem e devem funcionar como essas antenas;*

PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• Dificuldade de sensibilização das comunidades para constituir as CMTs• Falta de apoio às CMTs por parte das Prefeituras• Falta de representatividade dos conselheiros• Dificuldade de acesso das CMTs às chamadas informações "quentes"• Falta legitimidade ao espaço da CMT• Falta sensibilização dos empregadores e trabalhadores sobre a importância das CMTs• As comissões ainda não constituem uma prioridade na agenda das instituições.• A rotatividade excessiva dos membros das CMTs dificulta o processo de identificação de demanda	<ul style="list-style-type: none">• Envolver as comunidades para a conscientização da importância das CMTs• Realizar seminários com prefeitos vereadores e representantes dos empregadores e trabalhadores• Articular com as Câmaras Municipais para alocação de recursos para manutenção das CMTs• Maior atenção das CETs no que tange a representatividade política/classista dos conselheiros municipais• Criar mecanismos de divulgação das ações e funções das CMTs• Estabelecer mecanismos de capacitação contínua e de garantia de uma memória institucional, para assegurar a continuidade do processo

5- ponto do texto :

- .. não basta ter os dados; é preciso, saber como utilizá-los.

Em geral, há mais dados do que se pensa. O difícil é localizá-los e utilizá-los no planejamento da EP. É fundamental, por isso, ter gente preparada não só para coletar dados, montar tabelas e escrever relatórios, mas também para “ler” esses dados, que saiba formular as respostas diretas e objetivas necessárias ao planejamento da EP pela demanda

PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• Falta de qualificação dos conselheiros sobre seu papel e atribuições• Falta apoio técnico às CETs e CMTs• Falta de metodologia para levantamento/ reconhecimento e utilização das fontes de dados sobre demanda• A rotatividade dos técnicos das STbs prejudica o processo de identificação de demandas• Falta de apoio às CETs por parte das Secretarias executivas (recursos humanos e financeiros)	<ul style="list-style-type: none">• Qualificar e atualizar permanentemente dos membros das CETs e CMTs• Incentivar a criação dos GAPs nas CETs e CMTs• Educação à distância, oficinas em micro-regiões, teleconferências• Desenvolver/avaliar metodologia para levantamento e análise de dados para definição da demanda, consultando todos os agentes locais• Divulgar experiências inovadoras e exitosas de processos de levantamento de demanda• Procurar Parcerias para capacitar e oferecer assistência técnica às CMTs• Produzir de material didático• Assegurar maior racionalidade, profissionalismo e competência técnica às equipes das STbs• STbs deverão dotar as CETs de recursos humanos /materiais para dar suporte aos conselheiros.

6- ponto do texto :

Planejamento é o processo contínuo, de mobilização, articulação, negociação entre atores, que permite definir objetivos, metas e meios para atingi-los, em um dado tempo e espaço. A elaboração de documentos ou planos é só um momento desse processo, que consolida etapas e serve de base para as seguintes. A finalidade do planejamento não é simplesmente elaborar planos, mas definir estratégias de curto, médio e longo prazos.

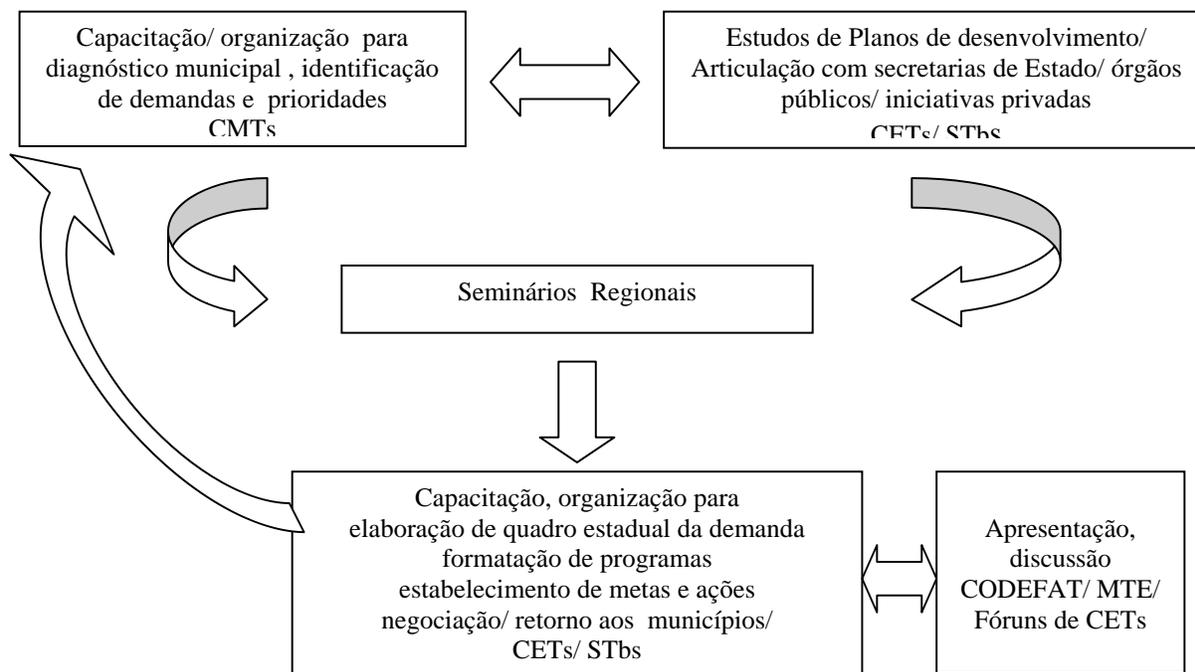
PROBLEMAS	PROPOSTAS DE SOLUÇÕES
<ul style="list-style-type: none">• Ausência de integração entre os agentes que operam as diferentes dimensões da PPTR, nos Estados• Exigüidade dos prazos para a elaboração dos planos e aplicação dos recursos• Falta transparência na distribuição e aplicação dos recursos• O processo de definição e condução do planejamento ainda está centralizado e sendo conduzido pelas STBs sem a participação das CETs que, em muitos casos , só homologam planos• Calendário muito “apertado” para que as CMTs/CETs façam previsões com base na demanda• Falta de articulação com secretarias e outros órgãos do Estado• Falta de integração/socialização de informações entre as instâncias responsáveis, nas STBs, pelas diversas dimensões da PPTR no planejamento, na execução e na avaliação	<ul style="list-style-type: none">• Criar Fóruns das CETs (regionais e ou nacionais) e incentivar a criação de fóruns regionais das CMTs• Maior divulgação, mobilização e sensibilização das CETs , quanto aos seus papéis no desenvolvimento da PPTR , com vistas a assegurar maior sinergia e determinação política no âmbito dos Conselhos.• Promover eventos, encontros, reuniões com atores envolvidos para discussão das demandas municipais• Criar grupos de trabalho• Elaborar cronograma anual de intervenções das CETs e CMTs no processo de planejamento, acompanhamento e avaliação de ações da PPTR• Viabilizar comunicação entre secretarias (administração direta e indireta) para saber onde e em que tipo de atividades e ocupações há/haverá oportunidades de trabalho e renda-ação centralizada na STBs• Criar mecanismo institucional para socialização das informações , visando planejamento estratégico integrado da PPTR

7- síntese

De um modo geral, problemas e propostas de soluções podem ser relacionadas à:

- constituição, consolidação de CMTs com destaque para entraves de natureza organizacional e de representatividade
- acesso e tratamento de informações
- qualificação de atores para exercício das funções,
- consolidação de parcerias
- intercâmbio de experiências
- planejamento conjunto

8- esquema das propostas apresentadas nos seminários regionais



BIBLIOGRAFIA GERAL

ALSTRA, Paradigmas de la Sociología del Trabajo, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 1, Nro. 1, México, 1995.

ALSTRA, Trabalho e Sociedade: Desafios Teóricos, Ano 3, N. 5, São Paulo, 1997.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, Balanço Nacional. Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil. 5 anos após Beijing, Brasília, 2000.

AZEREDO, Beatriz, Políticas Públicas de Emprego: A experiência brasileira, GDF/UNICAMP/ABET, São Paulo, 1998.

BARBOSA, Alexandre de F. & MORETTO, Amilton, Políticas de Emprego e Proteção Social, ABET, São Paulo, 1998.

BORJA, Jordi, CALDERON, Fernando, GROSSI, Maria y PEÑALVA, Susana (eds.), Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina, CLACSO/SUR/CEUMT, Santiago de Chile, 1989.

CAMARGO, Aspásia, “A Reforma Mater. Os Riscos (e os Custos) do Federalismo Incompleto”, in: Parcerias Estratégicas, N. 6, Março de 1999, Centro de Estudos Estratégicos do Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais, Brasília, p. 80-109.

CAMARGO, Célia (org.), Experiências Inovadoras em Educação Profissional, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CARLEIAL, Liana & VALLE, Rogério (orgs.), Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho no Brasil, HUCITEC/ABET, São Paulo, 1997.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Alianzas estratégicas para la formación, Número 142, Enero-Abril de 1998, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo, Segunda Epoca, Nro. 132-133, Julio-Diciembre de 1995, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación, Democracia y Ciudadanía, Número 138, Enero-Marzo de 1997, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Papeles de la Oficina Técnica. Formación y trabajo: de ayer para mañana, Nro. 1, 1996, Montevideo.

CINTERFOR/OIT, Papeles de la Oficina Técnica. Formación, trabajo y conocimiento, Nro. 7, 1999, Montevideo.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, Cairo +5. O caso brasileiro, Brasília, 1999.

CUELLAR, Javier P. de (org.), Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1997, México.

CUNHA, Luiz A., O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUNHA, Luiz A., O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUNHA, Luiz A., O ensino profissional na irradiação do industrialismo, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

CUT, Trabalho e Educação num Mundo em Mudanças. Caderno de apoio às atividades de Formação do Programa Nacional de Formação de Formadores e Capacitação de Conselheiros, São Paulo, s/d.

CUT, Curso de capacitação de conselheiros: A experiência da CUT em 1998, São Paulo, s/d.

CUT, Manual dos Conselheiros das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e Emprego, São Paulo, 1998.

CUT, Trabalho Femenino no Mercosul e no Chile, Florianópolis, 1997.

CUT/CGT/FORÇA SINDICAL/DIEESE, Mapa das questões de gênero. Perspectivas para a ação sindical frente às transformações no mundo do trabalho, São Paulo, 1999.

DIEESE, Trabalho e Reestruturação Produtiva. 10 anos de linha de produção, São Paulo, 1994.

DIEESE, "Formação Profissional: um novo espaço de negociação", Pesquisa DIEESE N. 13, Maio de 1998, São Paulo.

FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid, & ACKERMANN, Werner (orgs.), Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho. Apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

FAUSTO, Ayrton (org.), Mulher e Mercosul. Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID/UNESCO, Fortaleza, 1999.

FAUSTO, Ayrton & CERVINI, Rubén (orgs.), O trabalho e a rua. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80, FLACSO/UNICEF/UNESCO/Cortez Editora, São Paulo, 1996, 2da. ed.

FIDALGO, Fernando, A formação profissional negociada. França e Brasil, anos 90, Ed. Anita Garibaldi, São Paulo, 1999.

FLACSO/Instituto de la Mujer de España, Mulheres Latino-americanas em dados. Brasil, Santiago de Chile, 1993.

GALLART, María A. (coord.), La formación para el trabajo en el final del siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social, CIID/CENEP/OREALC/UNESCO, Buenos Aires/Santiago/México, 1995.

GUTIERREZ ALVES, Edgard L. (org.), Modernização Produtiva e Relações de Trabalho. Perspectivas de Políticas Públicas, Vozes/IPEA, Petrópolis/Brasília, 1997.

INSPIR, Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, s/l, 1999.

IPEA, Seminário: O Sistema Brasileiro de Proteção Social ao Desempregado, Rio de Janeiro, 1999 (mimeo).

IPEA, Uma Proposta de um núcleo comum para as avaliações locais do PLANFOR, Versão Preliminar, Maio de 2000

JACINTO, Claudia y GALLART, María A., La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados: una ilustración en los países del Cono Sur, UNESCO/IPEA, París, 1998.

LEITE, Elenice, El rescate de la calificación, CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1996.

MASI, Domenico de, O Futuro do Trabalho, UnB/Olympio, Brasília, 2000.

MTb, Emprego no Brasil. Diagnóstico e Políticas, Brasília, Março de 1998.

MTb, PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação gerencial. 2º. Ano do triênio. Resultados até 31/12/97, FAT, Brasília, abril de 1998

MTb, Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, Abril de 1997.

MTb, Relatório da Força Tarefa sobre Políticas de Emprego, Governo Federal, Brasília, Agosto de 1998.

MTE, Anuário Estatístico 1995/1998 - PLANFOR, Brasília, 1999.

MTE, Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado, Brasília, 1999.

MTE, Guia de Avaliação do PLANFOR, Brasília, 2000.

MTE, Guia do PLANFOR, Brasília, 2000.

MTE, O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs, Brasília, 1999.

MTE, PLANFOR: A Experiência da Mulher, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

MTE, PLANFOR: A Experiência dos Afro-brasileiros, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1999/2000.

MTE, PLANFOR: A Experiência para jovens e adolescentes, Série Cadernos Temáticos, Brasília, 1998.

MTE, PLANFOR- Avaliação Gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado, Brasília, 1999.

MTE, Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil, Brasília, 1999.

MTE, Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, 2000.

OIT/MTE, Brasil. Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil, Brasília/São Paulo, 1999.

OIT/MTb, Brasil, gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Janeiro de 1998.

OIT/MTb, Convenção N. 100: Igualdade de Remuneração; Convenção N. 111: Discriminação no Emprego e Profissão, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, 1997.

OIT/MTb, Seminário Nacional Tripartite sobre Promoção de Igualdade no Emprego. Relatório, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Julho de 1997.

OIT, Revista Internacional del Trabajo. Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Vol. 118, Nro. 4, Ginebra, 1999.

OLIVEIRA, Marco A. (org.), Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil, GDF/UNICAMP/SETER, Campinas, 1998.

SENAC, Boletim Técnico, Prêmio SENAC de Educação Profissional, Vol. 25, N. 3, set./dez. 1999, Rio de Janeiro.

TOLEDO, Enrique de la G. (coord.), Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo, El Colegio de México/FLACSO/FCE/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

UNICAMP/ABET, Coleção ABET sobre Mercado de Trabalho, São Paulo, 1998.

UNITRABALHO, Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate, Cadernos UNITRABALHO 2, São Carlos/SP, 1999.

UNITRABALHO, Universidade, trabalho e trabalhadores, Cadernos UNITRABALHO 1, São Carlos, 1998.

VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (org.), Mulher e Mercosul. Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID/UNESCO, Fortaleza, 2000.

VOGEL, Arno & YANNOULAS, Silvia, Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

VOGEL, Arno (org.), Trabalhando com a Diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais, FLACSO/Brasil - FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, São Paulo, no prelo.

WEINBERG, Pedro D. (comp.), Integración y formación: lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el Mercosur, CINTERFOR/OIT/Ministerio de Trabajo de España, Montevideo, 1992.